

# La protección de la independencia del personal controlador de la IGAE

MARÍA LUISA LAMELA DÍAZ  
*Interventora auditora del Estado*

*Recibido: Abril 2018*  
*Aceptado: Mayo 2018*

## Resumen

Este artículo tiene por objeto analizar la motivación que ha conducido a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) a emitir una norma que supone, para su personal controlador, una limitación en el ejercicio de sus funciones, con la finalidad de preservar su independencia, tanto real como en apariencia. Adicionalmente, en el presente artículo se analiza la cobertura regulatoria de la independencia, tanto global derivada de la condición de funcionario público, como específica del personal de la IGAE y el contenido de la norma emitida, la Resolución de 20 de septiembre de 2017. Por otra parte, por ser un elemento de referencia básico, se analiza brevemente la regulación del principio de independencia en el sector profesional de la auditoría de cuentas.

**Palabras clave:** independencia, auto revisión, familiaridad, personal controlador, interés propio, IGAE, confianza, fiabilidad, auditoría, incompatibilidad, salvaguardas, amenazas etc.

**Clasificación JEL:** M48.

## Abstract

The purpose of this article is to analyze the motivation that led the Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) to issue a rule that means, for its controlling staff, a limitation in the exercise of its functions, with the purpose of preserve their independence, both real and in appearance. Additionally, this article deals with the regulatory coverage of independence, both global as a consequence of a civil servant's condition, and specific of the IGAE's staff and the contents of the issued rule, the Resolution of September 20, 2017. On the other hand, and because it is a basic element of reference, the regulation of the principle of independence within the auditing profession is briefly assessed.

**Key words:** Independence, self revision, familiarity, controlling personnel, self interest, General Controlling Office, reliability, auditorship, incompatibility, safeguard, threats.

**JEL Classification:** M48.

## 1. Introducción

El 29 de septiembre de 2017 se publicó en el BOE la Resolución de 20 de septiembre de 2017, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se desarrolla el principio de independencia para el ejercicio de las funciones de control atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

Aunque esta norma es en sí misma novedosa por su capacidad compendiadora de la materia, no lo es la consideración de la IGAE por este tema, que siempre fue nuclear, como

bien se puede constatar con la mera lectura de las leyes financieras públicas, de los principios que las informan y de las propias Normas de Auditoría del Sector Público.

Además, debe destacarse que, en el contexto social actual, un aspecto esencial para un órgano de control es la fiabilidad de la información que genera. Esa confianza debe basarse en una percepción de que sus opiniones se emiten bajo un prisma estrictamente técnico, libre de cualquier injerencia o presión, es decir, que los trabajos se realizan con una garantía de objetividad e independencia.

Esta percepción por terceros es uno de los grandes retos existentes en el sector de la auditoría, como se comentará posteriormente, como demuestra la regulación que se ha emitido, tanto a nivel internacional como nacional.

Es cierto que entre órganos de control públicos y sociedades de auditoría o auditores de cuentas privados existen diferencias significativas, como son la existencia de honorarios que abona el auditado, la forma de selección del auditor o las múltiples relaciones comerciales que podrían establecerse entre ambos si no existieran limitaciones legales para ello.

Adicionalmente, los órganos de control deben establecer los mecanismos que aseguren la calidad de los trabajos para que el resultado de los mismos sea una opinión ajustada a la realidad objeto de control. En este sentido, si bien no es objeto de este artículo, tengo que destacar el esfuerzo que se realiza en la IGAE para la mejora de la metodología de control que permita el cumplimiento de los objetivos de la organización, generando valor añadido a los gestores públicos y, en consecuencia, una mejor utilización de los recursos públicos.

Centrándonos en la garantía de independencia, la IGAE está dotada de salvaguardas regulatorias, tanto generales como específicas. Estas normas establecen una cierta protección, si bien se ha considerado necesario hacerla más operativa y estructurarla en procedimientos más concretos para mejorar la confianza en los trabajos que se ha citado anteriormente.

Las razones de esta decisión no se encuentran, por tanto, en la denominada independencia mental<sup>1</sup> sino más bien en reforzar la apariencia de independencia<sup>2</sup>. Igualmente, era necesario establecer medidas que no afectaran únicamente al ámbito de la auditoría sino también a las actuaciones de control previo de legalidad y ello fue otra de las motivaciones para la emisión de esta norma.

Debe anticiparse que la IGAE es el órgano de control interno de la gestión económico financiera del sector público estatal y realiza estas funciones mediante el ejercicio de la función interventora (control previo de legalidad), el control financiero permanente y la auditoría pública. No obstante, también tiene atribuidas las funciones de control financiero de subvenciones sobre entidades colaboradoras y beneficiarios y el control de los fondos europeos.

---

<sup>1</sup> De conformidad con el Código Ético de IFAC «*El estado mental que permite la expresión de una conclusión sin ser afectado por influencias que puedan comprometer el juicio profesional, permitiendo a un individuo actuar con integridad y ejercer con objetividad y escepticismo profesional*».

<sup>2</sup> De conformidad con el Código Ético de IFAC «*Evitar los hechos y circunstancias tan significativos que un tercero razonable e informado, concluiría probablemente, sopesando todos los hechos y circunstancias específicos, que la integridad, la objetividad o el escepticismo profesional de un firma, o de un miembro del equipo de auditoría ha resultado comprometida*».

Esta variedad de formas de control y entes afectados obliga a la adaptabilidad, tanto de los supuestos que pueden generar amenazas de la independencia como de los procedimientos de detección, identificación, evaluación y resolución de las distintas situaciones, ya sea mediante la aplicación de salvaguardas o mediante la separación del personal controlador.

Por último, ha de destacarse que la Resolución ha implicado ser más restrictivo para el personal controlador que para el resto de los funcionarios públicos, lo que pone de manifiesto el compromiso de este órgano de control con el principio de independencia.

## **2. Situación previa de la normativa de independencia en la actuación de la IGAE**

En las actuaciones desarrolladas por la IGAE, al igual que en el resto de órganos, organismos y entidades del sector público estatal, existen medidas de salvaguarda de la independencia de carácter regulatorio. Esta regulación contiene elementos que defienden la objetividad, la integridad y la transparencia, mediatizan las posibles desviaciones que pudieran producirse derivadas de intereses o relaciones personales y limitan riesgos de amenazas a la independencia. Asimismo, esto puede ser extensible a las relaciones laborales entre empleados públicos dedicados a funciones de control, cuya independencia individual está protegida por la ley frente a posibles presiones jerárquicas o colaterales; es lo que podría denominarse: independencia tomada de «uno en uno».

Las salvaguardas regulatorias tiene por objeto establecer restricciones u otros requerimientos a nivel global que reduzcan el riesgo de pérdida de objetividad e independencia. En el caso de la IGAE, a nivel legal, encontramos salvaguardas en normas de general aplicación a la función pública y en normas especiales para el personal controlador.

Partiendo de las segundas, se observa que la protección de la independencia del personal controlador de la IGAE, de manera funcional, está enunciada en los artículos 140.2 y 144.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP):

### *Artículo 140.2:*

*La Intervención General de la Administración del Estado ejercerá, en los términos previstos en esta ley, el control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle.*

### *Artículo 144.2:*

*El control a que se refiere este título se ejercerá con plena autonomía respecto al órgano o entidad cuya gestión sea objeto de control. A tales efectos, los funcionarios que lo realicen gozarán de independencia funcional respecto de los titulares de los órganos cuya gestión controlen y ajustarán su actuación a la normativa vigente y a las instrucciones impartidas por la Intervención General de la Administración del Estado.*

De forma similar se regula en el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la IGAE.

Ambos textos normativos proclaman la independencia a dos niveles; organización y personal controlador.

Entre las normas generales aplicables al personal controlador como funcionarios públicos, a nivel legal, podemos destacar las siguientes con sus contenidos más significativos:

1. Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Esta norma es especialmente relevante por la incompatibilidad que establece de un puesto de trabajo en el sector público con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad, público o privado, que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia (artículo 1.3).

Es importante también el régimen de compatibilidad con actividades privadas (artículos 11 y siguientes).

2. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

El Código Penal tipifica como delito determinados comportamientos como cohecho (artículos 419 a 422) o las negociaciones o actividades prohibidas a funcionarios (artículo 441) que sancionan penalmente actuaciones contrarias al principio de independencia del funcionario público.

3. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En los artículos 26 y 27, referidos a los principios de buen gobierno y a las infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses, se establecen claras salvaguardas de carácter regulatorio para los calificados en la norma como altos cargos.

4. Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio de alto cargo en la Administración General del Estado

En los artículos 11 a 15 se establecen diversas salvaguardas como, entre otras, el sistema de alerta para la detección temprana de conflictos de intereses. Regula también esta Ley un régimen sancionador.

5. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En esta norma podemos destacar los artículos 23 y 24 sobre abstención de intervenir en asuntos donde pueda haber conflicto de intereses y la recusación cuando se detecten posibles situaciones de abstención no conocidas o reveladas, respectivamente.

6. Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

De especial relevancia son los principios éticos y de conducta de los artículos 53 y 54 y, por supuesto, la calificación como falta disciplinaria muy grave el incumplimiento de las normas de incompatibilidad de su artículo 95.

De forma particular en el ámbito de control, adicionalmente a los citados artículos de la LGP y del RD 2188/1995, debe destacarse la Resolución de 1 de septiembre de 1998, del Interventor General de la Administración del Estado, por la que se ordena la publicación de la Resolución que aprueba las Normas de Auditoría del Sector Público (NASP), en cuya sección de normas del sujeto auditor se refiere a la independencia.

En este caso, estas normas no son aplicables a todas las modalidades de control de la IGAE, pero sí son muy significativas por el contenido y por la fecha de emisión de las mismas.

Estas NASP establecen, como señala la exposición de motivos de la Resolución, unas normas de protección de la independencia cuyas características básicas serían las siguientes:

- Declaración de independencia y objetividad, tanto a nivel de órgano de control como de auditor. Indica que *«La independencia permite al auditor actuar con absoluta libertad en la emisión de su juicio profesional, por lo que debe estar libre de cualquier condicionante interno o externo que pueda violentar su percepción o dictamen»*. Resulta relevante la precisión de que el auditor debe ser independiente pero también dar apariencia de ello.
- Se prevén circunstancias o motivos que pueden hacer perder al auditor la imparcialidad. Entre ellos, destacar los que afectan a los riesgos de auto revisión, de familiaridad o de interés propio.
- Se determina que el auditor debe comunicar la concurrencia de las circunstancias que amenacen la independencia, sin perjuicio de que se reconoce a los responsables de las entidades auditadas la posibilidad de comunicar estas circunstancias a la IGAE para que ésta las valore y adopte las decisiones oportunas.

Por otra parte, la estructuración del control y las facultades de los controladores contenidas en las Resoluciones de 30 de julio de 2015 referidas a control financiero permanente y auditoría pública estructuran un marco contextual claro en la protección de la independencia.

Este conjunto de normas constituyen el marco regulatorio previo a la Resolución pero era necesario adaptarlo a las peculiaridades de un órgano de control tan diverso como la IGAE por las razones planteadas anteriormente.

### **3. Regulación de otros contextos de control, referencia a la auditoría de cuentas**

El ámbito más próximo al que nos encontramos es el de la auditoría de cuentas que ejercita el sector privado, el cual se ha dotado en los últimos años de un complejo sistema de protección de su independencia para organizar sus relaciones no menos complejas con el auditado tratando de mantener en equilibrio el binomio auditado-cliente. Las razones que justifican los mecanismos que regulan la independencia del auditor privado son igualmente aplicables a los controladores públicos, con diversos matices.

El auditor privado de estados financieros tiene por objetivo, de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría (NIA-ES-200):

- a) *la obtención de una seguridad razonable de que los estados financieros en su conjunto están libres de incorrección material, debida a fraude o error, que permita al auditor expresar una opinión sobre si los estados financieros están preparados, en todos los aspectos materiales, de conformidad con un marco de información financiera aplicable; y*
- b) *la emisión de un informe sobre los estados financieros, y el cumplimiento de los requerimientos de comunicación contenidos en las NIA-ES, a la luz de los hallazgos del auditor:*

Por su parte, el auditor público tiene objetivos más amplios que la verificación de los estados financieros, así, siguiendo el artículo 142 de la LGP:

- a) *Verificar el cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a la gestión objeto del control.*
- b) *Verificar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas, y su fiel y regular reflejo en las cuentas y estados que, conforme a las disposiciones aplicables, deba formar cada órgano o entidad.*
- c) *Evaluar que la actividad y los procedimientos objeto de control se realiza de acuerdo con los principios de buena gestión financiera y, en especial, los previstos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.*
- d) *Verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto en los Presupuestos Generales del Estado.*

Estas diferencias de objetivos no son óbice para que la finalidad de ambos tipos de control sea la misma, que es dotar de fiabilidad a la información emitida por el auditor sobre las actividades y estados financieros presentados por los administradores y gestores de las sociedades o las entidades.

Sin perjuicio de que, para el auditor público esta preocupación no ha sido menor que para el privado, su sistema regulatorio ni resulta tan complejo ni se ha concentrado tanto en el tiempo; por el contrario, se ha ido estableciendo mediante leyes que dejan muy claras las potestades, los límites de las partes implicadas y las materias objeto de control, mediante la estructuración de un cuadro competencial preciso y objetivo tanto al propio sujeto auditor como a la materia financiera.

A su vez, para que pueda generar confianza debe establecerse una garantía que de la actuación del auditor es independiente y que las actuaciones se realizan conforme a unas normas aceptadas y conocidas.

No hay que obviar que tanto IFAC (asociación privada de auditores) como la Unión Europea han considerado básico que la independencia se garantice en este sector dado que *«la independencia de los auditores de cuentas es fundamental para la confianza pública en la fiabilidad de los informes que éstos emiten. Añade credibilidad a la información financiera publicada y añade valor ante inversores, acreedores, empleados y otros interesados de las sociedades de la UE»*.

Por las razones indicadas, la regulación de la independencia en el ámbito de la auditoría de cuentas ha sido ampliamente desarrollada, pudiendo citar, a modo de ejemplo las siguientes regulaciones recientes:

- Código Ético de IFAC
- Directiva 2014/56/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2006/43/CE relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas anuales consolidadas.
- Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas.

En estas normas, se establecen mecanismos que protegen a los auditores de cuentas de la emisión de informes sin los requerimientos de independencia exigibles por la normativa. Ello implica el establecimiento de forma obligatoria, en el caso español, de un conjunto de procedimientos para los auditores de cuentas que podrán ser valoradas por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas para cada trabajo.

Son destacables las siguientes normas previstas en la norma española, sin ánimo de exhaustividad:

1. Causas de incompatibilidad: se definen un conjunto de circunstancias que impiden el ejercicio de la auditoría de cuentas por falta de independencia. Entre ellas, aquellas que afectan a los riesgos de interés propio –como la tenencia de instrumentos financieros de la auditada–, los riesgos de auto revisión –prestación de servicios de preparación de estados financieros–, o riesgos de familiaridad, entre otros.
2. Prohibiciones posteriores a la finalización del trabajo de auditoría: se limita para los auditores la posibilidad de formar parte de los órganos de administración en la entidad auditada durante un año posterior a la finalización de los trabajos de auditoría de cuentas.
3. Limitación del ejercicio de la auditoría de cuentas por razón de honorarios percibidos de una misma entidad.
4. Rotación de los auditores: definición de reglas para la continuidad del auditor de cuentas en una misma sociedad auditada, así como para sus auditores principales responsables de los trabajos.
5. Obligación de disponer de procedimientos para analizar la existencia de riesgos que menoscaban su independencia, que sin ser supuesto de incompatibilidad pueden tener riesgo.
6. El establecimiento de una lista de servicios prohibidos, otros permitidos y otros que son permitidos con una serie de condiciones.
7. Régimen sancionador por incumplimientos en materia de independencia.

Como se puede observar, la regulación es profusa y el conjunto de medidas para evitar los riesgos de amenaza a la independencia del auditor son significativas pero, en el caso del auditor público, existen diferencias que obligan a adaptar estas medidas a las circunstancias específicas.

Estas diferencias han caracterizado el contenido de la Resolución y se pueden centrar en las siguientes:

1. Los honorarios del auditor de cuentas son abonados por el auditado, que además puede solicitar otro tipo de servicios retribuidos al auditor o a sociedades relacionadas con éste. Además, el auditado puede seleccionar al auditor dentro de las diversas sociedades de auditoría o auditores de cuentas, inscritos en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas (ROAC).

Este hecho origina la primera sombra sobre la independencia del auditor de cuentas que, por otra parte, no se produce en el auditor público dado que la obligación del auditor es de carácter legal y, por otra parte, el presupuesto del auditor público no depende del órgano auditado.

2. Las salvaguardas regulatorias previas a estas normas para el auditor privado son inferiores que para el público ya que éste dispone del marco normativo que regula el funcionamiento de la función pública, en los sujetos activos (funcionarios y empleados públicos), en los sujetos pasivos del control (la entidades contraladas) y gran parte de las operaciones financieras objeto de la materia controlada, por lo que no es necesaria una regulación tan profusa ni determinadas medidas previstas que en gran parte además serían innecesarias.
3. El órgano público, como consecuencia de la atribución legal, no puede dejar de realizar la actuación de control en casos de falta de independencia, como si ocurre en el sector privado (rechazo del encargo).

#### 4. La Resolución de la IGAE de 20 de septiembre de 2017

Con este contexto general regulatorio y el desarrollo en el ámbito de la auditoría privada, se toma la decisión de elaborar una norma relativa a la protección del principio de independencia del personal controlador de la IGAE.

Como señala la propia exposición de motivos de la Resolución:

*La independencia del personal de la Intervención General en el desarrollo de sus funciones de control es fundamental para asegurar la confianza pública en la fiabilidad de sus resultados e informes y garantizar el exclusivo desarrollo técnico y profesional de las mismas conforme a principios éticos, en especial los de integridad y objetividad.*

*En este sentido, el reconocimiento del principio de independencia no basta por sí mismo, siendo necesario su desarrollo en normas concretas que identifiquen los riesgos y establezcan sistemas internos de salvaguarda y control que garanticen su respeto, evitando al mismo tiempo situaciones y actuaciones que, valoradas por terceros, puedan poner en duda su cumplimiento.*

El principio general de independencia se define limitando que «no podrán participar ni influir, de ninguna manera, en el desarrollo y resultado de las actuaciones de control, aquellas personas que tengan una relación con el órgano o entidad controlado que pueda generar un conflicto de intereses o ser percibida, generalmente, como causante de un conflicto de



*intereses*». Esta definición no es alejada de las previstas en la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas por las razones de semejanza en los objetivos de verificación de la información financiera que comparten todos los auditores.

Esta independencia puede estar amenazada, como señala el apartado cuarto por diversos factores como son el auto revisión, el interés propio, familiaridad o confianza, intimidación, derivados de la existencia de conflictos de intereses o de alguna relación laboral, familiar o de otra clase, ya sea directa o indirecta.

Una aproximación a dichos conceptos puede ser la siguiente:

- Auto revisión: riesgo de no evaluar apropiadamente el resultado de decisiones o servicios prestados con anterioridad en actividades ajenas a las competencias de control de la IGAE.
- Interés propio: riesgo generado por la existencia de un conflicto financiero o de otro tipo, incluido el motivado por la existencia de relaciones o intereses económicos comunes que pueda influir en los trabajos de control.
- Familiaridad o confianza: riesgo generado por la influencia y proximidad excesiva derivada de las características, condiciones y circunstancias de la relación con la entidad controlada y sus órganos de dirección o de gobierno. Se entenderá que dicho riesgo aumenta con la extensión temporal y la proximidad directa de la relación y se resolverá cuando se produzca el cambio de alguna de las partes de dicha relación.
- Intimidación: riesgo generado por la posibilidad de ser disuadido o condicionado por presiones inapropiadas, en particular causadas por la entidad controlada o sus órganos de dirección o gobierno.

Teniendo en cuenta la diversidad de situaciones en las que se puede encontrar el personal controlador, deben diferenciarse dos tipos:

1. Incompatibilidades.
2. Situaciones de riesgo de amenaza a la independencia.

La diferencia entre ellas reside en que las primeras no admiten la aplicación de salvaguardas<sup>3</sup> dado que la propia norma considera que no es posible mitigar o reducir el riesgo a niveles razonables. Es decir, se trata de supuestos en los que se entiende que no se puede garantizar la independencia con ningún tipo de salvaguarda.

La Resolución señala, en su apartado quinto, estos supuestos de incompatibilidad que se adaptan a las propias funciones del personal controlador de la IGAE y son los siguientes:

1. *«En todo caso, debido a las competencias asignadas a los puestos de trabajo de Director de la Oficina Nacional de Auditoría, Subdirector General de Intervención y Fiscalización y Auditores Nacionales Jefes de División de la Oficina Nacional de*

---

<sup>3</sup> Conforme al código IFAC (100.14) *«Las salvaguardas son acciones u otras medidas que pueden eliminar o reducir tales amenazas a un nivel aceptable»*. En el contexto de la Resolución nos vamos a referir a las denominadas salvaguardas en el entorno de trabajo, que se diferencia de las salvaguardas regulatorias que son las que establecen el marco general de actuación.

*Auditoría, los funcionarios que desempeñen estos puestos no podrán tener simultáneamente la condición de miembro del órgano de administración de ninguna de las entidades del sector público que constituyan el ámbito subjetivo de control de la Intervención General de la Administración del Estado.*

*En consecuencia, el personal indicado no podrá aceptar el nombramiento como administrador o deberá renunciar a él en el plazo máximo de un mes desde el nombramiento en dicho puesto de trabajo.*

2. *Existirá incompatibilidad para participar directamente en actuaciones de control en la entidad de que se trate, cuando se tenga o se haya tenido la condición de miembro del órgano de administración o se haya desempeñado un puesto de trabajo de alta dirección o de alto cargo en la entidad objeto de control, en los dos años anteriores al inicio de la actuación de control. También concurrirá esta circunstancia cuando hubiera desempeñado funciones de responsable del área económica financiera o de supervisión o control interno en la entidad objeto de control, en los dos años anteriores al inicio de la actuación de control, cualquiera que sea el vínculo con la entidad.*
3. *Los interventores regionales y territoriales que desempeñen simultáneamente el cargo de Delegado de Economía y Hacienda, serán incompatibles para realizar actuaciones de control en materias propias de la gestión de la Delegación.*
4. *Existirá incompatibilidad para participar directamente en actuaciones de control en las entidades u órganos en las que el personal de control tenga vínculos familiares estrechos con personas que pertenezcan a los órganos de administración o sean altos cargos, desempeñen puestos de trabajo de alta dirección, sean responsables del área económico-financiera o responsables de las funciones de supervisión o control interno en la entidad objeto de control, cualquiera que sea el vínculo que tuvieran con dicha entidad.*

*A efectos de esta Resolución, se entiende por familiares con vínculos estrechos los cónyuges o quienes mantengan análoga relación de afectividad, quienes tengan vínculos de consanguinidad en primer grado y quienes, con independencia del grado, tengan vínculos de consanguinidad y vivan en su hogar durante un período mínimo de un año.*

5. *El personal controlador que esté incurso en una circunstancia de la que derive incompatibilidad deberá comunicarlo inmediatamente a los órganos citados en el apartado séptimo».*

Como se puede observar, los supuestos recogen diversas situaciones que se adaptan a las circunstancias específicas del personal controlador en relación con el origen de los riegos. La justificación es la siguiente:

- a) Situaciones derivadas de las características del puesto de trabajo: determinados puestos de trabajo de la IGAE tienen atribuidas competencias, de forma directa o indirecta, real o potencial, sobre el universo del sector público estatal que se encuentra en el ámbito de control de la IGAE. Por ello, cualquier participación en

los órganos de administración se considera incompatible con los citados puestos de trabajo, no siendo posible su mitigación por salvaguarda alguna. En este punto, conviene recordar que el artículo 8 de la Ley 53/1984 específicamente reconoce que es compatible la pertenencia a un Consejo de administración u órganos de gobierno en representación del sector público con el desempeño de un puesto o cargo público, si bien, como ya se ha avanzado, se ha establecido un régimen más restrictivo que el general.

A modo de ejemplo, la propuesta de actuaciones de control financiero permanente o de auditoría pública para su inclusión en los respectivos planes o la autorización de modificaciones del mismo para la inclusión, modificación de alcance o supresión de un control incompatibiliza al Director de la Oficina Nacional de Auditoría para el desempeño de puestos en órganos de administración, dado que se podría entender como una falta de independencia, en apariencia.

- b) Situaciones derivadas de relaciones anteriores o pertenencia actual a órgano de administración: sin ser una característica específica del puesto de trabajo, el personal controlador no incluido en el apartado anterior puede ser miembro de un órgano de administración de una entidad pública, si bien, será incompatible para realizar cualquier actuación de control sobre esa entidad ya sea porque pertenece al mismo o porque ha pertenecido en los dos últimos años.

Igualmente, se entiende incompatible si se ha desempeñado en los dos años anteriores al inicio de la actuación de control puestos de trabajo en la entidad de alta dirección, alto cargo, responsable del área económico financiera o de supervisión o de control interno.

En estos casos, el riesgo de auto revisión e interés existente se considera no mitigable.

- c) Puestos simultáneos compatibles: existe un supuesto específico que es la asunción por los interventores regionales y territoriales de funciones de Delegado de Economía y Hacienda. En estos casos, la incompatibilidad se circunscribirá a las actuaciones de control sobre actos que se hayan autorizado como Delegado, lo cual es obvio desde el punto de vista de la auto revisión e interés propio.
- d) Extensiones subjetivas del auditor: Otras actuaciones de control debe declararse incompatibles cuando se tenga una relación familiar con un miembro del órgano de administración, con el alto cargo, con el alto directivo, con los responsables del área económico financiera o con el responsable de supervisión o control interno de la entidad sometida a control. Esta situación se extiende a los denominados familiares con vínculos estrechos, que engloba, en consonancia con la LAC, a los cónyuges o quienes mantengan relaciones de análoga afectividad, a los familiares vinculados por consanguinidad en primer grado o, con independencia del grado, los que vivan en el hogar durante un periodo mínimo de un año.

En segundo lugar, se establecen, en el apartado Sexto un conjunto de circunstancias que generan amenazas a la independencia, si bien, por su propia naturaleza, se considera que puede ser razonable la aplicación de salvaguardas que permitan la participación en actuaciones de control sin afectar a la independencia del personal. Estas circunstancias son las siguientes:

1. *Cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias o situaciones en el personal controlador que participe directamente en los trabajos, se deberán ejecutar los procedimientos de evaluación de amenazas a la independencia a los efectos de aplicar, en su caso, las correspondientes salvaguardas:*

*1° Tener vínculos familiares estrechos con personal perteneciente al órgano controlado, distintos de los señalados en el apartado 4 de la anterior disposición quinta.*

*2° Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con los gestores o responsables de la entidad, o tener una cuestión litigiosa con la entidad controlada o con alguno de sus directivos.*

*3° Estar incurso en procesos judiciales penales por hechos cometidos en el ejercicio de actuaciones competencia de la Intervención General de la Administración del Estado. En estos casos los órganos citados en el apartado séptimo ponderarán el tipo de delito imputable.*

*4° Realizar actuaciones de control que afecten a decisiones o trabajos realizados anteriormente en la entidad objeto de control.*

*No se considera amenaza a la independencia la realización simultánea o sucesiva de las distintas modalidades de control competencia de la Intervención General de la Administración del Estado sobre una misma entidad.*

*5° La asistencia a órganos colegiados en la entidad objeto de control, salvo que se cumplan alguno de los siguientes requisitos:*

*i. Actuaciones previstas en la Ley General Presupuestaria y en las demás normas presupuestarias y reguladoras de la gestión económica-financiera del sector público estatal, distintas de las funciones de control del Título VI de la citada Ley, atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado o a sus intervenciones delegadas.*

*ii. Que no tengan un efecto directo o tengan un efecto de poca importancia relativa, por separado o de forma agregada, en las actuaciones objeto de control.*

*iii. Cualesquiera otras actividades derivadas de las competencias asignadas en las leyes que se hagan en el entorno o como complemento de la función interventora o de las actuaciones de control financiero permanente, auditoría pública, control financiero de subvenciones o control de fondos de la Unión Europea.*

*6° Haber tenido una relación laboral con la entidad objeto de control en los dos años anteriores al inicio de la actuación de control.*

2. *La detección de la existencia de los riesgos señalados no excluye la posibilidad de que hubiera otros de similar naturaleza o efectos que también, una vez documentados y descritos de forma precisa, pudieran afectar a la independencia. Sin perjuicio de lo indicado, en ningún caso se considerarán riesgos de carácter genérico o inespecífico cuyo efecto no pueda ser concretado o evaluado.*

Estas circunstancias encuentran su justificación en los siguientes factores:

- a) Familiaridad: el primer supuesto amplía la incompatibilidad por razón de familiaridad definida anteriormente a aquellas situaciones en las que el familiar no ocupa un puesto relevante en la estructura del órgano controlado pero sí ejerce funciones en el mismo. A modo de ejemplo, el desempeño por familiar de un puesto de trabajo específico en el área de personal de la entidad puede requerir una salvaguarda como la atribución dentro del equipo de auditoría de los trabajos de ese área a otro miembro del equipo y la fijación de procedimientos que garanticen la imposibilidad de influir en las actuaciones de control como la no participación en las discusiones del equipo cuando se traten esos asuntos o la fijación de un sistema de supervisión más intenso.
- b) Interés propio 1: la concurrencia de amistad íntima o enemistad manifiesta o la existencia de cuestión litigiosa puede afectar a la independencia del personal controlador. La primera parte es una clásica causa de abstención del procedimiento administrativo (artículo 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) y de ahí su inclusión específica. La segunda parte del enunciado tiene su base también en una causa de abstención del procedimiento administrativo y es básica para garantizar la apariencia de independencia del personal controlador. La relevancia dependerá de la materialidad del litigio.
- c) Interés propio 2: ambos factores pueden concurrir si un miembro del equipo de control mantuvo una relación laboral con la entidad controlada. En este caso, este riesgo se entiende que tiene una extensión temporal de dos años a contar desde el inicio de la actuación de control
- d) Auto revisión: como complemento a la situación de incompatibilidad en esta materia, pueden existir circunstancias en las que, a pesar del periodo de «enfriamiento» de dos años establecido, sigan concurriendo amenazas a la auto revisión e interés propio. Esta circunstancia puede ser habitual si se ha desempeñado un cargo relevante en la entidad controlada y se han adoptado decisiones de alcance temporal amplio o en aquellos casos en que las actuaciones de control tienen un alcance temporal superior a dos años y en esos periodos se desempeñaban esos puestos relevantes en la entidad.

En estas circunstancias no se incluye la realización simultánea o sucesiva de las distintas modalidades de control competencia de la IGAE.

Igualmente, el riesgo de auto revisión puede concurrir por la asistencia a órganos colegiados y las decisiones adoptadas en los mismos, si bien, se limita si concurren algunos de los supuestos establecidos y que están relacionados con el ejercicio de las funciones de la IGAE, al efecto inmaterial o indirecto en las actuaciones de control o se trate de actuaciones en el marco de órgano colegiados relacionados o complementarios a las actuaciones de control en sus diversas modalidades.

La diversidad de situaciones que se pueden producir en las relaciones controlador-controlado no permiten considerar que la enumeración realizada sea un *numerus clausus*. Por esta razón, el apartado dos deja abierta la posibilidad a situaciones que puedan, en función, por ejemplo, de la modalidad de control, constituir un riesgo que amenace la independencia. En este sentido, por ejemplo, la Instrucción de la Oficina Nacional de Auditoría 01/2018

sobre protección de la independencia en los trabajos de auditoría pública, control financiero permanente, control financiero de subvenciones y control de fondos europeos, ha ampliado determinados supuestos adaptándolo a estas tipología de control. A modo de ejemplo:

- Ampliación del supuesto de vínculos familiares no estrechos (adicionando la consanguinidad hasta cuarto grado o afinidad hasta segundo grado) en los supuestos de altos cargos, altos directivos, responsables económico financieros, responsables de supervisión o control interno o miembros de los órganos de administración.
- Especificación del supuesto de auto revisión a la preparación de estados financieros, de registros contables o servicios de contabilidad por la propia formación del personal auditor.
- Especificación del supuesto de servicios de valoración.
- Extensión de la concurrencia de circunstancias que suponen riesgo de amenaza a la independencia a entidades vinculadas con la entidad objeto de control.

En estas enumeraciones puede llamar la atención la ausencia de circunstancias que son objetivamente causa de riesgo como puede ser la aceptación de regalos, favores o servicios en condiciones ventajosas o la aceptación de trato de favor o situaciones que impliquen privilegios o ventajas injustificadas, si bien, éstas actuaciones ya se regulan como principio de conducta o ético, respectivamente, en el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por lo que no se ha citado en esta norma.

Por otra parte, la Resolución tiene por objeto no solo citar los supuestos de incompatibilidad o las circunstancias que generan amenazas a la independencia, sino que también *«establece los mecanismos básicos que permiten detectar e identificar las amenazas a la independencia, sin perjuicio del posterior desarrollo adaptativo a las distintas modalidades de control que puedan realizar los órganos responsables de velar por el cumplimiento de este principio de independencia en los diferentes tipos de control ejercidos por la Intervención General de la Administración del Estado»*.

Estos mecanismos básicos, en consonancia con las mejores prácticas se basan en autoevaluaciones realizadas por el personal controlador, tal y como señala el punto 2 del apartado Cuarto, si bien, la periodicidad y procedimientos que se definan en función del tipo de control. Asimismo, obliga a documentar estos análisis en función de las instrucciones que se dicten para cada tipo de control, lo que habilitará la posibilidad de practicar un control de calidad sobre el cumplimiento de los requerimientos de independencia en los trabajos y de esta forma poder seguir perfeccionando el sistema con sucesivas elaboraciones técnicas.

En el caso de incompatibilidad se prescribe la obligación de comunicación inmediata del personal controlador en quien concurra a los órganos responsables de cada tipo de control, es decir, a la Oficina Nacional de Auditoría o a la Subdirección General de Intervención y Fiscalización.

Bajo ese principio de adaptabilidad de los procedimientos a las diversas modalidades de control ejercido por la IGAE, el apartado séptimo atribuye a los órganos citados anteriormente, la definición de *«los procedimientos que permitan detectar e identificar la concurrencia*

*de amenazas a la independencia así como evaluar si la independencia de personal queda comprometida».*

Asimismo, atribuye la definición de «medidas de salvaguarda que permitirán mitigar o reducir el riesgo de comprometer la independencia o, si ello no fuera posible, acordará la no participación del personal afectado en las actuaciones de control», es decir, determinará la existencia de una incompatibilidad del personal.

En el aspecto procedimental, el apartado noveno establece las pautas a seguir que serán las siguientes:

- Análisis de la situación por el propio personal controlador
- Comunicación inmediata en caso de concurrencia de amenaza a los siguientes actores:
  - Si concurre en personal del órgano de control se comunicará, en función del órgano al que pertenezca, al titular de la intervención delegada, regional o territorial, a la Subdirección General de Intervención y Fiscalización o al Auditor Nacional Jefe de División de la Oficina Nacional de Auditoría. Éste adoptará las medidas necesarias para que la participación quede suspendida y elaborará una memoria en la que exprese su opinión sobre la relevancia de las circunstancias y las posibles medidas propuestas para mitigar o reducir el riesgo. Esta elevación está condicionada a que no exista una seguridad razonable de que las salvaguardas propuestas son suficientes para garantizar que las amenazas quedan mitigadas o eliminadas. En caso contrario, deberá elevarlo a los órganos responsables. Este esquema reproduce el modelo establecido en las NIAS. (NIA-ES 220)
  - Si concurre en los titulares de la intervención delegada, regional o territorial o en los Auditores Nacionales Jefes de División, la comunicación se realizará al Director de la Oficina Nacional de Auditoría o al Subdirector General de Intervención y Fiscalización, en función del tipo de control en el que surjan las circunstancias.
  - Si concurre en el Director de la Oficina Nacional de Auditoría o al Subdirector General de Intervención y Fiscalización, la comunicación se realizará al titular de la Intervención General de la Administración del Estado.

No obstante, la autoevaluación no es la única fuente de inicio de estas actuaciones ya que pueden provenir de circunstancias apreciadas directamente por el superior jerárquico e incluso, como ya preveían las NASP, de comunicaciones que tengan su origen en los responsables de las unidades u órganos objeto de control.

En estos casos, si aprecian que las causas concurren en el personal controlador, lo comunicarán al responsable de la actuación de control de forma motivada y documentada, que lo podrá en conocimiento de la IGAE a través de los órganos responsables. Si las causas se apreciaran en los titulares de los órganos de control, se pondrá en conocimiento de la IGAE por conducto del Subsecretario o del Presidente de la entidad.

Además, la Resolución establece el deber de colaboración con los órganos responsables así como el derecho de acceso a la información o documentación en el ejercicio de las funciones de protección de la independencia.

Por último, no me gustaría finalizar este artículo sin remarcar la necesidad de que los órganos de control públicos se doten de mecanismos que el ciudadano pueda percibir como garantes de una independencia real en el ejercicio de una función de control de calidad. En esta línea, esta norma de independencia y una mayor difusión de los resultados de los controles espero que sean útiles para la recuperación de la confianza en la gestión de los recursos públicos.