

La Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos para el año 2015, en el proceso de refuerzo del control de la IGAE: comprobación material del gasto, seguimiento de los informes de control por el Consejo de Ministros y control de los procesos automatizados

JOSÉ CARLOS ALCALDE HERNÁNDEZ
Interventor General de la Administración del Estado
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Resumen

La Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015, nuevamente contiene una serie de disposiciones promovidas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), concretadas en diversas modificaciones de la Ley 47/2003, de 17 de noviembre, General Presupuestaria, que continúan la línea de acción de los últimos años dirigida a potenciar desde el punto de vista normativo las dos funciones básicas de la IGAE, cuya integración y ejercicio coordinado es su razón de ser y fundamento: contabilidad y control, tal y como tuve ocasión de explicar en anterior artículo relativo a las reformas de la Ley de Presupuestos de 2012.

En lo que se refiere a las reformas introducidas en la Ley de Presupuestos del Estado para 2015, deben destacarse especialmente tres concretas, de las que las dos primeras de una manera incidental tienen relación con dos cuestiones relevantes en el ejercicio de la función de control de la IGAE y que de un modo u otro se han ido suscitando a lo largo de su dilatada historia al servicio de la Hacienda Pública y la tercera con la adaptación de la función de control a las posibilidades que hoy en día ofrece a la gestión pública la utilización de medios informáticos. En un cuarto epígrafe se mencionarán el resto de disposiciones.

- I. La comprobación material de los gastos (como superación de una revisión puramente formal).
- II. La eficacia y utilidad de los informes de control “a posteriori” (hoy de control financiero permanente y de auditoría pública).
- III. Adaptación del control de la IGAE a la realidad informática de la gestión controlada.
- IV. Otras disposiciones

I. La comprobación material

Las apreciaciones sobre el alcance del control interventor, o en un sentido amplio, sobre si dicho control debe limitarse a aspectos formales o documentales (el “expediente”)

o extenderse a los aspectos materiales o sustantivos de la gestión (la “realidad”), hoy en día deben considerarse superadas pero, en la trayectoria dilatada de la IGAE no han dejado de presentar discusiones, en ocasiones enconadas con derivaciones de transcendencia fundamental por ejemplo en cuanto a la sujeción al control de la IGAE, aunque hoy nos pueda sorprender, de las empresas públicas y/o de los beneficiarios de subvenciones. Todas estas cuestiones se han resuelto de forma decidida en el desarrollo progresivo de las funciones de control de la IGAE y fundamentalmente con un argumento decisivo que debe tenerse en cuenta en posibles polémicas similares futuras y que constituye en esencia el mayor valor o acervo “histórico” o genético de la IGAE: **el trabajo efectivo y dedicado en el desarrollo de las funciones** frente a alternativas más o menos teóricas que, en el fondo, tan solo planteaban (o plantean) argumentos corporativos o de competencias “institucionales” de carácter negativo (de impedir que otros hagan).

El mayor exponente de estas discusiones a las que se hace referencia puede encontrarse en la “Deliberación del Proyecto de Ley General Presupuestaria”, elaborada por el profesor Álvaro Rodríguez Bereijo y publicada en la Revista “Crónica Tributaria” n.º 17/1976 y el resultado de ellas fue una referencia en cierto modo indirecta o no concluyente a la comprobación material al tratar de la función interventora en el artículo 93.2.d. de la Ley de 1977, que se refería a la “inversión o empleo de las cantidades destinadas a obras, suministros, adquisiciones o servicios, que comprenderá el examen documental”, como contenido de la función interventora

La cuestión fue objeto inmediatamente de un análisis doctrinal riguroso y preciso por el insigne interventor Santiago Herrero Suazo ¹ pero en todo caso el fruto de esas discusiones dejó un texto legal oscuro que de algún modo fue continuado por la vigente Ley General Presupuestaria de 2003 [artículo 150.2.b)] y que ahora la reforma de la Ley de Presupuestos de 2015 (casi cuarenta años después) puede decirse que zanja definitivamente y **pone en su lugar normativo adecuado** al pasar ya la Ley General Presupuestaria claramente a definir la comprobación material como elemento integrante de la función interventora. Ciertamente el objeto directo de la reforma no ha sido éste (definir a nivel legal y sin dudas ni ambages la función, lo que en todo caso tanto antes de 1977 como ahora quedaba claro a nivel reglamentario) pero permítaseme que destaque esta consecuencia indirecta siquiera sea como reconocimiento a los que, tanto doctrinalmente como, y sobre todo, con su buen quehacer y trabajo permanente han consolidado durante todos estos años su ejercicio.

Así pues, el objeto inmediato de la reforma ha sido ante todo sentar las bases para una potenciación e **incremento de las tareas de comprobación material** desde el convencimiento de la actual dirección de la IGAE de que ello es un elemento clave para, en la situación actual de cuestionamiento de la gestión pública, incrementar su regularidad y corrección y evitar o reducir actuaciones irregulares o incluso fraudulentas. En esta línea ha de situarse además la reforma que en el mismo sentido efectúa el reciente Real Decreto 109/2015, de 20 de febrero, de modificación del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que

¹ Santiago Herrero Suazo. “La Ley General Presupuestaria y el Control”. Hacienda Pública Española número 44/1977.

se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la IGAE. Todo ello conjuntamente posibilita esa potenciación en dos sentidos:

- Al delimitar las responsabilidades tanto de la intervención como de sus asesores.
- A posibilitar la utilización intensiva y extensa de los medios, escasos, a disposición de la IGAE.

La base de esta reforma, no de ampliación o de nueva regulación, sino de impulso y potenciación, es pues la modificación del artículo 150 de la LGP con la inclusión de un **nuevo apartado 3** dedicado específicamente a la comprobación material de la inversión.

“3. En la intervención material se comprobará la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.

La intervención de la comprobación material de la inversión se realizará, en todo caso, concurriendo el representante de la Intervención General y, en su caso, el asesor designado, al acto de comprobación de la inversión de que se trate.

La responsabilidad del representante de la Intervención General y, en su caso, asesor designados se valorará de forma proporcional a los medios personales y materiales disponibles para efectuar el acto de comprobación. Dicha responsabilidad no alcanzará a aquellos defectos o faltas de adecuación de la inversión realizada que no den lugar a resultado tangible, susceptible de comprobación, o aquellos vicios o elementos ocultos, imposibles de detectar en el momento de efectuar la comprobación material de la inversión.

En los supuestos en los que no se haya designado asesor técnico, por no considerarlo necesario o resultar imposible, la responsabilidad exigible al representante designado quedará limitada a los aspectos y deficiencias que se puedan detectar atendiendo a la diligencia media exigida a los profesionales de la Administración que no requieren una cualificación técnica en un sector específico objeto de la inversión para el desempeño de las funciones asignadas a su puesto de trabajo.”

El precepto introducido define e incorpora por primera vez en una norma con rango de Ley, la comprobación material de la inversión como modalidad de ejercicio de la función interventora, que se desarrolla en paralelo al acto de recepción por el cual la Administración contratante verifica la realización de la prestación objeto de contratos o encomiendas de gestión.

Este nuevo apartado tendría como antecedente inmediato el artículo 28 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, que desarrolla el régimen de control interno ejercido por la IGAE, y se enmarca dentro de un **conjunto de reformas** llevadas a cabo en este último periodo que igualmente han tenido como objeto **intensificar el número de designaciones** y aplicar el resultado de la experiencia a la mejora del procedimiento de designación de representantes de la Intervención para acudir a los actos de intervención de comprobación material y de seguimiento.

Entre ellas, con carácter previo a la modificación legal analizada, en febrero de 2013 se aprobó un **nuevo procedimiento de muestreo** con la finalidad de intensificar las designaciones, modificando los umbrales por encima de los cuales se designaría en todo caso, sin aplicar técnicas de muestreo; se establecieron intervalos de designación diferentes en función del

tipo de inversión, incrementando para el grupo de suministros y servicios susceptibles de recepción; y se **incrementaron las designaciones directas** para determinados contratos ante el riesgo que representaban.

Posteriormente, ya en el año 2014 se produjo una **reforma en el procedimiento de designación de asesores**. El nuevo sistema, atiende por una parte la demanda realizada desde los distintos centros que participan actualmente en estas labores de asesoramiento para revisar el procedimiento y sobre todo tiene la finalidad de ampliar el número reducido de funcionarios que realizan estos trabajos. Además, las reformas en el ámbito de las labores de asesoramiento se complementan con la creación de una **nueva unidad técnica** adscrita a la Intervención para efectuar, entre otras funciones, parte de estas labores de asesoramiento técnico.

Establecido este nuevo marco legal, las reformas normativas en relación a las actuaciones de intervención de la comprobación material de las inversiones, se han completado ya en este ejercicio 2015 con la modificación del artículo 28, anteriormente citado y que hasta el momento constituía la regulación reglamentaria de estas actuaciones por el Real Decreto 109/2015, y que se completará con las resoluciones y circulares del Interventor General necesarias en desarrollo de las anteriores. En la citada reforma reglamentaria:

- a) Se define con mayor precisión el ámbito objetivo al que se extiende la comprobación material de la inversión, que afecta **no sólo a contratos** de obras, servicios y suministros, sino también a las **encomiendas de gestión** o encargos que tengan por objeto estas prestaciones.
- b) Asimismo, se completan determinados aspectos relativos a la **labor de asesoramiento** en cuanto a su alcance y deber colaboración.
- c) Por último, se deja constancia de los efectos que conlleva tanto la **omisión de la Intervención de la comprobación material** de la inversión que hubiera sido acordada por el Interventor General, como el supuesto en que resultando preceptiva la solicitud de representante a la Intervención General, ésta no se hubiera realizado. En ambos casos, dicha omisión impide que pueda reconocerse la obligación, tramitarse el pago o intervenir favorablemente las actuaciones hasta que se subsane dicha omisión en los términos previstos por el artículo 156 de la Ley General Presupuestaria, y ello, sin perjuicio de las responsabilidades a que, en su caso, pudieran derivarse a tenor de lo dispuesto en la Ley 19/2013.

II. Seguimiento de los informes de control financiero y auditoría pública

Frente al carácter “externo” que en su momento tuvo la discusión recordada en el punto anterior, en este segundo caso la reforma se sitúa en un nivel de diálogo o inquietud de carácter interno o profesional, pero no por ello menos intenso y profundo: la necesidad de establecer **procedimientos y mecanismos que aseguren la utilidad y eficacia de estos informes**, que resultan necesarios frente a la eficacia directa y cuasi automática del control previo

fundada en la fuerza del reparo suspensivo y su carácter procedimental con el mecanismo de seguridad que implica la intervención del pago.

Prácticamente desde el comienzo de esta modalidad de control (gracias esta vez al impulso de la propia Ley de 1977) se suscitó esta discusión², respecto de la que se han intentado diversas respuestas normativas, pues a diferencia de la función interventora, donde el carácter suspensivo de los reparos dota a esta modalidad de control de una naturaleza preventiva, en el control financiero permanente y en la auditoría pública la eficacia ha dependido directamente, en una primera etapa, de la voluntad de los órganos gestores destinatarios de los informes.

Un primer paso en la dirección de tratar de mejorar la eficacia de estos controles posteriores, tratando de inducir en los órganos gestores la puesta en práctica de medidas derivadas de las conclusiones y recomendaciones de los informes fue a través del Real Decreto 2188/1995, que regula el régimen de control interno, que creó el marco procedimental necesario para la elaboración y remisión de los informes (los “**destinatarios**”), y se configuraron los **informes generales al Consejo de Ministros**.

La experiencia de su aplicación aconsejó la aprobación, a través del Real Decreto 339/1998, de una reforma puntual del reglamento de control interno, que introdujo una regulación de las medidas a adoptar por el órgano gestor para la corrección de las deficiencias o irregularidades detectadas. Así se estableció que los **órganos gestores deberían de comunicar** al órgano de control las medidas que se hubieran adoptado para solucionar las deficiencias puestas de manifiesto y, en su caso, el grado de cumplimiento de los plazos establecidos en sus alegaciones. En el caso de que dichas medidas no fueran adoptadas o no se cumplieran los plazos establecidos, el órgano de control lo pondría en conocimiento de la IGAE a los efectos de la elaboración de un “**informe de actuación**”. Este sistema se recogió después por la Ley General Presupuestaria de 2003 en su artículo 161.

Estos mecanismos de seguimiento de las irregularidades detectadas en los informes pretendían, por una parte, un compromiso para los órganos gestores, que debían comunicar al órgano de control sus actuaciones para subsanar las debilidades reflejadas en el informe, y, por otra, implicaban también un compromiso para el órgano de control para recabar tales comunicaciones y poner en marcha los informes de actuación de no cumplirse las medidas adecuadas.

Del contenido de los informes generales al Consejo de Ministros, previstos en los artículos 146.1 y 166.3 de la LGP, en los que se señalan los resultados más significativos de la ejecución de los planes anuales de control financiero permanente y de auditoría pública de cada ejercicio, se desprende la necesidad de introducir nuevos instrumentos que contribuyeran eficazmente en la consecución del objetivo final, que no es otro que la mejora de la gestión económico financiera del sector público. Así, dichos informes generales, reflejan salvedades y debilidades ya señaladas en ejercicios anteriores. Reiteración que es, indicativa de la inacción de los órganos gestores ante lo recogido en los informes emitidos por la IGAE y en

² Vid. los artículos de José Agustín Ferrín Gutiérrez y José Carlos Alcalde Hernández en la Revista Presupuesto y Gasto Público n.º 12 de su primera etapa y n.º 1 de su segunda época.

definitiva de una solución insatisfactoria en la aplicación del procedimiento de los “informes propuesta”.

Resultaba por lo tanto necesario reforzar el sistema de seguimiento de la corrección de las debilidades puestas de manifiesto y requerir de los órganos gestores un compromiso más activo en la adopción de las medidas correctoras precisas y en el establecimiento de un calendario para solucionar las deficiencias puestas de manifiesto y por ello el Consejo de Ministros aprobó el de 20 de diciembre de 2013 un Acuerdo, por el que se establecía un nuevo sistema de seguimiento periódico al establecer la necesidad de que cada Departamento ministerial elabore un Plan de Acción que determine las medidas a adoptar para subsanar las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos que se pongan de manifiesto en los informes globales de control financiero permanente y en los informes de auditoría pública correspondientes a la gestión del propio departamento y de las entidades adscritas o dependientes al mismo.

Nos encontramos, por tanto, en el ejercicio 2014, con la coexistencia de dos sistemas de corrección de debilidades: por una parte, un sistema de informes de actuación, configurado de forma singular y puntual, y, por otro, el nuevo modelo que introdujo los Planes de Acción, configurado este último como un mecanismo general y periódico de la elaboración de planes de acción; el mantenimiento paralelo de dos instrumentos de corrección de debilidades podría dar lugar a disfunciones, por lo que se consideró necesario dar nueva redacción a los artículos 146, 161 y 166 como se explica a continuación:

a) Nueva redacción del artículo 146 de la Ley General Presupuestaria

La redacción anterior del punto primero del artículo 146 de la Ley General presupuestaria, señalaba que la IGAE remitirá anualmente al Consejo de Ministros un informe general con los resultados más significativos de la ejecución del plan anual de control financiero permanente y del plan anual de Auditorías de cada ejercicio.

La modificación propuesta incorpora al clausulado de la Ley General Presupuestaria la obligación de informar al Consejo de Ministros de las medidas que se adopten, a través de los planes de acción que deben elaborar los departamentos, para corregir las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos que se pongan de manifiesto en los informes de control financiero permanente y auditoría pública elaborados por la IGAE, obligación que había sido establecida en el punto 4 del Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de diciembre de 2013.

Igualmente se ha considerado necesario que el contenido de los informes generales no se reserve solo a los principales resultados derivados de las actuaciones de control financiero permanente y auditoría pública, sino que pueda incorporar en su caso resultados relevantes que se deduzcan de las otras actuaciones de control que tiene encomendadas la IGAE, tales como el control financiero de ayudas y subvenciones públicas, el control de fondos comunitarios o la función interventora.

Por otro lado, con el objetivo de reforzar los principios que consagra la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se incorpora legalmente como obligación permitir el público conocimiento de los principales resultados del control de la IGAE, a través de la adecuada difusión de los informes generales en su página web.

Resultado de todas estas modificaciones, es la siguiente redacción:

“Artículo 146. Informes generales de control.

1. La Intervención General de la Administración del Estado presentará anualmente al Consejo de Ministros a través del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas un informe general con los resultados más significativos de la ejecución del Plan anual de Control Financiero Permanente y del Plan anual de Auditorías de cada ejercicio.

El informe general incluirá información sobre la situación de la corrección de las debilidades puestas de manifiesto en los informes de control financiero permanente y auditoría pública, a través de la elaboración de los planes de acción a que hacen referencia los artículos 161 y 166 de esta Ley.

El contenido del informe podrá incorporar también información sobre los principales resultados obtenidos en otras actuaciones de control, distintas del control financiero permanente y la auditoría pública, llevadas a cabo por la Intervención General de la Administración del Estado.

2. Los informes generales de control, una vez presentados al Consejo de Ministros, serán objeto de publicación en la página web de la Intervención General de la Administración del Estado.

3. La Intervención General de la Administración del Estado podrá elevar a la consideración del Consejo de Ministros a través del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas los informes de control financiero permanente y de auditoría que, por razón de sus resultados, estime conveniente anticipar su conocimiento.”

b) Nueva redacción al artículo 161 de la Ley General Presupuestaria

La anterior redacción del artículo 161 de la Ley General Presupuestaria preveía la formulación por la IGAE de los denominados “informes de actuación”; este mecanismo de corrección de debilidades a través de informes de actuación, configurado de forma singular y puntual, se modificó con el mecanismo general y periódico de la elaboración de planes de acción que establece el Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de diciembre de 2013, y que en definitiva supone involucrar directamente al superior órgano de la Administración en el seguimiento de las correcciones.

El mantenimiento paralelo de dos instrumentos de corrección de debilidades hubiera podido dar lugar a disfunciones, por lo que se ha considerado necesario sustituir la redacción del artículo 161, por el contenido de lo previsto en el mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros, dotándole de rango legal e integrando la corrección de debilidades y su seguimiento en el sistema de control interno que diseña la Ley General Presupuestaria.

“Artículo 161. Planes de acción y seguimiento de medidas correctoras.

1. Cada departamento ministerial elaborará un Plan de Acción que determine las medidas concretas a adoptar para subsanar las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos relevantes que se pongan de manifiesto en los informes de control financiero

permanente elaborados por la Intervención General de la Administración Estado, relativos tanto a la gestión del propio departamento como a la de los organismos y entidades públicas adscritas o dependientes y de las que ejerza la tutela.

2. *El Plan de Acción se elaborará en el plazo de 3 meses desde que el titular del departamento ministerial reciba la remisión semestral de los informes de control financiero permanente y contendrá las medidas adoptadas por el departamento, en el ámbito de sus competencias, para corregir las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos que se hayan puesto de manifiesto en los informes remitidos por la Intervención General de la Administración del Estado y, en su caso, el calendario de actuaciones pendientes de realizar para completar las medidas adoptadas. El departamento deberá realizar el seguimiento de la puesta en marcha de estas actuaciones pendientes e informar a la Intervención General de la Administración del Estado de su efectiva implantación.*

3. *El Plan de Acción será remitido a la Intervención General de la Administración del Estado, que valorará su adecuación para solventar las deficiencias señaladas y en su caso los resultados obtenidos, e informará al Consejo de Ministros en el siguiente informe general que se emita en ejecución de lo señalado en el artículo 146.1 de la presente Ley.”*

c) Nueva redacción al artículo 166 de la Ley General Presupuestaria

De forma análoga a lo expuesto en el apartado anterior, la nueva redacción de este artículo aplica el sistema indicado a los informes de auditoría pública del artículo 166 de la Ley General Presupuestaria.

“Artículo 166. Informes de auditoría.

1. *Los resultados de cada actuación de auditoría pública se reflejarán en informes escritos y se desarrollarán de acuerdo con las normas que la Intervención General de la Administración del Estado apruebe, las cuales establecerán el contenido, destinatarios, y el procedimiento para la elaboración de dichos informes.*

2. *En todo caso, los informes se remitirán al titular del organismo o entidad controlada, al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y al del departamento del que dependa o al que esté adscrito el órgano o entidad controlada. Los presidentes de los organismos públicos, sociedades mercantiles estatales, fundaciones del sector público estatal y resto de entes públicos estatales, que cuenten con Consejo de Administración u otro órgano de dirección colegiado similar o con comité de auditoría, deberán remitir a los mismos los informes de auditoría relativos a la entidad.*

No obstante, cuando los informes se refieran a las Mutuas de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, los informes se remitirán al titular de la misma y al órgano de dirección y tutela.

3. *Lo establecido en el artículo 161 sobre la elaboración de planes de acción derivados de las actuaciones de control financiero permanente, será asimismo aplicable a los informes de auditoría pública.*

4. *Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior respecto a la determinación de los destinatarios de los informes, los de auditoría de cuentas anuales se rendirán en todo caso al Tribunal de Cuentas junto con las cuentas anuales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 139 de esta ley.*

5. *Anualmente la Intervención General de la Administración del Estado remitirá al Consejo de Ministros, de acuerdo con el procedimiento reglamentariamente establecido, un informe resumen de las auditorías de cuentas anuales realizadas, en los que se reflejarán las salvedades contenidas en dichos informes, y se dará información sobre las medidas adoptadas por los órganos gestores para solventar las salvedades puestas de manifiesto en ejercicios anteriores.”*

Para finalizar y en resumen, tres aspectos deben considerarse importantes a tener en cuenta en lo que se refiere a esta profunda reforma:

- El sistema de los “informes propuesta” introducido en el Real Decreto 339/1998 en la práctica se ha manifestado claramente insuficiente. Desde su incorporación hace ya más de 15 años los informes efectuados en su aplicación han sido prácticamente irrelevantes en número (la Oficina Nacional de Auditoría tan sólo ha podido suministrar información de los emitidos desde 2011) y solo en una ocasión se recuerda el planteamiento de asuntos a resolver por el Consejo de Ministros.
- El sistema no debe entenderse totalmente derogado, pues los artículos del citado Real Decreto de control deberán aplicarse sobre todo en lo que se refiere a las irregularidades con perjuicio económico para la Hacienda Pública, lo que se aclarará en las correspondientes Circulares.
- El sistema implicaba de algún modo un desplazamiento incorrecto de la responsabilidad del impulsar las correcciones al órgano de control cuando en buena lógica de funcionamiento tal responsabilidad debería ser fundamentalmente del órgano controlado y a ello responde el marco legal que se implanta decididamente a partir de 2015 que en definitiva asegura un conocimiento y seguimiento continuo y general por el Consejo de Ministros.

III. Control de la IGAE y nuevas tecnologías (nueva redacción apartado 2 del artículo 142 de la Ley General Presupuestaria)

En este caso la modificación introducida tiene como objetivo adaptar el ejercicio de los distintos tipos de control que viene ejerciendo la IGAE a las necesidades derivadas de la posible implantación de **procedimientos de gestión de gasto público** instrumentados y formalizados **a través de actuaciones automatizadas**, de acuerdo con la normativa aplicable a este tipo de actuaciones.

El creciente impulso de la Administración Electrónica ha puesto de manifiesto la probabilidad de actuaciones automatizadas en determinados procedimientos de gestión de gasto público, principalmente en aquellos en los que el nacimiento de la obligación para la

Hacienda Pública puede tener su origen en norma legal que determina las circunstancias cuya concurrencia, una vez verificada, da lugar al reconocimiento del derecho a favor de un tercero, si bien su exigibilidad puede estar condicionada a otros requisitos, entre ellos la existencia de crédito adecuado y suficiente.

La experiencia adquirida por esta Intervención General en los últimos años en los que se ha producido un incremento de actuaciones a través de medios electrónicos, ha puesto de manifiesto la necesidad de regular a nivel legal, de una parte, la habilitación legal para ajustar los mecanismos de control sin interrupción de la gestión; y de otra parte, los requerimientos preceptivos que en todo caso han de darse antes de la implantación de este tipo de procedimientos de gestión formalizados a través de actuaciones automatizadas.

“2. El control se realizará mediante el ejercicio de la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública, a que se refieren los capítulos II, III y IV de este título.

*No obstante, cuando de acuerdo con la normativa aplicable, los procedimientos objeto de control se instrumenten y formalicen en resoluciones o actos a través de actuaciones administrativas automatizadas, definidas en el Anexo de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, **la Intervención General de la Administración del Estado podrá aprobar las normas necesarias para adaptar los distintos controles previstos en este título** a las especialidades derivadas de este tipo de actuaciones, mediante Resolución publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

*En todo caso, **con carácter** previo a la aprobación de las normas reguladoras de los citados procedimientos de gestión, se requerirá la realización de una **auditoría previa** de la Intervención General de la Administración del Estado, en los términos y forma que determine dicho centro directivo, para verificar que el nuevo procedimiento de gestión incorpora los controles automatizados de gestión necesarios a la naturaleza del mismo, satisfaga, a efectos de la función interventora, los requerimientos de seguridad que correspondan a la categoría del respectivo sistema de información, de acuerdo con el Esquema Nacional de Seguridad vigente en cada momento, y se ajusta a los términos establecidos en el artículo 39 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.*

Cuando del informe de auditoría se derive el incumplimiento de las especificaciones del sistema de información o la detección de deficiencias graves, estos incumplimientos o deficiencias deberán ser solventados por el órgano u órganos competentes antes de la aprobación de la norma por la que se establezca la actuación automatizada.

Se efectuarán revisiones de la auditoría inicial, de acuerdo con lo que se prevea al respecto en los planes anuales de auditorías de la Intervención General de la Administración del Estado. Cuando del resultado de la auditoría se deduzca el incumplimiento de las especificaciones aprobadas o la detección de deficiencias graves, el Interventor General concederá un plazo para su adaptación que, en el caso de no ser atendido, suspenderá la utilización de la aplicación. No obstante, el Interventor General, a la vista de la naturaleza del defecto y de las circunstancias concurrentes, podrá acordar la suspensión inmediata de la utilización de la aplicación a los efectos señalados. Todo ello, sin perjuicio de las actua-

ciones de revisión de los sistemas informáticos de gestión económico financiera a desarrollar en el ámbito del control financiero permanente y la auditoría pública.”

A destacar del precepto, de importancia crucial para adaptar la función de control de la IGAE a las modificaciones de la gestión por el impulso de los medios electrónicos, su flexibilidad y el reconocimiento expreso que supone de la autonomía de la IGAE como centro de control del sector público estatal al encomendarle directamente y sin intermediaciones las disposiciones precisas para su aplicación.

También en este mismo sentido deben citarse las normas contenidas en el Real Decreto 109/2015, en lo que refiere al mencionado ejercicio de la función interventora respecto de las resoluciones y documentos electrónicos, con la misma afirmación de la autonomía funcional de la IGAE y el impulso igualmente de la gestión informática.

La reforma de este Real Decreto se ha dirigido fundamentalmente a flexibilizar los requerimientos de firma en los expedientes para su fiscalización por medios electrónicos, al permitir, en los documentos firmados por el ciudadano que la firma electrónica sea “avanzada”, sin que se requiera un grado mayor de requerimientos de seguridad, como es la firma “reconocida” y al admitir los tres estándares de firma previstos en la “Política de certificados y firma electrónica” de la Administración General del Estado. Además la reforma admite en los documentos firmados por la Administración, además del DNI electrónico y certificado de empleado público el “sello electrónico” para actuación administrativa automatizada.

Con todo ello puede afirmarse que en el momento actual la función de control no puede utilizarse como “excusa” para la aplicación a la gestión pública de las mayores posibilidades que ofrezca la evolución de los medios informáticos en beneficio de los ciudadanos, ni desde otro punto de vista la aplicación de estos procesos puede ser argumento para eludir o reducir el necesario control de la gestión.

Así aunque la tramitación electrónica de expedientes está encontrando dificultades en su despegue, el número de expedientes electrónicos está creciendo rápidamente en la Administración General del Estado y organismos sujetos a función interventora, desde los menos de 2.000 antes de 2011 a más de 6.000 en 2013 y cerca de 16.000 en 2014. Se espera además que la obligatoriedad de la factura electrónica, establecida a partir de 15 de enero de 2015 por la Ley 25/2013, contribuya de modo significativo a su extensión.

IV. Otras Disposiciones

a) Nueva redacción a la Disposición adicional segunda de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre

El precepto incluido en la Ley de Presupuestos tiene como objetivo permitir que, en caso de insuficiencia de medios propios de la IGAE para la realización de su plan anual de auditorías, pueda recabar la colaboración de firmas privadas, procediendo a su contratación

bien el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas bien la propia entidad pública sujeta a la auditoría de la IGAE.

La posibilidad de que la IGAE, en caso de insuficiencia de medios propios, pueda acudir a la contratación de la colaboración de auditores privados, se introdujo en 1984 a través de una disposición adicional aprobada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para ese año.

Con la reforma, aprobada se pretende que en el caso de que la IGAE deba recabar la colaboración de auditores privados para realizar la auditoría de determinadas entidades, pueda optar por autorizar que la contratación de la colaboración con la IGAE y la financiación de coste se realice por la propia entidad sometida a auditoría, siendo esta la única variación en el procedimiento general que hasta el momento existe, puesto que en todo caso los auditores contratados para colaborar con la IGAE deberán ajustar su trabajo a las normas e instrucciones y prescripciones técnicas que determine la IGAE y se sujetarán a idénticas normas de compatibilidad y solvencia.

Por otra parte esta posibilidad no resulta del todo novedosa en la colaboración de auditores privados con la IGAE, puesto que ya se está utilizando en determinados casos de las auditorías de fondos comunitarios, así en los Programas Operativos de Cooperación Territorial Europea es la propia Autoridad de Gestión quien contrata a los auditores privados que colaboran con la IGAE en el ejercicio de sus funciones de Autoridad de Auditoría.

De igual forma está prevista esta posibilidad en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, al prever que la colaboración de empresas privadas de auditoría en los controles de entidades locales que accedan a medidas de apoyo a la liquidez se financiará con cargo a los mismos fondos que se utilicen para dotar las citadas medidas.

Esta posibilidad hará factible realizar contrataciones de colaboración más eficientes en aquellos casos en los que las entidades requieren de su auditor otros trabajos distintos del de auditoría pero compatibles con él. En la actualidad este tipo de trabajos, tales como *comfort letters* o informes de auditoría bajo normas internacionales o de propósito específico para acudir a mercados financieros internacionales, han de ser contratados por la propia entidad en contratos adicionales, pudiendo lograrse obviamente mejores precios si en un único contrato se incluyen todos los trabajos que puede realizar el auditor, tanto el de colaboración con la IGAE como los adicionales que pueda requerir la entidad.

“Segunda. Colaboración en la realización del plan anual de auditorías.

Para la ejecución del Plan Anual de Auditorías referido en el artículo 165 de esta ley, la Intervención General de la Administración del Estado podrá, en caso de insuficiencia de medios propios disponibles, recabar la colaboración de empresas privadas de auditoría, que deberán ajustarse a las normas e instrucciones que determine aquélla. La contratación de la colaboración en los trabajos de auditoría que en cada caso se señale, será realizada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Excepcionalmente, la contratación podrá ser realizada y asumida por la propia entidad a auditar, a solicitud motivada de la misma y previa autorización de la Intervención General de la Administración del Estado, quien establecerá los criterios de solvencia, condiciones de compatibilidad de los contratistas,

criterios de valoración para la selección de los contratistas y condiciones técnicas de ejecución del trabajo que deberán ser incluidos en los documentos de contratación.

Toda contratación de empresas privadas de auditoría, en el ámbito señalado anteriormente, deberá ir precedida de la publicación, con carácter anual, de una orden por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en la que se especificará la insuficiencia de los servicios de la Intervención General de la Administración del Estado que justifique dicha contratación.

Los auditores serán contratados por un plazo máximo de dos años, prorrogable por otros dos, no pudiendo superarse los ocho años de realización de trabajos sobre una misma entidad a través de contrataciones sucesivas, incluidas sus correspondientes prórrogas, ni pudiendo a dichos efectos ser contratados para la realización de trabajos sobre una misma entidad hasta transcurridos dos años desde la finalización del periodo de ocho años antes referido.

Las sociedades de auditoría o auditores de cuentas individuales concurrentes en relación con cada trabajo a adjudicar no podrán ser contratados cuando, en el año anterior a aquel en que van a desarrollar su trabajo o en ese mismo año, hayan realizado o realicen otros trabajos para la entidad, sobre áreas o materias respecto de las cuales deba pronunciarse el auditor en su informe.”

b) Nueva redacción del artículo 135 de la Ley General Presupuestaria

Finalmente, debo mencionar una última propuesta normativa que ha venido a incorporar al contenido de la Ley General Presupuestaria determinada información elaborada por la Intervención General, que ya venía remitiéndose a las Comisiones de Presupuestos.

Desde la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, las leyes de Presupuestos Generales del Estado establecen la remisión, semestralmente, por parte del Gobierno a las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado, de información del grado de ejecución de la inversión, en su caso, con el detalle de la distribución territorial del Estado y de sus Organismos Autónomos.

Por otro lado el artículo cuarto de la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, establece la obligación en su apartado 1.b) de remitir información semestral sobre el grado de ejecución de la inversión del Sector Público Estatal.

Por ello, se ha introducido este cambio, para dar continuidad a lo establecido cada año por Ley de PGE, ampliándolo a los nuevos requerimientos de información de la Ley de creación de la Oficina Presupuestaria.

“Artículo 135. Información a remitir a las Cortes Generales.

Sin perjuicio de la facultad de las Cortes Generales de solicitar del Gobierno la información que estimen oportuna, la Intervención General de la Administración del Estado, con periodicidad mensual, pondrá a disposición de las Cortes Generales, a través de su Oficina presupuestaria, información sobre la ejecución de los presupuestos. Con la misma

periodicidad, procedimiento y destinatario, la Intervención General de la Seguridad Social remitirá información sobre la ejecución de los presupuestos de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social. La oficina pondrá dicha documentación a disposición de los Diputados, Senadores y las Comisiones parlamentarias.

Asimismo, la Intervención General de la Administración del Estado, con periodicidad semestral, pondrá a disposición de las Cortes Generales, a través de su Oficina Presupuestaria, información regionalizada sobre el grado de ejecución de la inversión real del Sector Público Estatal.”