

XVI JORNADAS  
DE PRESUPUESTACION,  
CONTABILIDAD  
Y CONTROL PUBLICO  
Los desafíos del control  
ante las nuevas técnicas  
de gestión y organización  
administrativa

Conferencias Mesas redondas  
Abril 2006

## XVI JORNADAS DE PRESUPUESTACIÓN, CONTABILIDAD Y CONTROL PÚBLICO

Conferencias Mesas redondas. Abril 2006

# e-publicaciones



**IGAE**  
INTERVENCIÓN GENERAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Créditos



MINISTERIO  
DE ECONOMÍA  
Y HACIENDA

**IGAE**  
INTERVENCIÓN GENERAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

## Índice



CONFERENCIAS .....	9
<i>Inauguración</i>	
<i>D. Carlos Ocaña y Pérez de Tudela</i> <i>Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos .....</i>	11
<i>Presentación</i>	
<i>D. José Alberto Pérez Pérez</i> <i>Interventor General de la Administración del Estado .....</i>	13
<i>Implicaciones en el proceso de elaboración de los PGE de las nuevas figuras de la organización administrativa (Agencias)</i>	
<i>D. Luís Espadas Moncalvillo</i> <i>Secretario General de Presupuestos y Gastos .....</i>	21
<i>Perspectivas de la auditoría única en la Unión Europea</i>	
<i>D. Juan Manuel Fabra Vallés</i> <i>Ex Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo .....</i>	37
<i>La colaboración interadministrativa en el Estado de las Autonomías: una dinámica de funcionamiento manifiestamente mejorable</i>	
<i>D. Luciano Parejo Alfonso</i> <i>Rector de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo .....</i>	53
<i>El Proyecto de Ley de Agencias Estatales</i>	
<i>D. Francisco Javier Velázquez López</i> <i>Secretario General para la Administración Pública. MAP. ....</i>	77
<i>Auditoría de sistemas de información</i>	
<i>D. Vicente Peiráts Cuesta</i> <i>Inspector de Servicios AEAT .....</i>	85
<i>Conclusiones</i>	
<i>D.ª Pilar Seisdedos Espinosa</i> <i>S. G. de Coordinación. IGAE .....</i>	141
<i>Clausura</i>	
<i>D. José Alberto Pérez Pérez</i> <i>Interventor General de la Administración del Estado .....</i>	151

MESAS DE TRABAJO.....	155
-----------------------	-----

<b>La Administración presupuestaria electrónica y la seguridad en los sistemas de información .....</b>	<b>157</b>
---	------------

*Moderador:*

*D. Antonio Zúñiga Pérez del Molino*

<i>Interventor General de la Defensa.....</i>	<i>159</i>
---	------------

*D. Camilo Vizoso López*

<i>S. G. de Aplicaciones de Presupuestos y Fondos Comunitarios. IGAE .....</i>	<i>161</i>
--	------------

*D. José María Sobrino Moreno*

<i>S. G de Aplicaciones de Contabilidad y Control. IGAE.....</i>	<i>173</i>
--	------------

*D. José González Bernal*

*S. G. de Ordenación Normativa y Recursos e Información*

<i>de Clases Pasivas. D. G. de Costes de Personal y Pensiones Públicas .....</i>	<i>191</i>
--	------------

*D.ª M.ª Jesús Casado Robledo*

<i>Administradora corporativa de seguridad. IGAE.....</i>	<i>199</i>
---	------------

<b>El control en la España de las autonomías: modelos de coordinación y perspectivas de colaboración .....</b>	<b>217</b>
--	------------

*Moderador:*

*D. Antonio Fernández Huerta*

<i>Interventor General de la Seguridad Social.....</i>	<i>219</i>
--	------------

*D. Jesús Velayos Morales*

<i>Interventor General del Gobierno de Canarias.....</i>	<i>221</i>
--	------------

*D. Pedro Martín Fernández*

<i>Presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León .....</i>	<i>229</i>
---	------------

*D. Mario Garcés Sanagustín*

<i>Director de Área. Dirección ONA. IGAE.....</i>	<i>241</i>
---	------------

*D. Jesús Lázaro Cuenca*

<i>Director en el Tribunal de Cuentas Europeo.....</i>	<i>257</i>
--	------------

**Documentos electrónicos en la gestión pública..... 263**

*Moderador:*

*D. Luís Pedroche Rojo*

*Director General de la AEAT ..... 265*

*D. Juan Antonio Martínez Menéndez*

*Interventor Regional de Madrid ..... 267*

*D. Miguel Azorín-Albiñana López*

*S. G. de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.*

*Mº de Industria, Turismo y Comercio. .... 275*

*D. José Aurelio García Martín*

*Inspector de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda..... 295*

**El control interno del sector público ante las nuevas formas  
de organización administrativa: el caso de las Agencias estatales ..... 327**

*Moderador:*

*D. José Antonio Godé Sánchez*

*Director General de Presupuestos ..... 329*

*D. José Manuel Fernández de Labastida y del Olmo*

*Vicepresidente de Investigación Científica y Técnica. CSIC..... 331*

*D. José Juan Blasco Lang*

*Director de la ONA. IGAE ..... 339*

*D. Carlos Cubillo Rodríguez*

*Director Técnico de la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento*

*del Tribunal de Cuentas ..... 349*



## Conferencias



## **Inauguración**

*D. Carlos Ocaña y Pérez de Tudela*

*Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos*

**P**ara mí es una gran satisfacción inaugurar estas Jornadas.

Me gustaría referirme en primer lugar a la utilidad de la celebración de este tipo de encuentros.

La utilidad, a mi entender, es doble. Por una parte, la menos obvia es que ocasiones como ésta nos dan la oportunidad de ganar perspectiva sobre nuestro trabajo y de alejarnos de la rutina diaria, de ver qué es lo que hacemos, valorarlo más y darnos cuenta de qué es lo esencial: el trabajo que hacemos desde distintas perspectivas y capacidades. Aquí nos hemos reunido personas que trabajamos en distintos ámbitos, pero todas unidas por esta perspectiva del control, que es lo que da título a estas Jornadas.

Cuando nos alejamos y ganamos perspectiva es más fácil valorar lo que hacemos y darnos cuenta de lo esencial, de lo importante que es para la eficiencia de las Administraciones Públicas ejercer bien esas tareas de control. Animo a todos los que estamos en estas actividades a que nuestro papel sea el de ayudar a que la Administración funcione, lo que nos obliga a entrar en el fondo de las cuestiones, a entrar en el análisis de los contenidos y a no quedarnos solamente en las cuestiones de forma y de legalidad.

Una segunda utilidad de estas Jornadas, mucho más obvia, es analizar y entender. Leyendo el programa de las Jornadas me daba cuenta de lo cambiante que es el entorno en el que nos movemos, la rutina no es lo que caracteriza estos años, tanto en lo técnico como en lo organizativo están pasando cosas apasionantes y produciéndose cambios enormes, y el programa de estas Jornadas es un buen catálogo de todos esos cambios que tienen que ver con la nueva organización del sector público en la España de las Autonomías y todos los problemas de coordinación que aparecen ahí, todo lo que nos viene de la Unión Europea, la distinta manera de relación y organización que tenemos en España como país de la UE, todos los cambios conse-

cuencia del avance tecnológico de la administración electrónica, todos los temas de seguridad que están apareciendo y, finalmente, el tema estrella de estas Jornadas, todos los cambios que tienen que ver con la organización misma de la Administración General del Estado, y aquí la aprobación de la Ley de Agencias y la aparición de una nueva forma de organización que va a ser la Agencia.

El tema estrella de estas Jornadas me preocupa pues tenemos el reto de en pocos meses tener en marcha todo el aparato que permita funcionar esas nuevas Agencias, pero me voy a referir al desarrollo de las Agencias. ¿Qué es lo que estamos intentando hacer aquí? La idea es muy sencilla, vamos a apostar por dar más autonomía y flexibilidad en la gestión. Esto es sólo una parte de la ecuación, la otra parte, absolutamente necesaria para que esto funcione, es mejorar y redefinir lo que entendemos por control de esas organizaciones, sino esta idea de más autonomía y flexibilidad no va a funcionar. Para que el planteamiento que se ha hecho en la Ley de Agencias funcione se necesita una nueva forma de control más centrada en definir los objetivos de las organizaciones, en medir el grado de cumplimiento de los objetivos y a partir de ahí poder pedir responsabilidades. Esto es muy importante, pues si no nos damos cuenta de que tenemos que controlar de una manera distinta a la del pasado, esta manera de funcionar que va implícita en el modelo de las agencias no funcionaría.

Estamos desarrollando esta metodología. Hay un grupo de trabajo funcionando varios meses con participación de nuestro Ministerio y también, por supuesto, del de Administraciones Públicas, y estamos muy avanzados en el proceso y nos estamos dando cuenta de que tenemos que ser muy imaginativos, tenemos que diseñar muchos procedimientos distintos a los que hemos venidos usando en el pasado, y eso es un reto fundamental, y confío en que estas Jornadas sirvan para avanzar en ese análisis y para dar conocimiento a ustedes de lo que ya llevamos avanzado.

En definitiva, que vivimos unos tiempos cambiantes, muy interesantes, llenos de retos, yo creo que eso es más divertido que la rutina pero requiere más trabajo e inteligencia, requiere que nos apliquemos más a nuestra labor porque no vale con aplicar lo que hacemos todos los días, tenemos que innovar, pensar y hacer cosas nuevas.

## **Presentación**

*D. José Alberto Pérez Pérez*

*Interventor General de la Administración del Estado*

Las *XVI Jornadas de presupuestación, contabilidad y control público*, organizadas por la Intervención General de la Administración del Estado, constituyen un foro extraordinario que hace posible que los profesionales de estos ámbitos puedan compartir inquietudes, experiencias y novedades, así como cualesquiera otros aspectos que resulten de actualidad o interés.

Desde el año 1974, año en el que, con ocasión del centenario de la Intervención General, se inicia la celebración de estas Jornadas, se ha intentado conseguir un doble objetivo a través de las mismas. Por un lado, servir de vehículo para favorecer una mayor integración de cuantos desarrollan su actividad profesional en los ámbitos relacionados con el control interno, la presupuestación y la contabilidad. Por otro lado, servir de proyección de las actividades de la IGAE y de aproximación a las mismas.

Las *XVI Jornadas* se van a centrar en las nuevas formas de organización administrativa, como es el caso de las Agencias Estatales, el establecimiento y fortalecimiento de las relaciones de coordinación entre los órganos de control interno, y las nuevas tecnologías de la información. Todos estos aspectos suponen desafíos para el ejercicio de la función de control, el cual siempre ha de acomodarse a las transformaciones que surjan en el entorno en el que se desenvuelve.

En las *XIII Jornadas*, que se celebraron en 1999 en conmemoración del 125 aniversario de la Intervención General, se vertieron opiniones sobre dos hitos político-administrativos que por aquel entonces estaban de gran actualidad: la plena integración de España en la Unión Europea y la culminación del proceso de descentralización del Estado de las Autonomías. Siete años después, en 2006, esos procesos ya han culminado y el control no ha sido ajeno a esa transformación pues se ha ido adaptando a la tipología de entes y organismos que se han ido constituyendo en las diferentes Administraciones y se han creado nuevos órganos de control en el ámbito de las Comunidades Autónomas. De todo lo anterior surge la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes órganos de control.

Es evidente que los diferentes órganos de control actúan con plena independencia funcional, pero también que hay algunos puntos de contacto, algunas zonas de confluencia que es preciso tener en cuenta para evitar las duplicidades que se pueden generar en las actuaciones de control. En ese sentido la Ley General Presupuestaria, en la disposición adicional primera, habilita a la Intervención General de la Administración del Estado para coordinar las actuaciones de control de sus homónimos en el ámbito autonómico. Asimismo, en el Tratado de las Comunidades Europeas se prevé la cooperación del Tribunal de Cuentas y las instituciones nacionales de control en el ámbito de control de los fondos comunitarios.

La coordinación y la colaboración entre órganos de control que se ha desarrollado a lo largo de estos años ha sido satisfactoria, pero aún queda un largo camino por recorrer el cual va a permitir avanzar, sin duda, en la búsqueda de fórmulas de interacción entre las diferentes instituciones de control.

En definitiva, la Administración ha evolucionado profundamente no sólo a través de los procesos de integración y descentralización, sino también mediante la creación de entidades y órganos y a través de las nuevas formas de gestión. Todo ello obliga a utilizar técnicas e instrumentos que garanticen una acción coordinada de los órganos de control.

En estos aspectos se centrará la conferencia del profesor Parejo, que versará sobre las nuevas técnicas de coordinación y cooperación entre las distintas instancias que concurren en el panorama administrativo español. También van a ser de gran interés las reflexiones que hará el Sr. Fabra sobre las perspectivas de la auditoría única y, por supuesto, las conclusiones de los trabajos de la mesa sobre modelos de coordinación.

Por otra parte, la Administración española está sufriendo transformaciones derivadas del protagonismo que están adquiriendo la eficacia y la eficiencia en el ámbito de la gestión pública. Ese protagonismo se observa no sólo a nivel nacional, sino que es patente también en el ámbito europeo e implica, en líneas generales, el logro de una serie de resultados sobre la base de unos objetivos previamente definidos y la evaluación de la gestión desarrollada para la consecución de los mismos.

Éste es en esencia el principio que está recogido en el proyecto de Ley de Agencias Estatales, donde se pretende una Administración más comprometida con los resultados, con la transparencia de la gestión y donde el presupuesto adquiere una importancia vital pues se configura como instrumento básico de la asignación de

recursos. La ponencia a cargo del Secretario General para la Administración Pública sobre el contenido final del proyecto de Ley de Agencias, el análisis que efectuará el Secretario General de Presupuestos y Gastos sobre las implicaciones presupuestarias derivadas de esta Ley y los trabajos de la mesa que se constituirá en torno al control sobre estos nuevos entes, constituirán un fondo intelectual suficientemente valioso para que se puedan obtener algunas respuestas en relación con este tema de absoluta actualidad.

Por último, otro aspecto particularmente relevante que se va a analizar en estas Jornadas es el que se refiere a la administración electrónica, la cual representa, por una parte, un desafío para la gestión pública y, por otra parte, una verdadera revolución cultural. La auditoría de sistemas de información, el control de los procedimientos afectados por el uso de las tecnologías de la información y la comprobación de la seguridad jurídica de los documentos electrónicos, son cuestiones que representan un reto para las funciones de la Intervención General de la Administración del Estado.

En este sentido, la conferencia que pronunciará D. Vicente Peirats mostrará las pautas a seguir en las auditorías de los sistemas de información. En la mesa de trabajo sobre documentos electrónicos en la gestión pública se reflexionará sobre las garantías que exige la Ley de firma electrónica para la validez de los mismos; y en la mesa de trabajo sobre la administración presupuestaria se valorarán los distintos servicios que se proporcionan a diferentes ámbitos desde la misma.

Una vez realizada la presentación general de estas Jornadas conviene detenerse, por su particular relevancia, en uno de los temas que se van a abordar en las mismas y que no es otro que la administración electrónica. En esta materia la Intervención General ha desarrollado una serie de proyectos, y cuenta con otros muchos en curso, que representan aportaciones sin duda destacables por lo que se refiere a la implantación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el ámbito público.

La revolución que supone la generalización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones es un hecho que en nuestros días está posibilitando el libre flujo de la información y de los conocimientos. Las posibilidades que ofrecen las TIC son innumerables y abarcan ámbitos muy heterogéneos, si bien todos ellos dirigidos a un objetivo común, que es lograr un crecimiento sostenido de los pueblos, las comunidades y las personas. Así se puso de manifiesto tanto en la *Cumbre mundial sobre la sociedad de la información* que se celebró en Ginebra en diciembre de 2003, como en el seno de la Unión Europea a través de la iniciativa "i-2010".

En España, el Gobierno ha puesto en marcha los esfuerzos necesarios para hacer efectivas las exigencias de la sociedad de la información y resultado de esos esfuerzos es el programa *Ingenio 2010*, el cual tiene como objetivo fundamental potenciar la I+D+i. En el marco del programa *Ingenio 2010* se ha aprobado el plan *AVANZA*, entre cuyos objetivos se encuentra lograr una adecuada utilización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones para contribuir al éxito de un modelo de crecimiento económico basado en el impulso a la productividad, la competitividad, la promoción de la igualdad social y regional y la mejora del bienestar y calidad de vida de los ciudadanos.

El potencial de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, al menos en el ámbito de la gestión pública, no debe contemplarse únicamente desde la perspectiva de las ganancias que pueden reportar para la productividad de la economía, sino también desde el punto de vista de las aportaciones que hacen a la eficacia y a la eficiencia. En este sentido, es imprescindible tener en cuenta que para que una gestión pública sea verdaderamente eficaz y eficiente tiene que cumplir una serie de requisitos entre los que destaca el de la transparencia, la cual supone que los ciudadanos, como perceptores de las políticas públicas, conozcan el contenido de estas últimas. En este sentido las tecnologías de la información y de las comunicaciones son esenciales, pues facilitan el acceso masivo a la información de todos los ciudadanos a través, por ejemplo, de Internet.

En el ámbito privado, para que el mercado funcione de manera eficaz y eficiente, es necesario que se garantice la competencia y que los agentes económicos dispongan de toda la información relevante para poder tomar sus decisiones. En el ámbito público, la eficacia y la eficiencia exigen que el principio de transparencia esté presente en todas las fases por las que discurren las políticas públicas. El desarrollo efectivo de la transparencia en la gestión pública permitirá a los ciudadanos contar con todos los elementos disponibles para poder valorar las actuaciones de la Administración, de forma que puedan decidir si siguen apoyando o no una política determinada, lo que en última instancia se puede considerar como un reforzamiento del control democrático que los ciudadanos tienen derecho a ejercer sobre la Administración.

Desde el punto de vista de la transparencia, es particularmente importante el acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos sobre mejoras en la transparencia de la información económica y financiera, aprobado a comienzos del año pasado y que presenta varios puntos esenciales. En primer lugar, establece que toda información que sea susceptible de ser publicada debe publicarse sin más restricciones que las que afecten a la intimidad de las personas, a la seguridad nacional

y al secreto estadístico. En segundo lugar, establece que toda la información que se publique debe hacerse de acuerdo con un calendario previamente establecido, de forma que los ciudadanos sepan con antelación cuándo van a tener a su disposición la información que se publica. Y en tercer lugar exige que la información publicada sea lo más accesible posible, es decir, que se generalice su difusión a través de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

La Intervención General tiene un notable protagonismo en esta materia pues es la depositaria de un importante volumen de información económica-financiera y, a la vez, es la encargada de suministrarla. Por todo ello, el compromiso de la IGAE con la transparencia es claro y fundamental y en ese sentido desde la Intervención General se está actuando en cuatro grandes vertientes con el fin de hacerlo efectivo.

En primer lugar, se está publicando información que con anterioridad al Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de enero de 2005 no se hacía pública. Dicha información se puede consultar en la página web de la IGAE y de entre ella se puede destacar, por ejemplo, las Cuentas trimestrales de las administraciones públicas, el estado de compromisos con cargo a ejercicios futuros, o el estado de ejecución de las inversiones.

Un segundo compromiso es el de mejorar la documentación que ya venía publicándose con la intención de hacerla más sencilla e inteligible pues no hay que olvidar que, en aras de la transparencia, la información económico-financiera va dirigida al ciudadano y ésta es una información que en ocasiones no es de fácil comprensión. En este sentido la Intervención General ha introducido sensibles mejoras en los documentos que ya venía publicando, como por ejemplo, en el *Avance de la actuación presupuestaria de las administraciones públicas*, en el que se recoge un análisis detallado por unidades públicas tanto del déficit, como de los recursos, así como de su participación en la gestión del gasto público, de forma que se puede conocer cuál es la participación exacta de cada una de estas unidades en la actividad económico-presupuestaria del Estado o su contribución al déficit desde junio del año pasado se han introducido estas modificaciones; o el *Avance de la actuación económico-financiera de las Administraciones públicas*, que recoge, entre otras cuestiones, información de las principales magnitudes (inversión, déficit, deuda...) de aquellas unidades que tengan un impacto significativo en las cuentas del Estado y que forman parte del sector Administraciones públicas pero que no estén incluidas en el Presupuesto.

En tercer lugar, los compromisos de la IGAE no se limitan a publicar nueva información y a mejorar la ya existente todo ello de acuerdo con un calendario previo

de publicación de información, sino que el compromiso implica que esa información se haga pública a través de alguna herramienta que garantice la máxima difusión posible, y ese medio no es otro que Internet. A este respecto, en diciembre de 2004 se puso en marcha el portal de las tecnologías de gestión de contenidos en el cual tiene lugar la publicación electrónica de las estadísticas, los informes y los documentos que publica la Intervención General mencionados anteriormente y otros muchos, como la información sobre los Presupuestos Generales del Estado, la ejecución presupuestaria, la liquidación del presupuesto de cada ejercicio, o la propia Cuenta General del Estado.

Por último, si bien las tecnologías de la información y las comunicaciones contribuyen notablemente a hacer efectiva la transparencia, no son menos importantes sus aportaciones a la productividad de la economía.

Si bien a priori pudiera parecer que las aportaciones de la Intervención General al incremento de la productividad de la economía son modestas, pues no es este su ámbito de actuación más propio, lo cierto es que en la práctica tales aportaciones no son nada desdeñables. En la Intervención General de la Administración del Estado se han desarrollado algunas aplicaciones informáticas, como por ejemplo la aplicación SOROLLA, que es un sistema de apoyo a la gestión económico-presupuestaria de los centros gestores; la aplicación CANOA, que es un sistema de contabilidad analítica normalizada; o la aplicación BASICAL, que permite que las Entidades Locales más pequeñas, que en muchas ocasiones carecen de recursos económicos o humanos suficientes para llevar adecuadamente la contabilidad, puedan llevar dicha contabilidad conforme a las Instrucciones que la regulan y rendir las cuentas de forma satisfactoria a los órganos de control externo y demás agentes perceptores de las mismas.

Todas estas aplicaciones son desarrolladas por la IGAE y se ofrecen de forma gratuita a otros órganos e incluso Administraciones, lo que permite conseguir un importante ahorro en los costes conjuntos de todas las Administraciones. Además, al tratarse de aplicaciones diseñadas y mantenidas por el mismo centro directivo, es decir, por la IGAE, es más fácil garantizar la actualización permanente de las mismas, adaptándolas a los cambios normativos que puedan ir surgiendo. Todas estas circunstancias repercuten en una mayor productividad del conjunto de las Administraciones y, por tanto, de la economía.

Las tecnologías de la información y de las comunicaciones no sólo contribuyen a la transparencia y la productividad de la economía, sino que constituyen una pieza fun-

damental en el proceso de modernización de las Administraciones Públicas. Existen un par de ejemplos claros en los que la Intervención General de la Administración del Estado, a través de las TIC, está contribuyendo a la modernización administrativa.

El primero es la reforma relativamente reciente que se ha hecho del Real Decreto de control interno, junto con la aprobación de dos Resoluciones que lo desarrollan y que han permitido hacer realidad la fiscalización telemática; a partir de ahora el gestor puede enviar por vía telemática la documentación al interventor y el interventor la fiscaliza y devuelve ya fiscalizada por esa misma vía.

El otro ejemplo se refiere a la oficina electrónica de clases pasivas la cual constituye el cauce, a través de Internet, para canalizar las relaciones entre el sistema de pensiones y las prestaciones de clases pasivas y los clientes de ese sistema. Entre otros servicios que se prestan a través de esta oficina se encuentra el acceso a la obtención de los certificados sobre las retribuciones de los pensionistas, el cálculo simulado de la pensión, la tramitación de los servicios básicos relativos a las prestaciones de clases pasivas y el estado de tramitación de las solicitudes.

Estos son solamente un par de ejemplos de las aportaciones de las TIC a la modernización en el ámbito de la Administración Pública y de la Intervención General en particular, no obstante hay muchas más actuaciones que se han acometido en esta materia y que, a lo largo de las Jornadas, serán objeto de análisis.

Deseo que estas Jornadas sirvan para cumplir los objetivos que nos hemos fijado. Agradezco a todos su presencia, en particular al Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos, a todos los conferenciantes y participantes en las mesas de trabajo y, por supuesto, al personal de la Intervención General que ha participado en la organización de estas Jornadas.



## **Implicaciones en el proceso de elaboración de los PGE de las nuevas figuras de la organización administrativa (Agencias)**

*D. Luís Espadas Moncalvillo*

*Secretario General de Presupuestos y Gastos*

■ Por qué la Ley de Agencias? Porque hay una corriente de opinión de toda la vida, que se acentúa con la modernidad, por el mundo del conocimiento y por la velocidad de comunicación de las situaciones, por la cual los ciudadanos demandan cada vez más y mejores servicios a sus Gobiernos, y exigen un mayor nivel de comunicación sobre lo que este Gobierno hace. Todo ello porque nos movemos en un contexto de restricciones presupuestarias que deviene del criterio absolutamente generalizado de que las finanzas públicas saneadas favorecen el desarrollo económico. Añadiría a todo esto un importante matiz: no debemos olvidar nunca que manejamos los recursos de otros y tenemos la responsabilidad de que cualquier euro que se invierta se invierta bien.

Hay tres ideas básicas que me gustaría destacar dentro de lo que los países avanzados llevan a cabo en sus políticas. En primer lugar tienen que atender una mayor demanda de bienes y servicios que en las sociedades del bienestar conlleva no sólo la cantidad, sino la calidad. Esto obliga a nuevas formas de gestión que se presten a poder contrastar los resultados de las actividades que los órganos gestores llevan a cabo y que permita, y aquí está uno de los elementos nucleares y más difíciles, la evaluación de los resultados de dicha actividad.

En segundo lugar, junto a esa mayor demanda, hay un mayor nivel de exigencia de información sobre los resultados de la propia Administración, y ello deviene en una exigencia de transparencia en la gestión, transparencia que ha sido frontispicio de nuestro Presidente del Gobierno, que se ha trasladado al Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda, y que se ha trasladado en cascada a todos los que estamos debajo y también ha llegado al Presupuesto. Esta transparencia es infinita, en el proceso no se llega al final del todo siempre, siempre hay cosas por hacer. Por consiguiente, aquí tenemos un nuevo reto y la Ley de Agencias tiene que ser un salto adelante en el logro de una mayor transparencia.

Finalmente, la Ley de Agencias tiene que jugar como vector adicional para lograr unas finanzas públicas saneadas y sostenibles a largo plazo, que sean la garantía de este crecimiento en la línea de pensamiento de la Unión Europea y de tener unas finanzas públicas acordes con una situación saneada de la Hacienda Pública.

Antes de pasar a ocuparme de las implicaciones propiamente presupuestarias de la Ley de Agencias, permítanme algunos comentarios sobre el esfuerzo que hemos venido realizando desde la Administración General del Estado en esta línea para conseguir unas finanzas saneadas y una mayor transparencia; en primer lugar, el Gobierno ha manifestado de forma reiterada su intención de mejorar la transparencia de la información en toda su actuación, y nuestro criterio de actuación en este sentido es *oscurantismo y ocultación cero, transparencia e información toda*. Los PGE para el 2005 ya supusieron alguna innovación en esta línea y para el 2006 también contenían en el ámbito puramente presupuestario y económico, algunas novedades importantes que ahondan en esta línea. Para empezar, se dio una información mucho más profusa y completa de los ajustes de contabilidad nacional, tan controvertidos en el ámbito de las finanzas públicas. Hay que disculpar la falta de determinada información de periodos anteriores, porque era un procedimiento prácticamente nuevo y que ha venido a cobrar una mayor importancia con el paso del tiempo, y hoy podemos decir que todos los ajustes de contabilidad nacional se reflejan de forma correcta en los Presupuestos que presentamos ante el Parlamento, por lo menos su estimación.

También se incluye una información muy completa en el sector público empresarial en cuanto a la distribución geográfica de las inversiones, a las contrataciones efectuadas mediante el conocido como método alemán, y a las operaciones financieras. Por otra parte, el proyecto de Ley de Reforma de Leyes de Estabilidad va ahondando en esta mayor preocupación por lograr una mayor transparencia, tanto desde la Administración del Estado como desde la Administración de las Comunidades Autónomas. La vigente Ley de Estabilidad ya contenía este principio de transparencia, pero de una manera poco profusa. Con los proyectos que estamos comentando aumentamos, con el pleno respeto a la autonomía financiera, este proceso de mejora de la transparencia.

Por último, el Gobierno ha manifestado también su compromiso con unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, y ello refleja el convencimiento de que unas reglas bien diseñadas en este sentido disciplinan las decisiones de los responsables de la política económica, contribuyendo a mejorar las perspectivas de los agentes, a incentivar una asignación del gasto público más eficiente. Las dos vigentes leyes de estabilidad han sido un factor muy positivo en esta línea, pero su aplicación ha

planteado algunos problemas. En primer lugar, porque no han sido amigables con las Comunidades Autónomas y, en segundo lugar, porque han demostrado una cierta rigidez a la hora de su aplicación que aconseja hacerlas más inteligentes, aunque más complejas.

Por una parte, el compromiso de la estabilidad es beneficioso para el conjunto de la sociedad, siempre y cuando se contemple la implicación efectiva y activa de todos los responsables de la Hacienda Pública. Hoy, con la enorme descentralización que tenemos del gasto, es vital que las Comunidades Autónomas participen y se impliquen; por tanto, los recursos de inconstitucionalidad que fueron presentados en su momento por varias comunidades autónomas, ponían de manifiesto que las leyes actualmente en vigor no habían conseguido concitar el necesario apoyo para que funcionaran a plena satisfacción, es por ello que la reforma de las leyes de estabilidad presupuestaria introducen un nuevo mecanismo para determinar el objetivo de estas administraciones y sus respectivos sectores.

Este criterio que preside la nueva ley en relación con las administraciones públicas territoriales es el diálogo, la negociación y el consenso, una dinámica más ajustada a las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma, más respetuosa con su autonomía financiera, pero más compleja.

Por otra parte, los beneficios de unas finanzas en equilibrio pueden peligrar si no se presta atención al signo de la situación económica. Por ello, la reforma de las leyes de estabilidad ponen de manifiesto que es necesario ver en qué parte estamos del ciclo económico para actuar en consecuencia en la línea de lo que la Unión Europea defiende y pretende. Por ello, la reforma citada exige un superávit en las situaciones en que la economía crezca por encima de su potencial, que se utilizará para compensar el déficit cuando la economía esté en la situación contraria. No es que la ley anterior no permitiera estas vicisitudes, pero no lo regulaba de forma clara, y en una lectura literal y poco inteligente de la misma se podían poner objeciones a este planteamiento.

La nueva ley es mucho más inteligente en este sentido puesto que permitirá manio-brar con una política anticíclica en función de la situación de la economía. No hace falta que les haga llegar la enorme complejidad que se puede derivar de este principio de actuación en el futuro.

Ante este marco conceptual de mayor transparencia: Ley de Estabilidad, traslación de competencias a las Comunidades Autónomas, etc., ¿qué implicaciones presu-

puestarias derivan del nuevo marco legal de gestión que introduce el proyecto de Ley de Agencias?

En primer lugar, expondré las razones de la necesidad de introducir la Ley de Agencias, lo que me llevará a explicar la experiencia en la gestión de algunos organismos con vocación de prestación o producción de bienes o servicios, qué importancia estratégica supone para la Administración General del Estado y hasta qué punto es acorde su actividad o aconseja una remodelación de su organización para encauzarla a través de la Ley de Agencias. En segundo lugar, hablaré del contenido del contrato de gestión que apunta como un elemento nuclear en la negociación con las futuras Agencias y su derivada que serían las implicaciones para la valoración y gestión presupuestaria. Finalmente, algunas reflexiones sobre los enormes retos en las tareas que la aprobación del proyecto de ley nos deja por delante, tanto a los que están en el ámbito de la gestión como a los que están en el ámbito del control.

El marco de mayor exigencia derivado del requerimiento de la ciudadanía exige una organización cada día más ágil, más flexible y más inteligente, que no solamente responda a aquellas demandas sino también a la necesidad de ser más eficiente la Administración del Estado que las atiende. En este contexto, el nuevo marco funcional y organizativo que la realidad exige, tiene como objetivo principal que los ciudadanos puedan visualizar, de manera clara, cuáles son los fines de los distintos organismos públicos y los resultados de la gestión que se ha encargado a cada uno de ellos. Tenemos las dos piezas fundamentales sobre las que va a pivotar todo el entramado de las Agencias y, derivado de ello, la forma en que se exigirán responsabilidades a sus gestores por el cumplimiento de los objetivos que previamente se han fijado de forma concreta y evaluable.

Como indica la Exposición de Motivos del proyecto de ley, existen en algunos casos rigideces apreciables en los medios de gestión y reducida autonomía en determinados entes públicos, como puede ser el caso de algunos organismos autónomos, que dificulta, en cierta medida, la consecución de los objetivos pretendidos.

Este desajuste entre mayores exigencias de los ciudadanos y rigideces en la gestión de determinados organismos, ha dado lugar a una proliferación de la tipología de entes, tal vez excesiva, en el ámbito de la Administración General del Estado.

Recuerdo que hace siete años les hablaba a algunos de ustedes sobre el desarrollo de la LOFAGE (Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), podíamos abanderarlo como una muestra de las dificultades que conlle-

va el desarrollo y la introducción de inteligencia en la administración institucional. Si ustedes me lo permiten, calificaría el desarrollo de la LOFAGE como una triste perversidad, ya veremos luego que tipologías hay, pero por desgracia diré que la propia ley ya vaciaba y contrariaba su propio espíritu cuando en las disposiciones adicionales salvaba un conjunto importante y sobre todo estandarte de la aplicación de la propia ley. Eso fue la válvula de escape para muchas cosas y, obviamente, estamos ante una situación parecida siete años después con un añadido muy importante y es que en la Ley de Agencias hay unas apuestas muy relevantes para quienes trabajamos en la Administración Pública y para los que manejamos los recursos ajenos, y por tanto, un reto profesional y una ventana a la esperanza muy complicada que hay que asumir. Me retrotraigo a la LOFAGE y de ahí, de estos barros, estos lodos, ahora tenemos nuevamente una Administración institucional que no nos satisface, tenemos un conglomerado de entes muy complejos y es probable que la Ley de Agencias pueda de alguna manera reconducir esta situación. Hay quejas, de determinados Organismos, de que no tienen capacidad de adaptación a la normativa reguladora de su actividad y, por tanto, han buscado como válvula de escape el logo de un régimen singular básicamente de derecho privado y al margen de la tipología general de los organismos públicos hoy existentes, buscando modelos económico-financieros o de personal más flexibles con el fin de superar la rigidez. Baste indicar como comprobación de estas consideraciones, que de un total de 138 organismos que existen en la actualidad, 47 presentan la peculiaridad de disponer cada uno de su propio régimen regulador, cifra considerable si se tiene en cuenta que inicialmente esta categoría nació como complementaria (en la LOFAGE) de las categorías generales de organismos autónomos y entidades públicas empresariales. Esto se deriva de que sus peculiaridades no encajaban en dichas configuraciones generales. Sin embargo, mientras que los nuevos organismos singulares han introducido mayor flexibilidad en la gestión económico-financiera y de personal, no tenemos evidencia de que se esté avanzando adecuadamente en la mayor visualización por parte de los ciudadanos de sus objetivos y resultados y, si no tenemos evidencias de qué objetivos y resultados han tenido, y no tenemos indicadores de su actividad, tampoco creo que tengamos evidencia de que se hayan exigido responsabilidades.

Hemos oído hablar de rigideces en la gestión de los organismos públicos, pero poco se ha hablado de responsabilidades en la gestión; el resultado ha sido que se ha avanzado más en flexibilizar que en responsabilizar por los resultados o en informar a los ciudadanos de los bienes y servicios que se les suministraban y a qué coste.

No obstante, a pesar de los avances en la agilización de la gestión para numerosos organismos públicos que permitió la Ley General Presupuestaria, hoy existen insti-

tuciones que, bajo la forma de organismos autónomos, siguen presentando dificultades en su gestión presupuestaria y de personal, y para las cuales la estructura de entidades públicas empresariales no es una solución por el tipo de operaciones que realizan. En este sentido me tengo que referir especialmente a los organismos públicos de investigación que jurídicamente se configuran como organismos autónomos y que, por tanto, están sujetos al derecho administrativo en su funcionamiento aunque conservan de forma transitoria después de 10 años ciertas peculiaridades derivadas de su calificación originaria como organismos autónomos de carácter comercial.

En consecuencia, estos organismos presentan una dualidad administrativa no siempre justificada y que, de una vez por todas, es necesario corregir. Por una parte, tienen un presupuesto administrativo de carácter limitativo, y por otra utilizan un segundo presupuesto de carácter comercial y de naturaleza estimativa.

¿Qué ha pasado mientras tanto en nuestro entorno? ¿Por dónde han ido las reformas de los países de nuestro entorno cultural?

Podemos observar que las reformas organizativas han profundizado también en una mayor autonomía y flexibilidad en la gestión de los recursos públicos y han ido acompañadas de un refuerzo de los mecanismos de supervisión y control de resultados, tanto por los Ministerios sectoriales como por los financiadores y organismos de control especializados. Sería una irresponsabilidad administrativa introducir mayor autonomía y flexibilidad en el manejo de los recursos públicos si no se cambia el modelo de gestión reforzando al mismo tiempo los sistemas de supervisión y de control. La mayor autonomía y flexibilidad no deben ser un fin en sí mismo, sino la consecuencia de un modelo de gestión que se orienta al logro de resultados y donde los gestores rinden cuentas de su gestión, tanto a los Ministerios sectoriales como a los financiadores y a los organismos especializados de control.

En este contexto, y en la Administración del Estado, se ha hecho necesario incorporar esta estructura organizativa que da respuesta a aquel conjunto de organismos a los que el actual modelo no les ofrece una respuesta satisfactoria para la prestación o producción de los servicios que les ha sido encomendada. Dichos organismos deberán combinar adecuadamente mayor autonomía y flexibilidad con robustos mecanismos de control, tanto de eficacia como de eficiencia, y habrán de promover una cultura de responsabilización por resultados.

La idea que subyace en la Ley de Agencias es acoger en la nueva estructura administrativa a aquellos organismos para los que la categoría de organismos autónomos no es operativa, evitando la proliferación de la figura de organismos singulares.

Todo esto nos obliga a introducir cambios sustanciales en el actual modelo de gestión empezando por la explicitación de objetivos que habrán de ser posteriormente evaluados y donde se premie el nivel de eficacia en su logro, el grado de eficiencia en el consumo de medios para su obtención y la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos. Como ven, tareas muy complejas, pero la sociedad de hoy es mucho más compleja que la que teníamos hace veinte años, y los medios que tenemos también son mucho más sofisticados y capaces que los que teníamos hace 25 ó 30 años.

En definitiva, tal vez la mayor novedad y al mismo tiempo el mayor reto que introduce la futura Ley de Agencias es el fortalecimiento de los mecanismos de responsabilización por objetivos y resultados en la gestión pública. Se trata de configurar a la Agencia como una organización dotada de capacidad de organización sobre los recursos asignados y de un nivel de autonomía en su funcionamiento, premisas necesarias para que se pueda responsabilizar a los gestores de los resultados de la organización.

Gestión y presupuestación por resultados forman parte de la actual corriente de pensamiento, implican un cambio en el tradicional modelo de gestión que se caracteriza por estar más centrado en cómo y cuánto se gasta que en qué resultados se pretenden alcanzar.

Existen al menos cuatro argumentos que pueden apoyar la introducción de la gestión y presupuestación por resultados. En primer lugar, el nuevo modelo debe producir una mayor eficiencia en la producción de bienes al exigirse anualmente su explicitación en los contratos de gestión. En segundo lugar, el conocimiento de los bienes y servicios producidos hará sin duda mejorar los mecanismos de decisión en cada una de las fases del ciclo presupuestario. En tercer lugar, la mayor información que introduce el nuevo modelo permite acentuar la transparencia de la gestión pública y facilita la responsabilización por resultados de sus gestores. Finalmente, el nuevo modelo tiene que producir ahorros al permitir conocer los costes de la prestación de los bienes y servicios y su relación con los resultados o impacto final. Por lo tanto, los beneficios que comporta toda esta nueva coyuntura parecen ciertos, pero el éxito requiere de un enfoque realista, perseverante y contundente, y de un apoyo político de primera magnitud, al tiempo que prudencia en su implementación.

Todos los que estamos aquí y que somos profesionales de “la cosa” hemos estado alguna vez relacionados con la idea de reforzar la gestión y presupuestación por resultados. Sabemos que la implantación de sistemas que midan los resultados de gestión a través de indicadores no es una tarea sencilla, más bien complicada. A la complejidad de medir el resultado de un gran número de servicios públicos, hay que añadir la necesidad de formar a funcionarios y trabajadores para que se integren en este nuevo entorno, y es preciso reorientar a los gestores en esta nueva forma de gestión.

La idea de medir los resultados de la acción del gobierno no es nueva, de hecho, durante los años 50 y 60 numerosos países pertenecientes a la OCDE empezaron a utilizar indicadores de desempeño para evaluar a gobiernos y a organismos públicos, para conocer cómo se gastaba el dinero y qué tipo de bienes se producían y a qué precio. Los estudios disponibles de la OCDE han atribuido el importante fracaso de aquellas formas embrionarias de gestión a que se realizaron en el marco rígido y no realista de la planificación central y con la ausencia de incentivos asociados al cumplimiento de objetivos.

Hoy los antiguos sistemas de planificación indicativa están totalmente superados por las nuevas y modernas técnicas de dirección estratégica donde aparecen, con enorme relevancia, la identificación de los objetivos estratégicos principales y subordinados a la hora de fijar los objetivos operativos y los indicadores que permitan su seguimiento. Todo ello sin olvidar la necesaria introducción del sistema de objetivos que permitan alinear el comportamiento de los trabajadores con los objetivos de las organizaciones. En los últimos años, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Dinamarca, han actuado en esta línea de pensamiento. Ya en la primera década de los años 2000 se han incorporado nuevos países y, además, los pioneros en esta forma de gestión han producido una segunda generación de reformas donde se articula la gestión por resultados con el respaldo de un contrato-programa global de desempeño que se suscribe con un Ministerio y que afecta al mismo y a todos sus órganos dependientes.

A pesar de las lógicas diferencias entre países a la hora de implantar la gestión por objetivos, se pueden observar tendencias comunes como muestra el estudio realizado en 2004 por la OCDE sobre prácticas y procedimientos que incluye a 27 países de los 30 que integran la organización. La mayor parte de los países, concretamente el 72%, han manifestado que incluyen algún tipo de información adicional relacionada con los gastos implicados con la ejecución de sus programas. Dentro de este grupo, algunos países manifiestan que están utilizando metas en la presupuestación por

objetivos que permiten un seguimiento del resultado de la gestión. Ello significa no solamente que están incluyendo información sobre actividad o producción, sino que relacionan gastos con resultados de gestión y, además, utilizan dicha información en la fase de elaboración del ciclo presupuestario.

Si presupuestar por resultados significa asignar los créditos en función de los objetivos que se pretenden alcanzar, solamente el 18% de países han manifestado que en la fase de elaboración presupuestaria relacionan la asignación de créditos con las metas sobre actividad o producción de bienes (habría que ver que hay detrás de la manifestación). En contraste, el 40% de los países indican que no es frecuente en sus organismos utilizar información por desempeño para alimentar el proceso asignativo, además, muy pocos países tienen implantado sistemas de incentivos donde se premie o penalice en función del grado de cumplimiento de las metas de actividad o producción. De nuevo, el 41% manifestaron que no premian o sancionan a los trabajadores en función de nivel alcanzado en las metas de gestión. Solamente el 11% de los países encuestados manifestaron que siempre relacionan la retribución con las metas de la organización alcanzadas, mientras que el 26% indicaron que a veces lo relacionaban. El trabajo concluye que mientras se observan avances notables en la gestión por resultados, se camina con más lentitud y dificultad en relacionar recursos con resultados.

Así, aunque se constata un mayor uso de información sobre servicios prestados, seguimiento de la gestión y evaluación de los resultados, los procesos de ligar la asignación presupuestaria a la producción de bienes y resultados esperados aparecen relativamente modestos.

Como sabemos bien, la implementación de la gestión por resultados es más sencilla cuando se trata de programas públicos donde se pueden identificar fácilmente recursos consumidos, bienes o servicios producidos y resultados obtenidos, como es el caso de las infraestructuras; yo diría que más que sencilla es menos complicada en estos programas, pero a nadie se le escapa que, en determinadas actuaciones, el tipo de gestión por la producción de bienes y servicios es enormemente compleja, por ejemplo, pensemos en el servicio exterior: sabemos que una red de embajadas de un país suele tener como objetivo estratégico defender sus intereses en el exterior y promover la defensa de los derechos y contribuir a la erradicación de la pobreza, pero a nadie se le escapa la dificultad de identificar los objetivos operativos con indicadores que puedan visualizar el avance en el objetivo estratégico de un servicio exterior de cualquier país.

Por lo tanto, antes de comentar las características técnicas de la gestión por resultados, parecía recomendable señalar algunos criterios que ayuden a identificar actividades técnicamente potenciales para ser administradas a través de la figura de las agencias estatales.

En primer lugar, aunque parezca obvio, la elección de la forma organizativa de la agencia estatal debería producir ganancia de eficacia y eficiencia frente a las otras formas ya existentes, organismos autónomos o entidades públicas empresariales, sin aumentar los riesgos asociados a la ejecución de esos gastos.

En segundo lugar, como las agencias gestionarán por resultados, parece razonable que las instituciones candidatas a esta forma organizativa puedan identificar productos y resultados de una manera fácil, así como distribuir con claridad las responsabilidades gerenciales.

Sin lugar a dudas, el contrato de gestión responde a la filosofía de gestión por resultados y será el elemento nuclear de la futura Ley de Agencias. La futura ley lo configura como su pieza fundamental. ¿Cuáles son los elementos esenciales de este contrato de gestión? Por una parte, los objetivos a perseguir, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar; en segundo lugar, los planes necesarios para alcanzar aquellos objetivos con especificación de los marcos temporales correspondientes de los proyectos asociados a cada una de las estrategias y sus plazos temporales, así como los indicadores para evaluar los resultados obtenidos, también habrá de contemplar las previsiones máximas de plantilla de personal y el marco de actuación en materia de gestión de resultados. Deberá de contemplar los efectos derivados del grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en relación con la exigencia de responsabilidades por la gestión de los órganos ejecutivos y el personal directivo, y la masa salarial destinada al complemento de productividad o concepto equivalente del personal laboral. Y habrá de contemplar el procedimiento que ha de seguirse para la cobertura del déficit anual que en su caso se pudiera producir por insuficiencia de los ingresos reales respecto a los estimados, y el procedimiento para la introducción de las modificaciones o adaptaciones anuales del contrato.

Para desarrollar los contenidos básicos del contrato de gestión, el proyecto de Ley establece la obligación de elaborar el plan anual de acción, el informe de actividad y las cuentas anuales. El plan de acción del año se aprueba por el propio consejo rector de la agencia estatal, a propuesta de su director sobre la base de los recursos disponibles y antes del 1 de febrero de cada año, el plan será único y los ciudadanos tendrán acceso a su contenido desde su aprobación. El contrato de gestión opta por-

que la gestión por objetivos tenga un contenido presupuestario al establecer que este plan anual de acción, sobre la base de los recursos asignados a la Agencia, contenga los objetivos indicadores que permitan el seguimiento de los primeros en coherencia con los objetivos plasmados en el contrato plurianual de gestión.

El informe anual de actividad debe contener un seguimiento y evaluación de las actividades de la agencia, tomando como base los objetivos que se habían fijado en el plan anual y que debe constituir junto a las cuentas anuales la información básica a utilizar para calcular el rendimiento y las responsabilidades de la gestión. El informe anual de actividad es aprobado también por el Consejo rector y enviado para su examen a los ministerios de adscripción, a Administraciones Públicas y a Economía y Hacienda. Las cuentas anuales las aprueba también el consejo rector y son remitidas al Tribunal de Cuentas a través de la Intervención General de la Administración del Estado, además en los Estatutos de las Agencias se incorporarán los mecanismos precisos para garantizar dicho acceso a los ciudadanos.

La propuesta del contrato inicial de gestión será aprobada también por el Consejo rector de cada Agencia en el plazo de tres meses desde su constitución, siendo presentados los posteriores contratos de gestión en el último trimestre de la vigencia del anterior. La aprobación del contrato de gestión tiene lugar por orden conjunta del Ministerio de adscripción, de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda en un plazo máximo de 3 meses a contar desde su presentación.

El proyecto de Ley de Agencias opta pues por un modelo de gestión presupuestaria flexible para permitir una mayor libertad al gestor en alcanzar una combinación de recursos adecuada a los objetivos que persiga. Desde esta perspectiva, el presupuesto de gastos tendrá un perfil de carácter limitativo exclusivamente por su importe global y carácter estimativo para la distribución de los créditos en sus distintas categorías económicas con excepción de los créditos correspondientes a gastos de personal, que tendrían carácter limitativo y vinculante por su cuantía total.

En la elaboración y aprobación de los presupuestos, también se garantizan unas relaciones adecuadas entre el principal y el agente. El anteproyecto del presupuesto lo elabora y aprueba el Consejo rector siguiendo las indicaciones del contrato de gestión, y una vez analizado por el Ministerio de Economía y Hacienda, se incorporaría a los Presupuestos Generales del Estado para su aprobación por el Consejo de Ministros y posterior remisión a las Cortes Generales.

Adicionalmente, será el Ministerio de Economía y Hacienda quien establezca la estructura del Presupuesto de las Agencias así como la documentación que se debe de acompañar al mismo. Obviamente, para lograr una adecuada adaptación al total del gasto global, el Ministerio de Economía y Hacienda se reserva la aprobación de las variaciones de la cuantía global del Presupuesto y las que afectan al gasto del personal. El director de la Agencia podrá autorizar variaciones del gasto global cuando sean financiadas con mayores ingresos de los inicialmente presupuestados y procedentes fundamentalmente de ingresos propios percibidos como contraprestación de servicios y aportaciones voluntarias, donaciones, herencias o legados. Los remanentes de crédito que resulten de la liquidación del ejercicio presupuestario y no afectados a la financiación del presupuesto del ejercicio siguiente, podrán aplicarse al presupuesto de ingresos y destinarse a financiar incrementos de gastos, por acuerdo del director, dando cuenta a la comisión de control.

La ejecución del Presupuesto de las Agencias estatales corresponde a sus órganos ejecutivos que elaboran y remiten a la comisión de control, mensualmente, un estado de ejecución presupuestaria.

El proyecto de Ley ofrece un abanico amplio de fuentes de financiación, entre las que se incluyen los ingresos por prestación de servicios que sin duda permitirán estimular la realización de actividades y una mejor cobertura de sus objetivos. En resumen, las fuentes de financiación previstas para las Agencias serían: las transferencias de los Presupuestos Generales del Estado, los rendimientos de los bienes de su patrimonio, los ingresos propios como contraprestación de su actividad, las aportaciones voluntarias, herencias, legados y los ingresos recibidos de personas físicas o jurídicas como consecuencia del patrocinio de actividades y, en general, los demás ingresos de derecho público o privado que les sea autorizado recibir. Asimismo, con el fin de recoger la realidad, en cuanto a la financiación de determinados organismos actuales, una enmienda ha introducido en el texto la posibilidad de financiarse con cargo a aportaciones del capítulo octavo del Presupuesto de gasto, es decir, de operaciones financieras, en los casos en los que las Agencias tengan capacidad de generar recursos y que las destinen a financiar proyecto de investigación y desarrollo, y siempre que dicha financiación se obtenga en procedimientos de libre concurrencia y con las limitaciones que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio.

El proyecto de ley establece una posición de prudencia entendible al tratar el endeudamiento de este tipo de organizaciones, en concreto, prohíbe expresamente el endeudamiento de las futuras Agencias y establece el rango de Ley para su aproba-

ción. Como excepción se contempla, bajo autorización expresa con objeto de atender desfases temporales de tesorería, que las Agencias puedan recurrir a la contratación de pólizas de crédito o préstamo, siempre que el saldo vivo no supere el 5% de su presupuesto.

Indudablemente, la puesta en escena de una manera satisfactoria de las Agencias estatales tomará su tiempo. Implica implantar y consolidar un sistema de gestión novedoso en la Administración Pública: la gestión por resultados. Ello significa, en última instancia, asignar recursos a las actividades de la organización en busca de unos resultados concretos y previamente seleccionados. El reto es ligar el contrato de gestión y el plan de acción con el proceso presupuestario, de lo contrario estaríamos construyendo una falacia, y no sabríamos ni el coste de nuestras actividades ni tampoco el de los objetivos de la organización. Como hemos comentado anteriormente, el marco legal que contiene el proyecto de Ley es adecuado para desarrollar y consolidar un sistema de gestión por objetivos, pero partiendo de esta consideración, es preciso avanzar en el desarrollo del contrato de gestión como pieza básica en la introducción de esta nueva forma organizativa.

Con el fin de contribuir a la consolidación del nuevo modelo de gestión, creo que merece la pena hacer algunos comentarios finales sobre dicho contrato. En primer lugar, el contrato debe describir con detalle los elementos básicos del plan de gestión, tipo de actividades, los objetivos de gestión, los indicadores, los planes de actuación y el balance de resultados provisional que debe contener los previstos en función de los objetivos indicadores predefinidos. Como parece lógico, para asegurarse la viabilidad del plan es importante que los objetivos para cada Agencia sean claros, precisos, de fácil comprensión y susceptibles de medición por indicadores. El conjunto de los objetivos seleccionados, debe permitir medir los aspectos relevantes comunes a toda organización, niveles de eficacia y calidad, coste y grado de eficiencia en la combinación de recursos para su obtención. En correspondencia con los objetivos, los indicadores deben ser fiables, variados por el sistema de control y, donde sea posible, relacionar recursos consumidos, bienes o servicios producidos y resultados finales esperados.

Al mismo tiempo, dicha información constituirá la base de los gestores para rendir responsabilidades de su gestión y será utilizada para la elaboración del Presupuesto del nuevo ciclo presupuestario. El contrato de gestión deberá desarrollar un plan económico en plena correspondencia con los objetivos de gestión de la Agencia, donde habrá de prestar una atención especial tanto a la previsión de los gastos como a la fuente de financiación.

Aunque el proyecto de Ley establece que el Presupuesto de gastos será vinculante por su importe global, excepto en personal, parece recomendable que el plan económico especifique los gastos con un nivel mucho más detallado, ello para entender mucho mejor la relación entre medios y objetivos de la Agencia y, por tanto, facilitar el diálogo con los Ministerios horizontales y las Agencias.

El contrato de gestión, deberá especificar también el plan de gestión de personal con atención a aspectos básicos del mismo, plantilla máxima, masa salarial, sistema de retribución ligada al cumplimiento de objetivos, etc.

Por su vinculación con la productividad de la agencia, es de una extraordinaria importancia la especificación del sistema a aplicar de retribuciones variables asociadas al cumplimiento de objetivos. Este es el elemento clave y quizá de los más complicados para desarrollar el contrato de gestión.

En la definición del sistema de retribución variable ha de reflexionarse sobre elementos nucleares: colectivos afectados, sistemas para medida del desempeño y la evaluación, y cuantía de la retribución variable y sistemas para su distribución. La experiencia de otros países nos dice que un sistema de retribución variable puede aumentar la productividad de una Agencia en su conjunto, si está bien diseñado y logra un respaldo de aceptación de los funcionarios de la organización. Por lo tanto, para asegurar la viabilidad de los sistemas de retribución, deberemos estar atentos tanto a los sistemas diseñados como a su funcionamiento. Asimismo, para garantizar un adecuado funcionamiento del contrato, será necesario desarrollar un sistema de información que permita el seguimiento de cada uno de los elementos claves de dicho contrato. Cada contrato deberá especificar con detalle los componentes del balance de resultados, informar del grado de cumplimiento de sus objetivos y la estructura del contrato de gestión que deberá explicar cómo se han desarrollado las actividades y los factores que han influido en el mayor o menor grado de cumplimiento de los objetivos. Si deseamos que dicha información sea utilizada para la asignación del siguiente ciclo económico, la información deberá estar disponible dentro del primer trimestre posterior al año que se cierra.

Finalmente, y no menos importante, el contrato de gestión debe detallar cuáles son los efectos asociados al cumplimiento de objetivos. El incumplimiento afecta a los ciudadanos a través de una menor prestación de servicios o a través de un mayor coste de los que serán prestados, y puede tener su origen tanto dentro de la organización como debido a factores externos. Parece razonable pensar que el incumplimiento de los objetivos, que se pone en evidencia con la no aprobación del Balance y la

Memoria de gestión, o simplemente con un informe negativo de su órgano de control, requerirá por parte del gestor la elaboración de un nuevo plan de acción que deberá ser nuevamente aprobado por el Consejo Rector.

No cabe duda de que la Ley de Agencias, respondiendo a un requerimiento (porque los ciudadanos quieren más información, porque nosotros debemos ser más eficientes, etc.), plantea un paso al frente que durante muchos años se ha tratado de dar de muchas maneras y que pivota sobre una cosa elemental en cualquier unidad económica: ante unos recursos hay que tener unos determinados resultados. La Dirección General de Presupuestos lleva desde el año 82, y la Intervención General también, tratando de implementar la presupuestación por programas que en el fondo no es sino una manera de medir, evaluar, etc.

La Ley de Agencias es un paso al frente decidido y, por tanto, como funcionarios que somos asumimos con absoluta seriedad, lealtad y rigurosidad el objetivo que nos ponen delante. La futura Ley de Agencias va a ser un reto para afrontar a corto plazo, un reto en el que yo les pido la máxima colaboración. Es complicado, tiene puntos de debilidad, pero si somos inteligentes, hábiles y la introducimos de forma paulatina y avanzando en los que nuestro gobierno nos dice que debemos hacer, con un criterio claramente positivo, de transparencia, de mejora de prestaciones a la ciudadanía, habremos dado un paso más en esto, como columna garante del estado de derecho que somos.



## **Perspectivas de la auditoría única en la Unión Europea**

*D. Juan Manuel Fabra Vallés*

*Ex Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo*

**S**iempre que me invitan a hablar en algún centro, me gusta hacer una pincelada de lo que es la Unión Europea. Y me gusta hacerlo porque muchas veces tenemos las noticias que salen en la prensa y son como pequeños bocadillos diarios que nos van soltando, pero pocas veces tenemos la ocasión de poder ver una visión global de lo que es la Unión Europea y, sobre todo, verla para entenderla bien con una mentalidad como si la Unión Europea fuese una nación, como si fuese un estado, y esto es lo que vamos a intentar exponer aquí.

Vamos a ver el papel institucional, las particularidades de las finanzas públicas, el actual control de las finanzas comunitarias entrando ya en el modelo de la auditoría única, el análisis del modelo actual, el Dictamen 2/2004 del Tribunal de Cuentas Europeo por mandato.

## **Contenido de la presentación**



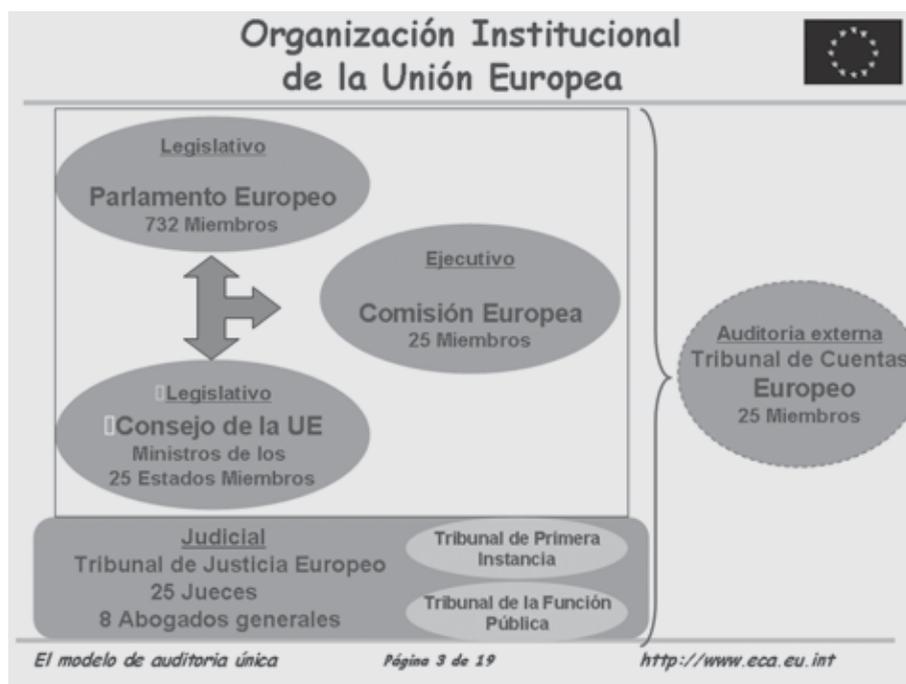
### **INTRODUCCIÓN**

- **Papel institucional del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE).**
- **Particularidades de las finanzas públicas europeas.**

### **EL MODELO DE AUDITORÍA ÚNICA**

- **El actual control de las finanzas comunitarias.**
- **Análisis del actual modelo.**
- **El dictamen 2/2004 del Tribunal de Cuentas Europeo.**
- **Objetivo del actual modelo.**
- **Acciones emprendidas por la Comisión y el Parlamento Europeo.**

Si comparamos lo que es la Unión Europea a un estado podríamos decirles que el poder legislativo está formado por el Parlamento Europeo que son 732 miembros en la actualidad, y está formado también por el Consejo de la Unión Europea, el Consejo en palabras mayúsculas queda constituido no sólo cuando se reúnen los 25 Presidentes de Gobierno, sino también cuando están reunidos los 25 Ministros de cada rama. El ejecutivo sería la Comisión Europea con los 25 miembros, uno por cada uno de los estados con que cuenta en la actualidad y el judicial formado por el Tribunal de Justicia Europeo con 25 Jueces y 8 Abogados generales; aparte está el Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal de la Función Pública, que no existía hace unos meses.



A todos los que hemos trabajado o trabajan en el Tribunal de Cuentas Europeo nos gusta autollamarnos “la conciencia financiera de la Unión Europea”. Nuestra función principal es el control financiero sobre la ejecución del presupuesto comunitario de todos los ingresos y gastos. La fiabilidad de las cuentas y legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes es parte de la importante función que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas Europeo mediante controles externos. También constituye una parte importante el control sobre la buena gestión financiera.

## Función del Tribunal de Cuentas Europeo



“El Tribunal de Cuentas Europeo”

“Conciencia Financiera de la Unión Europea”

Función principal:

\*control financiero sobre la ejecución del  
Presupuesto Comunitario: Fiabilidad de las cuentas y  
legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.

\*control sobre la buena gestión financiera

Para tener un visión general de lo que es el presupuesto general de la Unión Europea en la diapositiva siguiente pueden ver ustedes que entre agricultura y acciones estructurales se va al 77% del presupuesto (viene a ser un 45% la agricultura y un 32% las acciones estructurales).

Un pequeño inciso para comentarles que estos números son los que hoy día hacen que se lleve a cabo esta discusión con Gran Bretaña sobre el cheque británico. El cheque británico era una compensación a la escasa agricultura que tenía Gran Bretaña y por tanto a los pocos fondos que recibía de ayuda por este concepto, pero en aquellos momentos el apartado agricultura se iba al setenta y pico por ciento, casi al 74% del presupuesto, entonces lo que en estos momentos se le reclama a Gran Bretaña es que teniendo en cuenta que el apartado agricultura ha pasado del 74% al 45%, renuncie a recibir fondos por esta diferencia.

Por otro lado tenemos las políticas internas, las acciones exteriores, hablando de acciones exteriores comentarles que aquí no está incluido el FED (Fondo Europeo al Desarrollo) que corresponde a África, Caribe y Pacífico. ¿Por qué? Porque la parte del FED es extrapresupuestaria, es un fondo que se ha creado con la colaboración de todos los estados para aprender a trabajar juntos en los temas de desarrollo.

Presupuesto General de la Unión Europea 2006		
Agricultura	50 991	45,5%
Acciones estructurales	35 639	31,8%
Políticas internas	8 889	8,0%
Acciones exteriores	5 369	5,0%
Instrumentos preadhesión	2 892	2,5%
Garantías y reservas	1 531	1,4%
Gastos administrativos (todas instituciones)	6 656	6,0%
<b>Total</b>	<b>112 000</b>	<b>100,0%</b>

77%

en millones de euros

*El modelo de auditoría única*      *Página 3 de 19*      *<http://www.eca.eu.int>*

Los instrumentos de preadhesión, por supuesto que actualmente no es lo mismo, teníamos en puertas a diez estados que hoy día ya están dentro de la Unión Europea, y en estos momentos son estados, son menos estados y son más pequeños, fíjense que no digo el número porque está bailando continuamente. ¿Es que Turquía sigue estando o es que no está? ¿Y Croacia? Parece ser que tanto Turquía como Croacia en estos momentos siguen estando en este presupuesto de preadhesión al mismo tiempo que Rumanía y que Bulgaria.

Luego tenemos las garantías y reservas y los gastos administrativos, que de todas las instituciones vienen a representar el 6%, lo cual es mucho más bajo que el país de la Unión Europea que tiene los gastos administrativos más bajos en el presupuesto (que es Gran Bretaña), o sea que podemos estar satisfechos del nivel de contención en cuanto a los costos del gasto administrativo.

El presupuesto, el último presupuesto ha sido de 112.000 millones de euros. Esto ha venido a ser como unos 14-15 billones de pesetas, que viene a ser el presupuesto español sin la Seguridad Social.

Particularidades del presupuesto: en el presupuesto de transferencia hay que tener en cuenta que el 80% está gestionado por los estados miembros.

## Particularidades del Presupuesto

- **Presupuesto de transferencia: 80% gestionado por los estados miembros**
  
- **Presupuesto de gestión descentralizada:**  
**(Administraciones nacionales, regionales, locales)**

---

*El modelo de auditoría única*      *Página 6 de 19*      <http://www.eca.eu.int>

Es un presupuesto de gestión descentralizado y que lo llevan a cabo las administraciones nacionales, las regionales en el caso concreto de Alemania y España, y también de las administraciones locales.

Un simple dato es darles la cifra de lo que representa esto para España.

España en el periodo del 86 al 2005 ha recibido más de 175.000 millones de euros y lo que hay en estos momentos previsto para el periodo 2007-2013 va a ser de unos 80.000 millones de euros.

Si ustedes comparan un poco los 175 con los años que ha habido y los 80 con los años que va a haber, se darán cuenta que la diferencia es mínima, casi no existe, por tanto la primera pregunta que se te ocurre es “¿dónde están, cuál es el motivo de las voces de alarma de decir que nos dejan fuera de los fondos?”. El primer problema es que se ha conseguido garantizarlos hasta el año 2013, creo que la bajada fuerte vendrá a partir de entonces, pero no olvidemos que a pesar de que lo que vamos a recibir va a ser poco más o menos lo que veníamos recibiendo hasta ahora, sin embargo nuestra contribución va a aumentar, o sea que en realidad esta cantidad aunque sea la misma a la hora de recibir el dinero en el presupuesto español no va a ser exactamente la misma porque habrá salido más por otra partida.

### Importancia para España: algunas cifras

**Periodo 1986-2005:**

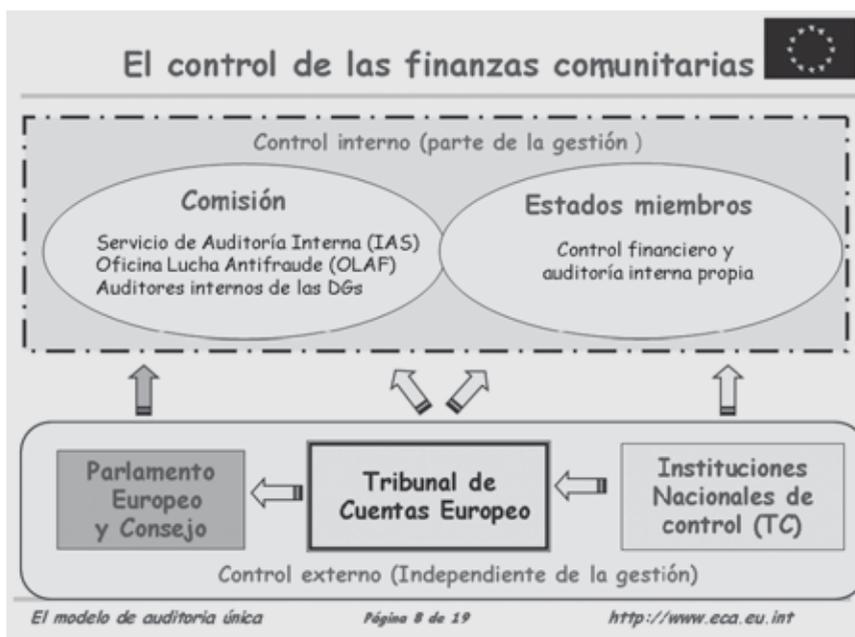
- Fondos recibidos: más de 175.000 millones de euros

**Perspectivas 2007-2013:**

Fondos previstos: 80.000 millones de euros

*El modelo de auditoría única* *Página 7 de 19* *http://www.eca.eu.int*

En cuanto al control de las finanzas comunitarias la parte del control interno se lleva a cabo por parte de la Comisión y por parte de los estados miembros.



Por parte de la Comisión está el Servicio de Auditoría Interna, la Oficina de Lucha Antifraude y los auditores internos de cada una de las direcciones generales. En cuanto a los estados miembros está el control financiero y auditoría interna propia de cada uno de los estados.

Las instituciones nacionales de control externo, o sea los tribunales de cuentas de cada uno de los estados, dan información al Tribunal de Cuentas Europeo y esta información sirve para elaborar los informes del Tribunal de Cuentas y con ellas pasamos la información al Parlamento Europeo y al Consejo, y ambos forman lo que es la autoridad presupuestaria. Este pase de información es muy importante porque primero sirve para lo que se llama la descarga o el descargo o la aprobación del presupuesto, esto en cuanto al presupuesto del ejercicio pasado, pero en cuanto al presupuesto del año siguiente dicha información sirve para hacer cambios de mejora en el presupuesto que se está elaborando.

En el análisis actual del modelo de control hay que tener muy en cuenta que éste no garantiza la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes en la ejecución del presupuesto comunitario. La declaración "DAS", o sea, la declaración de fiabilidad es negativa para los principales capítulos del presupuesto. Este es un problema importante y más en estos momentos, cuando se ha visto que hay en ciertos países una tónica generalizada, pero sobre todo en algunos países hay un rechazo a la constitución europea, entonces se han intentado buscar explicaciones y se ha pensado que si el Tribunal de Cuentas Europeo no puede dar la "DAS", la fiabilidad al presupuesto comunitario, ¿cómo se van a fiar los ciudadanos, los contribuyentes, cómo se van a fiar de que aquello que se les pide votar y aceptar es positivo para ellos? Y yo todavía he vivido del Tribunal de Cuentas, he vivido la exigencia por parte del Parlamento de que había que dar una "DAS" positiva porque el momento político lo exigía, y la verdad es que el Tribunal de Cuentas Europeo se ha negado a dar una "DAS" positiva cuando no puede darla.

Los principales errores en la gestión no se producen a nivel de la Comisión, sino que es en la gestión en los estados miembros. Si les dijera que en la Comisión no se comete ni un solo error estaría mintiendo, pero sí que he podido comprobar que los errores en las administraciones generales es uno de los puntos importantes. Como después veremos, hablando de la auditoría única, en los Países Bajos, en Holanda, se intentó mejorar el nivel de errores, mejorar quiere decir evitarlos, y ese fue el motivo por el que entraron en el modelo de auditoría única.

Se producen duplicidad de controles o falta de controles. Yo tengo un ejemplo aquí que me gustaría leerles, es una caricatura, lo que yo llamo la caricatura "reinders" porque un día se la oí a un compañero del Tribunal de Cuentas, el miembro belga, y me quedé con ella porque es un buen ejemplo para exposiciones como la de hoy.

Cuando hablamos de que se producen duplicidades de controles o falta de controles, el amigo Reinders ponía como ejemplo una pequeña empresa en una región elegible para fondos estructurales que se beneficiaba de un crédito otorgado por el Banco Europeo de Inversiones con cláusula de bonificación de interés financiada con una subvención del presupuesto comunitario; la empresa podría recibir además una ayuda otorgada por el Estado o la comunidad autónoma, pues bien, esta empresa podría ser controlada el mismo año por los siguientes organismos: por el banco privado que gestiona el crédito o por el propio Banco Europeo de Inversiones, la Consejería de la Comunidad Autónoma responsable de los fondos estructurales, la unidad de evaluación de la Dirección General de la Comisión, el servicio de auditoría interna de la Comisión, la Intervención General del Estado y de la Comunidad Autónoma, el Tribunal de Cuentas Europeo, el Tribunal de Cuentas de España y el órgano de control externo de la Comunidad Autónoma. Supongo que estaremos de acuerdo que este pobre beneficiario final más que un abogado lo que va a necesitar en un psiquiatra, incluso hay quien dice que lo que necesita es un confesor. Pero, en esta decena de organismos que realizarán el control limitado referido únicamente a la parte de la subvención concedida por la administración de origen, ninguno de estos organismos se pronunciará sobre los resultados globales obtenidos por los fondos públicos puestos a disposición de la empresa, y que a la autoridad presupuestaria comunitaria al final lo que le interesa es conocer la situación global de todos los que han intervenido.

## Análisis del actual modelo de control



- ¶ El actual modelo no garantiza la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes en la ejecución del presupuesto comunitario. La Declaración DAS es negativa para los principales capítulos del presupuesto.
- ¶ Los principales errores en la gestión no se producen a nivel de la Comisión, sino en la gestión en los estados miembros.
- ¶ Se producen duplicidad de controles o falta de controles.
- ¶ No hay una estrategia común y coordinada de control.

Creo que estaremos todos de acuerdo que lo que no hay es una estrategia común y coordinada del control.

Podemos comenzar, en este momento, a analizar el tema del modelo de auditoría única, Dictamen 2/2004.



## **El modelo de auditoría única: dictamen 2/2004**

¶ Está basado en una solicitud del Parlamento Europeo al Tribunal de Cuentas Europeo de producir un informe sobre la viabilidad de aplicar un modelo de auditoría única al presupuesto comunitario.

¶ El Tribunal de Cuentas Europeo presentó su dictamen sobre esta materia en abril de 2004 (Opinion 2/2004)

El dictamen del Tribunal de Cuentas está basado en una solicitud del Parlamento Europeo al Tribunal de Cuentas Europeo de producir un informe sobre la viabilidad de aplicar un modelo de auditoría única al presupuesto comunitario.

El Tribunal de Cuentas Europeo presentó su dictamen sobre esta materia en abril de 2004, dicha opinión analiza los diferentes niveles de control y auditoría a que se someten los fondos comunitarios tanto en el ámbito europeo como nacional, regional y local. Se trata de estudiar de qué manera podemos utilizar los múltiples recursos de control existentes, que cada uno de los distintos niveles de control pueda basarse en el anterior y de esta forma reducir la carga sobre el objeto de la auditoría, aumentando su calidad y de forma que no se mine la independencia de las instituciones de control en cuestión.

Más control no es sinónimo de buen control, hay que aprovechar ese cambio de disminuir el número de errores, de evitar duplicidades de control y de coordinar un con-

trol interno que pueda servir para todos los demás que van detrás, y esa es la base de la auditoría única. Los Países Bajos ya están funcionando con ella desde 1986 y se desarrolló en el marco de un plan cuyo objetivo era modernizar y reformar el conjunto de las infraestructuras para el control financiero y la auditoría interna; necesitaron diez años para implementarla, o sea, que no es fácil. También lo está haciendo EE.UU. que la aplica solamente a las agencias federales que reciben subvenciones a lo largo y ancho de todo el país. Viene a tratarse de unos 300 mil millones de dólares y funciona desde el año 1984.

El objetivo del modelo es establecer un sistema de control interno basado en torno a una estructura en cadena, en la que los controles se efectúen y los resultados se registren y se comuniquen siguiendo una norma común que permita a todos los participantes aprovechar el trabajo de otros.

## El modelo de auditoría única:dictamen 2/2004



### Objetivo del modelo

“Establecer un sistema de control interno basado en torno a una estructura en cadena, en la que los controles se efectúen, y los resultados se registren y comuniquen, siguiendo una norma común que permita a todos los participantes aprovechar el trabajo de otros”

“Los órganos de control externo utilizarían este sistema de control como base para formar su opinión de auditoría: un mejor control interno beneficiaría al órgano gestor y a los órganos externos de control”

Los órganos de control externo utilizarían este sistema de control como base para formar su opinión de auditoría: un mejor control interno beneficiaría al órgano gestor y a los órganos externos de control.

Los principios para definir un modelo de control eficaz y eficiente serían los siguientes: en cuanto a objetivos que fueran comunes y particularizados para cada caso para cada nivel de control, que existiera una confianza entre la auditoría interna que lleva a cabo los primeros controles y todos los que después van a servirse de estos controles, para que pueda existir esta confianza tienen que existir unas normas comunes y que los resultados sean disponibles para los siguientes, deben aplicarse criterios y resultados en formato común y, en cuanto a los costes y los beneficios, se dice que muchas veces las instituciones nacionales no están interesadas en la colaboración, controles internos y externos no colaboran, entonces había que llegar a acuerdos entre los dos tipos de controles para el tema de costes y beneficios, cómo se determinan y a qué presupuesto son imputables; por otro lado, una definición clara de funciones y responsabilidades de cada uno de los controles.

### El modelo de auditoría única: dictamen 2/2004



#### **Principios para definir un modelo de control eficaz y eficiente:**

¶ **Objetivos:** comunes y particulares para cada nivel de control

¶ **Confianza:** normas comunes y resultados disponibles

¶ **Estructura:** controles en cadena hasta el beneficiario final

¶ **Aplicación:** criterios y resultados en formato común

¶ **Costes y beneficios:** determinación e imputación

¶ **Definición clara de funciones y responsabilidades.**

Yendo hacia un modelo de auditoría única, yo les quisiera hablar de las acciones ya emprendidas por la Comisión y el Parlamento.

Por un lado tenemos la Comunicación de la Comisión 252/2005 sobre un programa operativo para la realización de un marco de control integrado interno; un seminario de expertos organizado por la Comisión de Control del Presupuesto del Parlamento Europeo en septiembre de 2005, la Comunicación de la Comisión Ejecutiva, la 9/2006, sobre un plan de acción de la Comisión para un marco de control integrado, y la descarga de la ejecución del presupuesto 2004, que todavía no está aprobada.

**“...hacia un modelo de auditoría única”** 

---

**Acciones emprendidas por la Comisión y el Parlamento:**

1. **Comunicación de la Comisión - 252/2005 sobre un programa operativo para la realización de un marco de control interno integrado**
2. **Seminario de expertos organizado por la COCOBU en Septiembre de 2005**
3. **Comunicación de la Comisión 9/2006 sobre un Plan de acción de la Comisión para un marco de control integrado**
4. **Descarga de la ejecución del Presupuesto 2004**

---

*El modelo de auditoría única* *Página 13 de 19* *<http://www.eca.eu.int>*

En la Comunicación de la Comisión 252/2005 sobre un programa operativo para la realización de un marco de control interno integrado, tenemos las propuestas de acción a nivel de la Comisión, que son las que se recogen en la siguiente diapositiva.

En la comunicación, el punto 1.2 son las propuestas de la Comisión a nivel de estados miembros. Las recomendaciones que hace la Comisión Ejecutiva son una mayor responsabilidad en la gestión, declaración anual de fiabilidad, a nivel de los diferentes ministros de hacienda, declaraciones anuales de las agencias de pago, mayor utilización de informes de auditoría independiente (ejemplo, políticas internas, acciones exteriores), aplicación de sanciones proporcionadas pero disuasivas, inspecciones sobre el terreno y análisis de riesgos.

El objetivo es alentar a los estados miembros a que gestionen los fondos comunitarios como fondos propios.

## “...hacia un modelo de auditoría única”



### 1-Comunicación de la Comisión-252/2005 sobre un programa operativo para la realización de un marco de control interno integrado.

#### 1.1-Propuestas de acción a nivel de la Comisión:

- Determinación de las deficiencias de la legislación vigente (Reglamento financiero),
- Mejorar la fiabilidad de los informes de actividad de los Directores Generales de la Comisión en relación a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.
- Introducción de indicadores de gestión y control apropiados.
- Elaborar informes de seguimiento sobre la gestión y el control.
- Estudiar la posibilidad de una mayor simplificación de la gestión de los fondos comunitarios.

## “...hacia un modelo de auditoría única”



### 1-Comunicación de la Comisión-252/2005 sobre un programa operativo para la realización de un marco de control interno integrado.

#### 1.2.Propuestas de la Comisión a nivel de estados miembros:

- Mayor responsabilidad en la gestión: declaración anual de fiabilidad a nivel por ejemplo de ministros de Hacienda.
- Declaraciones anuales de las Agencias de pago.
- Mayor utilización de informes de auditoría independiente (ej. Políticas internas, acciones exteriores).
- Aplicación de sanciones proporcionadas pero disuasivas.
- Inspecciones sobre el terreno.
- Análisis de riesgos.

**Objetivo:** Alentar a los estados miembros a que gestionen los fondos comunitarios como fondos propios.

En cuanto al seminario de expertos organizado por la Comisión de Control del Parlamento Europeo organizado en septiembre de 2005 que les he comentado antes, los participantes fueron los representantes del Consejo, la Comisión Ejecutiva, el Parlamento Europeo, expertos nacionales de los Ministerios de Hacienda y representantes de los Tribunales de Cuentas Nacionales y del Europeo.

Las principales conclusiones fueron las siguientes: rechazo a la propuesta de que los ministros de hacienda presenten declaraciones de fiabilidad sobre los fondos comunitarios; la Comisión no puede transferir su mandato emanado del Tratado que la hace responsable global de la gestión del presupuesto comunitario, pero sí puede exigir a los estados miembros, también de acuerdo con el Tratado, que cooperen con la Comisión para garantizar la buena gestión financiera; la participación de los Tribunales de Cuentas Nacionales no puede ir hoy por hoy más allá de los límites del Tratado: cooperación con el Tribunal de Cuentas Europeo manteniendo la independencia, y siempre como órganos todos ellos de control externo independientes de la gestión.

## “...hacia un modelo de auditoría única”



### 2-Seminario de expertos organizado por la COCOBU en Septiembre de 2005:

- Participantes: Representantes del Consejo, la Comisión, el Parlamento, expertos nacionales de los Ministerios de Hacienda y representantes de los Tribunales de Cuentas Nacionales y Europeo
- Principales conclusiones:
  - Rechazo a la propuesta de que los ministros de Hacienda presenten declaraciones de fiabilidad sobre los fondos comunitarios.
  - La Comisión no puede transferir su mandato emanado del Tratado que la hace responsable global de la gestión del presupuesto comunitario, pero sí puede exigir a los estados miembros, también de acuerdo con el tratado, que cooperen con la Comisión para garantizar la buena gestión financiera.
  - La participación de los Tribunales de Cuentas Nacionales no puede ir hoy por hoy más allá de los límites del Tratado: cooperación con el Tribunal de Cuentas Europeo, manteniendo la independencia, y siempre como órganos todos ellos de control externo independiente de la gestión.

Entiendo perfectamente que en esas principales conclusiones está el rechazo de los ministros de hacienda y que estos presenten declaraciones de fiabilidad porque antes funcionaba bastante por separado lo que era el funcionamiento político del Parlamento Europeo y la política interna de cada uno de los estados, sin embargo, hoy día,

el presupuesto comunitario y el informe del Tribunal de Cuentas nacional no se ha convertido más que en el almacén de municionamiento para la guerra política interna de los estados. Me explico, a pesar de que decimos que el responsable final y total del presupuesto, de los errores que puede haber, es la Comisión, en realidad en los informes se puede comprobar si es que realmente el error ha sido cometido por la Comisión o si realmente es una responsabilidad de errores cometidos a nivel nacional. Entonces parlamentarios que hay en el Parlamento Europeo pero que en su país son de la oposición automáticamente es donde se municionan para esa guerra política que yo les decía. Yo he sido parlamentario también, por tanto lo comprendo, pero sería bueno que las políticas nacionales y la europea pudieran ir lo más separadas posibles, y esto será bueno mientras sirva como presión para mejorar el trabajo de la auditoría interna en cada uno de los estados en cuanto al presupuesto comunitario se refiere.

Como punto 3 de dicha comunicación tenemos las propuestas de acción, que son la simplificación de los principios comunes de control: armonización que permita el uso en cadena de los distintos controles sobre los fondos (principio sobre el que se basa el modelo de auditoría única), declaraciones de fiabilidad e informes de seguimiento a nivel nacional (a estudiar y consensuar a qué nivel de responsabilidad y su alcance dentro de los límites establecidos por el Tratado), promover los contratos de confianza para los fondos estructurales, promover declaraciones de fiabilidad para los Tribunales de Cuentas nacionales sobre la gestión de los fondos comunitarios en cada estado miembro, promover la utilización de las mejores prácticas de control.

## “...hacia un modelo de auditoría única”



### 3-Comunicación de la Comisión 9/2006: Plan de acción de la Comisión para un marco de control integrado

#### Propuestas de acción (16) (Síntesis):

- Simplificación de los principios comunes de control: armonización que permita el uso en cadena de los distintos controles sobre los fondos (principio sobre el que se basa el modelo de auditoría única)
- Declaraciones de fiabilidad e informes de seguimiento a nivel nacional. (a estudiar y consensuar a qué nivel de responsabilidad y su alcance, en los límites del Tratado)
- Promover los contratos de confianza para los fondos estructurales.
- Promover declaraciones de fiabilidad de los Tribunales de Cuentas Nacionales sobre la gestión de los fondos comunitarios en cada estado miembro.
- Promover la utilización de las mejores prácticas de control.

Pasando ya a la descarga del presupuesto 2004, que como les he dicho está pendiente de aprobación por el pleno del Parlamento, se van a presentar las propuestas recogidas en el cuadro siguiente:

## “...hacia un modelo de auditoría única”



### 4-Descarga del presupuesto 2004 (pendiente de aprobación por el pleno del Parlamento Europeo)

#### Propuestas:

- Invitar a los órganos de control a seguir trabajando para lograr una armonización de los controles.
- Estudiar la posibilidad de que los Tribunales de Cuentas nacionales se pronuncien sobre la utilización de los fondos comunitarios en los estados miembros.
- Estudiar la posibilidad de que los Tribunales de Cuentas nacionales y los Parlamentos Nacionales participen en la presentación del Informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la gestión del presupuesto comunitario.

Espero haber sido capaz de transmitirles la importancia de la auditoría única por lo mucho que se espera de ella, y que nada de ello será posible si no contamos con la confianza, entrega, entusiasmo, cooperación y coordinación del control interno y de la intervención. No les voy a decir como Napoleón a sus ejércitos en Egipto que la historia les contempla, pero sí que 450 millones de contribuyentes de 25 países nos exigen más y mejor información; si queremos que se involucren en la construcción europea y en su Constitución, que en su artículo 3º.3.13 dispone que las leyes europeas determinarán las obligaciones de control y auditoría de los estados miembros en la ejecución del presupuesto así como las responsabilidades derivadas.

## **La colaboración interadministrativa en el Estado de las Autonomías: una dinámica de funcionamiento manifiestamente mejorable**

*D. Luciano Parejo Alfonso*

*Rector de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo*

### **I. La situación actual del Estado de las Autonomías: asimetría entre su estructura y su funcionamiento.**

La dinámica de funcionamiento propia del Estado definido por la Constitución española de 1978, es decir, un Estado compuesto, basado, en cuanto a su organización territorial, en una combinación específica de los básicos principios de unidad y pluralidad y, por lo tanto y al propio tiempo, en la separación (como consecuencia de la autonomía) y la articulación (sobre la base de la solidaridad) de los diferentes poderes públicos constituidos a que aquella organización da lugar, representa todavía una asignatura pendiente, en contraste con el éxito alcanzado en la construcción misma de dicho Estado, que presenta hoy ya, por ello, una arquitectura notoriamente descentralizada, sin perjuicio de que ésta pueda tenerse por no definitiva, como acredita la operación –actualmente en curso- dirigida a incrementar el grado de descentralización por ella alcanzado.

Cuando, en ese plano de la arquitectura territorial y cara al apuntado nuevo impulso descentralizador, se discute sobre su asimetría (la posibilidad de ésta dentro de la Constitución), se omite, más que se olvida, que la asimetría mayor y en todo caso la perniciosa, en proceso de acrecentamiento continuo al compás de la reconversión territorial del Estado, es la que media entre la misma estructura resultante y el funcionamiento de ésta, entre las vertientes anatómica o estática y fisiológica o dinámica del Estado. Para la justificación de este aserto basta con hacerse presente –a la luz de la conocida jurisprudencia constitucional sobre uno y otro extremo- la diferencia de efectividad en la praxis constitucional y administrativa entre las determinaciones que gobiernan, respectivamente, la habilitación para decidir y actuar de las diferentes instancias territoriales –el sistema de distribución de competencias entre ellas- y la garantía de la unidad material o sustantiva en el resultado de la operación del conjunto de dichas instancias –el sistema de relaciones entre ellas presidido por el principio de lealtad constitucional-. La relegación

de esta grave asimetría se corresponde con el descuido del tratamiento dogmático de la organización, la cual comprende indisociablemente las dos vertientes aludidas, y traduce sintomáticamente la falta de vigor del desarrollo y la efectividad del sistema de relaciones entre las instancias territoriales autónomas que el Estado compuesto comporta, como la otra cara de su misma descentralización, para el cumplimiento adecuado de su función constitucional. Si se considera que el Estado no es sino instrumento para la mayor realización posible, en cada momento, del orden constitucional y que, en cuanto organización, es al mismo tiempo e indisolublemente órgano y acción, decisor y decisión, actuante y actuación, fácilmente se comprende la disfunción que la asimetría denunciada supone y también sus consecuencias: costes de fricción, pérdida de eficacia y, en definitiva, déficit en la realización del orden constitucional. La razón salta a la vista, pues tal disfunción deforma el Estado prefigurado por la Constitución, afectando a las condiciones –complejas– de su legitimación por origen y por resultado, y mermando su idoneidad para alcanzar el objetivo básico que le es propio: el servicio a los correspondientes intereses generales. Los efectos de esta deformación se hacen especialmente visibles en la dimensión administrativa esencial al Estado social y democrático de Derecho en la compleja sociedad actual –altamente evolutiva– de la ciencia y la tecnología y, por ello, del riesgo; sociedad en la que, por tanto, la satisfacción del interés general depende en gran medida del buen funcionamiento, como un todo, de la constelación de Administraciones públicas en la que se traduce el carácter compuesto del Estado, precisado éste, a su vez y junto a la tradicional legitimación de origen o democrática, de la que le presta, por su acción y, consecuentemente, sus resultados, la referida constelación de Administraciones.

## **II. El funcionamiento coordinado como exigencia sistémica y, por tanto, inscrita en la organización territorial del Estado**

La edificación del Estado compuesto, como resulta del artículo 2 de la Constitución, sobre la combinación –según una específica tensión– de los básicos principios de unidad y autonomía (solidaria), comporta, en efecto, una organización territorial peculiar definida en el título VIII de dicha norma fundamental. Se trata de la de un único Estado<sup>1</sup> internamente desagregado en una pluralidad de instancias territo-

---

<sup>1</sup> El carácter único del Estado encuentra su principal manifestación en la atribución al Rey de la Jefatura del Estado a título de “símbolo de su unidad y permanencia”, que arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones. Pero no puede olvidarse que, a pesar de la dilución que haya podido experimentar en el desarrollo legislativo ordinario concreto, también lo es –y relacionada con la anterior– la definición del calificado como “poder judicial” en términos de administración, justamente en nombre del Rey (símbolo de la unidad y permanencia del Estado), de la justicia que emana del pueblo (art. 117.1 CE).

riales de poder público constituido dotadas de autonomía, y, por ello, ciertamente basado en la existencia de un único pueblo al que se imputa la titularidad de la soberanía última entendida como facultad de decidir sobre el orden básico de la convivencia, pero que se contempla como complejo, tanto interna como externamente (esto último: en su voluntad de pertenencia a la entidad que se conoce como Europa). La trascendencia jurídico-política de esta complejidad es la fragmentación interna de la soberanía constituida, además de la externa que ahora no interesa (para la integración en “Europa”, bajo la forma de cesión a la actual Unión Europea, autorizada por el artículo 93 CE); fragmentación interna, que se traduce en la distribución territorial del poder entre las instituciones que formalizan tanto la entera comunidad política (las generales: las Cortes Generales, el Gobierno de la Nación y la Administración de él dependiente o a él vinculada o adscrita, y el poder judicial, así como el Tribunal Constitucional; es decir, lo que suele denominarse Estado en sentido estricto), como las comunidades dotadas, en ejercicio del derecho a la autonomía reconocido y garantizado en el artículo 2 CE, de un Estatuto político-administrativo propio (las Comunidades Autónomas) y las locales con autonomía garantizada directamente por el texto constitucional [arts. 140 y 141 CE] (la llamada Administración Local).

Importa señalar, por su trascendencia para la cabal comprensión de los requerimientos organizativos del Estado así diseñado, que la distribución territorial del poder descansa por entero en la idea de la paralela desagregación en círculos territoriales del interés general sustantivo, y ello, con carácter instrumental, es decir, a efectos de la apreciación, determinación y realización, en cada caso, del interés general y para permitir justamente la imputación de éste —a los expresados efectos— a las correspondientes instancias de la entera organización del Estado. Así resulta del capital artículo 137 CE: el Estado se organiza territorialmente en Municipios y Provincias<sup>2</sup> y en las Comunidades Autónomas que se constituyan; entidades todas ellas a las que se garantiza el goce de la pertinente autonomía para *la gestión de sus respectivos intereses*. Por lo tanto, el servicio y la realización del interés general definido por o desde la Constitución, es decir, el conjunto total de los intereses públicos<sup>3</sup>, han de

---

<sup>2</sup> La alusión directa a estas dos instancias en las que se descompone internamente la Administración Local implica el reconocimiento constitucional de la existencia de las mismas. Aquí la determinación constitucional es meramente declarativa de una realidad con relevancia constitucional, consistiendo su efecto constitutivo únicamente en la incorporación de las referidas instancias a la organización territorial del Estado, confiriéndoles de este modo la condición de poderes públicos.

<sup>3</sup> En definitiva: la óptima realización históricamente posible en cada momento, en último término, del orden constitucional sustantivo.

resultar, ha de ser el fruto de la gestión que de sus correspondientes intereses hagan las diferentes instancias de la organización territorial del Estado.

En tanto que relación de concernencia entre un sujeto (una de las instancias de la organización territorial del Estado) y un valor/bien o un conjunto de valores/bienes constitucionalmente protegidos, el interés, al propio tiempo que remite, para su concreción, al universo de materias de acción del poder público, posibilita –gracias a su diferenciación por círculos- la asignación asimismo diferenciada de la responsabilidad en la procura y realización de los referidos valores/bienes y, por tanto, de la pertinente gestión, lo que quiere decir de las funciones precisas para hacer frente a tal responsabilidad. Se explica de este modo la complejidad de la distribución territorial del poder público, que tiene lugar mediante una combinación de materias (acotadas material y formalmente y, en este segundo caso, por relación a la acción tanto *ad extra* –asuntos exteriores, economía, ordenación del territorio, medio ambiente-, como *ad intra* o “reflexiva” –la estructura orgánica de los poderes públicos, sus fines y atribuciones, su funcionamiento, el régimen jurídico de su actividad-) y competencias (delimitadas por relación bien al entero ciclo de la gestión pública –con carácter excepcional-, bien a determinada o determinadas fases –legislación o ejecución- o partes de fases –legislación básica y de desarrollo- de dicha gestión).

Refiriéndose todas las funciones-competencias distribuidas a valores/bienes colectivos que forman parte de orden constitucional, en términos que las determinan teleológicamente, es evidente que la coordinación, entendida como alusiva al resultado del desarrollo de las funciones o el ejercicio de las competencias, es necesariamente consustancial al Estado compuesto definido por la Constitución. Y también que la coordinación así concebida reclama de suyo la dimensión previa de mecanismo de articulación o concertación de los medios precisos para alcanzar aquel resultado<sup>4</sup>. En esta doble significación, la coordinación es, por ello, presupuesto de la correcta realización del orden constitucional, el cual define una unidad del sistema estatal de nuevo cuño, que es material y no formal, y, por ello, insusceptible de ser definida sin más por la mera voluntad de las instancias territoriales según su posición jerárquica en la estructura estatal. Este y no otro es el fundamento último del principio de lealtad institucional, sancionado como

---

<sup>4</sup> Según el Tribunal Constitucional (Ss 27/1987, 214/89, 25/1993, 40/1998 y 159/200, entre otras), la coordinación es una noción anfibológica: es tanto un mecanismo concreto para concertar medios para la acción común, como la situación resultante del exitoso empleo del mecanismo. En sentido amplio y como deber, traduce operativamente el principio de lealtad institucional. En ambas dimensiones debe entenderse que lo emplean los arts. 4 LRJPAC y 10, 55, 58 y 59 LRBRL.

inherente al modelo de Estado por la doctrina del Tribunal Constitucional y hoy positivizado en el artículo 4.1, inciso 1º LRJPAC (aunque su radio de acción no se restringe, como es obvio y a veces se entiende con error, a las Administraciones públicas).

Desde esta perspectiva cobra toda su significación la posición singular del Tribunal Constitucional y la no descentralización de la función judicial. Pues expresan y remiten, en efecto y en la decisiva dimensión ordinamental del Estado<sup>5</sup>, a la unidad material, que se corresponde –en la vertiente de la gestión normativo-ejecutiva- con la coordinación de la pluralidad. Esta es la razón de la sensibilidad que despiertan las cuestiones relativas a la composición, la designación de los miembros y las competencias mismas del Tribunal Constitucional y la trascendencia de la organización y planta judiciales, así como la distribución de competencias entre los órganos judiciales.

Vista desde la íntima relación entre la exigencia de funcionamiento coordinado del Estado-poder y la efectividad del Estado-ordenamiento, la asimetría deformante que padece nuestro Estado compuesto luce en su verdadero alcance en el contexto de la condición de miembro de la Unión Europea de dicho Estado. Pues en ésta, el avance de la integración supranacional se ha apoyado en el elemento más consistente de su doble dimensión<sup>6</sup>: la negativa (derivada de la afirmación de la “comunidad de Derecho” regida por la primacía y el efecto directo del Derecho supranacional), protagonizada por el Tribunal de Justicia (así como el Tribunal de Primera Instancia) y los Jueces nacionales (en su calidad de órganos de aplicación indirecta del Derecho comunitario); frente a su elemento más aleatorio, por político, el de la dimensión positiva (la propia de la intergubernamentalidad o de ejercicio en común de la soberanía estatal cedida) protagonizada por la triada constituida por el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Así resulta del hecho de la mucha mayor efectividad, hoy, de la lealtad comunitaria respecto de la lealtad institucional interna; hecho, que constituye un verdadero contrasentido.

---

<sup>5</sup> De acuerdo con el artículo 1.1. de la Constitución el Estado en el que se constituye España presenta, como Jano, dos caras o vertientes: la de un conjunto de órganos habilitados para tomar decisiones y la de un sistema de normas o decisiones tomadas, un ordenamiento jurídico.

<sup>6</sup> Doble dimensión destacada por F. W. Scharpf, *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?*, Ed. Alianza, Madrid 2000.

### **III. Las razones y causas de la asimetría interna del Estado de las Autonomías.**

La asimetría deformante que padece nuestro Estado está relacionada con determinadas características de la evolución de nuestro Estado autonómico y, en concreto, las siguientes:

- La insistencia, continuada y creciente, en la “separación” de las esferas competenciales conforme a la tendencia de hacer posible ámbitos decisionales nítidamente diferenciados (con los que se asimila la efectividad de la autonomía), lo que explica la preocupación por el “blindaje” de los autonómicos frente al de las instituciones generales (la misma aspiración, aunque con menor fortuna, es detectable en la instancia local respecto a las superiores).
- Y una insistencia, que se produce con manifiesta relegación de: i) los requerimientos que al ejercicio de las competencias impone el principio de unidad y, por tanto, ii) las exigencias de la coordinación.
- Con la consecuencia, en el plano jurídico, de una clara diferencia en el tratamiento, lo que quiere decir, en la efectividad de su régimen jurídico, de las dimensiones relativas, respectivamente, a las condiciones de la actuación “autónoma” o independiente de las demás de cada una de las instancias territoriales (las cuestiones relativas a la titularidad, la extensión y el alcance de las competencias de cada una de ellas) –dimensión, cuyo régimen jurídico es plenamente efectivo- y a las condiciones atinentes a la actuación de esas mismas instancias en colaboración y coordinación con las demás, cuando así es requerido por el orden constitucional –dimensión, cuyo régimen jurídico dista de ser no ya efectivo, sino tan siquiera claro-.

Presenta la aludida tendencia un gran vigor a pesar de moverse en un contexto en modo alguno favorable, pues:

- La realidad misma, en la que los intereses surgen, se afirman y, consecuentemente, se presentan estrechamente imbricados entre sí, impide de suyo un reparto y un deslinde nítidos y limpios de las competencias y, por tanto, los poderes decisionales y de actuación.
- Cualquier reparto o distribución de competencias carece de estabilidad por cuanto los intereses que le sirven de soporte están, en todo caso, en permanente evolución al compás mismo de la evolución económico-social y del papel del Estado.

La fuerza actual, no obstante, de la tendencia se aprecia en que sigue logrando arrastrar, quiera o no, la doctrina del Tribunal Constitucional, incluso en asuntos que, por la naturaleza de las cosas, reclaman claramente tareas comunes. Baste con la referencia al caso reciente del patrimonio natural integrado por los parques nacionales, es decir, por los espacios naturales de relevancia nacional-internacional, en cuya preservación –bajo la lógica del medio ambiente- se da una fuerte imbricación de intereses, que desbordan desde luego el círculo de los autonómicos. A pesar de ello, la cuestión competencial se ha resuelto forzando esa realidad por el método que se dice empleaba Procusto: adaptando aquélla al esquema formal del binomio legislación-ejecución en aras de que el huésped (el patrimonio natural mínimo común de los españoles) se acomode a la lógica general de la distribución territorial de competencias y, gracias a ello, “se encuentre a gusto” en ella, incluso, si aún así, el acomodo signifique la “novedad” de la posibilidad de que decisiones de carácter general (la declaración de un parque nacional) comporte para la o las correspondientes instancias autonómicas consecuencias organizativas y económico-financieras. Y no a la inversa, como habría debido ser, si se considera el carácter servicial de las competencias y, en todo caso, la pertinencia de ver en la gestión del patrimonio natural mínimo común una verdadera política necesariamente moduladora de la determinación y articulación de las competencias pertinentes. El sacrificio se impone en el altar de la debida distribución y consecuente separación de los ámbitos competenciales.

No resulta precisa mayor argumentación para afirmar que la asimetría deformante del Estado compuesto de que se viene hablando:

- a) Encuentra su causa última en la prolongación inercial, en el modelo constitucional, de pautas organizativas previamente arraigadas, que no han experimentado –o no lo han hecho suficientemente- el pertinente proceso de transición o reconsideración.
- b) Demanda una decidida corrección, que sólo es posible rectificando las pautas de funcionamiento actuales.

El Estado como un todo continúa funcionando, en efecto y en principio, “como si” cada una de sus instancias territoriales tuviera “señorío” completo sobre el correspondiente ámbito competencial y, por tanto, las materias, asuntos u objetos incluidos en él (sea una entera materia constitucional o parte de ella; con dotación de todas las funciones -normativa y ejecutiva- o sólo una o parte de una de ellas). Con la repercusión que tal planteamiento tiene sobre el entendimiento y el manejo de las competencias, que siguen reposando en la idea última de que otorgan “título” bastante para decidir

y actuar sin tener en cuenta otros intereses (lo que vale decir: otras competencias) y, por tanto, a la o las otras instancias o, en el mejor de los casos, a considerar aquéllos y consultar a éstas en calidad de “interesados”, por más cualificados que sean (ejemplo paradigmático de este planteamiento: la posición que tienen, en la gestión del agua y la legislación reguladora de ésta, los Municipios, a pesar de la importancia y del carácter prioritario del uso urbano para consumo humano). Esta lógica se expresa en la ya comentada aspiración al “blindaje” de las competencias, que viene de lejos, aunque ahora haya cobrado actualidad en el proceso de reforma de los Estatutos de autonomía (especialmente el catalán), pero también en el recurso a otros muchos “expedientes” (como, significativamente, el <<dominio público>> o la “sobreevaluación” de la competencia sectorial, cual sucede en el campo de las telecomunicaciones en relación con el dominio público local o la ordenación territorial y urbanística).

La competencia sigue girando así sobre el modelo de facultad de decisión propia unilateral, conforme a procedimiento tramitado y resuelto bajo la propia responsabilidad, con la incidencia, todo lo más, de la participación orgánica (minoritaria), funcional o procedimental de otra u otras Administraciones. Prueba irrefutable es el fracaso clamoroso de las soluciones generales de concertación interadministrativa de las decisiones sobre la ordenación del territorio y la ocupación y la utilización del suelo trabajosamente introducidas en la legislación básica de régimen local y la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística; fracaso, que certifican la reforma parcial por la Ley 11/1999, de 21 de abril, del sistema de relaciones interadministrativas establecido por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y el régimen de planificación sectorial de obras públicas y de “colaboración y coordinación” en la materia introducido por las disposiciones adicionales de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas. Pero también, y muy especialmente:

- La ausencia de un código del tráfico jurídico propio de la gestión pública, es decir, regulador de las relaciones entre las potestades y, por tanto, competencias de las Administraciones públicas. Esta ausencia es la que explica la heterogeneidad de las soluciones normativas en punto a la incidencia de las potestades atribuidas a una Administración sobre la actividad formal jurídica desarrollada por otra Administración, con entera independencia de la autonomía de la que goce ésta; soluciones que incluyen, por ejemplo, la posibilidad de sanción administrativa de acciones cubiertas por el pertinente título administrativo y que pugnan con la construcción general del estatuto posicional de las Administraciones montado sobre el principio de autonomía.

- Y el descuido y la desatención, rayanos en la ineffectividad, del sistema de relaciones interterritoriales, especialmente en el plano administrativo, que es aquí el que interesa. Por más que, formalmente, prolifere la suscripción de convenios y protocolos entre las Administraciones y la constitución entre ellas de consorcios.

Es evidente que ni lo uno, ni lo otro pueden reconducirse sin más y, menos aún, justificarse en las “deficiencias” constructivas, en origen, del Estado de las autonomías (como la que padece la dimensión territorial del Senado), en tanto que propiciatorias del funcionamiento “separado” de las piezas de su organización territorial.

La situación que queda descrita contrasta con la resultante de la inserción del sistema estatal en el comunitario europeo. En éste, el reparto de competencias entre la instancia supranacional y las nacionales o estatales no sigue la lógica de la constitucional interna, es decir, la de las materias y las funciones legislativa y ejecutiva en ellas, sino a la funcional referida a un catálogo de fines y objetivos y en la que en modo alguno son accesorias las cláusulas de imprevisión o de poderes implícitos y de subsidiariedad (complementada por el principio de proporcionalidad), las cuales dotan al esquema de reparto, además de apertura y flexibilidad, de conciencia de i) la interrelación y la complementariedad entre escalones supranacional y estatal y ii) del carácter evolutivo del papel de uno y otro. De ahí justamente el programa comunitario de la gobernanza, establecido, en lo que ahora interesa, sobre la base de la necesaria interacción de los distintos niveles de poder público. De lo que resulta la mejor condición, a efectos de su realización efectiva, del interés general europeo respecto del interés general interno, traduciéndose -lo que tiene una trascendencia incluso mayor- en una nueva asimetría en el sistema estatal mismo, que lastra sus posibilidades de participación eficaz en las estructuras y los procesos decisionales supranacionales.

#### **IV. La disciplina jurídica de las relaciones de colaboración; en particular las interadministrativas.**

Las reglas mínimas de funcionamiento correcto están, sin embargo, perfectamente establecidas, siquiera sea por lo que hace a las Administraciones públicas, que integran hoy la pieza fundamental de la acción interior del entero Estado. Otra cosa es el proceder del poder constituyente o de los órganos funciones constitucionales. La distribución territorial misma del poder no se deja reconducir a criterios de Derecho que deban ser observados por la Constitución o el bloque de la constitucionalidad, aunque quizás pudiera intentarse la teorización del carácter supraconstitucional del

principio de subsidiariedad. Y la tarea del legislativo en la asignación de competencias a partir del bloque de la constitucionalidad cae fuera, como ya ha quedado dicho, de la perspectiva que ahora no es propia, si bien cabe señalar lo dudoso del beneficio real que pueda reportar la pretendida reforma del Senado, salvo que se busque –lo que, por el momento, no parece ser el caso- una fórmula adecuada a las características específicas de nuestro Estado. Pues el modelo del Bundesrat alemán, aparte de encontrarse el mismo en crisis, es demasiado distante de nuestro sistema constitucional, y la mera conversión del Senado en verdadera Cámara territorial nada aporta a la superación del decisivo déficit de articulación de las políticas gubernamentales.

Las reglas fundamentales del funcionamiento del sistema de Administraciones públicas territoriales se establecieron primero en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) –desde la perspectiva de la garantía de la autonomía de la Administración local- y luego en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC) – ya con carácter general, es decir, para todas las Administraciones públicas como conjunto-. Aunque, al inspirarse en las del régimen local, las de carácter general han dejado subsistentes aquéllas, de suerte que en las relaciones entabladas por la Administración local el régimen básico general opera sólo con carácter supletorio (art. 9 LRJPAC).

El conjunto de las reglas que disciplinan las relaciones entre las Administraciones aparecen vertebradas por el principio de lealtad institucional (positivizado en el artículo 4 LRJPAC), que es traducción -en el plano legal ordinario- del inscrito de suyo, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, en el orden constitucional en términos finalmente de solidaridad; principio éste, que en modo alguno se ciñe a las instancias territoriales superiores (art. 2 CE), como resulta del encargo que al Estado central hace el artículo 138.1 CE y del juego de la autonomía local en el marco de la Ley ordinaria.

De este principio capital resulta el desarrollo de toda relación entre poderes públicos administrativos con arreglo a tres reglas principales (destiladas de la lealtad como deber):

- El respeto a los ámbitos competenciales respectivos [arts. 4.1, a) LRJPAC y 10.1 y 55, a) LRBRL].

El hecho, absolutamente usual, de que el ejercicio de una competencia por una Administración pública comporte la relación no sólo con uno, varios o un círculo

indeterminado de ciudadanos, sino también (o, incluso, sólo) con una o varias otras Administraciones públicas, no diluye, deteriora o menoscaba ni la posición de la Administración titular de la competencia en cuanto sujeto actuante (el *status* propio de dicha Administración y, por tanto, su autonomía), ni la competencia que ejerce, pues simplemente modula el ejercicio de ésta, al obligar a que en él se tenga en cuenta la existencia de las restantes competencias, lo que vale decir de los concretos intereses públicos a los que éstas sirven objetivamente.

Por competencia se entiende aquí, conjuntamente, el campo u objeto sobre el que se asigna la responsabilidad de gestión y las potestades atribuidas para llevar a cabo ésta. De modo que la competencia cubre todo tipo de actuación o actividad administrativa: la jurídica y la real, material o técnica.

La trascendencia de la obligada consideración de las demás competencias que se hagan presentes con ocasión del ejercicio de la propia deriva de la normalidad de la confluencia objetiva de más de una en un mismo asunto real y de la igualdad en su potencia de las competencias, pues todas ellas sirven por igual (con una misma contextura) los intereses generales decantados a partir del orden de valores y bienes constitucionales. La ordenación de las competencias y, por tanto, de su potencia para la producción de efectos jurídicos no deriva, pues, de diferencia alguna de valor entre ellas mismas, trasunto, en su caso, de una jerarquía posicional de las organizaciones titulares de ellas, sino, antes bien, del orden mismo estimativo constitucional que, en cuanto sistema o unidad, dirige, articulándolo (haciendo prevalecer unos sobre otros), el doble proceso de diferenciación del interés general en círculos territoriales e intereses públicos concretos para su gestión autónoma, de un lado, y de identificación, definición y realización del interés general a partir de la diversa gestión territorial de los diferentes intereses públicos.

La prueba de que esto es así, es que la regla básica del respeto al orden competencial (en la fase de su ejercicio o actuación) tiene como primera consecuencia la exigencia [art. 4.1, b) LRJPAC y 55, b) LRBRL] de ponderación –“en la actuación de la propia competencia”, según la dicción de la LRBRL, o “en ejercicio de las competencias propias”, según la de la LRJPAC- la totalidad de los intereses públicos implicados y, concretamente, aquéllos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones. La consideración a la que obliga el respeto de todos los ámbitos competenciales administrativos consiste, pues, en un deber de ponderación, que sólo puede cumplirse por relación a un criterio sustantivo o material, y el objeto mismo de la ponderación no es la “otra” u “otras” competencias mismas, ni

siquiera el ejercicio que de ellas haya podido hacer o esté haciendo, en el caso, la o las Administraciones titulares, sino, precisa y directamente, los pertinentes intereses públicos a los que sirvan tales competencias y sus respectivos ejercicios.

- La interacción positiva o colaboración, que se traduce en obligaciones concretas de cooperación y, en último término, legitima la coordinación [4.1, d) LRJPAC y art. 10.1 LRBRL].

Se trata de la colaboración interterritorial en la que, según la STC 76/1983, se traduce la información del Estado de las autonomías por el principio de solidaridad. La colaboración es, pues, el clima y el fluido comunes de todas las técnicas de relación o interacción.

- La transparencia informativa [art. 4.1, c) LRJPAC y arts. 10.1 y 55, c) LRJPAC].

Como no precisa justificación alguna, condición indispensable de las relaciones interadministrativas son la fluidez y la plenitud del flujo de la información necesaria y pertinente entre las Administraciones concernidas por un mismo asunto. Así lo tiene dicho la STC 6/1993, 8 marzo. La información proporciona, en efecto, el soporte y el contexto mismo del contenido de las relaciones interadministrativas y es, por tanto, presupuesto de la posibilidad misma de la colaboración rectamente entendida, lo que vale decir del correcto funcionamiento del sistema de aquellas relaciones.

- La voluntariedad (art. 4.5 LRJPAC y arts. 10 –en el que esta regla está implícita en la referencia a la autonomía local y, por tanto, al principio de gestión bajo la propia responsabilidad, y 57 LRBRL).

La articulación de la colaboración en principio sobre la regla de la voluntariedad, determina la preferencia –con carácter general- de la cooperación sobre la coordinación, compatibilizando el deber de cooperación con el *status* autónomo de cada Administración. Desde su preceptividad (interacción positiva), la colaboración puede quedar entregada, así y en su configuración concreta, a la voluntad de las Administraciones concernidas, sin perjuicio del encuadramiento de dicha voluntad que supone la regulación –en la LRJPAC- de planes y programas para la actuación conjunta. El límite de la voluntariedad es nuevamente sustantivo; viene dado, en efecto, por la textura de los intereses públicos implicados. Es sólo esa textura la que legitima el juicio de insuficiencia e inadecuación de la colaboración voluntaria (cooperación), abriendo el paso a la coordinación, en cuyo juego se pierde la igualdad posicional de las Administraciones (pero siempre sobre la base

y como consecuencia de la desigualdad de valor, conforme al orden constitucional, de los intereses públicos en presencia).

La claridad de los principios que gobiernan las relaciones interadministrativas se compadece mal con la imprecisión de la determinación de los sujetos de tales relaciones. Es la fatal consecuencia de la coexistencia de múltiples definiciones legales de las Administraciones públicas, efectuadas, las más importantes de ellas, sólo a determinados efectos: la positiva y directa –aunque sólo para el régimen jurídico básico y el procedimiento administrativo común- de la LRJPAC; la cumplida desde la perspectiva del control judicial en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; y la resultante de la acotación, bajo la preocupación de la gestión económico-financiera, del sector público en la legislación presupuestaria. Cabe desde luego simplificar la cuestión, prescindiendo de la acotación sólo relevante para el control judicial y también de la del sector público, pero siendo consciente que esta última exclusión deja en la penumbra, en todo caso, la clasificación de las entidades de Derecho privado que no son empresas actuantes en el mercado, cuanto más bien organizaciones instrumentales para el desarrollo de tareas de la responsabilidad de las Administraciones públicas. Sobre ello, ni siquiera la restricción a la determinación que de las Administraciones públicas hace la LRJPAC, sin duda la más pertinente, permite despejar por completo la imprecisión. Baste con señalar que la referencia en el artículo 2 LRJPAC a las entidades integrantes de la Administración local no encuentra, en efecto, el adecuado reflejo en la LRBRL, cuya preocupación se centra no tanto en la identificación de las referidas entidades, cuanto sólo de las de carácter necesario y territorial. Por ello la identificación del universo de todas las entidades locales requiere, cuando menos, una interpretación de conjunto o sistemática de la LRBRL; interpretación, cuyo resultado en este punto no puede decirse que sea hoy pacífica en la doctrina.

Las reglas consideradas tienen por objeto el momento dinámico o de funcionamiento de las Administraciones públicas, es decir, consideran éstas en el ejercicio de sus competencias o, lo que es lo mismo, en actuación o como actividad. De ahí las expresiones utilizadas por los artículos 4 LRJPAC y 10.1 LRBRL: las Administraciones <<actúan y se relacionan>> y <<se relacionan entre sí>>. Son, pues, el ejercicio de las competencias administrativas y, por tanto, la actuación o la actividad correspondientes las que dan lugar a las relaciones de cuya lógica y disciplina se trata. Las relaciones:

- Derivan de la iniciativa de cualesquiera de las Administraciones públicas destinatarias del <<sistema>> o <<código>> que las organiza y disciplina, en cuanto

que éste se activa por la sola actuación o actividad (sujeta al mismo) de una de ellas.

- Se establecen entre organizaciones administrativas dotadas de personalidad jurídica propia, por lo que no comprenden las relaciones con organizaciones públicas no administrativas y son distintas de las relaciones entre simples órganos de una misma Administración.
- Se desarrollan en sentido i) horizontal y ii) vertical y en ambas direcciones, con independencia de la pertenencia o no a una misma instancia territorial, es decir, a idéntico grupo de organizaciones nucleado por la correspondiente Administración territorial.
- Se establecen, mantienen y extinguen desde la integridad del respectivo status (autonomía) de las Administraciones y la disposición de éstas sobre el correspondiente haz de competencias. El régimen de las relaciones interadministrativas no constituye, ni legitima u otorga cobertura, por sí sólo, pues, a modulación alguna del aludido status, es decir, a situaciones de supra- e infraordenación de las Administraciones o de jerarquización de sus actos, ni se traduce consiguientemente, sin más, en técnica de supervisión o control alguna. Simplemente modulan el ejercicio, en determinados asuntos, de las competencias y, por tanto, de la actuación o actividad administrativa.
- Articulan, según los principios básicos expuestos, la colaboración de las Administraciones en asuntos de interés común, mediante el ejercicio por cada una de sus competencias propias, para la mejor realización del interés público objetivo. Aunque, como se ha dicho, no afectan al status de las Administraciones, si lo hacen –con el alcance de la técnica de colaboración pertinente en cada caso- al ejercicio de sus competencias, pues los términos de éste, para ser legítimos, han de ajustarse a los referidos principios.

La regulación legal del régimen mismo de las relaciones interadministrativas se circunscribe a un escueto marco, quedando el resto deslegalizado. Esta deslegalización se explica por el importante papel otorgado en principio a la voluntad misma de las Administraciones en la configuración concreta de las relaciones en el caso. De modo que puede hablarse de la libertad de configuración de las relaciones de colaboración en términos de cooperación. El principio de la voluntariedad encuentra, por ello, su campo de juego más propicio y amplio en la colaboración practicada en forma de cooperación funcional y procedimental, experimentando progresivamente limitaciones

y restricciones a medida que la cooperación demanda una imbricación más intensa de la acción de las Administraciones hasta precisar, incluso, la constitución de una nueva organización (paradigmáticamente la consorcial) [véase art. 4.5 LRJPAC] y, desde luego, cuando revela su insuficiencia abriendo paso a la coordinación.

Se plantea así el problema del deslinde de los campos de la cooperación y la coordinación.

- La actuación de la propia competencia no está nunca entregada a la libre disposición de las Administraciones. Las potestades y, por tanto, las competencias son funciones y no derechos subjetivos. De donde su irrenunciabilidad y, por tanto, su actuación o ejercicio inexcusable (arts. 12.1 y 89.4 LRJPAC). El orden de las potestades y competencias pertenece, por tanto, al orden público.

Se entiende, pues y sin necesidad de mayor argumentación, que, cuando el ejercicio de la propia competencia deba tener lugar en asunto en el que –por virtud de la textura y complejidad del interés general- se hagan presentes igualmente competencias de otras Administraciones, aquél no pueda desconocer tal circunstancia y quede sujeto a la exigencia de la ponderación de los intereses públicos concretos la encomienda de cuya gestión se haya formalizado en tales otras competencias [art. 4.1, a) y b) LRJPAC]. Y ello sencillamente porque tal ponderación modula *ex lege* el ejercicio de la competencia (introduciendo en la lógica de éste las reglas propias del régimen de las relaciones interadministrativas) y forma parte, por ello, de los criterios legales conforme a los que debe enjuiciarse, desde la perspectiva del control de su legalidad, la competencia misma de la correspondiente actuación administrativa. Cualquier otra solución conduce a un resultado inadmisibles: la posibilidad de la infracción –sin sanción- de la regla básica del respeto a los restantes ámbitos competenciales y, por tanto, del desconocimiento por una Administración de las competencias propias de éstas, es decir, del orden mismo de las competencias y, a su través, del relativo a la identificación, el servicio y la realización del interés general. El ejercicio correcto de la propia competencia requiere, en el supuesto contemplado, el cumplimiento de todos los deberes propios de las relaciones interadministrativas, de modo que el régimen de éstas es Derecho imperativo en tanto que Derecho de la organización administrativa. Su incumplimiento determina, pues, un vicio de legalidad, concretamente el de incompetencia.

- El juego de los deberes propios de toda relación interadministrativa no determina, sin embargo, la aplicación de un único y preciso régimen de ejercicio de las

competencias. La eficacia de los deberes básicos, que no son otros que los de información recíproca y de colaboración, consiste sólo en modular el ejercicio de las competencias en lo estrictamente necesario para asegurar la consecución de un estado o resultado final coordinado o coherente (como consecuencia del ejercicio, en colaboración, de la totalidad de las competencias implicadas). Queda en manos de las propias Administraciones públicas los términos en los que, en función de las circunstancias del caso, deba tener lugar dicho ejercicio para conseguir el expresado resultado. El margen de libertad de configuración (sobre la base de la voluntariedad) es, no obstante, distinto según que baste con la cooperación o sea precisa la coordinación. Por tanto: sobre la base de la información, la colaboración debe abocar en principio a la cooperación establecida sobre una base voluntaria (aunque importa precisar que la cooperación no es, ella misma, voluntaria).

- Por razón de la mayor entidad política de las Comunidades Autónomas, la LRJPAC no determina con carácter general el umbral a partir del cual se produce el salto a la coordinación; este extremo se remite, incluso sin prefiguración general de la técnica misma, al legislador sectorial, único que puede conocer las características de la materia objeto de la acción administrativa y puede programar ésta con pleno conocimiento de causa; con la consecuencia de la posibilidad de un arreglo distinto de la cuestión en cada sector. La LRBRL procede, sin embargo, de modo distinto, fijando el umbral en su artículo 10.2, por lo que éste puede ser tomado como modelo. El supuesto legal legitimador de la aplicación de la coordinación aparece integrado por cualquiera de estos tres elementos:
  - a) La trascendencia del asunto o la actividad del círculo de intereses propio de la Administración titular.
  - b) La incidencia del asunto o la actividad en el círculo de intereses propio de Administración distinta de la titular de la competencia o el condicionamiento en cualquier otra forma de dicho círculo de intereses.
  - c) La concurrencia o la complementariedad de los intereses propios de la Administración pública titular y los de otra u otras Administraciones públicas.

La clave radica en que la concurrencia del supuesto legitima una solución, definida, por intermedio de la aplicación de un determinado mecanismo coordinador, desde el ejercicio de una de las competencias en presencia, cabalmente aquella en que se manifieste la gestión del interés público de mayor valor

constitucional. Solución, que se beneficia de la prevalencia de este último interés a la hora de la determinación del interés general a servir desde todas las competencias, transmitiéndose esa prevalencia a la decisión final adoptada en el curso del expresado ejercicio, la cual normalmente es de la competencia de la Administración perteneciente a la instancia territorial más amplia. La fijación de esta prevalencia, y de la forma de llegar al efecto que le es propia, corresponde en su caso al legislador sectorial. Ejemplo: la regulación contenida en los arts. 60 y 61 LRBRRL por relación al modelo del art. 155 CE, sin perjuicio de la utilización impropia de la coordinación en el artículo 154 CE.

Tomando como referencia sólo, en principio, la regulación contenida en la LRJPAC, la cooperación es una técnica que cubre una amplia panoplia de supuestos en los que se da un creciente grado de imbricación de los intereses públicos y, por tanto, las competencias que los sirven; hasta el límite marcado por el umbral de entrada en juego de la coordinación.

- El umbral de surgimiento del deber de colaboración en forma cooperativa específica viene dado por la situación en la que, aún no dándose una significativa imbricación del complejo intereses públicos-competencias, el principio de unidad propio del Estado de las autonomías demanda la integración en sistema del complejo y plural poder público administrativo. En una tal situación caen tres supuestos, que, por ello, dan lugar a una cooperación que no requiere todavía acuerdo específico alguno entre las Administraciones y se traduce simplemente en el juego de las técnicas de la <<asistencia>> y el <<auxilio>> (art. 4. 2, 3 y 4 LRJPAC):
  - El primero, relacionado con el deber de información, se refiere a, y consiste en, la facilitación de aquella información propia (datos, documentos, medios probatorios, que se hallen en la disposición de la correspondiente Administración) que resulte indispensable –a título de ilustración– para el ejercicio correcto (unilateral) por otra Administración de su competencia.
  - El segundo, relacionado con el principio de respeto de las competencias ajenas, se refiere al <<ejercicio de las competencias>> (no sólo, pues, de los <<actos>>, aunque también de éstos) y persigue la finalidad de asegurar la “eficacia” de dicho ejercicio.

En los dos anteriores supuestos, la asistencia a prestar implica un comportamiento activo, respondiendo a un verdadero deber. Sólo cabe, pues, negación de la prestación de la asistencia en tres casos: i) carencia de habilitación (po-

testad/competencia) para el comportamiento o la actuación que requiera; ii) no disposición de medios suficientes; iii) causación, caso de prestación, de perjuicio a intereses encomendados a la propia gestión o al cumplimiento de las propias funciones. Se entiende, pues, que la negación requiera motivación suficiente.

- El tercero y último de los supuestos, relacionado igualmente con el deber de respeto de las competencias ajenas, se refiere a la ejecución de actos administrativos fuera del ámbito territorial al que se extiende la competencia de una Administración pública y constituye una variedad específica de la asistencia, la cual debe prestarse, en su caso, bajo la forma concreta de auxilio. Cubre, por tanto, desde el simple reconocimiento de la eficacia y, por tanto, los efectos propios de los actos producidos por Administración distinta, hasta –extremo en el que la asistencia muta en auxilio- la realización de las actuaciones precisas para la ejecución forzosa de dichos actos (el ejemplo típico del auxilio es el de la intervención de la policía en sentido institucional –haciendo uso de la coacción física-, requerida para lograr la ejecución forzosa de un acto). Aunque, por razón plausible desde una perspectiva general, no está prevista en este supuesto la posibilidad de una negación de la asistencia, la especificidad de la variedad del auxilio proporciona soporte suficiente para entender aplicable a ella, por identidad de razón, el régimen de la negación en los dos supuestos legales anteriores.
- La clara imbricación del complejo intereses públicos-competencias, aunque sin alcanzar un grado tal que determine –por tratarse de asuntos que afecten a competencias compartidas o demanden la articulación de una actuación común- la procedencia de la toma de decisiones conjuntas, integra el campo de aplicación de la habilitación general a las Administraciones públicas para el establecimiento y la configuración, por acuerdo voluntario, de <<instrumentos y procedimientos>> de cooperación. No hay en este campo, pues, otra limitación legal a esta libertad de configuración de los instrumentos y procedimientos de cooperación que los generales –implícitos en la cláusula habilitante- derivados bien de una prohibición legal expresa, bien, en todo caso, de la interdicción de cualquier infracción del Derecho imperativo [art. 4.5, párr. 1º].
- La concurrencia de la expresada procedencia de decisiones conjuntas en asuntos objeto de competencias compartidas o demandantes de suyo de la articulación de una actuación común, no desborda ciertamente el campo de juego de la técnica de la cooperación, pero determina la restricción de la libertad de configuración de los instrumentos y los procedimientos para la misma. La voluntad de las Adminis-

traciones involucradas continúa teniendo su papel, pero ha de volcarse precisamente en los instrumentos y procedimientos previstos por la LRJPAC y, por tanto, ajustarse a ellos. Son los siguientes (arts. 4.5, párr. 2º y sgs.):

- a) Instrumentos orgánicos generales: las Conferencias y otros órganos de cooperación, que –salvo las escasas determinaciones que contiene el marco legal– son de libre configuración por las Administraciones y no se confunden (son de distinta naturaleza) con órganos colegiados creados en el seno de una Administración para el ejercicio unilateral de competencias propias, pero asegurando una determinada participación de otra u otras Administraciones [art. 5.1].

Para la Administración Local, la regulación actual de la LRBRL combina unas previsiones específicas, paralelas y compatibles con las de la LRJPAC, con otras que trasladan al mundo local –adaptándolas a ellas de este último texto legal. Las primeras contemplan, junto a la Comisión Nacional de Administración Local (art. 117 LRBRL) y las Comisiones Territoriales de Administración Local (art. 58.1, párr. 2º LRBRL), cualesquiera otros órganos de colaboración (art. 58.1, párr. 1º LRBRL); categoría esta última, en la que entran los creados por las Comunidades Autónomas, pues todos los anteriores son creados por el Estado en sentido estricto. Las segundas hacen lo propio con órganos de cooperación conjuntos (de las Administraciones General del Estado y de las Comunidades Autónomas) en materia de régimen local, tanto bajo la forma jurídica de Conferencia sectorial, como de otra naturaleza, precisamente al amparo del art. 5 LRJPAC (art. 120 bis LRBRL), especificando incluso la adaptación de la Conferencia Sectorial para asuntos locales al régimen de los Municipios de gran población mediante la creación en el seno de dicha Conferencia de una Conferencia de Ciudades de la que deben formar parte la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Alcaldes de los aludidos Municipios (art. 138 LRBRL). En todo caso, la LRJPAC (art. 5.8) permite, con carácter general, invitar a la asociación de las entidades locales de ámbito estatal y de mayor implantación a asistir, incluso con carácter permanente, a las reuniones de los órganos de cooperación, establecidos entre la Administración General del Estado y las de las Comunidades Autónomas, de carácter sectorial y composición multilateral.

Los órganos de cooperación pueden ser generales o sectoriales, bilaterales o multilaterales (cuando su objeto es la cooperación con la Administración local, la bilateralidad consiste en que de los órganos pueden formar parte sólo, de

un lado, la Administración General del Estado o la de la Comunidad Autónoma correspondiente y, de otro, las entidades locales correspondientes; en el caso extremo, éstas pueden quedar reducidas a una sola, cual es el caso de la Comisión prevista en la Ley especial de Madrid).

Las funciones de estos órganos se agotan en la cooperación, excluyéndose la coordinación en sentido estricto. La alusión a esta última con ocasión de la regulación de este tipo de órganos debe entenderse hecha de forma impropia, pues los órganos de que se trata o bien tienen exclusivamente carácter deliberante o consultivo (paradigmáticamente: art. 58.1 LRBRL) o bien la efectividad de sus acuerdos requieren la autovinculación a ellos de las correspondientes Administraciones (art. 5 LRJPAC).

Son características propias de este tipo de órganos: i) el ejercicio en común por las Administraciones que los compongan de la potestad de autoorganización (en el régimen común de los órganos colegiados se especifica para ellos que pueden “establecer o completar sus propias normas de funcionamiento”; art. 22.2 LRJPAC); ii) la integración hasta de los tres niveles territoriales (art. 5.8 LRJPAC); iii) la operación como punto de encuentro de las Administraciones para la adopción de acuerdos, por más que éstos no sean directamente imputables a cada una de ellas; y iv) el juego como fragua para el empleo de otras técnicas funcionales y orgánicas.

- b) Instrumentos funcionales: los convenios (arts. 6 a 8 LRJPAC). Éstos pueden ser: 1) de colaboración (sean de Conferencia Sectorial o no), variedad ésta que, según su grado de precisión y compromiso, pueden ser i) protocolos y ii) convenios en sentido estricto (con o sin órgano de seguimiento y control); y 2) de programa (aunque en la regulación de esta técnica –art. 7 LRJPAC– no se hable de convenio, se precisa la exigencia en todo caso de un acuerdo, que tiene que ser suscrito y que vincula a quienes lo hagan).

Las características de la cooperación funcional pueden resumirse así:

- Los acuerdos en que se basa son adoptados siempre por órganos, que comprometen la voluntad de la entidad de la que formen parte. Resulta impropio, pues, aludir, con ocasión de los convenios administrativos, a la capacidad de los órganos o las organizaciones, ya que los administrativos no tienen sino competencia.

- El acuerdo tiene siempre un objeto determinado: el ejercicio cooperativo de las correspondientes competencias y la realización de actuaciones conjuntas (en el caso de competencias compartidas o concurrentes y en asuntos de interés común). Todo ello se produce, sin embargo, sin que por parte de las Administraciones cooperantes tenga que o pueda siquiera producirse renuncia alguna a la titularidad de las respectivas competencias, que se mantiene intocada. No hay, pues, en la cooperación funcional transferencia alguna de competencias.
- La cooperación acordada ha de serlo siempre, a su vez, por un plazo definido, debiendo quedar formalizada en documento escrito.
- La exigencia de la publicación oficial con carácter general y, para los que impliquen a Comunidades Autónomas, además, de la comunicación al Senado.
- Sin perjuicio de uno mínimo legal preceptivo (las especificaciones consignadas en el art. 6.2 LRJPAC), el contenido de la cooperación convenida puede ser diverso (admisión nuevamente aquí de la libertad de configuración de las Administraciones), de modo que puede concretarse de forma diversa dentro del espectro de posibilidades que marcan, en un extremo, el establecimiento sólo de pautas de orientación política en un asunto de interés común o la fijación del marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o asunto de mutuo interés (cooperación limitada, bajo la forma de protocolos generales); y, en otro extremo, los convenios de concreción del ejercicio de las respectivas competencias, pasando por la fórmula intermedia del acuerdo de planificación o programación complementado, en su caso, con convenios de colaboración bilaterales.
- En correspondencia con la diversidad de contenidos, una eficacia vinculante diversa de la actuación de las Administraciones cooperantes: desde la más limitada y diversa de los protocolos hasta la más plena, conforme a los términos pactados, de los convenios en sentido estricto.
- La sujeción de las cuestiones que suscite su cumplimiento al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
- La idoneidad de la cooperación para ser soporte al ejercicio en común, en grado y con alcance diversos, de la potestad organizativa, sin por ello

exceder su campo propio: De ahí que los convenios puedan crear órganos mixtos de vigilancia o seguimiento y control en calidad de instancias de resolución, en vía administrativa previa, de las cuestiones interpretativas y de cumplimiento). El límite se alcanza con la creación de una organización común de gestión; límite, que no lo es del ejercicio en común de la potestad de autoorganización, sino de la cooperación funcional, pues ésta pasa a ser, además y en términos específicos orgánica. La frontera entre ésta y aquélla viene dado por el surgimiento de una nueva personalidad jurídica instrumental o de mera gestión. (libertad, pero posibilidad creación nueva entidad, sea de Derecho público: consorcio; sea de Derecho privado: sociedad anónima).

- c) Instrumentos orgánicos específicos: las entidades que, en calidad de organizaciones comunes, sean creadas justamente mediante convenios de colaboración, es decir, en sede de la cooperación exclusivamente funcional. La potestad organizativa se ejerce aquí con plena libertad, pues no existe límite legal alguno a las formas que pueda adoptar la nueva organización (ni siquiera el consistente en la restricción a las formas jurídico-públicas de personificación). Las referencias que hace el artículo 6.5 LRJPAC al consorcio y a la sociedad mercantil tienen alcance meramente habilitante respecto a tales concretas formas y para despejar cualesquiera dudas acerca de la legitimidad de la opción por ellas.

Las escasas reglas legales dedicadas al consorcio confirman i) la amplitud de la libertad de configuración que se otorga aquí a las Administraciones cooperantes, al remitir a los estatutos para la determinación de los fines y las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero – remisión que únicamente aparece enmarcada por la regla de la preceptiva integración de los órganos de decisión por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los estatutos; pero, al mismo tiempo, ii) el alcance del ejercicio en común de la potestad organizativa, pues el consorcio así creado va a ser capaz, a su vez, de optar –como las Administraciones consorciadas y para la gestión de los servicios encomendados- por cualesquiera de las formas de gestión administrativa admitidas por la legislación administrativa. De donde se sigue, que esta fórmula de cooperación implica la transferencia de competencias, al menos en la medida necesaria para atribuir el señorío indispensable sobre los servicios “encomendados” (indispensable para otorgar cobertura a la actuación de los poderes de policía esenciales para asegurar la buena marcha de los servicios, conforme requiere el artículo

155.3 de la Ley de contratos de las Administraciones públicas (texto refundido aprobado por Real decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; en adelante LCAP).

La habilitación expresa para la creación de sociedades mercantiles es inobjetable por responder a la previsión general del artículo 154.2 LCAP, pero plantea sin duda –al quedar el objeto social dentro del giro o tráfico ordinario de las Administraciones titulares de su capital y tener, así, indudable carácter instrumental para la gestión de verdaderos servicios públicos- la cuestión del régimen de contratación que les es aplicable. Teniendo en cuenta el estado actual del Derecho comunitario en materia de contratación pública y la no adaptación –al menos plenamente satisfactoria- de nuestra legislación aún a los requerimientos de dicho Derecho (como demuestra el avance que, a este respecto, se pretende hacer en el proyecto de Ley de contratación del sector público, actualmente en trámite en el Congreso de los Diputados), el expresado carácter instrumental de las sociedades de que ahora se trata fuerza a entender el carácter de poderes adjudicadores de las mismas y la imposibilidad de que puedan pretender acogerse a la disposición adicional sexta LCAP.



## El Proyecto de Ley de Agencias Estatales

*D. Francisco Javier Velázquez López*

*Secretario General para la Administración Pública. MAP.*

La puesta en marcha de las Agencias Estatales responde a una necesidad y supone, asimismo, una oportunidad de mejora en la prestación de los servicios públicos que corresponden a la Administración General del Estado.

La necesidad deriva del compromiso que han de asumir los poderes públicos de satisfacer las demandas ciudadanas con el nivel de calidad y de eficacia que en estos momentos la sociedad exige, lo cual requiere, entre otros aspectos, de un nuevo enfoque organizativo y funcional de nuestra administración prestacional, es decir, de nuestros Organismos públicos.

Pero, al mismo tiempo, no se puede dejar pasar la oportunidad de implantar un nuevo modelo y una nueva cultura de gestión que, frente al modelo tradicional burocrático -valido básicamente para el ejercicio de las competencias reguladoras de la Administración- ponga el acento en los valores de eficacia, eficiencia y calidad, tendiendo a subrayar una legitimación por resultados que permita lograr una Administración mas operativa y que responda mejor a las necesidades reales del ciudadano.

Esta es la filosofía presente en el proyecto de Ley de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, en el cual cabe destacar seis **principios básicos de gestión**.

En primer lugar, la **transparencia de los servicios públicos**, de manera que el ciudadano pueda visualizar fácilmente quienes son los Organismos responsables de cada uno de los servicios públicos y cuales son los compromisos que asumen dichos Organismos en la prestación de estos servicios.

En segundo lugar, la **implantación de un sistema de gestión por objetivos**, mediante el cual se establezcan mecanismos que permitan que los controles departamentales sobre los organismos responsables de la gestión se focalicen en los productos y resultados concretos que previamente se han planificado y cuantificado mediante los correspondientes indicadores de gestión.

En tercer lugar, **la autonomía de gestión y responsabilización de los gestores por resultados**, de modo que los directivos públicos se sientan verdaderamente responsables de los resultados de su actividad, para lo cual deben disponer del necesario nivel de autonomía sobre los medios puestos a su disposición para alcanzar los objetivos comprometidos.

En cuarto lugar, la **potenciación de los mecanismos de planificación y de diseño de políticas y distribución de los distintos niveles de responsabilización**, de manera que, por una parte, en los Departamentos Ministeriales se potencien los instrumentos de diseño de estrategias, formulación de políticas y control de resultados, con el consiguiente nivel de responsabilidad en estas áreas (responsabilidad política), trasladándose la responsabilidad gestora a las organizaciones autónomas, responsables de la prestación de los servicios (responsabilidad operativa).

En quinto lugar, **la Cooperación interadministrativa y participación institucional**, lo que conlleva la articulación de mecanismos de colaboración y de cooperación entre los distintos niveles de administración, y entre éstas y los agentes sociales para hacer frente a desafíos cada vez mas complejos.

En sexto, y ultimo lugar, **la Evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios**, dotando a la Administración General del Estado de un instrumento (la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Publicas y de la Calidad de los Servicios) que permitirá evaluar el nivel de eficacia con el que se prestan los servicios públicos y el grado de satisfacción de ciudadanos, agentes económicos y sociedad en general en relación con el funcionamiento de las organizaciones públicas.

Por otra parte, la figura de las Agencias Estatales va a permitir **corregir determinadas disfunciones existentes en nuestro modelo de Organismos públicos**, disfunciones, en muchos casos, derivadas de las rigideces que presentan los actuales sistemas de gestión y la escasa autonomía con que cuentan los organismos, básicamente en su configuración de organismos autónomos.

Estas limitaciones en el modelo de gestión han tenido como consecuencia la creación, en los últimos años, de un considerable numero de organismos con regulaciones "a la carta" (48 de un total de 140, es decir, el 34%), intentando resolver problemas de gestión -básicamente de naturaleza presupuestaria y de gestión financiera y de personal- mediante soluciones estructurales forzadas que, en la practica totalidad de los casos, traían aparejadas la laboralización de su régimen de personal y un

régimen jurídico de Derecho privado al margen de las configuraciones generales de los organismos públicos.

Con las Agencias Estatales se va a romper con esta tendencia, pues su funcionamiento y gestión se van a desarrollar en régimen de Derecho público, con funcionarios públicos, y va a estar dotado de unos niveles de autonomía y unos mecanismos de control de eficacia adecuados para una gestión flexible que promueva una cultura de responsabilización por cumplimiento de objetivos, dando respuesta a las necesidades de autonomía demandadas por nuestros Organismos autónomos.

El Proyecto de Ley de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, **actualmente en fase de tramitación en las Cortes Generales**, se ciñe a las Agencias que desarrollan las competencias del Estado y gestionan servicios propios de la Administración General del Estado, aunque se prevé la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo Rector de las Agencias en los casos en que sea conveniente y útil, como ya ocurre en la actualidad en diversos Organismos Públicos y órganos colegiados.

Las Agencias Estatales son, ante todo, una fórmula organizativa dotada de mayor autonomía y flexibilidad para la gestión, a través de instrumentos que deben producir una mejora en los servicios públicos, reforzando también la responsabilidad del gestor y los sistemas de control de sus resultados, a través del Contrato de Gestión, elemento fundamental para el funcionamiento de las Agencias.

En el **Contrato de Gestión** se recogerán, por una parte, los compromisos concretos de la Agencia y, por otra, los medios necesarios para cumplirlos, con lo que se equilibra el binomio autonomía-responsabilidad.

El Contrato de Gestión deberá contener los objetivos a perseguir, los resultados a obtener y la gestión a desarrollar, así como los planes necesarios para obtener los objetivos, con sus marcos temporales y proyectos asociados, con plazos e indicadores.

Un elemento capital del Contrato de Gestión estriba en que también tendrá que recoger los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos fijados, por lo que hace a la exigencia de responsabilidad por la gestión de los órganos ejecutivos y personal directivo, así como la determinación de los mecanismos concretos que hagan efectiva la exigencia de las responsabilidades por incumplimiento de los objetivos.

Así pues, el Contrato de Gestión será un documento que comprometerá a todas las partes implicadas en la puesta en marcha y en el funcionamiento de cada Agen-

cia, y que también vinculara a la Agencia con los ciudadanos a quienes presta los servicios.

Junto al Contrato de Gestión, la Agencia potenciará **el papel del directivo público**, haciéndolo verdaderamente responsable de los resultados de su actividad, y facilitándole la capacidad para adoptar las decisiones sobre los medios que tiene que manejar, con el fin de alcanzar los resultados sobre los que ha asumido un compromiso.

Para ello, en el modelo retributivo de los directivos se vincula el complemento de productividad a percibir, de acuerdo con criterios y porcentajes que establezcan los máximos órganos de la Agencia, al grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el Contrato de Gestión.

En relación con el **marco jurídico de las Agencias**, el Proyecto de Ley fija un régimen de organización y funcionamiento que no admite excepciones, esto es, se establece un **marco jurídico general**.

Las Agencias, por lo tanto, tendrán que regirse por estas normas y no por otras, a diferencia de lo que ocurría con la LOFAGE, que admitía no solo Organismos Públicos exceptuados, sino también que para los incluidos pudieran establecerse peculiaridades en su régimen de personal, contratación, patrimonial y fiscal.

Dentro de este marco jurídico general, una Agencia solo podrá crearse si previamente el Parlamento concede la autorización para su objeto, autorización que tendrá su reflejo en la correspondiente Ley aprobada tras el debate parlamentario, la cual deberá establecer el objeto y los fines generales de la Agencia.

Obtenida esta autorización, la creación de la Agencia se producirá con la aprobación de su Estatuto, mediante Real Decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa de los Ministerios interesados y a propuesta conjunta de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda.

El Gobierno, con esta Ley, puede también transformar en Agencias a los Organismos Públicos cuyos objetivos y actividades se correspondan con los de las Agencias Estatales.

Lo que se hace con ello es habilitar al Gobierno para la adaptación, en aras de la racionalidad, de los Organismos existentes a la nueva categoría.

En este sentido, el modelo de Agencias previsto en este Proyecto tiene vocación de irse generalizando a todos los Organismos Públicos existentes que puedan transformarse en Agencias, para lo que se concede al Gobierno un plazo de dos años. Previamente, en el plazo de 12 meses desde la aprobación de la Ley, el Gobierno deberá remitir al Parlamento un Informe sobre los actuales Organismos públicos y Fundaciones para su eventual transformación en Agencias o conservación del mismo régimen.

En suma, el proyecto de Ley no prevé la derogación del Título de la LOFAGE referido a los Organismos Públicos, sino que incluye entre los mismos a las Agencias Estatales, que se regirán por esta Ley y que serán el único tipo de Organismo Público que se creaba a partir de su entrada en vigor.

Con respecto al **régimen del personal** al servicio de las Agencias Estatales, es de destacar que será predominantemente el de funcionario público, y excepcionalmente el de personal laboral, lo que supondrá el final de una práctica generalizada, que no tenía justificación, de adoptar el régimen de personal laboral cuando se creaba un Organismo con estatuto específico.

Lo más novedoso, y positivo, es que habrá una regulación del **personal directivo**, unos directivos que serán con carácter general funcionarios públicos pertenecientes a la propia Agencia, si bien se permitirá la existencia de puestos directivos de máxima responsabilidad, a cubrir en régimen laboral con carácter excepcional mediante contratos de alta dirección, que deberán estar previstos en el Estatuto de la Agencia que aprueba el Gobierno.

En suma, podemos decir que se incrementa sustancialmente la autonomía de las Agencias para la **gestión de su personal**, pues será la propia Agencia quien apruebe su Relación de Puestos de Trabajo, todo ello en el marco establecido en el Contrato de Gestión por los Ministerios horizontales responsables en la materia.

Con relación con la **gestión presupuestaria**, ámbito fundamental en la gestión pública, el Proyecto introduce importantes novedades respecto del régimen de los Organismos Autónomos recogido en la LOFAGE.

En primer lugar, el Presupuesto de gastos de las Agencias tendrá carácter limitativo por su importe global, y carácter estimativo para la distribución de los créditos en categorías económicas, salvo los gastos de personal, que serán limitativos y vinculantes por su cuantía global.

Otra importante novedad que introduce el Proyecto consiste en que el Director de la Agencia podrá hacer variaciones presupuestarias cuando éstas sean financiadas bien con ingresos propios, procedentes de la contraprestación por actividades en virtud de contratos, convenios o disposición legal, bien con aportaciones voluntarias, por ejemplo donaciones, o bien con ingresos como consecuencia de patrocinio, siempre que el importe de estos ingresos sea superior a la cantidad presupuestada y, además, existan garantías suficientes de la efectividad de tales ingresos.

Esta novedad no solo pretende incrementar la autonomía de la Agencia y la agilidad en la gestión, sino también incentivar que las Agencias busquen fuentes de financiación propias, compatibles con la naturaleza de sus actividades.

Por último, en el apartado presupuestario, se prevé que los remanentes de crédito no afectados a la financiación del Presupuesto del ejercicio siguiente puedan aplicarse al Presupuesto de ingresos, y destinarse a financiar incrementos de gasto, a diferencia del régimen actual aplicable a los Organismos Autónomos, que no tienen esta facultad.

Respecto del control de las Agencias, hay dos aspectos destacables:

El primero es la creación de un órgano de la Agencia, la Comisión de Control, cuya función es apoyar al Consejo en su tarea de control de los órganos gestores, en lo que se refiere a la ejecución del Contrato de Gestión y en todos los aspectos de la gestión económico-financiera que deba conocer el Consejo.

El segundo aspecto a remarcar, por lo que supone de novedad sobre la actual situación de los Organismos Autónomos, es que el control interno de la Intervención General de la Administración del Estado, a través de la Intervención Delegada en cada Agencia, se realizará bajo la modalidad de control financiero permanente y de auditoría pública, y no habrá por lo tanto control previo como en la actualidad.

En lo que afecta a la **Contratación**, las Agencias Estatales se regirán por las normas aplicables al sector público. En los casos en que las Agencias creen o participen en Sociedades mercantiles o Fundaciones, estas deberán ajustar su actividad contractual a los principios de publicidad y concurrencia.

En cuanto al control del Legislativo sobre la actividad de las Agencias Estatales, la Ley prevé expresamente que los Ministros de adscripción o los propios Presidentes de las Agencias podrán ser requeridos por las Comisiones de las Cámaras para infor-

mar acerca del desarrollo del Contrato de Gestión y sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de las Agencias.

Asimismo, anualmente las Agencias deberán remitir a las Cámaras o a sus Comisiones, a través del Ministerio de adscripción, un informe general sobre la actividad y el cumplimiento de objetivos de las Agencias.

Finalmente, ha de destacarse que la Ley de Agencias Estatales supone la **inmediata creación de once Agencias**, por lo que la entrada en vigor de la Ley tendrá ya, desde el principio, un ámbito concreto de aplicación, mediante las siguientes Agencias:

- La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios.
- La Agencia Estatal "Boletín Oficial del Estado".
- La Agencia Estatal "Consejo Superior de Investigaciones Científicas".
- La Agencia Española Antidopaje.
- La Agencia Estatal de Inmigración y Emigración.
- La Agencia Estatal de Seguridad del Transporte y de la Navegación Aérea.
- La Agencia Estatal de Artes Escénicas y Musicales.
- La Agencia Estatal de Meteorología.
- La Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo.
- La Agencia Estatal de Investigación en Biomedicina y Ciencias de la Salud.
- La Agencia Estatal de Financiación, Evaluación y Prospectiva de la Investigación Científica y Técnica.

Si bien cada una de estas futuras Agencias Estatales van a tener un papel destacado en la puesta en marcha del modelo, es necesario hacer una especial referencia a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios, por el importante impulso que va a suponer para la implantación de esta nueva cultura de gestión de lo público con la que abría mi intervención.

En efecto, esta Agencia esta destinada a la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos, lo que favorecerá el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios, y aunque su ámbito se circunscribe a los servicios y políticas propios de la Administración General del Estado, la Ley prevé que esta Agencia pueda analizar políticas y programas gestionados por las Comunidades Autónomas, previo convenio con éstas, lo que introduce criterios de cooperación interadministrativa en el ejercicio de esta importante función.

Por otra parte, la Ley prevé que el Consejo de Ministros aprobará anualmente los programas y políticas públicas, cuya evaluación incluirá la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en su Plan de Trabajo, debiendo presentar anualmente un Informe al Congreso de los Diputados, acerca de la actividad desplegada por las Agencias Estatales y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

De esta forma, se fortalece la rendición de cuentas al Parlamento, convirtiéndose la Agencia de Evaluación en una pieza clave para el desarrollo de un Sistema Público de Evaluación y la implantación de una nueva Gerencia Pública que ha de estar a la altura de las actuales demandas sociales y económicas y propiciar valores de calidad y transparencia en la prestación de los servicios públicos al ciudadano.

## **Auditoría de sistemas de información**

*D. Vicente Peiráts Cuesta*

*Inspector de Servicios AEAT*

### **1. Introducción.**

■ **C**ómo abordar la auditoría de sistemas de información en un contexto administrativo? Las tecnologías de la información y de las comunicaciones, lo que suelen denominarse nuevas tecnologías, son hoy en día críticas para la Administración Pública, como también lo son las implicaciones de la sociedad de la información y las del gobierno electrónico. Sin embargo, dichas tecnologías no deben ser contempladas por las organizaciones públicas como un fin en sí mismo, sino como un medio para cumplir la misión encomendada y para alcanzar con mayor prontitud y eficiencia los objetivos estratégicos.

Rebajar, aparentemente, la categoría de los sistemas de información de fin a medio no debe hacernos olvidar su carácter determinante. Si para Ortega y Gasset, en el siglo XX, la técnica consistía en la adaptación a un medio cambiante, en el siglo XXI, las tecnologías de la información no tratan de adaptarse al cambio, sino que pretenden transformar la realidad, haciendo factibles oportunidades que hasta hace poco se encontraban fuera de nuestro alcance. Esta evolución acelerada, o quizás revolución, actúa sobre la información, y algunos opinan que sobre el mismo conocimiento. Así pues, cómo no prestar atención preferente a este fenómeno en cada una de sus facetas.

De esta relevancia contemporánea de los sistemas de información en las organizaciones surge la necesidad de controlar, supervisar y auditar dichos sistemas; en suma, de afianzar la confianza del usuario interno y externo, asegurando al ciudadano que esos sistemas funcionan bien, lo que significa que los procesos informatizados y los resultados que se obtienen cuando son ejecutados son fiables.

Aunque los conceptos de confianza y aseguramiento se han impuesto como paradigma en el sector en fechas muy recientes, las actuaciones de auditoría de sistemas de información tienen una larga tradición. Sin ir más lejos, en el Ministerio de Economía y Hacienda pueden encontrarse precedentes en los años ochenta, tanto de la regulación del acceso a los ficheros que contienen información de carácter personal, como de las actividades que podrían calificarse de auditorías informáticas internas.

## 2. Necesidad de la Auditoría de Sistemas de Información.

La auditoría de sistemas de información o auditoría informática está en auge en las organizaciones públicas y privadas de la mayoría de los países desarrollados o en vías de desarrollo con los que mantenemos vínculos y se prevé un fuerte crecimiento de esta profesión en los próximos años. ¿Por qué se habla tanto de auditoría de sistemas? Tres razones pueden apuntarse a este respecto.

En primer lugar, en un contexto mundial de globalización, los escándalos financieros de los últimos lustros han provocado una reacción de los gobiernos y de los organismos regulatorios especialmente en el ámbito anglosajón, que puede calificarse a la vez de defensiva y de preventiva. La fiabilidad de la información financiera que las grandes empresas aportan a sus accionistas y al mercado en general, se había puesto en entredicho. Para mitigar la probabilidad de ocurrencia de este grave riesgo, se han promulgado legislaciones más estrictas que obligan a las empresas a garantizar que sus procesos de negocio están suficientemente controlados. El ejemplo más notorio es la famosa Ley Sarbanes-Oxley que entró en vigor en los Estados Unidos en 2002. Como consecuencia de su aprobación, han tenido que ser auditados por profesionales especializados, auditores internos y externos, los procesos informatizados de las grandes organizaciones. Esta exigencia se ha extendido a las empresas españolas que cotizan en los EEUU, que han debido revisar concienzudamente sus sistemas de información. Un directivo español señalaba en una entrevista de prensa: “La nueva regulación no es demasiado difícil de cumplir, pero nos obliga a un cambio costoso y profundo”. Este directivo y otros de las empresas nacionales afectadas parecían inclinarse por extender estos procedimientos de supervisión y de auditoría al resto de las grandes empresas de ámbito europeo, obviamente y entre otras razones para que sus competidores no tuvieran una ventaja indirecta frente a ellos.

En segundo lugar, las organizaciones están obligadas a proteger los datos de carácter personal que residen en sus sistemas de información. En efecto, la captura, almacenamiento, procesamiento e intercambio de información deben responder al marco constitucional y legal del país en el que se producen. El “habeas data”, la facultad de acceder a la información que posee una organización sobre un particular, ejerciendo el derecho a que sea cancelada, rectificada o suprimida, se extiende en todas las legislaciones. En el ámbito de lo público, las legislaciones garantistas con los derechos de los ciudadanos y de las empresas ante el uso indiscriminado de técnicas electrónicas y telemáticas se imponen en todas partes, e influyen decisivamente en los proyectos tecnológicos. Fruto de ello, los intercambios de información de carácter tributario en la Unión Europea deben tener en cuenta las diversas legisla-

ciones nacionales, que aportan en ocasiones matices y limitaciones sustanciales. La verificación de que todas estas normas de protección de derechos están operativas se deja explícitamente a cargo de órganos especializados de supervisión y control, que actúan con técnicas de auditoría informática, comprobando que se han tomado las medidas pertinentes en los sistemas de información considerados.

En tercer lugar, las organizaciones tienden a supervisar sus sistemas de control interno desde una perspectiva de análisis y gestión de riesgos, optimizando los recursos disponibles mediante su aplicación a aquellos temas que más afectan a los objetivos por el impacto que provocan o por la frecuencia de su ocurrencia. Este modelo de gestión de riesgos se recoge en el Informe COSO II, publicado en 2004 por el Instituto Internacional de Auditores Internos y constituye una referencia mundial para la auditoría y el control. La auditoría de sistemas de información se atiene a este esquema desde hace bastantes años y sus actuaciones suelen venir precedidas de un inventario previo de los activos de información de la organización en la que se desarrollan. En España, el Ministerio de Administraciones Públicas lidera el proyecto de desarrollo e implantación de una metodología de análisis y gestión de riesgos, MAGERIT, de propósito general, pero que nació en su primera versión como una respuesta a la necesidad de identificar y clasificar los activos de información de las organizaciones y efectuar un tratamiento adecuado de las vulnerabilidades y amenazas que les afectaban.

### **3. Definición de Auditoría de Sistemas de Información.**

De la auditoría de sistemas de información se pueden encontrar en la literatura técnica muchas definiciones, pero casi todas reflejan un común denominador: la auditoría informática consiste en el examen de los sistemas de información y de los departamentos informáticos, con objeto de facilitar la consecución de los objetivos que persiguen las organizaciones. En particular, la Asociación Internacional para la Auditoría y el Control de los Sistemas de Información (ISACA, en su acrónimo inglés), corporación líder en el sector e impulsora de estándares, considera que la auditoría de sistemas de información es cualquier auditoría que abarque la revisión y evaluación de los sistemas automáticos de procesamiento de la información, incluidos los procesamientos no automáticos relacionados con ellos y las interfaces correspondientes.

Esta última definición merece un comentario. Durante los trabajos preparatorios para prevenir el efecto 2000, se preguntaba insistentemente si los sistemas empotrados, es decir, aquellos que operaban con algún tipo de dispositivo auxiliar de tecnología

informática, por ejemplo los terminales bancarios, debían ser revisados en el seno de las actuaciones de auditoría informática que supervisaban el desarrollo de los proyectos puestos en marcha por las organizaciones, públicas y privadas, para paliar las consecuencias adversas del cambio de milenio. La definición de ISACA da cumplida respuesta a estas preguntas al adoptar un concepto amplio de auditoría informática.

Una de las principales dificultades con las que se enfrenta el auditor informático cuando evalúa un sistema de información es la necesidad de determinar con precisión los objetivos de dicho sistema. Este problema de identificación de los objetivos no se resuelve con facilidad. Ante la ambigüedad, el auditor informático se ve impedido en ocasiones a considerar que los objetivos de los sistemas de información de la organización coinciden simplemente con los de la propia organización. Aunque pueda parecer un ejercicio de eclecticismo, este punto de vista contribuye notablemente a alinear la estrategia de los sistemas de información con la estrategia de la organización.

#### **4. Evolución de la Auditoría de Sistemas de Información.**

La actividad de auditoría de sistemas de información ha pasado por varias etapas, que se solapan sin terminar de sustituirse. En un primer momento, el auditor de cuentas se limitaba a recabar información del ordenador en forma de resultados, tal y como hacía previamente con otros soportes de la información como la documentación impresa, por sí mismo o con el apoyo de personal informático. Posteriormente, el uso del ordenador se extiende y el auditor lo utiliza a la vez como herramienta de trabajo y como entorno en el cual se desenvuelve su actividad, insertando en las transacciones pistas de auditoría que facilitan su labor de control. Actualmente, el auditor debe tener un conocimiento profundo de los sistemas de información para poder evaluar adecuadamente la estructura de la información que maneja y su procesamiento por el ordenador. El auditor pasa entonces a aplicar técnicas de auditoría específicas y debe verificar el desempeño de los centros e instalaciones en los que se procesan los datos, con objeto de determinar la eficacia y eficiencia de su funcionamiento. La función que tiene encomendada, por ejemplo la auditoría de la información contable, le lleva a supervisar directamente los procesos informáticos de la organización.

En este periplo temporal, el perfil de los auditores de sistemas de información ha evolucionado paulatinamente, desde su actuación como colaboradores y peritos informáticos, hasta su participación como auditores especialistas dentro de equipos multidisciplinares. Esta forma de trabajo en equipo resuelve un posible conflicto fun-

cional; el origen profesional y la cualificación individual de los auditores son menos relevantes que la pericia y competencia profesional que corresponde al equipo en su conjunto.

Un ejemplo puede servir para ilustrar la importancia de la auditoría informática en el sector público. Cuando un organismo de una Administración Pública española está certificando datos, bien sea a un particular para la concesión de una beca, supeditada al cumplimiento de unos requisitos tributarios, o a otra Administración para la liquidación de un acuerdo de financiación, este acto administrativo se está produciendo mediante el uso de los sistemas de información y de los procesos de negocio informatizados de la organización. Culmine el procedimiento por el que se elabora la información con una decisión tomada por un funcionario, o sea éste completamente automático, el requisito básico para que no se produzcan errores u omisiones, es verificar la calidad de la información original y la de los procesos que se ejecutan sobre ella. En este contexto, la auditoría informática es la piedra angular sobre la que sustenta el sistema de control interno de este tipo de procedimientos administrativos.

## **5. Funciones de la Auditoría de Sistemas de Información.**

La auditoría de sistemas de información tiene como función principal la de velar por la eficacia y la eficiencia del sistema informático, de forma que éste alcance con el menor coste posible los objetivos que le han sido marcados por la organización. Esta función suele desplegarse en una serie de tareas que le son encomendadas por la dirección respectiva y en las que el énfasis es mayor o menor, según el contexto: verificar el cumplimiento de las normas y estándares vigentes en la organización; verificar la calidad de los sistemas de información y proponer mejoras de los mismos; supervisar los mecanismos de control interno establecidos en los centros de proceso de datos para proteger los recursos informáticos humanos y materiales y para mantener la integridad de los datos; comprobar e impulsar la seguridad de los sistemas de información; y analizar los riesgos asociados a los sistemas de información, proponiendo la adopción de medidas técnicas que los mitiguen.

La auditoría de sistemas de información persigue también propiciar con sus actuaciones el establecimiento y mantenimiento de sistemas de gestión de la seguridad, que están siendo compilados en normas internacionales objeto de certificación, para de esta forma reforzar la confianza que inspiran los sistemas de información a los usuarios internos y externos de las organizaciones. Sin embargo, un error muy frecuente de los destinatarios de las auditorías de sistemas de información es que tienden a

identificarlas con auditorías de seguridad informática. Esta reducción es falsa, ya que el primero es un concepto más amplio. Sin dejar de advertir de la preocupación creciente por la seguridad de los sistemas de información, suele olvidarse el hecho de que la seguridad es un concepto relativo y no absoluto, en el que intervienen numerosos factores determinantes, en particular los objetivos que se ven comprometidos y el coste de las medidas que deben adoptarse para mitigar los riesgos.

Por su alcance y objetivos, las auditorías de sistemas de información pueden responder a diferentes clases, cuya planificación requerirá unos recursos humanos y materiales muy diferentes: auditoría de un gran centro de proceso de datos, auditoría de seguridad física y lógica, auditoría parcial de un área tecnológica, auditoría de supervisión del control interno, etc. La auditoría de sistemas de información no debe confundirse con las auditorías asistidas por ordenador en las que los auditores generalistas utilizan software de auditoría comercial o software desarrollado a medida por la organización.

## **6. Procedimientos de la Auditoría de Sistemas de Información.**

La auditoría de sistemas de información es una rama de la auditoría y como tal los conceptos generales de la auditoría le son también de aplicación, en particular el sometimiento a unas normas o procedimientos de auditoría y el principio de planificación de las actuaciones de auditoría.

Sin embargo, aunque el proceso de auditoría de sistemas de información es similar al de otras ramas de la auditoría, con fases de planificación, de ejecución, de comunicación de los resultados y de seguimiento de las recomendaciones, ello no es óbice para que se caracterice por el empleo de instrumentos específicos, de los que citaremos algunos de especial relevancia.

En primer lugar, ISACA ha considerado que la naturaleza especializada de la auditoría de sistemas de información requería el desarrollo y promulgación de unas Normas Generales para la Auditoría de los Sistemas de Información que son aplicables al trabajo de auditoría realizado por los miembros de ISACA y por las personas que han recibido la certificación CISA. Según ISACA, el objetivo de las normas es informar a los auditores del nivel mínimo de rendimiento aceptable para satisfacer las responsabilidades profesionales establecidas en Código de Ética Profesional y de informar a la dirección y otras partes interesadas de las expectativas de la profesión con respecto al trabajo de aquellos que la ejercen.

En segundo lugar, cabe destacar la existencia de un marco referencial para describir los objetivos de control de los sistemas de información: CobiT, promovido por ISACA y que se ha convertido en un estándar internacional. Este marco no constituye propiamente una metodología de auditoría informática pero sí permite la comparabilidad de las actuaciones y relacionarlas con el negocio a través de los requisitos que deben exigirse a la información: efectividad, eficiencia, confidencialidad, integridad, disponibilidad, cumplimiento y confiabilidad. El marco CobiT persigue independizar la actuación del auditor informático de la solución tecnológica que haya sido adoptada por la organización.

La utilización de las clasificaciones y nomenclaturas de CobiT por el auditor de sistemas de información, convenientemente actualizadas por ISACA que ha liberado una cuarta versión en 2005, garantiza al destinatario de los informes y al profesional auditor que la supervisión va a tener en cuenta los objetivos de la informática de la organización y que se van a revisar de manera sistemática los controles desplegados para asegurar el mejor desempeño posible, descendiendo si fuera necesario hasta los procesos informáticos más elementales.

En tercer lugar, la auditoría de sistemas de información utiliza habitualmente metodologías de análisis y gestión de riesgos. La auditoría de sistemas de información, una de cuyas características es la de velar por el cumplimiento de los objetivos, está directamente implicada en la gestión de los riesgos de las organizaciones. La auditoría informática cuenta con recursos humanos y materiales limitados y debe por tanto optimizar sus actuaciones, dedicando los recursos a aquellas actuaciones que puedan prevenir o mitigar riesgos del mayor impacto y con mayor probabilidad de ocurrencia. Además, por el efecto multiplicador de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, un solo problema de calidad o de seguridad de un producto o servicio informático puede provocar un riesgo generalizado en el funcionamiento de toda una organización.

El Consejo Superior de Informática, actualmente Consejo Superior de Administración Electrónica, elaboró una Metodología de Análisis y Gestión de Riesgos de los Sistemas de Información (MAGERIT), cuya utilización promueve y que tiene como propósitos principales estudiar los riesgos que soporta un sistema de información y el entorno asociado con él, entendiendo por riesgo la posibilidad de que suceda un daño o perjuicio que afecte a los objetivos, y recomendar las medidas apropiadas que deberían adoptarse para conocer, prevenir, impedir, reducir o controlar los riesgos investigados. En su segunda versión, la Metodología ha ganado en versatilidad y ha

tratado de simplificar el modelo presentado, incorporando una herramienta de ayuda, de libre distribución en la Administración.

## **7. El Auditor de Sistemas de Información.**

La auditoría de sistemas de información es ejercida en la actualidad por profesionales especializados que auditan los sistemas de información.

¿Qué perfil ofrecen en general estos auditores de sistemas de información o auditores informáticos? En cuanto a formación, el auditor de sistemas de información debe alcanzar una competencia suficiente en tres tipos de materias: generales de auditoría, generales de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y propias de la auditoría de sistemas de información, con contenidos especializados como seguridad informática, protección de activos, y planificación de la continuidad de negocio. La suficiencia debe entenderse como un grado de madurez que haga posible la comprensión avanzada de la tecnología subyacente, sin pretender por ello dominar todos los ámbitos técnicos con la misma fluidez que los expertos de la organización o del sector. Esta capacitación profesional no es estática sino dinámica y el auditor de sistemas de información debe someterse a un continuo reciclaje, un requisito habitual para cualquier tipo de auditor, pero que se encuentra en su caso más acusado si cabe.

A esta comprensión de la tecnología, el auditor informático, especialmente si dirige un equipo de trabajo, debería incorporar un conocimiento del negocio; en el caso de la Administración Pública, de los aspectos administrativos generales y de los específicos de la organización en la que desarrolla su actividad.

Otros rasgos distintivos del auditor informático se refieren a la necesidad de trabajar en equipo y a la de planificar de forma rigurosa y minuciosa las actuaciones, para conseguir de esta forma abarcar la complejidad creciente de los sistemas de información. A pesar de estas premisas, el auditor informático solicita habitualmente la cooperación del auditado para poder ultimar sus pruebas de auditoría. Por ejemplo, la colaboración de un administrador de red de área local puede resultar imprescindible para comprobar en un tiempo razonable los perfiles y privilegios conferidos a los usuarios de la red y determinar si han sido utilizados. Esta práctica de cooperación agiliza el trabajo del auditor informático, pero obliga, si se quiere actuar con rigor, a establecer controles compensatorios, como la segregación de funciones de los diferentes responsables con capacidades de administración de la red.

En España, a fecha de hoy no es necesario para ejercer profesionalmente la profesión de auditor de sistemas de información ninguna titulación ni acreditación profesional específica. Sin embargo, internacionalmente, cada vez se impone más de facto la certificación en auditoría de sistemas de información, como una credencial que habilita para el desempeño de esta profesión. Quizá la más extendida en el sector es la que patrocina ISACA, que convoca dos veces al año en todo el mundo el examen CISA, que habilita para acceder a la certificación Certified Information Systems Auditor (CISA), ampliamente reconocida. ISACA también promueve desde hace unos años otra certificación, Certified Information Security Manager (CISM), para profesionales especializados en la seguridad de los sistemas de información.

En España, los auditores de sistemas de información de ISACA, organizados en capítulos metropolitanos (ASIA es la denominación del correspondiente a la zona de Madrid), desarrollan actividades formativas y divulgativas en colaboración con otras asociaciones de auditores. También la fundación DINTEL se ha ocupado de este campo emergente. En cuanto a la Administración Pública, el INAP dispone desde hace muchos años de cursos cortos especializados en auditoría informática. Recientemente se ha puesto en marcha en el INAP un curso de auditoría de sistemas de información, compuesto de seis módulos, que no pretende suplir a las certificaciones profesionales mencionadas, pero que sí intenta cubrir un vacío formativo y concienciar a las organizaciones públicas de la necesidad de impulsar estos temas.

## **8. Situación de la Auditoría de Sistemas de Información en la Administración Pública española.**

En los últimos años, las iniciativas en esta materia se están multiplicando no sólo en la Administración Central sino en organismos de las distintas Administraciones Locales y Autonómicas.

En efecto, la reglamentación en materia de protección de datos establece la obligatoriedad de disponer de un Documento de Seguridad interno y de realizar auditorías bienales de la seguridad de los sistemas de información. El nuevo Reglamento de Seguridad puede incluso endurecer los requisitos exigibles a las organizaciones. Tanto la IGAE como la AEAT han regulado estos aspectos obligatorios de la seguridad informática y han tratado de extenderlas a las organizaciones con las que se relacionan.

Por ceñirme a la organización a la que pertenezco, tres iniciativas relacionadas con el control y la auditoría informática merecen destacarse.

Por una parte, la constitución en la AEAT en los años noventa de una Comisión de Seguridad y Control de Informática Tributaria, reflejo de lo que sería un teórico Comité de Seguridad de los Sistemas de Información, que no sólo supone un foro de debate en el que participan todas las áreas funcionales de la organización, sino un órgano colegiado que aplica y despliega la política de seguridad informática de la organización.

Por otra parte, el establecimiento efectivo de un sistema de administración de la seguridad de la información, basado en la atribución de roles especializados de seguridad como los de administrador o controlador, y en la elaboración de aplicaciones informáticas ad hoc que se ocupan de los aspectos críticos de las autorizaciones y los accesos. El sistema de administración es supervisado por la Comisión de Seguridad y Control y auditado por el Servicio de Auditoría Interna de la AEAT, que cuenta con funcionarios especializados en este tipo de comprobaciones.

Finalmente, el mismo Servicio de Auditoría Interna (SAI) de la AEAT ha puesto en marcha un equipo de auditoría de sistemas de información que efectúa actuaciones de auditoría informática en las distintas instalaciones y unidades de la organización, tanto territoriales, en las Delegaciones Especiales y Delegaciones de la Agencia Tributaria, como centrales, en el Departamento de Informática Tributaria. Esta perspectiva de la auditoría informática en el SAI, especializada pero coherente con el resto de las actuaciones de auditoría interna y de Inspección de los Servicios, supone una cierta novedad. La relevancia que tanto la información tributaria como las tecnologías de la información tienen para la Agencia Tributaria avala un proyecto de esta naturaleza, ya consolidado, y que no tiene sentido sin una preocupación constante de todas las áreas funcionales de la organización por el control y la seguridad de la información.

A modo de colofón la auditoría informática no se circunscribe en el sector público a la auditoría interna, ya que organizaciones como la IGAE y la AEAT son conscientes de la necesidad de aplicar estos procedimientos al núcleo de su actividad, a sus tareas de comprobación. La AEAT en particular ha puesto en marcha equipos de auditoría informática dedicados a labores de apoyo de las actuaciones de control fiscal intensivo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Auditoría de los Sistemas de Información. Rafael Bernal Montañés y Oscar Coltell Simón. Editorial Universidad Politécnica de Valencia. Valencia, 1996.
- MAGERIT. Versión 1.0. Metodología de análisis de riesgos en los sistemas de información. Ministerio de la Presidencia. BOE. Madrid, 1997.
- Ingeniería del Conocimiento. Asunción Gómez, Natalia Juristo, César Gómez y Juan Pazos. Editorial Fundación Ramón Areces. Madrid, 1997.
- Riesgo y Seguridad de los Sistemas Informáticos. Julián Marcelo Cocho. Editorial Universidad Politécnica de Valencia. Valencia, 2003.
- Seguridad de las Tecnologías de la Información. La construcción de la confianza para una sociedad conectada. Eduardo Fernández-Medina Patón, Roberto Moya Quiles, Mario Gerardo Piattini Velthuis (editores). Ediciones AENOR. Madrid, 2003.
- Guía Global de Auditoría de Tecnologías de la Información. Controles sobre las Tecnologías de la Información. Instituto de Auditores Internos. The Institute of Internal Auditors. 2006.

## **ENLACES DE INTERÉS**

- Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR).  
<http://www.aenor.es>
- Consejo Superior de Administración Electrónica. MAP.  
<http://www.csi.map.es/>
- Asociación de Auditoría y Control de Sistemas de Información. Information Systems Audit and Control Association (ISACA).  
<http://www.isaca.org>
- Instituto para el Gobierno de las Tecnologías de la Información. IT Governance Institute (ITGI).  
<http://www.itgi.org>
- Asociación de Auditores y Auditoría y Control de Sistemas y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (ASIA).  
<http://www.auditoresdesistemas.com>

- Criterios de seguridad, normalización y conservación de las aplicaciones utilizadas para el ejercicio de potestades.  
<http://www.csi.map.es/csi/pg5c10.htm>
- Normativa sobre utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado  
<http://www.csi.map.es/csi/pg3413.htm>
- Normativa sobre protección de datos de carácter personal.  
<http://www.csi.map.es/csi/pg3412.htm>
- Information Systems Audit and Control Foundation and IT Governance Institute. COBIT 3<sup>rd</sup> Edition. 2000. COBIT 4<sup>th</sup> Edition. 2005.  
[www.cobit.com](http://www.cobit.com)
- Control Objectives for Information and Related Technology (COBIT) v3.  
<http://www.itgi.org>
- Control Objectives for Information and Related Technology (COBIT). 4<sup>th</sup> Edition. 2005.  
<http://www.itgi.org>
- Information Technology Infrastructure Library (ITIL).  
<http://www.itil.org>
- MAGERIT versión 2.0 Metodología de análisis y gestión de riesgos de los sistemas de información.  
<http://www.csi.map.es/csi/pg5m20.htm>

### ***NORMATIVA Y DOCUMENTACIÓN***

- Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos.
- Real Decreto 263/1996 por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado.
- Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal.
- Real Decreto 994/1999, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de seguridad de los ficheros automáticos que contengan datos de carácter personal.

- Information Systems Audit and Control Foundation and IT Governance Institute. COBIT 3<sup>rd</sup> Edition. 2000. Executive Summary. Framework.
- United States Sarbanes-Oxley Act of 2002.
- Security Metrics Guide for Information Technology Systems. Computer Security. National Institute of Standards and Technology (NIST). July 2003.
- Aligning COBIT, ITIL, AND ISO 17799 for Business Benefit. A management briefing from ITGI and OGC. IT Governance Institute. Office of Government Commerce. The IT Service Management Forum.
- Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo, por el que se reestructuran los órganos colegiados responsables de la Administración electrónica.
- Manual CIAT de Auditoría Interna. CIAT. abril 2006.
- Declaración sobre la importancia del control interno y el rol de la auditoría interna. CIAT. Versión preliminar, abril 2006.

### **REVISTAS ESPECIALIZADAS**

- Information Systems Control. (ISACA).  
[www.isaca.org](http://www.isaca.org)
- Auditoría Interna. Instituto de Auditores Internos de España..  
<http://www.iai.es/>
- a + Auditoría + Seguridad. Fundación Dintel.  
<http://www.revista-ays.es/jj.htm>



XVI JORNADAS DE PRESUPUESTACIÓN, CONTABILIDAD Y CONTROL PÚBLICO

## **AUDITORÍA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN**

**IGAE . Madrid, 21 de abril de 2006**

### **ÍNDICE**

1. **INTRODUCCIÓN.**
2. **AUDITORÍA DE SISTEMA DE INFORMACIÓN. DEFINICIÓN Y FUNCIONES.**
3. **PROCEDIMIENTO DE AUDITORÍA DE SISTEMA DE INFORMACIÓN.**
4. **EJERCICIO DE LA AUDITORÍA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN.**
5. **CLASES DE AUDITORÍA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN.**
6. **CONSEJO SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.**
7. **AUDITORÍA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN.**
8. **EJEMPLOS DE AUDITORÍA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN.**

## 1. INTRODUCCIÓN

- **El control en las organizaciones (1):**
  - Las organizaciones deben hacer pública información veraz y fiable, que ofrezca una imagen fiel de su situación.
  - En las últimas décadas se ha incrementado el interés de las organizaciones por disponer de mejores sistemas de control, que aportan confianza a todas las partes interesadas en su buena marcha.
  - Se implantan controles internos, en particular en los sistemas informáticos, con el fin de detectar con antelación suficiente cualquier desviación respecto de los objetivos y de limitar las situaciones imprevistas.

3

## 1. INTRODUCCIÓN

- **El control en las organizaciones (2):**
  - Dentro de un contexto de preocupación por la transparencia y el buen gobierno, el **Informe COSO**, (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), publicado en 1992 pretendía adoptar una definición de control interno cuyos objetivos fueran:
    - satisfacer las necesidades de todos los sectores involucrados.
    - aportar una estructura de control que facilitase la evaluación del mismo.

4

## 1. INTRODUCCIÓN

- **El control en las organizaciones (3):**
  - Desarrollo posterior:
    - Informes Cadbury y Turnbull (1992 y 1998 - Reino Unido).
    - Informes Olivencia y Aldama (1998 y 2003 - España).
    - Ley Sarbanes-Oxley (2002 - EEUU).
    - Comisión para el estudio de los problemas de los Consejos de Administración y la elaboración de un código ético para la credibilidad y la defensa de los accionistas (2005 – España).

5

## 1. INTRODUCCIÓN

- **Definición de control interno:**
  - **Proceso efectuado por el Consejo de Administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos dentro de las siguientes categorías:**
    - **eficacia y eficiencia de las operaciones.**
    - **fiabilidad de las operaciones financieras.**
    - **cumplimiento de las leyes y normas que le sean aplicables.**

6

## 1. INTRODUCCIÓN

- **Control interno de los SI (1):**
  - Todas las organizaciones deben tener establecidos controles en los sistemas de información.
  - El sistema de control interno afecta entonces de dos formas al área informática de una organización:
    - Deben establecerse controles destinados a monitorizar el funcionamiento del propio **sistema de información**.
    - El sistema de información soporta controles dedicados al seguimiento y tareas de prevención y corrección en las diversas **áreas de negocio de la organización**.

7

## 1. INTRODUCCIÓN

- **Control interno de los SI (2):**
  - Establecimiento de **controles automáticos** incorporados a los propios procesos. Estos controles suponen **alarmas** ante la aparición de acontecimientos que pueden suponer un riesgo para la consecución de los objetivos.
  - El control interno en una organización se extiende a todas las funciones informáticas (entrada de datos, desarrollo y mantenimiento de aplicaciones, software de sistemas, etc.).
  - Cuando un control no está previsto, tiene un coste inabordable, no está implantado efectivamente o falla total o parcialmente, se sustituye por un **control compensatorio**, consiguiendo total o parcialmente el fin que perseguía.

8

## 1. INTRODUCCIÓN

- **Definición de auditoría:**
  - **Examen metódico de la situación de una organización, realizado en cooperación con los interesados por profesionales independientes denominados auditores, a fin de verificar tanto la concordancia de la realidad con lo preestablecido como la adecuación de los resultados obtenidos por la organización a los objetivos perseguidos por la misma.**

## 2. AUDITORÍA DE SI - DEFINICIÓN Y FUNCIONES

- **Definición (1):**
  - La auditoría de **sistemas de información** o **auditoría informática** es un tipo de auditoría consistente en:
    - el examen de los sistemas de información y de los departamentos informáticos de las organizaciones, con objeto de facilitar la consecución de los objetivos que persiguen.

## 2. AUDITORÍA DE SI - DEFINICIÓN Y FUNCIONES

- **Definición (2):**
  - La **Information Systems Audit and Control Association** (ISACA) considera que la auditoría de sistemas de información es cualquier auditoría que abarque:
    - la revisión y evaluación de los sistemas automáticos de procesamiento de la información, incluidos los procedimientos no automáticos relacionados con ellos y las interfaces correspondientes.

11

## 2. AUDITORÍA DE SI - DEFINICIÓN Y FUNCIONES

- **Definición (3):**
  - La auditoría de sistemas de información persigue con sus actuaciones propiciar:
    - el establecimiento y mantenimiento de sistemas de gestión de la seguridad.
    - la reducción de los riesgos inherentes a la utilización de los sistemas de información.
    - el incremento de la confianza de los usuarios internos y externos en los sistemas de información.

12

## 2. AUDITORÍA DE SI - DEFINICIÓN Y FUNCIONES

- **Objetivos de los sistemas de información:**
  - Evaluar el cumplimiento de los objetivos de la informática de las organizaciones pasa por la difícil tarea de que los objetivos:
    - se hagan explícitos.
    - estén cuantificados.
  - Ante este problema, los objetivos de la informática se sustituyen a veces por compromisos, o se identifican con los objetivos del conjunto de la organización.

13

## 2. AUDITORÍA DE SI - DEFINICIÓN Y FUNCIONES

- **Evolución histórica de la auditoría de sistemas (1):**
  1. Inicialmente, el auditor, casi siempre un **auditor de cuentas**, se limitaba a revisar la información que obtenía del ordenador con una metodología que no difería de la del resto de actuaciones.
  2. Posteriormente, el auditor comienza a utilizar técnicas específicas, como las **pistas de auditoría**, consistentes en registros que deja el sistema informático de las operaciones efectuadas, y que permiten contrastar los resultados procedentes de dicho sistema con los documentos originales.

14

## 2. AUDITORÍA DE SI - DEFINICIÓN Y FUNCIONES

- **Evolución histórica de la auditoría de sistemas (2):**
  3. El auditor también se apoya cada vez más en **el ordenador como instrumento de trabajo**, incorporando herramientas que facilitan su actividad profesional, automatizando determinadas tareas, y en una fase posterior accediendo directamente a los sistemas de información y desarrollando en ellos, parcialmente o totalmente, las tareas de comprobación.
  4. La complejidad creciente de los sistemas informáticos de las organizaciones y la ejecución de operaciones en tiempo real obligan a los auditores a un **conocimiento y evaluación de la estructura de la información y de su procesamiento por el ordenador**.

15

## 2. AUDITORÍA DE SI - DEFINICIÓN Y FUNCIONES

- **Evolución histórica de la auditoría de sistemas (3):**
  5. Finalmente, el auditor aplica directamente técnicas de auditoría específicas a la verificación del desempeño de los centros en que se procesan los datos, con objeto de determinar la eficacia y eficiencia de su funcionamiento.
    - Las dos últimas fases de esta secuencia se separan paulatinamente del tronco común de la auditoría y conforman habitualmente el objeto de la auditoría de sistemas de información.

16

## 2. AUDITORÍA DE SI - DEFINICIÓN Y FUNCIONES

- **Evolución histórica del perfil de los auditores:**
  1. En origen, el auditor tradicional asume las actuaciones de auditoría informática, con un equipo de auditoría apoyado por técnicos versados en materias informáticas, que actúan como **colaboradores o peritos**.
  2. La situación anterior es sustituida cada vez más por la actuación directa de un **auditor especialista en sistemas de información**, cuyo equipo cuenta con una preparación técnica y una experiencia práctica en auditoría informática.

17

## 2. AUDITORÍA DE SI - DEFINICIÓN Y FUNCIONES

- **Funciones:**
  - ④ 1. Velar por la **eficacia y eficiencia del sistema informático**, de forma que éste alcance con el menor coste posible los objetivos que le han sido marcados por la organización.
  - ④ 2. Verificar el **cumplimiento de las normas y estándares vigentes** en la organización, tanto externos como internos a la misma.

18

## 2. AUDITORÍA DE SI - DEFINICIÓN Y FUNCIONES

- **Funciones:**

- ④ 3. Verificar la **calidad de los sistemas de información** de la organización y proponer mejoras de los mismos.
- ④ 4. Supervisar los **mecanismos de control interno** establecidos en los centros de proceso de datos y en la organización en su conjunto para proteger los recursos informáticos humanos y materiales y para mantener la integridad de los datos.

19

## 2. AUDITORÍA DE SI - DEFINICIÓN Y FUNCIONES

- **Funciones:**

- ④ 5. Comprobar e impulsar la **seguridad de los sistemas de información**

20

### 3. PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Metodologías, instrumentos y procedimientos operativos:**
  - Además de las técnicas generales, como el muestreo o la realización de entrevistas, la auditoría de sistemas de información utiliza técnicas específicas como:
    - COBIT (Marco Referencial para el Control de Objetivos).
    - MAGERIT (Metodología para Análisis y Gestión de Riesgos).

21

### 3. PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Objetivos de control (COBIT) (1):**
  - Definición:
    - **COBIT (Control Objectives for Information and Related Technology)**, (4ª revisión 2005; 3ª revisión 2000), es un **marco referencial para el control y la auditoría de los sistemas de información**, elaborado bajo el patrocinio del IT Governance Institute, que ofrece un **lenguaje común susceptible de aplicarse en diferentes situaciones y actuaciones, e independiente de la tecnología.**

22

### 3. PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Objetivos de control (COBIT) (2):**
  - El proceso de construcción de COBIT parte de la clasificación de los **requerimientos de negocio para la información**. Los requerimientos de negocio pueden ser de **seguridad**, de **confianza** y de **calidad**.
    - **Efectividad:** Se refiere a que la información relevante sea pertinente para el proceso del negocio, así como a que su entrega sea oportuna, correcta, consistente y de manera utilizable.
    - **Eficiencia:** Se refiere a la provisión de información a través de la utilización óptima (más productiva y económica) de recursos.
    - **Confidencialidad:** Se refiere a la protección de información sensible contra divulgación no autorizada.

23

### 3. PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Objetivos de control (COBIT) (3):**
  - **Integridad:** Precisión y suficiencia de la información, así como validez de acuerdo con los valores y expectativas del negocio.
  - **Disponibilidad:** Disponibilidad de la información cuando ésta es requerida por el proceso de negocio ahora y en el futuro. También se refiere a la salvaguarda de los recursos necesarios y capacidades asociadas.
  - **Cumplimiento:** Cumplimiento de las leyes, regulaciones y cláusulas contractuales a los que está sometido el proceso de negocio .
  - **Confiability:** Provisión de información apropiada para la Administración con el fin de operar la entidad y para ejercer sus responsabilidades de reportes financieros y de cumplimiento.

24

### 3. PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Objetivos de control (COBIT) (4):**
  - Las actuaciones de auditoría se extienden a todos los **recursos de las tecnologías de la información**, que COBIT categoriza en:
    - **Datos**
    - **Sistemas de aplicación**
    - **Tecnología**
    - **Instalaciones**
    - **Personal**
  - La versión actual 4.0. de COBIT ha reducido estos recursos a los cuatro siguientes: **aplicaciones, información, infraestructuras y personas.**

25

### 3. PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Datos:** *Son objetos en su más amplio sentido, (por ejemplo, externos e internos), estructurados y no estructurados, gráficos, sonido, etc.*
- **Aplicaciones:** *Se entiende como sistemas de aplicación la suma de procedimientos manuales y programados.*
- **Tecnología:** *La tecnología cubre hardware, sistemas operativos, sistemas de administración, bases de datos, redes, multimedia, etc.*
- **Instalaciones:** *Recursos para alojar y dar soporte a los sistemas de información.*
- **Personal:** *Habilidades del personal, conocimiento, sensibilización y productividad para planear, organizar, adquirir, entregar, soportar y monitorear servicios y sistemas de información.*

26

### 3. PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Objetivos de control (COBIT) (5):**
  - Las actividades de tecnologías de la información de la organización se clasifican en cuatro grandes dominios, que pueden definirse de forma resumida de la siguiente manera:
    - **Planificación y organización**
    - **Adquisición e implementación**
    - **Entrega y soporte**
    - **Monitoreo**

3

### 3. PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Planificación y organización:** *Se refiere a la estrategia y a las tácticas, y especialmente a la identificación de la forma en que la tecnología de la información puede contribuir al logro de los objetivos.*
- **Adquisición e implementación:** *Se refiere a la identificación, desarrollo o adquisición, e implementación de las soluciones de tecnologías de la información, así como a su integración en el proceso de negocio. Este dominio también abarca también los cambios y el mantenimiento de los sistemas existentes.*
- **Entrega y soporte:** *Entrega de los servicios requeridos..Este dominio incluye el procesamiento de los datos por los sistemas de aplicación.*
- **Monitoreo:** *Evaluación y seguimiento regular de los procesos para verificar su calidad y suficiencia respecto de los requerimientos de control*

4

### 3. PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Objetivos de control (COBIT) (6):**
  - COBIT identifica finalmente los **objetivos de control**, clasificándolos en diferentes niveles, agrupándose en objetivos de alto nivel.
  - Todos los objetivos de control están estructurados de la misma forma:
    - Un control de proceso de tecnologías de la información satisface unos requerimientos de negocio, es habilitado por una determinada declaración de control y debe tomar en consideración unas prácticas de control.
  - Las **Directrices de Auditoría** ofrecen una herramienta complementaria para la fácil aplicación tanto del Marco Referencial como de los Objetivos de Control.

5

### 3. PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Objetivos de control (COBIT) (7):**
  - Las funciones de la auditoría de sistemas de información se pueden reformular en el contexto de COBIT de la forma siguiente:
- **Funciones:**
  - 6. Comprobar el **cumplimiento de los requerimientos de negocio de la información**, en todas las fases de tratamiento, tanto de entrada como de proceso de datos, tendentes a conseguir una calidad de la información que otorgue eficacia y eficiencia a los procedimientos de la organización.

6

### 3. PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Gestión de riesgos (MAGERIT) (1):**
  - La auditoría de sistemas de información está directamente implicada en la **gestión de los riesgos** de las organizaciones.
  - La auditoría cuenta con **recursos** humanos y materiales **limitados** y debe optimizar sus actuaciones, dedicando los recursos a aquellas actuaciones que pueden prevenir o mitigar riesgos de mayor importancia y con mayor probabilidad de ocurrencia.

31

### 3. PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Gestión de riesgos (MAGERIT) (2):**
  - Consideraciones sobre los riesgos:
    - **Efecto multiplicador de las tecnologías de la información**
    - **Impacto de Internet.**
    - **Evolución en la Administración al concepto de Gobierno Electrónico.**
    - **Evolución mas general al concepto de Sociedad de la Información.**

32

### 3. PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Gestión de riesgos (MAGERIT) (3):**
  - El Consejo Superior de Informática, desde 2005 Consejo Superior de Administración Electrónica, aprobó una primera versión de la **Metodología de Análisis y Gestión de Riesgos de los Sistemas de Información (MAGERIT)**, cuya utilización promueve.
  - MAGERIT actualmente está en su segunda versión, más versátil y apoyado en instrumentos de ayuda como la herramienta PILAR que se distribuye gratuitamente previa autorización del CNI.

33

### 3. PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Gestión de riesgos (MAGERIT) (4):**
  - Los objetivos principales de la Gestión de Riesgos, tal como los enfoca MAGERIT son:
    - **estudiar los riesgos** que soporta un sistema de información y el entorno asociado con él, entendiendo por riesgo la posibilidad de que suceda un daño o perjuicio, en una primera aproximación que se atiene a la acepción habitual del término.
    - **recomendar las medidas** apropiadas que deberían adoptarse para conocer, prevenir, impedir, reducir o controlar los riesgos investigados.

34

### 3. PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Gestión de riesgos (MAGERIT) (5):**
  - Las funciones de la auditoría de sistemas de información se pueden reformular en el contexto de la gestión de riesgos:
- **Funciones.**
  - ☉ 7. **Verificar los riesgos asociados a los sistemas de información**, proponiendo la adopción de medidas técnicas que los mitiguen .

7

### 3. PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Uso de técnicas generales (1):**
  - El **muestreo** es una técnica que consiste en elegir una muestra de las variables investigadas y obtener sus valores, utilizada también por los auditores de sistemas.
  - Aunque a veces es la única **viable** para el examen de un conjunto de elementos ya que es imposible abordar una comprobación exhaustiva, la **mayor capacidad de proceso y de almacenamiento de información** han permitido, sin coste apreciable, obtener en muchas ocasiones resultados para el conjunto de la **población** de elementos investigada, que hace años requerían el tratamiento de una muestra.

36

### 3. PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Uso de técnicas generales (2):**
  - La **adquisición de conocimientos** es un proceso de recolección de información de cualquier fuente, necesario para la construcción de los sistemas basados en el conocimiento o más específicamente de los sistemas expertos.
  - Las entrevistas desarrollan un proceso de extracción de conocimientos, y con más precisión de **educación de conocimientos**, similar al que puede necesitarse para diseñar los sistemas basados en el conocimiento.

8

### 4. EJERCICIO DE LA AUDITORÍA DE SI

- **El auditor de sistemas de información (1):**
  - El auditor de SI reúne unas características, comunes con el resto de auditores, como:
    - competencia multidisciplinar en materias propias de la auditoría y de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.
    - formación continua.
    - acreditación profesional a través de certificaciones.

9

#### 4. EJERCICIO DE LA AUDITORÍA DE SI

- **El auditor de sistemas de información (2):**
  - La complejidad de los modernos sistemas informáticos hace necesario:
    - equipos de auditoría con profesionales de distintos perfiles técnicos.
    - una planificación minuciosa de las tareas de auditoría.
    - bajo determinadas condiciones, la colaboración técnica del personal auditado.

10

#### 4. EJERCICIO DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Certificados:**
  - Obtención:
    - Acreditar unas condiciones de acceso y superar unas pruebas selectivas.
  - Renovación:
    - Comportamiento ético, que la organización emisora suele recoger en un código interno.
    - Dedicación activa a la profesión.
    - Formación continua en las materias profesionales objeto de la certificación

40

#### 4. EJERCICIO DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Organizaciones (1):**
  - La Information Systems Audit and Control Association (ISACA) es una organización de profesionales extendida en más de 100 países que es fuente de estándares para la práctica del control en las tecnologías de la información. ASIA es el capítulo español de ISACA con sede en Madrid.
  - ISACA convoca en todo el mundo el examen CISA, que habilita para acceder a la certificación Certified Information Systems Auditor (CISA), ampliamente reconocida. ISACA también promueve otra certificación, Certified Information Security Manager (CISM), para profesionales especializados en la seguridad de los sistemas de información.

11

#### 4. EJERCICIO DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Organizaciones (2):**
  - En el caso de la auditoría de sistemas de información, no es obligatorio en España para su desempeño la pertenencia a una asociación o registro, ni la posesión de un certificado o acreditación.
  - El examen CISA pretende asegurar que el candidato ha adquirido una madurez suficiente:
    - en materias propias de la auditoría:
      - el proceso de auditoría.
      - la evaluación del proceso de negocio y la gestión de riesgos.

42

#### 4. EJERCICIO DE LA AUDITORÍA DE SI

- **Organizaciones (3):**
  - en áreas de conocimiento de las tecnologías de la información:
    - organización, desarrollo y planificación de sistemas de información.
    - infraestructura técnica y práctica operacional.
    - desarrollo, adquisición, implementación y mantenimiento de aplicaciones para el negocio.
  - en contenidos relacionados con la seguridad informática:
    - protección de activos.
    - la planificación de la continuidad del negocio y de la recuperación de desastres.

12

#### 5. CLASES DE AUDITORÍAS DE SI

- **Clases de auditorías de sistema de información (1):**
  - Las clases de auditorías corresponderían a distintos **programas de auditoría** :
    - la **auditoría de la organización y gestión** de los departamentos informáticos o centros de procesos de datos de una organización.
    - la **auditoría de la seguridad** física y lógica del sistema de información de una organización.
    - la **auditoría parcial** de un área tecnológica.

44

## 5. CLASES DE AUDITORÍAS DE SI

- **Clases de auditorías de sistema de información (2):**
  - la **auditoría de cumplimiento** de preceptos incluidos en la legislación, disposiciones establecidas por la organización, o regulaciones publicadas por los organismos de normalización o de acreditación.
  - la **auditoría destinada a supervisar** el sistema de control interno o el sistema de análisis y gestión de riesgos.
- Un tipo de actuación que utiliza técnicas de auditoría es el **benchmarking** o **evaluación de las mejores prácticas**.

13

## 5. CLASES DE AUDITORÍAS DE SI

- **Proceso de supervisión del control interno (1):**
  - A) El auditor obtiene un conocimiento de la organización, determinando:
    - el perfil del área informática de la organización: objetivos, estándares, planificación, etc. .
    - los recursos con que cuenta.
    - el significado y estructura de los datos que maneja el sistema de información y las políticas que les son de aplicación.

14

## 5. CLASES DE AUDITORÍAS DE SI

- **Proceso de supervisión del control interno (2):**
  - B) El auditor identifica los controles establecidos en el sistema de información que deberían estar asociados, en el mejor de los casos, a los riesgos relevantes considerados por la organización.

15

## 5. CLASES DE AUDITORÍAS DE SI

- **Proceso de supervisión del control interno (3):**
  - C) El auditor evalúa el control interno ejercido por la organización para obtener dos resultados principales:
    - una adecuación del Plan de Auditoría a los conocimientos adquiridos, insistiendo en los riesgos no eliminados o no mitigados convenientemente.
    - la propuesta de mejoras para hacer más eficaz el control.

16

## 5. CLASES DE AUDITORÍAS DE SI

- **Proceso de supervisión del control interno (4):**
  - El auditor efectuará pruebas de los distintos controles:
    - repitiendo la ejecución de las pruebas y controles programados por el sistema de control interno, en principio por medios alternativos.
    - realizando pruebas adicionales si los resultados obtenidos no son concluyentes (por ejemplo, repetición manual de las ejecuciones, análisis del código fuente, utilización de datos de prueba, simulación con programas alternativos).

49

## 5. CLASES DE AUDITORÍAS DE SI

- **Proceso de supervisión del control interno (5):**
  - **Pruebas de cumplimiento:**
    - Determinan si los controles están siendo aplicados adecuadamente, es decir, en una forma que cumple con las políticas y procedimientos establecidos en la organización.
  - **Pruebas sustantivas:**
    - Dependen de la evidencia suficiente que aporten las pruebas de cumplimiento.

17

## 6. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

- **Consejo Superior de Administración Electrónica (1)**
  - El **Consejo Superior de Administración Electrónica**, regulado en el Real Decreto 589/2005, es el órgano colegiado adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas y encargado:
    - de la preparación, la elaboración, el desarrollo y la aplicación de la **política y estrategia** del Gobierno en **materia de tecnologías de la información**.
    - del **impulso e implantación de la Administración electrónica** en la Administración General del Estado (AGE).
  - El Consejo funciona en Pleno y en Comisión Permanente y dependen funcionalmente de él las **Comisiones Ministeriales de Administración Electrónica**.

51

## 6. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

- **Consejo Superior de Administración Electrónica (2)**
  - El CSAE se ocupa de establecer los requisitos técnicos para la adecuada prestación de los servicios de la Sociedad de la Información y de garantizar la seguridad, validez y eficacia de la emisión y recepción de comunicaciones y documentos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos en las relaciones entre los Órganos de las Administraciones Públicas.
  - Entre otras actividades de producción y difusión de estándares y recomendaciones, cabe citar los siguientes ejemplos, relacionados con la seguridad de los sistemas de información :

18

## 6. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

- **Consejo Superior de Administración Electrónica (3)**
  - 1. aprueba y difunde los **Criterios generales de seguridad, normalización y conservación** de las aplicaciones cuyo resultado sea utilizado para el ejercicio de potestades.
  - 2. elabora **MAGERIT** versión 2, “**Metodología de Análisis y Gestión de Riesgos de los Sistemas de Información**”, y la herramienta, **PILAR**, de uso exclusivo en la administración pública española, que constituye un **procedimiento informático-lógico para el análisis y la gestión de los riesgos de un sistema de información**, siguiendo la Metodología MAGERIT .

53

## 6. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

- **Consejo Superior de Administración Electrónica (4)**
  - 3. impulsa el Proyecto de **Esquema nacional de Evaluación y Certificación de la Seguridad de los Sistemas de Información**, a través de un Grupo del Comité Técnico de Seguridad de los Sistemas de Información y Protección de Datos (SSITAD).
    - El Grupo está elaborando un Esquema Nacional de Certificación y un borrador de Real Decreto de creación de la Oficina Nacional de Certificación. En dicho esquema, la **certificación** consiste en sancionar la **evaluación** de la seguridad de los sistemas y productos de información, realizada por terceros, siguiendo criterios y métodos contrastados y rigurosos.

54

## 7. AUDITORÍA DE SI EN LA ADMINISTRACIÓN

- **Organización (1):**
  - Los auditores de sistemas de información forman parte de los órganos de control, supervisión o auditoría interna (intervenciones, inspecciones generales, servicios de auditoría interna, etc.).

55

## 7. AUDITORÍA DE SI EN LA ADMINISTRACIÓN

- ❖ **Función de auditoría:**
  - supervisión del control interno y de la gestión de riesgos en los sistemas de información.
  - auditoría total o parcial de los sistemas de información de la organización.
  - colaboración con otros equipos en actuaciones generales.
  - consultoría y asesoramiento.

19

## 7. AUDITORÍA DE SI EN LA ADMINISTRACIÓN

- **Organización (2):**
  - El trabajo de los auditores de sistemas de información se lleva a cabo en los propios centros informáticos.

## 7. AUDITORÍA DE SI EN LA ADMINISTRACIÓN

- ❖ **Función de auditoría:**
  - Utilización como instrumento por los responsables directivos del centro para garantizar la seguridad y la calidad de las operaciones, e identificar y mitigar los riesgos.

## 7. AUDITORÍA DE SI EN LA ADMINISTRACIÓN

- **Otras actividades de auditoría o complementarias (1):**
  - Los auditores de sistemas de información participan en la contratación de firmas de auditores externos.

## 7. AUDITORÍA DE SI EN LA ADMINISTRACIÓN

- ❖ **Funciones de auditoría:**
  - asesoramiento en materias de seguridad, calidad, riesgos, control, etc.; por ejemplo, confección de un Documento de Seguridad.
  - colaboración con los auditores internos, en actividades que requieren una especialización con la que no cuenta la organización.
  - actuaciones de auditoría; por ejemplo auditoría bienal establecida en el artículo 17.1. del Real Decreto 994/1999.

## 7. AUDITORÍA DE SI EN LA ADMINISTRACIÓN

- **Otras actividades de auditoría o complementarias (2):**
  - Los auditores de sistemas de información emiten informes técnicos en materias informáticas específicas.

## 7. AUDITORÍA DE SI EN LA ADMINISTRACIÓN

- ❖ **Función de auditoría:**
  - emisión de informes sobre entidades que reciben subvenciones del Sector Público, que están sometidas al control de la Administración (Mutuas), que prestan determinados servicios (Entidades de Certificación) o que colaboran con la Hacienda Pública (Entidades Colaboradoras).

## 7. AUDITORÍA DE SI EN LA ADMINISTRACIÓN

- **Otras actividades de auditoría o complementarias (3):**
  - Los auditores de sistemas de información intervienen en procesos de certificación o de evaluación en la AGE.

## 7. AUDITORÍA DE SI EN LA ADMINISTRACIÓN

- ❖ **Función de auditoría:**
  - Actuaciones en relación con el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, con el Esquema Nacional de Evaluación y Certificación de la Seguridad de los Sistemas de Información, o con la concesión de los distintivos públicos de confianza en los servicios de la sociedad de la información y el comercio electrónico.

## 7. AUDITORÍA DE SI EN LA ADMINISTRACIÓN

- **Otras actividades de auditoría o complementarias (4):**
  - Los auditores de sistemas son interlocutores de entidades acreditadas para la normalización o la certificación.

## 7. AUDITORÍA DE SI EN LA ADMINISTRACIÓN

- ❖ **Función de auditoría:**
  - mejora de los sistemas de calidad de la organización, normalizando los métodos y procesos.
  - certificación del cumplimiento de una norma o el mantenimiento de las condiciones que llevaron a la certificación

## 8. EJEMPLOS DE AUDITORÍAS DE SI

- **Inspección de Datos (1)**
  - La **Agencia de Protección de Datos (APD)** es un ente de Derecho Público que tiene por objeto la garantía del cumplimiento y aplicación de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal y se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Justicia.
  - La **Inspección de Datos** es a su vez el órgano de la APD al cual le competen las funciones inherentes al ejercicio de la potestad de inspección que la Ley atribuye a la APD, en concreto funciones inspectoras e instructoras.

67

## 8. EJEMPLOS DE AUDITORÍAS DE SI

- **Inspección de Datos (2)**
  - Según el Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos, la Inspección de Datos podrá efectuar:
    - examen de **soportes**.
    - examen de **equipos**.
    - análisis de **programas**.
    - examen de los **sistemas de transmisión**.
    - **requerimientos de información**.

25

## 8. EJEMPLOS DE AUDITORÍAS DE SI

- **Inspección de Datos (3)**

- Además según el artículo 28 del citado Estatuto:

- e) *Realizar auditorías de los sistemas informáticos con miras a determinar su conformidad con las disposiciones vigentes de la Ley Orgánica 15/1999.*

- Por tanto:

- ☉ **La APD desarrolla auditorías de cumplimiento actuando como un órgano de auditoría externa de las organizaciones sometidas a su competencia.**

## 8. EJEMPLOS DE AUDITORÍAS DE SI

- **Auditoría bienal de cumplimiento (1)**

- El Real Decreto 994/1999 por el que se aprueba el **Reglamento de medidas de seguridad de los ficheros automáticos que contengan datos de carácter personal**, establece medidas de seguridad en nivel alto, medio y básico.

## 8. EJEMPLOS DE AUDITORÍAS DE SI

- **Auditoría bienal de cumplimiento (2)**
  - las medidas de nivel **básico** se aplican a todos los ficheros que contengan datos de carácter personal.
  - las medidas de nivel **medio** se aplican a los ficheros que contienen datos relativos a la comisión de faltas administrativas o penales, Hacienda Pública, servicios financieros y los que se rigen por el artículo 28 de la Ley 5/1992.
  - las medidas de nivel **alto** se aplican a los ficheros que contienen datos de ideología, religión, creencias, origen racial, salud o vida sexual, datos recabados para fines policiales sin consentimiento de las personas afectadas o datos que permiten obtener una evaluación de la personalidad del individuo.

27

## 8. EJEMPLOS DE AUDITORÍAS DE SI

- **Auditoría bienal de cumplimiento (3)**
  - Como medida de seguridad de nivel básico, el Real Decreto establece que el responsable de los ficheros debe elaborar e implantar un **Documento de Seguridad** de obligado cumplimiento por el personal con acceso a los datos automatizados de carácter personal y a los sistemas de información.
  - Entre las medidas de seguridad de nivel medio, se señala, precisamente en el artículo 17 (“Auditoría”):
    - *1. Los sistemas de información e instalaciones de tratamiento de datos se someterán a una **auditoría interna o externa**, que verifique el cumplimiento del presente Reglamento, de los procedimientos e instrucciones vigentes en materia de seguridad de datos, al menos, cada dos años.*

28

## 8. EJEMPLOS DE AUDITORÍAS DE SI

- **Auditoría bienal de cumplimiento (4)**
  - 2. El **informe de auditoría** deberá dictaminar sobre la adecuación de las medidas y controles al presente Reglamento, identificar sus deficiencias y proponer las medidas correctoras o complementarias necesarias. Deberá, igualmente, incluir los datos, hechos y observaciones en que se basen los dictámenes alcanzados y recomendaciones propuestas.
  - 3. Los informes de auditoría serán analizados por el responsable de seguridad competente, que elevará las conclusiones al responsable del fichero para que adopte las **medidas correctoras adecuadas** y quedarán a disposición de la Agencia de Protección de Datos .

29

## 8. EJEMPLOS DE AUDITORÍAS DE SI

- **Auditoría bienal de cumplimiento (5)**
  - Por tanto:
    - Las organizaciones con ficheros que requieren medidas de seguridad de nivel medio deben desarrollar auditorías internas o encargar auditorías externas de cumplimiento del Reglamento de medidas de seguridad y de los procedimientos e instrucciones vigentes en materia de seguridad de datos, al menos cada dos años.

30

## 8. EJEMPLOS DE AUDITORÍAS DE SI

- **Aprobación de programas y aplicaciones (1)**
  - Los artículos 5 y 9 del Real Decreto 263/1996 por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado (AGE), determinan que podrán recabarse la emisión de informes técnicos para la aprobación de programas y aplicaciones que efectúen **tratamientos de información** cuyo resultado sea utilizado para el **ejercicio por los órganos y entidades del ámbito de la Administración General del Estado de las potestades que tienen atribuidas.**

31

## 8. EJEMPLOS DE AUDITORÍAS DE SI

- **Aprobación de programas y aplicaciones (2)**
  - Contenido de los informes técnicos:
    - **legalidad** de la aplicación.
    - **seguridad** de la aplicación.
    - **normalización de los medios de acceso.**
    - **conservación de los soportes** utilizados.
  - En la AGE, la difusión de la aprobación de los sistemas y aplicaciones debe hacerse por medio de la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la Orden Ministerial o Resolución.

76

## 8. EJEMPLOS DE AUDITORÍAS DE SI

- **Aprobación de programas y aplicaciones (3)**

- Por tanto:

- La aprobación de los programas y aplicaciones que efectúen tratamientos de información utilizados por la AGE para el ejercicio de potestades deberá venir precedida de un dictamen técnico de cumplimiento en materia de legalidad y de seguridad.

32

## 9. AUDITORÍA ASISTIDA POR ORDENADOR

- **Auditoría asistida por ordenador (1)**

- Auditoría que utiliza medios informáticos específicos en su desarrollo.

- **Objetivos:**

- Incrementar la productividad de los auditores.
- Normalizar las actuaciones.
- Documentar y archivar los resultados obtenidos con mayor facilidad y seguridad.
- Establecer **alarmas automáticas**.

78

## 9. AUDITORÍA ASISTIDA POR ORDENADOR

- **Auditoría asistida por ordenador (2)**
- Utilización en el Sector Público:
  - Ejemplos: IGAE (control financiero de entidades del sector público); AEAT (control fiscal de las empresas declarantes del Impuesto de Sociedades, IVA, etc.).
  - Organización: Soporte a los auditores, prestado por profesionales informáticos; Constitución de unidades especializadas de auditoría informática.

79

## 9. AUDITORÍA ASISTIDA POR ORDENADOR

- **Auditoría asistida por ordenador (3)**
- Aplicaciones:
  - Verificación de liquidaciones y estados contables.
  - Contraste entre la información aportada por la empresa y la información de terceros residente en las bases corporativas.
  - Análisis de los ficheros que contienen la información de la entidad auditada.

80

## 9. AUDITORÍA ASISTIDA POR ORDENADOR

- **Auditoría asistida por ordenador (4)**
- Técnicas de análisis de ficheros:
  - datos faltantes.
  - valores nulos.
  - valores reiterados en los campos numéricos, como el importe de las facturas.
  - registros total o parcialmente duplicados.
  - similitud en los nombres (uso de la fonética).
  - **análisis digital.**
  - redes neuronales.

81

## 9. AUDITORÍA ASISTIDA POR ORDENADOR

- **Auditoría asistida por ordenador (5)**
- Análisis digital:
  - Definición: Coherencia de una relación de números, investigando la frecuencia observada de aparición de los dígitos del 1 al 9 en las cifras finales.
  - Constatación: En numerosos fenómenos naturales y sociales, la distribución de frecuencias de los dígitos no es uniforme y se aprecia que el primer dígito no nulo de dichos números es más probable que sea un 1 que un 2, un 2 que un 3 y así sucesivamente. Esta aparente paradoja ya fue descrita por varios estudiosos al advertir que las primeras páginas de un libro, por ejemplo los que contienen tablas de logaritmos, solían estar más deterioradas que las posteriores.

33

## 9. AUDITORÍA ASISTIDA POR ORDENADOR

- **Auditoría asistida por ordenador (6)**
- Análisis digital:
  - Modelo: Las frecuencias se distribuyen en función de modelos estadísticos determinados pero no uniformes, susceptibles de comparación con las observaciones empíricas (Ley de Bendford).
  - Aplicación: Si la frecuencia o regularidad que postula la Ley de Bendford u otras leyes similares no se produce, puede afirmarse entonces que se ha producido una manipulación, intencionada o no, de los registros que el auditor está analizando.

34

## 9. AUDITORÍA ASISTIDA POR ORDENADOR

- **Software de auditoría informatizada (1)**
  - Productos de software que permiten realizar auditorías informatizadas en diversas plataformas, denominados en ocasiones **CAATT (Herramientas y Técnicas de Auditoría Asistida por Ordenador)**.
  - Pueden desarrollarse a medida o adquirirse en el mercado.

84

## 9. AUDITORÍA ASISTIDA POR ORDENADOR

- **Software de auditoría informatizada (2)**
- Funciones disponibles:
  - metodología de análisis de riesgos.
  - planificación de las auditorías.
  - generación y gestión de los papeles de trabajo.
  - generación de informes.
  - procedimiento de tramitación de los informes.
  - obtención de copias para archivo.
  - estadística de las actuaciones.
  - administración y gestión de la seguridad del producto.
  - análisis de ficheros y extracción de datos.

## **Conclusiones**

*D.ª Pilar Seisdedos Espinosa*

*S. G. de Coordinación. IGAE.*

**C**omo Subdirectora General de Coordinación de la IGAE, y con el agradecimiento público a las personas que han hecho posible esta tarea, destacaré las conclusiones más significativas del desarrollo de las Jornadas.

En su discurso de inauguración, el Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos destacó la importancia de la celebración de estas jornadas por lo que suponen de reflexión sobre nuestro quehacer y en sus comentarios sobre las Agencias, además de considerar que representan una apuesta por dotar de más autonomía y flexibilidad a la gestión, para el control va a representar una nueva manera de trabajar al tener que estar centrada en medir el grado de cumplimiento de los objetivos, lo que viene a representar un reto para el control.

El Interventor General de la Administración del Estado, en la presentación de los objetivos de estas Jornadas, enunció los desafíos que se encuentra el Control económico y financiero de la Gestión Pública derivados, bien de los cambios sustanciales en las estructuras organizativas y en la gestión de los intereses públicos, bien a consecuencia de la utilización de los sistemas de comunicación que permite la tecnología de la información.

Señaló así mismo la posición de vanguardia de la Intervención General en cuanto a las iniciativas adoptadas respecto a la Administración electrónica, en el entendimiento de que es el medio de avance en la mejora de la transparencia en la información económica, en el impulso a la productividad y en la modernización de la gestión.

Las Conferencias y Mesas redondas han versado sobre tres temas básicos para el control:

- La Administración electrónica
- Las relaciones entre los distintos órganos de control
- Las implicaciones de la futura Ley de Agencias Estatales

## **Sobre los desafíos de la administración electrónica**

De las sesiones de trabajo se ha deducido como conclusión general que la Administración Electrónica constituye un instrumento esencial para prestar servicios públicos más eficaces y de mejor calidad, pero su implantación real y completa exige superar los obstáculos que se presentan en el ámbito legal, jurídico, organizativo y de Recursos Humanos.

En la Mesa sobre la Gestión Pública con documentos electrónicos, se analizaron los conceptos jurídicos y técnicos de “documento y expediente electrónico” y se expusieron las características, requisitos, técnicas de creación, formatos de documentos y de firma, así como los procedimientos de almacenamiento y custodia.

Además se debatió la situación en la que nos encontramos y cuáles son los requisitos necesarios para un despegue apreciable de la Administración electrónica y del uso extensivo de los documentos electrónicos en la gestión pública.

Y así, se planteó la necesidad de establecer una estrategia para toda la Administración, que sea clara y compartida, con objetivos definidos y valoración realista de sus necesidades financieras. Además será necesario definir, de forma sistemática e integral, los instrumentos tecnológicos, normativos o procedimentales precisos para la gestión electrónica en todas sus modalidades, de tal forma que se garanticen los requisitos legales de autenticidad e integridad de los documentos, lo que además requiere contar con un conjunto de instrumentos como son los de registro, de notificación, almacenamiento y archivo, que garanticen la plena accesibilidad, su recuperación, seguridad y legibilidad.

La adaptación de los funcionarios al uso de las nuevas tecnologías y de las estructuras administrativas a los nuevos modos de operar se ha destacado como fundamental en el desarrollo de la Administración electrónica, lo que implicará la adopción de medidas tanto formativas como de estímulo para su uso.

La gestión electrónica de las Ayudas y el Proyecto de Orden Ministerial sobre utilización del procedimiento telemático para la compulsión de documentos, en el ámbito del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, así como la creación del Registro Telemático del Ministerio de Economía y Hacienda, son algunos ejemplos de las medidas e instrumentos que se están adoptando en estos departamentos en gestión electrónica.

Se destacaron las altas cotas de desarrollo alcanzadas, en materia de intervención y contabilidad, al ser una realidad inmediata, la tramitación electrónica de expedientes y documentos contables entre el Órgano gestor y la Intervención, una vez publicados el Real Decreto 686/2005, por el que se adaptan las normas reguladoras de la función interventora a la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos y las Resoluciones de 28 de noviembre de 2005, por las que se aprueba la aplicación IRIS, vehículo para la fiscalización telemática y se regula el procedimiento de tramitación de los documentos contables en soporte fichero.

Pero también se señaló que estos avances en la función interventora tendrán que alcanzar también a las Auditorías y al Control Financiero desarrollado por la IGAE, dado el grado de automatización de los procedimientos de gestión económico financiera de los Agentes que componen el Sector Público Estatal.

Estos avances, enmarcados dentro de la Administración Presupuestaria, han de unirse al conjunto de iniciativas llevadas a cabo por la IGAE aprovechando las ventajas que conlleva la utilización intensiva de las tecnologías de la Información.

Como ha quedado de manifiesto en la Mesa de Trabajo ad hoc, la plataforma a través de la que se evidencia la apuesta de la IGAE por la Administración electrónica reside en la oficina virtual disponible en el portal de Internet, en la que se presenta el catálogo de sistemas de información y prestaciones informáticas de la Administración presupuestaria accesibles y se facilita la descarga de programas para la gestión.

El desarrollo en materia de Presupuestación ha dado lugar a una plataforma electrónica multimedia donde se han recogido los procedimientos precisos de elaboración, presentación y publicación de los escenarios presupuestarios y de los Presupuestos Generales del Sector Público Estatal, con la participación de todos los agentes implicados en el proceso.

La modernización por la utilización de las Tecnologías de la Información también está presente en el ámbito de la gestión de Clases Pasivas, donde, a través de la Oficina virtual, los pensionistas pueden obtener, por ejemplo, el certificado de sus retribuciones, información sobre la situación de sus solicitudes y los funcionarios en activo pueden hacer el cálculo simulado de su futura pensión.

Las condiciones de seguridad en las que se desenvuelve la Administración Presupuestaria están basadas en el control automatizado de los accesos a las Bases de Datos; el cumplimiento de la normativa de protección de los mismos; la automatiza-

ción de las medidas organizativas y técnicas y la mejora continua en el uso de las tecnologías de la información.

### **Nuevas técnicas de cooperación interadministrativas y del control**

El proceso de descentralización política y administrativa llevado a cabo al amparo del desarrollo constitucional, ha provocado que las Administraciones territoriales hayan asumido un volumen de competencias muy superior al que permiten sus estructuras organizativas. La necesidad de cooperación entre las Administraciones y la asistencia mutua para la prestación de estas competencias, son la base de los vínculos jurídicos de las nuevas organizaciones y de las nuevas técnicas de cooperación.

En este sentido, el profesor Parejo puso de manifiesto que el éxito en la construcción del Estado contrasta con la dificultad en la coordinación de su funcionamiento. Existe una asimetría entre construcción y funcionamiento. Las competencias no se ejercen en función de los intereses públicos, sino del particular de cada centro de poder, con lo cual se incumple el fin de consecución del interés general.

El sistema actual de reparto de competencias está anquilosado. Se sigue actuando como si las competencias de cada órgano fueran de su "propiedad". Los problemas derivados de esta situación los sintetizó del siguiente modo:

- No está definido claramente qué es "Administración Pública" (Problema identificación de sujetos).
- Problemas con el objeto (Competencias). El ejercicio de las competencias debería de realizarse en función de un código de relaciones.
- Las causas de estos problemas hay que buscarlas en que las relaciones interadministrativas no son de coordinación sino de confrontación.

Apuntó que las soluciones, las reglas para una buena coordinación, serían:

- Respeto de ámbitos competenciales respectivos.
- Interacción positiva. Colaboración entre administraciones.
- Transparencia informativa.
- Voluntariedad.

Hizo referencia a que la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPyPAC) prevé la libertad de las Administraciones al configurar modelos de coordinación, y que existen diversos grados en función de la necesidad de información y la necesidad de asistencia o auxilio. También, el profesor Parejo, distinguió entre:

Técnicas de cooperación y orgánicas, creando órganos de cooperación, como son por ejemplo las Conferencias sectoriales y funcionales: mediante la celebración de convenios de colaboración

Los ponentes de la Mesa de Trabajo sobre los modelos de coordinación y perspectivas de colaboración en materia de Control en la España de las Autonomías analizaron la evolución del control del Sector Público destacando que por efecto de la descentralización se han creado nuevos órganos de control externo e intervenciones generales en las administraciones territoriales, a los que se une la incorporación del Tribunal de Cuentas Europeo y las Direcciones de control de la CE. como consecuencia de la integración de España en la UE, lo que viene a constituir un complejo sistema de control.

Ante esta variedad ostensible de órganos de control, plantearon la necesidad de establecer un modelo integrador y de cooperación activa entre los órganos de control de las diferentes jurisdicciones, lo que evitaría solapamientos, duplicidades innecesarias y disfunciones que, en todo caso, serían contrarias a la actuación eficaz y eficiente exigible a los órganos de control.

Además comentaron las posibles estrategias de colaboración, los principios jurídicos que sustentarían estas relaciones y los cambios organizativos, procedimentales y normativos que supondrían, desde una triple perspectiva:

- Por un lado, las posibilidades de coordinación y cooperación entre los órganos de control interno de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, sobre la base del reconocimiento mutuo de las ventajas que supone compartir esfuerzos y capacidades de trabajo. En este sentido, existe una convicción general de que existen ámbitos de actividad, más allá del control de fondos comunitarios, que exigen una participación activa y multilateral de todos los órganos de control, tanto en materia de homogeneización de la información contable como en la normalización de las prácticas de control interno. Es más, se avanzaron incluso soluciones instrumentales de colaboración, tales como la formalización de convenios de colaboración o acuerdos-marco en el seno del margen de actividad del

Consejo de Política Fiscal y Financiera. En un estadio más avanzado, se llegó a proponer la creación de órganos conjuntos de colaboración así como un marco jurídico, que, desde el respeto al principio de autoorganización, permitiese crear un marco conceptual común a todas las instituciones.

- También se abordaron las necesidades de profundizar en modelos de cooperación activa entre órganos de control externo y órganos de control interno, así como entre los propios órganos de control externo. Así, respecto a las relaciones entre los Órganos de Control Externo de las CCAA y de éstos con el Tribunal de Cuentas, podría introducirse el principio de lealtad institucional recogido en la LRJAPyPAC, observando el deber de información mutua, cooperación, asistencia y respeto a las respectivas competencias y el principio de subsidiaridad para el reparto de competencias entre los diferentes niveles de organización pública.
- Se comentó que, en el ámbito comunitario, se está avanzando en un modelo de integración desde el Tribunal de Cuentas Europeo, que garantice una mayor eficiencia y fiabilidad de las actuaciones de todas las piezas del sistema de control. Además de la doctrina de la auditoría única y de los problemas que plantea su incorporación al modelo de gestión de control en la Unión Europea, se puso en evidencia que es necesario mejorar en la transparencia de los procesos de control y en la adecuación y simplificación de actuaciones, siempre bajo la premisa del principio de subsidiariedad de los Estados miembros. En este entorno, desde la Unión Europea, se reclama intensificar los sistemas de coordinación y profundizar en una dinámica de mayor colaboración entre instancias internas.

Como conclusión general, se ha convenido que la compleja red de sistemas, prácticas y órganos de control plantea la necesidad de impulsar reformas en la organización del control; en los procedimientos de actuación y reformas normativas que permitan introducir instrumentos jurídicos que hagan posible la actuación coordinada de los actuarios del control. En definitiva, una nueva forma de control, más cohesionada y dinámica para afrontar los cambios que devienen de la propia organización político-administrativa de nuestro país.

En relación con los controles de fondos comunitarios, el análisis presentado por el Sr. Fabra, ex Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la multiplicidad de controles existentes, nos dió su opinión sobre el actual modelo de control de los fondos europeos, que considera que no garantiza la legalidad y regularidad y que, además, es limitado, puesto que ninguno de los informes contendrá pronunciamiento alguno

sobre los resultados globales obtenidos por la disposición de los fondos públicos. Se pronunció sobre las posibilidades que ofrece el modelo de auditoría única, propuesto en el Dictamen del Tribunal de Cuentas Europeo 2/2004 y cuya aplicación pasaría por la determinación, en el control interno, de unos objetivos comunes y particulares para cada nivel de control; por la confianza mutua entre todos los órganos controladores, estableciendo criterios y resultados en formato común y en la definición de funciones y responsabilidades de los órganos de control.

En su opinión, este modelo permitirá mejorar los sistemas de gestión y control del gasto público europeo y dar seguridad sobre la correcta utilización de los recursos puestos a disposición de la Unión Europea a la vez que permite aprovechar el esfuerzo de todos aquellos organismos que participan tanto en la gestión como en el control de los Fondos Comunitarios.

### **Las implicaciones de la futura Ley de Agencias Estatales**

Tanto el Secretario General de Presupuesto y Gasto como el Secretario General para la Administración Pública, presentan el proyecto de Ley de las Agencias Estatales como una nueva “cultura de gestión” de la Administración Pública, que se convertirá en la forma habitual de creación de nuevas organizaciones en la Administración.

La rigidez en la gestión de los organismos y la proliferación de la tipología de entes en la Administración Institucional existente desde la entrada en vigor de la LOFAGE, hace necesario un nuevo marco legal de gestión. Las sucesivas reformas han llevado a una mayor autonomía y flexibilidad pero, es necesario reforzar los sistemas de supervisión y control que deben orientarse al logro de resultados y a la exigencia de responsabilidades.

Han destacado los rasgos básicos que presenta este nuevo modelo de gestión, que son:

- La capacidad de generar ingresos no sólo por la prestación de sus servicios sino también por la posibilidad de obtener ingresos por patrocinio.
- La responsabilidad de los órganos de gobierno y los mecanismos de control, con la institucionalización de una Comisión de Control como órgano especializado del Consejo Rector, para asegurar el correcto desarrollo de las funciones y la consecución de los objetivos que tenga asignados.

- La gestión por objetivos, definidos en un contrato de gestión donde se fijarán los compromisos que adquiere la Agencia para prestar un servicio público, con unos indicadores de resultados.
- Un mayor nivel de autonomía como contrapartida de esa mayor responsabilización por resultados. Esta autonomía se manifestará en su régimen de personal ya que una parte significativa de las retribuciones estará ligada a productividad por cumplimiento de objetivos, en su régimen presupuestario tiene un presupuesto limitativo en su cuantía global y estimativo en su distribución interna, salvo los créditos para personal.
- La gestión y presupuestación por resultados va a implicar un cambio en el tradicional modelo de gestión, más preocupado en cómo y cuánto se gasta que en qué resultados se obtienen. Esta nueva coyuntura va a permitir:
  - Mayor eficiencia en la producción de bienes.
  - Mejora de los mecanismos de decisión en cada fase del ciclo presupuestario.
  - Mayor información y transparencia de la gestión pública
  - Ahorro al conocer los costes de la prestación de bienes y servicios.

En resumen, la implantación del sistema de presupuestación por resultados va a ser una tarea muy complicada. Administrar mediante Agencias implicará identificar los productos y los resultados de manera que se puedan conocer también responsabilidades.

Acabamos de oír en la Mesa de trabajo sobre el modelo de control en el caso de las Agencias estatales, las distintas visiones que tienen sobre el sistema de control el gestor, el controlador interno y el control externo:

El Vicepresidente de Investigación Científica y Técnica del CSIC - después de hacer referencia a las singularidades de la gestión de la investigación, donde confluyen los principios de constitución de una AE: responsabilidad, autonomía, evaluación y transparencia-, nos ha comentado los mecanismos de control de gestión, que abarcarán por cada centro desde el seguimiento de la producción científica y tecnológica, los aspectos económicos, en definitiva, el cumplimiento de los objetivos. Considerando también muy importante la evaluación externa.

El Director de la ONA de la IGAE, tras un análisis de las nuevas estructuras, comentando la innovación que representan en la gestión de los intereses públicos, ha hecho referencia a la organización del control, estructurada en torno a dos órganos:

- la comisión de control, destacando su existencia obligatoria y su obligación de informar al Consejo Rector sobre la ejecución del contrato de gestión y
- la IGAE a través de su Delegada, ejercerá el control interno de la gestión económico-financiera, bajo las modalidades de control financiero permanente y auditoría pública en los términos establecidos en la LGP. Destaca la actuación con independencia y en coordinación con los auditores internos de cada Agencia.

El Sr. Cubillo, tras manifestar su preocupación por el “nuevo enfoque de organización y la nueva cultura de gestión”, nos ha descrito las posibles actuaciones del Tribunal de Cuentas, señalando las relaciones de coordinación que existirán con el control interno, el examen de la transformación de los órganos actuales en Agencias, su gestión patrimonial y económico-financiera.

En cualquier caso, la función fiscalizadora debe seguir las pautas de racionalidad y eficacia señaladas en el congreso de INTOSAI.

Por último, manifiesta la necesidad de una reflexión para juntos conseguir la mejora de los servicios públicos sin solaparnos, sin molestar al gestor y con respeto al ámbito de competencias.

Como conclusión global de estas Sesiones se puede deducir la clara coincidencia de todos los que han intervenido, que el control ha de ir evolucionando en paralelo con las nuevas organizaciones y necesita aplicar las técnicas de gestión e informáticas, que permitan dar respuesta eficaz y en tiempo sobre la correcta utilización de los recursos públicos, cualquiera que sea la forma jurídica de gestión adoptada y, en su caso, establecer las fórmulas de colaboración y cooperación oportunas con otros órganos de control, para optimizar los recursos destinados al mismo y evitar duplicidades innecesarias que serían contrarias a los criterios constitucionales de eficiencia y economía.



## **Clausura**

*D. José Alberto Pérez Pérez*

*Interventor General de la Administración del Estado*

Las XVI Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público han puesto de manifiesto las principales transformaciones que se están produciendo en el ámbito de la Administración Pública y los distintos desafíos que, derivados de esas transformaciones, están surgiendo en el ámbito del control y de la presupuestación. Las nuevas formas de organización administrativa, como es el caso de las agencias estatales, la necesidad de avanzar en la coordinación y el cambio cultural que supone la generalización del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), son claras muestras de los retos a los que se enfrenta la Administración Pública.

Junto con estas cuestiones, en las XVI Jornadas se han abordado otros aspectos, que son ya tradicionales en el marco de la gestión administrativa como el caso de la eficacia y eficiencia, los cuales no por ello dejan de ser elementos clave en los que se debe seguir avanzando en el ámbito de la Administración Pública y, en general, en el de la administración económico-financiera en particular. El protagonismo de la eficacia y la eficiencia deriva de las demandas de transparencia de los ciudadanos, que se traducen en la necesidad de dar a conocer no sólo los objetivos públicos, sino también los instrumentos puestos al servicio de los mismos y, sobre todo, el resultado de las actuaciones públicas en pos de esos objetivos. Todo ello implica la exigencia de mayores cotas de eficacia y eficiencia a la Administración en sus actuaciones, como se ha puesto de manifiesto en estas sesiones.

A lo largo de las sesiones celebradas en el marco de las XVI Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público se han vertido juicios y opiniones de calidad e interés y se han formulado recomendaciones, sugerencias y propuestas muy aprovechables, que deberían ser analizadas de manera exhaustiva y tenidas en cuenta e incorporadas a las iniciativas y proyectos en curso o pendientes de iniciarse. Desde el punto de vista de la Intervención General de la Administración del Estado, así se hará en los proyectos en los que se está trabajando actualmente como es el caso del Re-

glamento de la Ley General de Subvenciones, y otros futuros pendientes de abordar como será, por ejemplo, el desarrollo de la Ley General Presupuestaria.

En el caso del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, cuya tramitación se encuentra bastante avanzada, se han dado ya pasos bastante significativos en algunos de los extremos que se han analizado a lo largo de estas Jornadas. Así, por lo que respecta a la coordinación entre las Administraciones Públicas tenemos un claro ejemplo en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, a través de la cual se va a disponer de toda la información sobre las subvenciones gestionadas por las tres Administraciones Públicas, lo cual la configura como un instrumento muy potente al servicio de la coordinación interadministrativa. La Base de Datos Nacional de Subvenciones constituye una herramienta fundamental a la hora de dar cumplimiento a la exigencia de la UE de mejorar la eficacia y controlar la acumulación y concurrencia de subvenciones y facilitar la planificación, seguimiento y actuaciones de control de subvenciones

En cuanto al Reglamento de la Ley General Presupuestaria, el cual se abordará en breve, no sólo refundirá las diferentes disposiciones que en materia de control y contabilidad puedan encontrarse en estos momentos desperdigadas en diferentes textos, sino que, fundamentalmente, tendrá dos objetivos. El primero de ellos será avanzar en la vía del control, la presupuestación y la coordinación administrativa; y el segundo será dar forma a lo que queremos que sea la Intervención General de la Administración del Estado en un futuro no muy lejano.

A lo largo de estas sesiones se ha evidenciado que es preciso construir un sistema de control dinámico que va a exigir un cambio cultural. Es preciso orientar tanto la presupuestación como el control hacia el seguimiento de resultados, hacia la medición de objetivos, lo cual va a permitir evaluar la eficacia y la eficiencia administrativas en la prestación de servicios y hacer efectiva la asunción de responsabilidades por parte de los gestores. El ejemplo más claro de este planteamiento lo constituyen las agencias. La articulación del control en estos nuevos entes constituye una oportunidad a través de la cual la Intervención General sabrá conjugar el rigor y la flexibilidad necesarios para garantizar tanto el correcto funcionamiento de estos nuevos entes, como la adecuada utilización de los recursos públicos.

Por lo que a las TIC se refiere, cualquier proyecto, normativo o no, en el que se esté trabajando debe tener presente y aprovechar el caudal de posibilidades que las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ofrecen en estos momentos. En este sentido, la Intervención General de la Administración del Estado se encuentra

a la vanguardia del proceso de incorporación de las nuevas tecnologías así como de la modernización administrativa, como lo demuestran todas las herramientas y sistemas que se utilizan habitualmente en el desarrollo de sus funciones y que, en muchas ocasiones, son puestas a disposición del resto de la Administración.

Todos estos retos no son fáciles y por ello es necesario un especial esfuerzo por parte de todos aquellos implicados en su consecución. No obstante, aplicando las dosis de rigor y profesionalidad que vienen demostrando habitualmente las instituciones y las personas que se dedican a las labores de presupuestación, contabilidad y control, el éxito está asegurado.

Quiero transmitir mi agradecimiento a los ponentes, a todos los que han participado en las mesas redondas, a las personas que se han encargado de la organización de las Jornadas y, por supuesto, a todos los asistentes por su presencia y atención. Espero que las XVI Jornadas hayan respondido a las expectativas generadas pues desde la IGAE se ha puesto todo el empeño para que esto sea así.



## **MESAS DE TRABAJO**



# **La Administración presupuestaria electrónica y la seguridad en los sistemas de información**

*Moderador:*

*D. Antonio Zúñiga Pérez del Molino*

*Interventor General de la Defensa*



Moderador: *D. Antonio Zúñiga Pérez del Molino*  
*Interventor General de la Defensa*

**E**n esta mesa, titulada “La Administración Presupuestaria Electrónica”, vamos a centrarnos en aspectos significativos o manifestaciones importantes de la Administración Presupuestaria electrónica, como es la apuesta de la IGAE por este tipo de Administración a través de su oficina virtual disponible en el portal en Internet, según nos comentará D. José María Sobrino. Pero no sólo es significativo para este Centro Directivo, sino para toda la Administración, por lo que haremos un breve recorrido, gracias a la intervención de D. José González Bernal, por la evolución y situación actual de la informática y las prestaciones disponibles para el sistema de Clases Pasivas del Estado.

La progresión histórica que se ha producido en estos temas a lo largo de los últimos decenios y con visos de incrementarse *ad infinitum*, -tanto es así que, como dice uno de los ponentes, D. Camilo Vizoso, en un mundo tan cambiante como el informático las decisiones adoptadas en un momento determinado pueden quedar obsoletas antes de concluir el proceso de desarrollo para el cual se tomaron las mismas-, lleva consigo la dificultad de legislar el contenido de estos avances, y si siempre la realidad ha ido por delante de su regulación, ahora simplemente la ha perdido de vista con el posible añadido de que al querer abarcar lo máximo se produzca una auténtica separación de la legislación administrativa que nunca ha sido buena históricamente para el conocimiento científico y la certeza jurídica.

Quiero llamar la atención sobre la importancia que para todo lo que estoy comentando tiene la seguridad, que es el objeto esta tarde de la última ponencia; sin ella pueden quebrar todas las evidentes ventajas que comportan estas modernas técnicas y dificultar la necesaria e imprescindible fluidez de la actividad administrativa.

Por último, agradecer a los ponentes su participación y colaboración para que el desarrollo de esta mesa sea del interés de todos los asistentes: D. Camilo José Vizoso, D. José María Sobrino y D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Jesús Casado, profesionales de reconocido prestigio en la Intervención General y, más concretamente, en el ámbito de esta mesa, y D. José González Bernal, Subdirector de Ordenación Normativa y Recursos e Información de Clases Pasivas.



D. Camilo Vizoso López

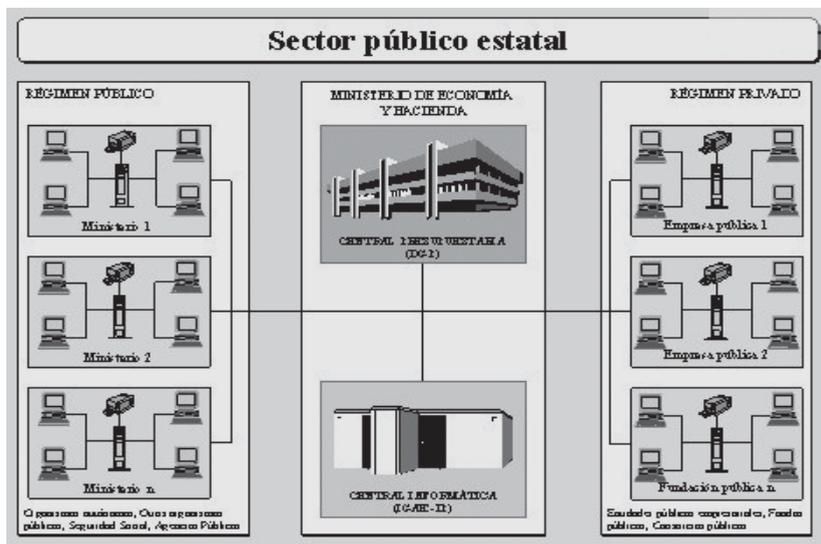
S. G. de Aplicaciones de Presupuestos y Fondos Comunitarios. IGAE

## Sobre el nuevo sistema (de información) presupuestario

### Concepto de nuevo sistema presupuestario

El nuevo sistema (de información) presupuestario (NSP) quizás sea aquel que, dentro de la Administración electrónica, integre en la actualidad a un mayor número de usuarios diversos y que, además, implemente una mayor variedad de procesos de gestión diferentes.

El NSP constituye la tercera generación del sistema presupuestario, tras el conocido proyecto SICOP, que desde 1984 a 1993 supuso el tratamiento informático unificado del presupuesto y de la contabilidad, y la posterior generación, vigente desde 1994 hasta la actualidad, en la que el proceso presupuestario se separó ya de la contabilidad, encontrándose integrada principalmente por las aplicaciones PROEL (de elaboración presupuestaria del subsector administrativo) y ELIPSE (de elaboración de los subsectores empresarial y fundacional).



El NSP puede definirse como aquella plataforma electrónica multimedia de presupuestación en la que se encuentran implementados todos los procedimientos de elaboración, presentación y publicación de los escenarios presupuestarios y de los Presupuestos Generales del sector público estatal, previendo la integración potencial en el mismo de todos los Agentes (administrativos, empresariales y fundacionales) que intervienen en el proceso.

Como es sabido, dentro del sector público estatal pueden diferenciarse distintos subsectores:

- El subsector público estatal de naturaleza administrativa, que es aquel sometido al régimen público de presupuestación, contabilidad y control, y que, a su vez, está integrado por el Estado (Órganos constitucionales, Secciones generales y Ministerios), los Organismos autónomos, la Seguridad Social, los Otros organismos públicos y, en el futuro, las Agencias Públicas.
- Los subsectores públicos estatales de naturaleza empresarial y fundacional, sujetos al régimen privado (mercantil) de presupuestación, contabilidad y control.

Con carácter general forman parte de él las Entidades públicas empresariales, las Empresas públicas, las Fundaciones públicas, los Fondos públicos y los Consorcios públicos. El carácter público de todas las entidades citadas se debe, pues, a su titularidad y no al régimen jurídico al que las mismas están sometidas.

Desde un punto de vista informático-funcional, cabe distinguir entre:

- Los Centros Gestores de naturaleza administrativa (CGs).
- Las Empresas y Fundaciones públicas.
- Las Oficinas Presupuestarias existentes en cada Ministerio (OPs).
- La Central informática (los servicios de Informática Presupuestaria (IP) de la IGAE).
- La Central presupuestaria (Dirección General de Presupuestos (DGP), situada en el Ministerio de Economía y Hacienda).

Como ya se ha indicado, en el nuevo sistema presupuestario se prevé la conexión telemática de la totalidad de los Agentes citados, siendo su vocación la de ser un

canal único donde se introduzca y tramite toda la información precisa, sin que sea necesario realizar gestión alguna «fuera del sistema». De ahí su carácter multimedia, para permitir la tramitación de cualquier tipo de información (numérica, textual, etc.) y de fichero (audio, video, etc.).

## ***Gestión del cambio***

### *Razones para el cambio*

Son varias las razones que han aconsejado abordar el desarrollo de un nuevo sistema presupuestario.

Por una parte, y aunque ya se hayan “amortizado” y casi sumido en el olvido, cabe recordar la existencia de diversos “shocks” externos que han afectado enormemente a la segunda generación del sistema (que, obviamente, fue concebida sin considerar los mismos). Así, cabe destacar:

- El efecto 2000.
- La entrada de España en la moneda única (es decir, la implantación del euro).
- La nueva normativa presupuestaria (Leyes de Estabilidad Presupuestaria, Ley General Presupuestaria, futura Ley de Agencias Públicas, etc.).

Por otra parte, hay que considerar también la propia obsolescencia tecnológica de los productos y herramientas con los que fue desarrollada la anterior generación y, sobre todo, la aparición del fenómeno Internet. De ser casi desconocida para la mayoría de las personas, Internet se ha convertido en una auténtica revolución que afecta al quehacer diario, y cuyos estándares y protocolos hay que tener en cuenta de forma ineludible: no se puede desarrollar un nuevo sistema de información que no sea operativo de forma “natural” en Internet.

### *Forma de abordar el cambio.*

Tras entenderse necesario implementar una nueva generación del sistema presupuestario, fue preciso decidir sobre la forma de llevar a buen término tal idea, planteándose, en principio, diversas alternativas:

- Realizar de forma propia un desarrollo íntegro de la solución.

- Adquirir una solución “ERP” o llave en mano (es decir, comprar un producto ya existente en el mercado).
- Externalizar totalmente el desarrollo (contratar el mismo).

Respecto a la primera alternativa, hay que tener en cuenta la creciente dificultad para abordar de forma propia nuevos desarrollos tecnológicos, y ello por diversas causas:

- Por la propia mayor complejidad de los sistemas de información pese a su aparente mayor facilidad de uso.
- Por la imposibilidad de incrementar los recursos propios. Así, el número de personas que trabajan en la Subdirección dedicada a desarrollar los sistemas presupuestario y comunitario permanece congelado desde 1994.
- Por la atención funcional constante que debe prestarse a los sistemas en producción, que han de evolucionar de acuerdo a las necesidades de los usuarios.

Ello supone un doble problema: así, mientras se realiza el mantenimiento de la anterior generación de un sistema se desafectan recursos en principio dedicados al desarrollo del nuevo sistema y, por otra parte, las nuevas funcionalidades implementadas en la anterior generación hay que abordarlas también en la nueva.

Las dos generaciones, antigua y nueva, son, pues, como dos líneas que nunca acaban de converger por separarse cuando están próximas a unirse.

Ahora bien, ¿era preciso desarrollar un nuevo sistema o ya existía un producto en el mercado que satisficiera todas las necesidades? De ser así, y sin tener en cuenta su elevado coste, la solución sería entonces adquirir dicho producto ERP (Enterprise Resource Planning).

Sin embargo, los productos ERP (desarrollados normalmente por empresas multinacionales) suelen estar pensados para el sector privado y, aun así, las entidades que los adquieren suelen tener que adaptar su organización y funcionamiento a lo previsto en el producto (lo que resulta impensable que pueda suceder en el sector público).

Por otra parte, y aun suponiendo que en un momento dado el producto cumpla todos los requisitos precisos, nada asegura que en el futuro siga siendo así, perdiendo la

organización que lo adquiere el control sobre el sistema y sobre su futura evolución y quedando a expensas de lo que decida el fabricante del producto.

Se une, pues, así a la rigidez de la organización administrativa la propia rigidez del producto, lo que hace desaconsejable su adquisición.

La tercera alternativa a considerar fue la externalización del desarrollo, solución de moda no hace mucho tiempo y que cada día tiene más detractores, y ello por diversas razones:

- Por el coste de transacción de definir la funcionalidad a desarrollar (de naturaleza intrínsecamente dinámica, como ya se ha indicado) y de establecer la métrica de evaluación sobre lo desarrollado externamente (ya que se externaliza el desarrollo, no la responsabilidad sobre el trabajo realizado).
- Por la propia obsolescencia del personal propio, dedicado al mantenimiento del sistema antiguo, y que no ha de realizar el esfuerzo que supone dar el “salto” tecnológico preciso.
- Por la pérdida de control sobre lo desarrollado, que conduce a que la organización licitadora pase a depender de una forma casi indefinida del adjudicatario, que consigue tener así un cliente cautivo.

Por tanto, ninguna de las tres alternativas consideradas era factible, por lo que, siendo preciso implementar un nuevo sistema, ¿qué decisión se adoptó? A esta pregunta se intenta dar respuesta en el siguiente apartado.

### *Solución adoptada*

La solución finalmente adoptada ha sido una intermedia entre las alternativas primera y tercera anteriormente consideradas, lo que ha sido posible dadas las características de las personas que trabajan en la Subdirección dedicada a desarrollar los sistemas de información de los ámbitos presupuestario y comunitario, aunque en otras circunstancias pudiera también haber tenido que desecharse.

En definitiva, el nuevo sistema presupuestario se ha desarrollado con jefes de proyecto y con analistas-programadores propios, habiendo sido estos últimos potenciados con un incremento transitorio de analistas-programadores externos (en número aproximadamente igual a las tres cuartas partes de los internos existentes).

Asimismo, ha sido preciso realizar un diseño modular del nuevo sistema por su propia complejidad, por la imposibilidad de abordarlo de manera unitaria, y para facilitar su evolución futura.

Ello ha supuesto que las funcionalidades “antiguas” y “nuevas” hayan tenido que coexistir, a realizar un mantenimiento evolutivo de las funcionalidades “antiguas”, a implantar de forma paulatina las funcionalidades “nuevas”, y a modificar constantemente las interfases existentes entre las funcionalidades “antiguas” y las “nuevas”.

Desarrollar el nuevo sistema presupuestario ha sido, pues, como construir una estructura nueva de mecano partiendo de una anteriormente existente, sustituyendo paulatinamente las piezas viejas por otras nuevas sin que éstas pudieran acoplarse directamente en el “hueco” dejado por las anteriores, siendo preciso también modificar la forma de las piezas no sustituidas, y así hasta que todos los elementos antiguos han sido reemplazados por otros nuevos que configuran una estructura totalmente diferente.

Como es lógico, ello ha hecho que el desarrollo, ya complejo de por sí, lo haya sido más todavía, ha conducido a un período de desarrollo más dilatado y, en cierta medida, ha aumentado también su riesgo por la posibilidad de que, en un mundo tan cambiante como el informático las decisiones adoptadas en un momento determinado quedaran obsoletas antes de concluir el proceso de desarrollo para el cual se tomaron las mismas.

Es decir, cuando en el primer semestre de 2003, concluida ya con éxito la adaptación al euro y muy avanzada la tramitación de la nueva normativa presupuestaria, se consideró necesario abordar un nuevo sistema presupuestario, se adoptaron una serie de decisiones estratégicas que han guiado todo el proceso posterior de desarrollo, no concluyendo éste hasta el primer semestre de 2007 (es decir, cuatro años después, aunque el núcleo fundamental del nuevo sistema ya ha sido implantado en 2006).

Es fácil comprender que en dicho período hubieran podido producirse alteraciones sustanciales en el negocio informático que, asimismo, hubieran dejado sin valor las decisiones adoptadas e inservible el trabajo realizado, lo que afortunadamente no ha sucedido.

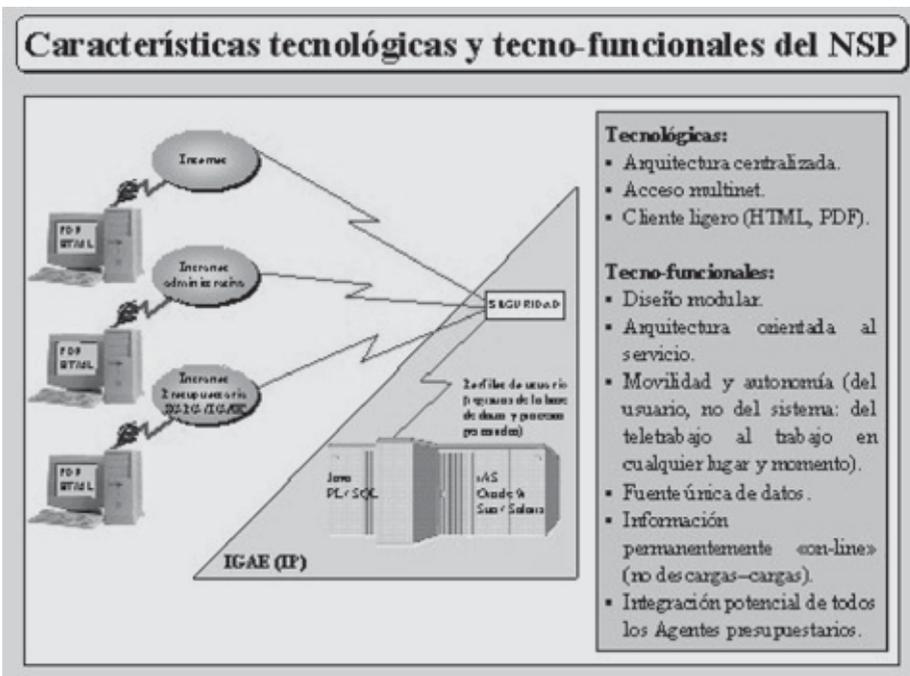
### **Características del nuevo sistema presupuestario**

Para finalizar, se indican las principales características del nuevo sistema presupuestario, sin ánimo de realizar una descripción exhaustiva del mismo.

### *Características tecnológicas y tecno-funcionales del nuevo sistema*

El nuevo sistema presupuestario:

- Presenta una arquitectura centralizada.
- Permite un acceso multinet.
- Precisa únicamente de un “cliente ligero”, es decir, de un puesto de trabajo en el que se encuentre instalado un navegador de Internet y un visor de ficheros PDF.



Los distintos módulos del sistema se encuentran instalados en el Centro de producción de Informática presupuestaria, en ordenadores Sun con sistema operativo Solaris, habiendo sido desarrollados con los lenguajes de programación Java y PL /

SQL, y utilizando Oracle 9i como gestor de bases de datos e iAS como servidor web y de aplicaciones.

A los servidores centrales, los distintos usuarios del sistema pueden acceder (con los permisos y la seguridad adecuada) por tres vías:

- Por la Intranet presupuestaria, posibilidad reservada a los usuarios de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos, y de la Intervención General de la Administración del Estado.

En este caso, la infraestructura de comunicaciones (líneas y equipos) es gestionada íntegramente por Informática presupuestaria.

- Por la Intranet administrativa, opción disponible para los órganos de la Administración General del Estado, gestionada por el Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Por la red pública Internet.

En el puesto del usuario sólo se gestiona la navegación por el sistema y la realización de solicitudes al mismo que, tras viajar por las líneas pertinentes, llegan a los servidores centrales donde se procesan y obtienen sus resultados (los productos del proceso) que, devueltos al puesto del usuario, se visualizan en éste.

Por tanto, toda la capacidad de proceso del sistema se encuentra centralizada, y en los puestos de trabajo sólo se realiza la navegación, la petición de solicitudes y la visualización del resultado de éstas.

Por otra parte, y desde un punto de vista tecno-funcional, las principales características del nuevo sistema presupuestario son:

- Tener un diseño modular y una arquitectura orientada al servicio.
- Permitir la movilidad y autonomía del usuario.

El sistema, como se ha indicado, se encuentra fijo, y es el usuario el que puede moverse y tener que acceder al mismo desde cualquier punto y en cualquier momento. Se ha pasado así de la “promesa” del teletrabajo a la “amenaza” de tener que trabajar (y poder hacerlo) en cualquier lugar y tiempo.

- Ser únicas las fuentes de datos, es decir, no encontrarse duplicada la información, residiendo ésta, por el contrario, en un único módulo que, de ser preciso, provee la misma en tiempo real a los módulos cliente que la necesiten.
- Encontrarse totalmente “en línea” la información precisa, no realizándose procesos de descarga / carga entre los distintos módulos del sistema por los desfases temporales que existirían entre ellos (la información capturada en un módulo-origen no produciría efectos en el módulo-destino hasta realizarse la transferencia de datos).

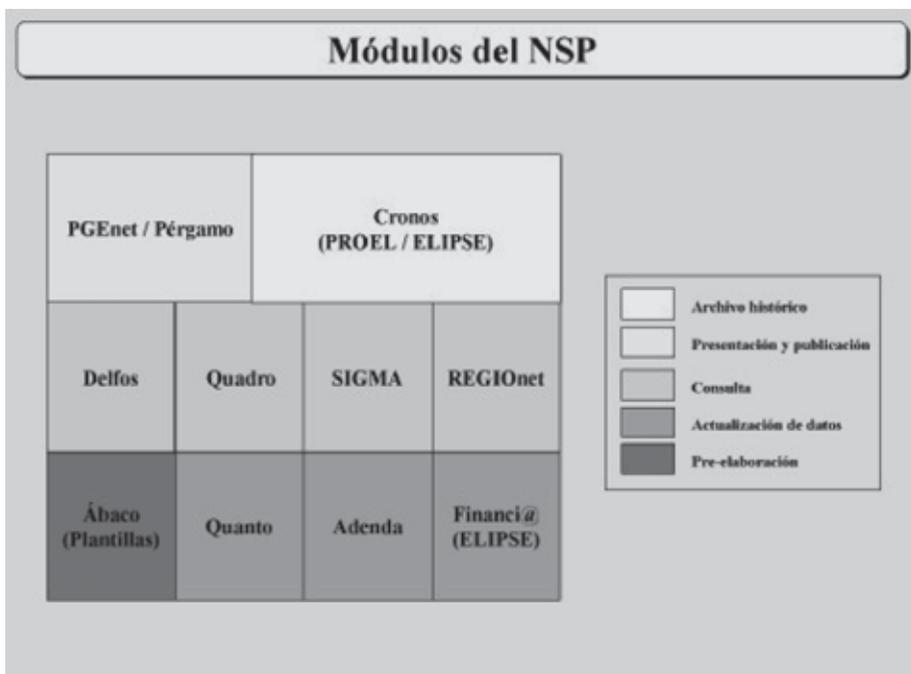
La solución desechada (bases de datos diferentes con estructuras de información diversas y procesos periódicos de transmisión de información entre ellas) suele ser la adoptada con carácter general en los sistemas informáticos, y la no posibilidad de adoptarla en el sistema presupuestario ha hecho que el desarrollo de éste sea todavía más complejo.

- Integración potencial en el sistema de todos los agentes presupuestarios (órganos administrativos, organismos autónomos, empresas públicas, fundaciones públicas, oficinas presupuestarias, Dirección General de Presupuestos, etc.).

### *Módulos del nuevo sistema presupuestario*

En el nuevo sistema presupuestario existen diversos tipos de módulos:

- De pre-elaboración (Ábaco) y de elaboración (Quanto, Adenda y Financi@), cuya finalidad es recoger toda la información precisa y permitir su transmisión entre los agentes presupuestarios implicados.
- De consulta (Delfos, Quadro, SIGMA y REGIONet) que tratan de explotar la información residente en los módulos de naturaleza transaccional. Por ello, estos últimos son proveedores de información de los primeros, clientes de la misma.
- De presentación y publicación oficial de los Presupuestos Generales del Estado (PGE<sup>net</sup> y P<sup>érgamo</sup>).
- De archivo histórico (Cronos).



Para finalizar, en la tabla adjunta se especifica la funcionalidad esencial de cada uno de los módulos.

- Ábaco:** Solución de edición “fuera de línea” (sin conexión al ordenador central) de las fichas presupuestarias del subsector administrativo.
- Quanto:** Elaboración presupuestaria del subsector administrativo (Central de estructuras, Escenarios presupuestarios, y Créditos y dotaciones).
- Adenda:** Elaboración presupuestaria del subsector administrativo (Estados financieros de Organismos autónomos, Personal, Inversiones y proyectos, Beneficios fiscales, y Gestión documental).
- Financi@:** Elaboración presupuestaria de los subsectores empresarial y fundacional (Programas de actuación plurianual, Presupuestos de explotación y de capital, Estados financieros complementarios, e Inversiones y proyectos).

- Delfos:** Solución genérica de consultas no programadas, formateables y catalogables del nuevo sistema presupuestario.
- Quadro:** Solución de consultas no formateables y catalogables asociada a Quanto.
- SIGMA:** Generación de consultas “fuera de línea”, no formateables y no catalogables, sobre los créditos y dotaciones de Quanto.
- REGIONet:** Tratamiento de las inversiones y proyectos de los PGE (subsectores administrativo, empresarial y fundacional) y de su regionalización (edición de los Libros de inversiones y visualización gráfica del Mapa de inversiones).
- PGEnet:** Generación de la documentación electrónica oficial de los PGE, y edición de otra documentación no oficial de carácter relevante y de formato similar a la oficial.
- Pérgamo:** Servicio de formateo e impresión del nuevo sistema presupuestario.
- Cronos:** Archivo histórico “tratable” de los PGE aprobados desde el inicio de su informatización.



*D. José María Sobrino Moreno*  
*S. G de Aplicaciones de Contabilidad y Control. IGAE.*

## **Tramitación electrónica de expedientes y documentos contables**

**Q**uiero comenzar agradeciendo a los organizadores de estas Jornadas la oportunidad de participar en esta mesa redonda sobre la Administración presupuestaria electrónica y a ustedes su asistencia a la misma.

El objeto de esta mesa representa, sin duda, un aspecto de especial trascendencia en el desarrollo actual y futuro de la gestión económico presupuestaria de las Administraciones públicas y, como consecuencia, de la función de control asociada.



### **Agenda de la sesión**

1. Plataforma para la Administración presupuestaria electrónica.
2. Tramitación electrónica de expedientes y documentos contables.
3. El camino hacia el proyecto HERMES.

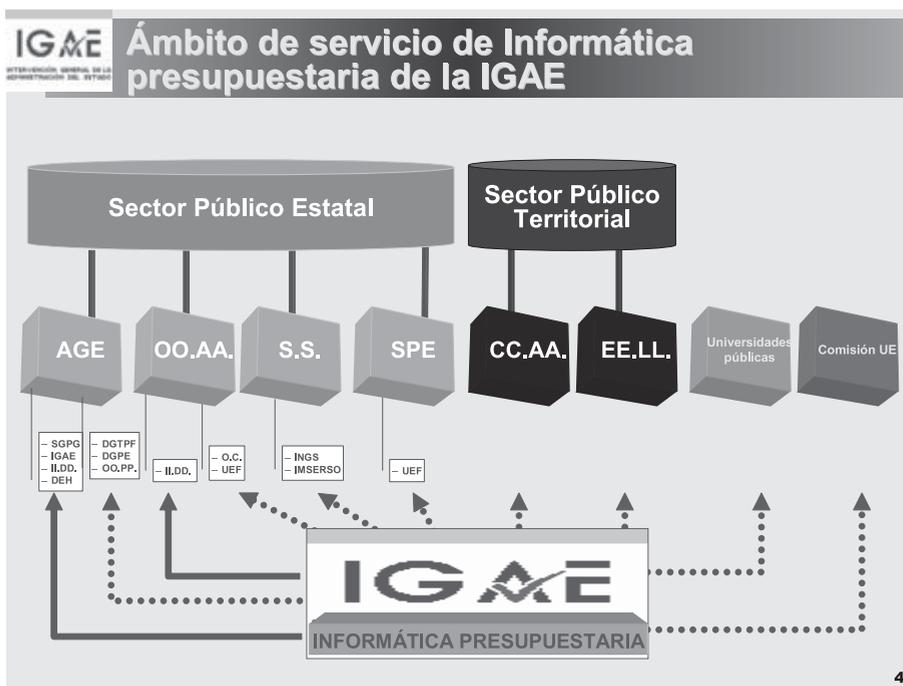
Dentro de esta mesa he elegido, como objeto de la ponencia a desarrollar, **la tramitación electrónica de expedientes y documentos contables en las relaciones de los Órganos gestores con la Intervención.**

Sin embargo, me parece conveniente efectuar una referencia previa, máxime en mi condición de coordinador de los servicios de Informática presupuestaria, a la plataforma actual sobre la que se asienta el acceso y utilización de los procedimientos asociados a la Administración presupuestaria electrónica.

Asimismo, al finalizar la ponencia, encuadraré la iniciativa y los procedimientos para la tramitación electrónica de expedientes y documentos contables dentro del proyecto HERMES que, con un alcance a medio y largo plazo, está orientado al desarrollo de un sistema integrado de información económico financiera.

### 1. Plataforma para la Administración presupuestaria electrónica

La plataforma que se ha establecido para el acceso y utilización de los procedimientos de Administración presupuestaria electrónica no es otra que la Oficina virtual disponible desde el portal de la Administración presupuestaria en Internet (<http://www.pap.meh.es>).



Conviene recordar que el **ámbito de servicio de informática presupuestaria** se extiende a:

- Más de 5.000 usuarios internos de la SGPG y sus centros directivos, IGAE y sus Intervenciones delegadas y Delegaciones de Economía y Hacienda.

- Más de 6.000 usuarios externos de órganos gestores de la AGE, OO.AA., Empresas públicas, CC.AA. y Entidades locales que acceden a los sistemas de información presupuestarios, contables, de fondos comunitarios y de prestaciones de clases pasivas.
- A lo que hay que añadir la oferta de sistemas departamentales para la gestión económico presupuestaria de los órganos gestores, especializados en la tramitación de expedientes de gasto y la gestión de las cajas pagadoras; la gestión del inventario de bienes; la contabilidad de costes; la gestión de recursos humanos; ...



Un ámbito de servicio tan extenso y con asuntos temáticos tan diversos ha exigido el establecimiento de una **oficina virtual en el portal de la Administración presupuestaria en Internet**, a través de la cual se canalizan las relaciones con los ciudadanos y con los usuarios de otras organizaciones, entidades y administraciones públicas.

En esta oficina virtual, además de destacar el apartado de oficina electrónica de clases pasivas que ha sido objeto de otra de las ponencias de esta mesa, se concentran

los principales canales que permiten encauzar las relaciones con los usuarios externos de la Administración presupuestaria. Concretamente los siguientes:

- **El Catálogo de sistemas de información**, que presenta la relación global de sistemas de información y prestaciones informáticas de la Administración presupuestaria accesibles a través de esta oficina virtual en Internet, así como la correspondiente relación específica para cada uno de los ámbitos contemplados en este canal.
- **La Descarga de programas IGAE**, que facilita la descarga de programas de interés para la gestión económico presupuestaria de las unidades administrativas o para el envío de información a la IGAE.
- **El Control de accesos**, para canalizar la gestión de permisos de acceso a los sistemas de información del catálogo anteriormente expuesto.
- **El Acceso al escritorio personalizado**, para encauzar el acceso por los usuarios externos a los sistemas de información previamente autorizados.

## ***2. Tramitación electrónica de expedientes y documentos contables en las relaciones con la Intervención***

Tras esta introducción referida a la plataforma a través de la que se canalizan las relaciones de los usuarios externos con los procedimientos y prestaciones de Administración presupuestaria electrónica, abordaré una de sus manifestaciones más significativas como es **la tramitación electrónica de expedientes y documentos contables en las relaciones entre los órganos gestores y la Intervención**.



### **Tramitación electrónica de expedientes y documentos contables**

1. Marco normativo.
2. Visión general del procedimiento informático para la fiscalización previa.
3. Documentos contables en soporte fichero.
4. Visión general del procedimiento informático para la fiscalización material del pago.

Comenzaré por efectuar unos breves apuntes acerca del diseño normativo aprobado a lo largo de 2005, para a continuación plantear el marco general del procedimiento informático previsto para esta tramitación electrónica, tanto desde la perspectiva de la fiscalización previa del gasto como de la fiscalización material del pago. Asimismo introduciré una breve referencia a las alternativas previstas para la tramitación de documentos contables en soporte fichero.

## 2.1. Marco normativo

- ✓ Real Decreto 686/2005 para la fiscalización electrónica.
- ✓ Resolución de 28 de noviembre, de la IGAE, por la que se aprueba la aplicación IRIS.
- ✓ Resolución de 28 de noviembre, de la IGAE, para la tramitación electrónica de documentos contables.

**El marco normativo aprobado durante 2005 para la tramitación electrónica de expedientes y documentos contables está constituido por:**

Real Decreto 686/2005, de 10 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 2188/1995, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, para facilitar el ejercicio de la fiscalización por medios electrónicos, informáticos y telemáticos.

Resolución de 28 de noviembre de 2005, de la IGAE, por la que se aprueba la aplicación IRIS.

Resolución de 28 de noviembre de 2005, de la IGAE, por la que se regula la tramitación de documentos contables en soporte fichero.

A este marco hay que añadir la Resolución de 24 de mayo de 2005, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, de control de accesos a las bases de datos de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos y de la Intervención General de la Administración del Estado.



### Condiciones para la fiscalización electrónica

- ✓ Los documentos electrónicos que formen parte del expediente original tendrán el mismo valor que aquéllos en soporte papel cuando incorporen la firma electrónica reconocida de su autor (art. 13. 1 RD 2188/1995).
- ✓ Cuando la propuesta y el acto o resolución objeto de fiscalización se formalicen en documento electrónico, el resultado de la fiscalización se formalizará igualmente en documento electrónico que incorporará la firma electrónica reconocida del interventor competente (art. 13 bis. 1 RD 2188/1995).
- ✓ El formato de firma electrónica se ajustará al estándar ETSI 101 903.

19

Sin ánimo de desarrollar de modo exhaustivo este marco normativo sino simplemente de resaltar las condiciones básicas para el ejercicio de la fiscalización electrónica, el Real Decreto 686/2005 establece tres condiciones básicas:

**La primera condición va dirigida a los órganos gestores:** los documentos electrónicos que formen parte del expediente original, para que tengan el mismo valor que aquellos en soporte papel, deben incorporar la firma electrónica reconocida de su autor, en los términos de la Ley 59/2003 de firma electrónica.

**La segunda condición, orientada a la Intervención,** se ajusta a un principio de reciprocidad. Cuando la propuesta y acto o resolución objeto de fiscalización se forma-

licen por el órgano gestor en documento electrónico, el resultado de la fiscalización también se formalizará en documento electrónico que incorporará la firma electrónica del interventor competente.

**La tercera es una condición común al órgano gestor y al interventor.** Establece el formato de firma a utilizar por ambos ajustado a un estándar internacional. Este requisito surge de la necesidad de concertar el formato de firma cuando la aplicación de origen (la que firma) y la de destino (la que reconoce la firma) son diferentes.



## Impulso de la Administración electrónica

- ✓ Posibilidad de remisión de expedientes mixtos a la Intervención delegada: documentos en soporte electrónico y otros en soporte papel (art. 13. 2 RD 2188/1995).
- ✓ Admisión de los certificados y transmisiones telemáticas previstos en el capítulo V del Real Decreto 209/2003 (art. 13. 1 RD 2188/1995).

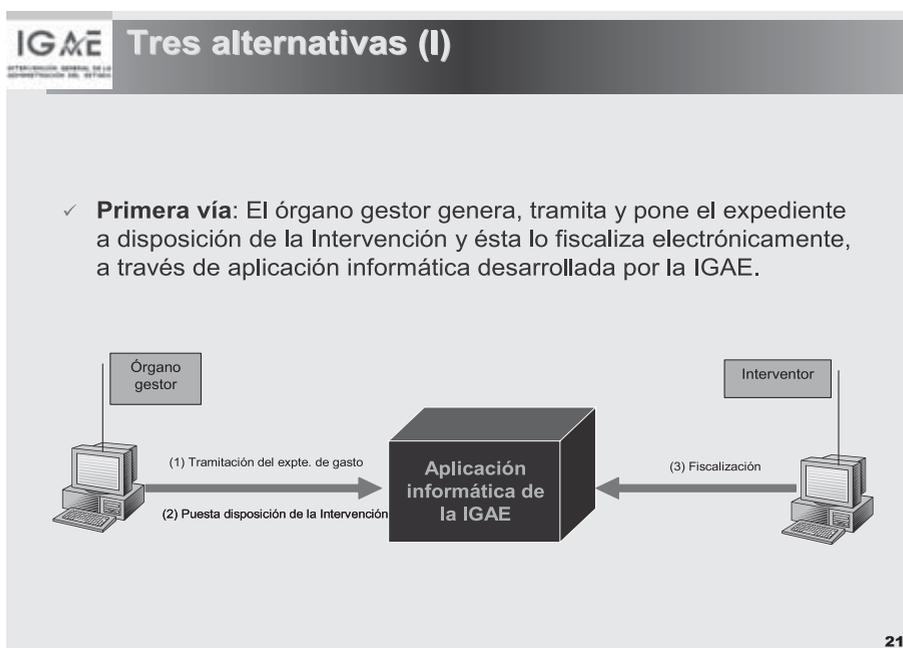
20

Es importante destacar que el marco normativo diseñado supone un **significativo impulso a lo que se ha dado en llamar como Administración electrónica**, lo que se manifiesta a través de dos circunstancias.

En primer término, lejos de haber adoptado lo que, sin duda, hubiera sido la expresión más cómoda y sencilla desde la perspectiva de la Intervención, como admitir exclusivamente la tramitación electrónica de expedientes cuando todos los documentos integrantes fueran electrónicos, se permite la tramitación de expedientes mixtos, es decir, aquellos integrados por documentos en papel y electrónicos.

En segundo lugar, no se adopta una posición “fundamentalista” en cuanto a la condición de que los documentos electrónicos lleven la firma electrónica reconocida de su autor, admitiendo los certificados y transmisiones telemáticas previstos en el capítulo V del Real Decreto 209/2003.

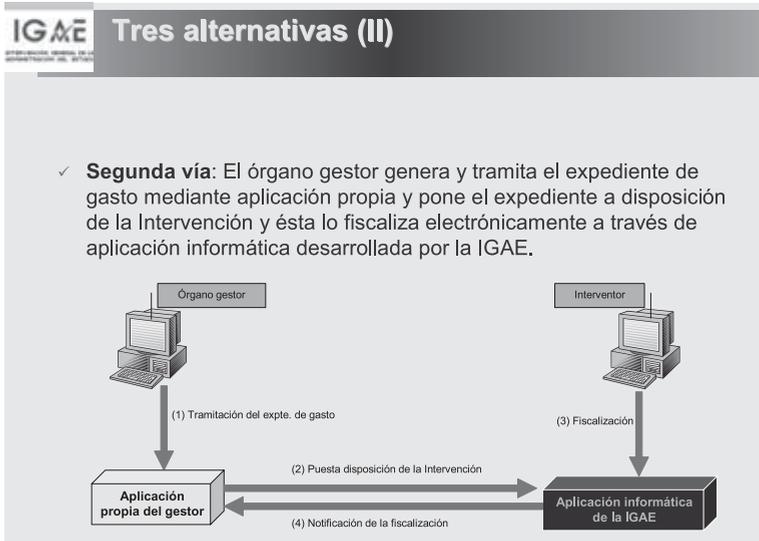
Todo ello en aras a facilitar la penetración y utilización de este procedimiento de tramitación electrónica de expedientes en las relaciones del órgano gestor con la Intervención.



El Real Decreto 686/2005 plantea **tres alternativas** para la puesta del expediente a disposición de la Intervención a efectos de su fiscalización así como para la formalización de su resultado en documento electrónico y la posterior remisión de éste y del expediente al órgano gestor:

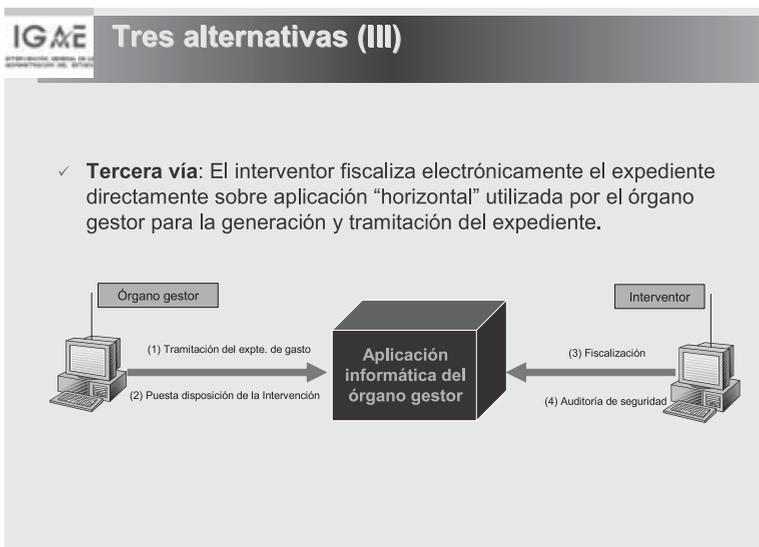
**En la primera vía** el órgano gestor genera, tramita y pone el expediente a disposición de la Intervención y ésta lo fiscaliza electrónicamente a través de aplicación informática desarrollada por la IGAE.

Esta vía es la que se utilizará a efectos de la fiscalización material del pago, como se indicará posteriormente.



En la **segunda vía** el órgano gestor genera y tramita el expediente mediante aplicación propia y pone el expediente a disposición de la Intervención y ésta lo fiscaliza electrónicamente a través de la aplicación informática desarrollada por la IGAE.

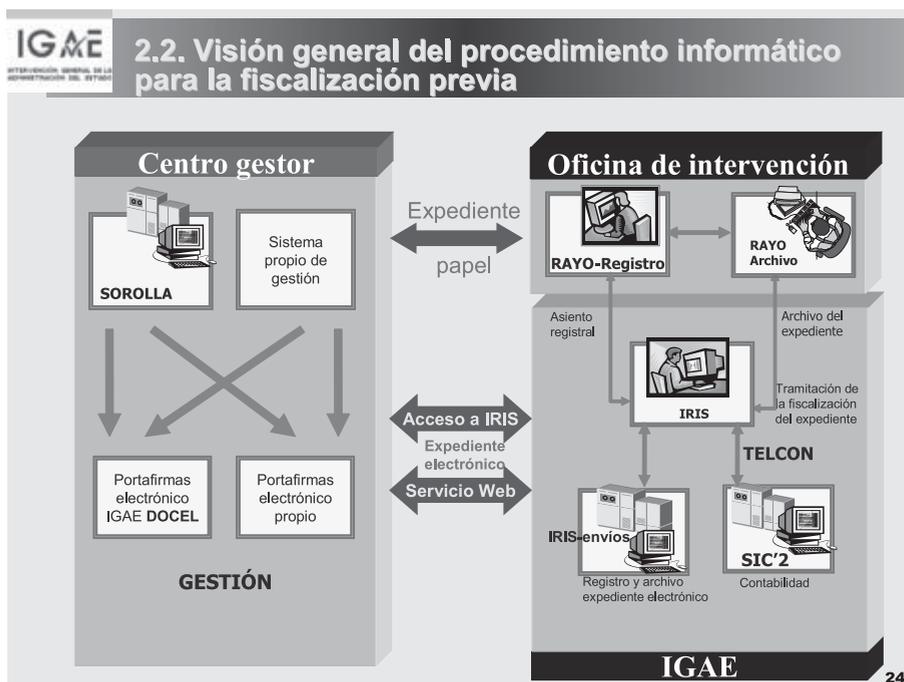
Esta vía es la que se aplica, al menos inicialmente, en la fiscalización previa del gasto, como también será objeto de explicación posteriormente.



En la **tercera vía** el interventor fiscaliza electrónicamente el expediente directamente sobre la aplicación utilizada por el órgano gestor para la generación y tramitación del expediente.

Esta tercera vía tiene carácter excepcional dado que se reserva exclusivamente a aquellas aplicaciones desarrolladas por un órgano administrativo con competencias horizontales en el ámbito de la AGE y sus OO.AA. Está prevista para evitar la transferencia de un volumen elevado de documentación entre aplicaciones en aquellos casos, como las nóminas, en los que el expediente puede estar integrado por un gran volumen de información.

Cabe resaltar que las tres vías se apoyan sobre una característica común como es la confianza del órgano de control en el dispositivo informático de verificación de la firma. De hecho, en las dos primeras vías, el sistema informático sobre el que se ejerce la fiscalización electrónica es un sistema propio de la IGAE. Y por la misma razón, en la tercera vía, en la que la fiscalización electrónica se ejerce sobre una aplicación del propio órgano gestor, esta aplicación debe ser objeto de auditorías de seguridad a efectos del ejercicio de la función interventora.



**El procedimiento informático previsto para la fiscalización previa**, a partir del marco normativo expuesto, **tiene tres características principales:**

- **Convivencia** de la tramitación en soporte papel y electrónica.
- **Neutralidad** del procedimiento, en cuanto a la posible utilización por el órgano gestor de sistemas de gestión propios u ofrecidos por la IGAE.
- **Interoperabilidad** de los sistemas de gestión del órgano gestor con los sistemas específicos de la IGAE para sus funciones propias.

**En cuanto a la convivencia de la tramitación en soporte papel y electrónica**, en efecto el órgano gestor puede seguir tramitando sus expedientes en papel, utilizando su propio sistema de gestión o el sistema SOROLLA ofrecido por la IGAE (implantado en más de 100 órganos gestores). El expediente en papel cuando llega a la Intervención será objeto de registro a través de la aplicación RAYO-registro. La captura de los datos relevantes del expediente, su seguimiento y apoyo a la fiscalización se efectúa a través de la aplicación IRIS-intervención. Una vez autorizado el expediente por el órgano competente, tras su fiscalización, los documentos contables en los que se instrumenta serán objeto de contabilización a través del sistema de información contable SIC'2. Por último, la documentación justificativa de los documentos contables será digitalizada a través de RAYO-archivo.

Del mismo modo, cuando el expediente está integrado total o parcialmente por documentos electrónicos el órgano gestor puede utilizar su propio sistema de gestión o el sistema SOROLLA que ha sido adaptado para la admisión y tratamiento de documentos electrónicos (con firma electrónica reconocida). Asimismo el órgano gestor puede basarse en el porta firmas electrónico propuesto por la IGAE (DOCEL) o en su propio porta firmas electrónico, siempre que la firma electrónica se ajuste a las especificaciones ETSI 101 903.

**Cuando el expediente es mixto** (en soporte papel y electrónico) la remisión a la Intervención siempre ha de comenzar por la vía electrónica. Para ello la unidad de tramitación del expediente se conectará a la aplicación web IRIS-envíos de la IGAE. En esta aplicación introducirá los datos generales del expediente, enumerará los documentos constitutivos del mismo, indicando el soporte papel o electrónico de cada uno de ellos, aportará estos últimos y efectuará la remisión a la Intervención. Realizado el envío, la aplicación devolverá un acuse de recibo, firmado electrónicamente, con la relación de documentos del expediente y la identificación asignada al mismo por IRIS-intervención. Este acuse de recibo acompañará al resto de la documentación en soporte papel que deba remitirse a la Intervención.

Cuando proceda la fiscalización electrónica del expediente, ejercida a través de IRIS-intervención, el documento electrónico en el que se formalice el resultado de la fiscalización se pondrá a disposición de la unidad de tramitación también a través de IRIS-envíos.

La aplicación IRIS-envíos, además de elemento de relación entre la unidad de tramitación y la Intervención, viene a desempeñar el papel de registro y archivo respecto a la documentación electrónica del expediente. Al convivir la tramitación en soporte papel y electrónica, el archivo de la documentación de los expedientes en la Intervención está distribuida entre RAYO-archivo (para la documentación en soporte papel digitalizada) e IRIS-envíos (para la documentación electrónica), toda ella integrada a través de IRIS-intervención.

**Para facilitar la interoperabilidad** entre los sistemas propios del órgano gestor (en su caso, SOROLLA) y los específicos de la IGAE (IRIS-intervención) se han desarrollado sendos servicios web que evitan, si se desea, que la unidad de tramitación tenga que salir de su sistema de gestión y conectarse a la aplicación IRIS-envíos para sus relaciones con la Intervención.

**IGAE**  
 INSTITUCIÓN AUTÓNOMA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA FISCALIDAD

### 2.3. Documentos contables en soporte fichero

**Procedimientos previstos en la Resolución:**

**A. Documentos contables electrónicos**



- ❖ Firma electrónica de los documentos contables

**B. Lotes de documentos contables**



- ❖ Firma manual de la ficha resumen
  - ❖ No hay firma electrónica

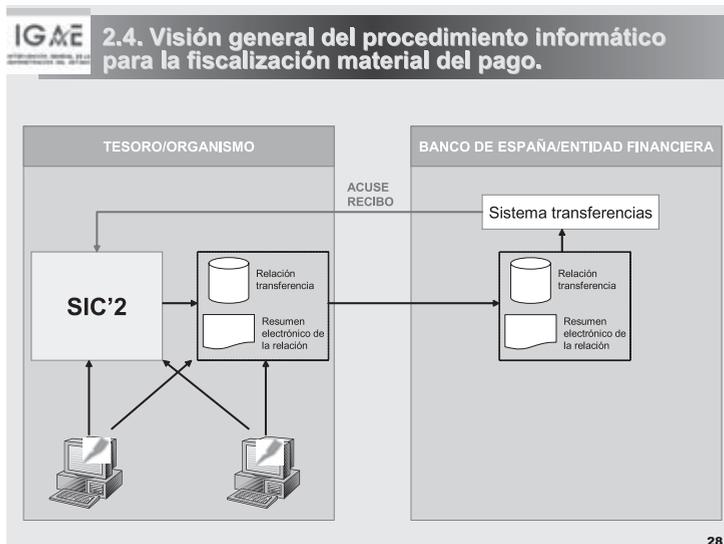
26

**La Resolución de 28 de noviembre de 2005, de la IGAE, por la que se regula la tramitación de documentos contables en soporte fichero, prevé dos procedimientos alternativos:**

La primera alternativa se refiere a **documentos contables electrónicos**, con la firma electrónica reconocida. En este caso la remisión por el órgano gestor a la Intervención se producirá, acompañando al expediente, a través de IRIS-envíos (o de los servicios web correspondientes).

En la segunda alternativa se constituyen **lotes de documentos contables en soporte fichero** acompañados de una ficha resumen en soporte papel, firmada manualmente, en la que figurará una relación con los datos más significativos de cada documento contable junto con un resumen electrónico producido por la aplicación que haya generado el lote. La aplicación de destino validará el resumen electrónico de la ficha resumen a partir del fichero de documentos contables.

Cuando se utilice cualquiera de las alternativas no habrá documentación contable en papel. En ambos casos el formato de los documentos contables debe responder a las **especificaciones TELCON** publicadas en el portal de la IGAE en Internet.



**En cuanto al ejercicio de la función interventora por medios EIT en la fiscalización material del pago**, el procedimiento informático se basa en la primera vía contemplada en el Real Decreto 686/2005: El órgano gestor genera, tramita y pone el expediente a disposición de la Intervención y ésta lo fiscaliza electrónicamente a través de aplicación informática desarrollada por la IGAE.

En efecto, la relación de transferencias se genera en el propio sistema de información contable (SIC'2).

La fiscalización material del pago admite también en este caso **dos modelos**.

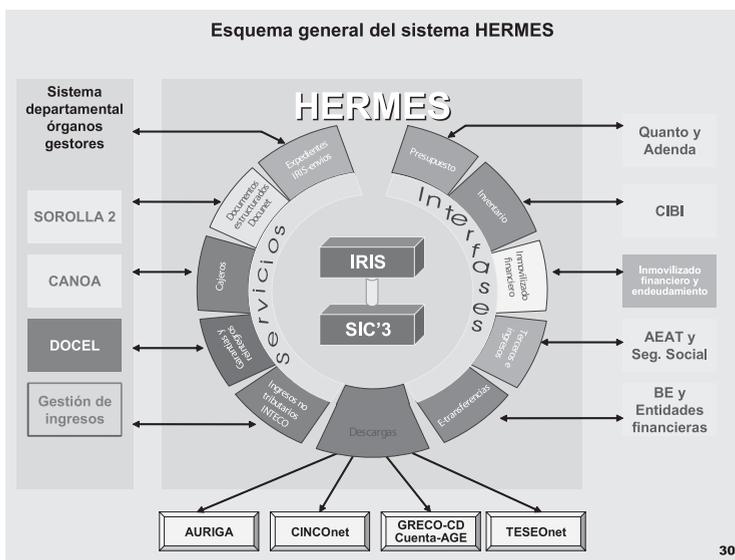
**Bajo el primer modelo** la relación de transferencias generada en soporte fichero de acuerdo con el formato establecido por el Banco de España para las transferencias electrónicas, cada una con un resumen electrónico de integridad, va acompañada de la misma relación en soporte papel y de una nota de remisión en la que figura el número de transferencias, su importe total y el resumen electrónico asignado a la relación, de acuerdo con las mismas especificaciones del Banco de España.

**En el segundo modelo** la relación de transferencias generada en soporte fichero, asimismo de acuerdo con el formato establecido por el Banco de España, es firmada electrónicamente (formato de firma PKCS#7) por el Interventor y el responsable de la tesorería.

### 3. El camino hacia el proyecto HERMES

Todo este proyecto de tramitación electrónica de expedientes y documentos contables no es sino una **primera fase de un proyecto de mayor alcance**, con un recorrido a medio y largo plazo.

Este proyecto es el sistema integrado de información económico financiera, denominado proyecto **HERMES**.



**El esquema general del nuevo sistema integrado de información económico financiera estará articulado a través de:**

1. **Un sistema corporativo central** para soporte de las funciones de fiscalización y contabilidad que corresponden a la IGAE y sus intervenciones delegadas, que estará integrado por:

- El sistema de seguimiento de expedientes y de apoyo a su fiscalización (**IRIS-intervención**).
- El nuevo sistema de información contable (**SIC'3**).
- **Las interfases con otros sistemas** (presupuestario; de gestión del inventario de bienes y derechos; de gestión del inmovilizado no financiero y del endeudamiento; con la AEAT y la Seguridad Social, a efectos de contraste de acreedores con deudas tributarias o con la Seguridad Social; con el Banco de España y entidades financieras, a efectos de transferencias electrónicas).
- Los servicios de descarga a otros sistemas de la propia IGAE.

2. **Los servicios de interoperabilidad con los sistemas departamentales de los órganos gestores:** para la tramitación electrónica de expedientes y documentación contable (**IRIS-envíos**); para la gestión recaudatoria de ingresos no tributarios (**INTECO**); ...

3. **Un sistema departamental para la gestión económico presupuestaria** de los centros gestores y organismos autónomos que aprovechará los servicios de interoperabilidad anteriormente indicados. Estará constituido por:

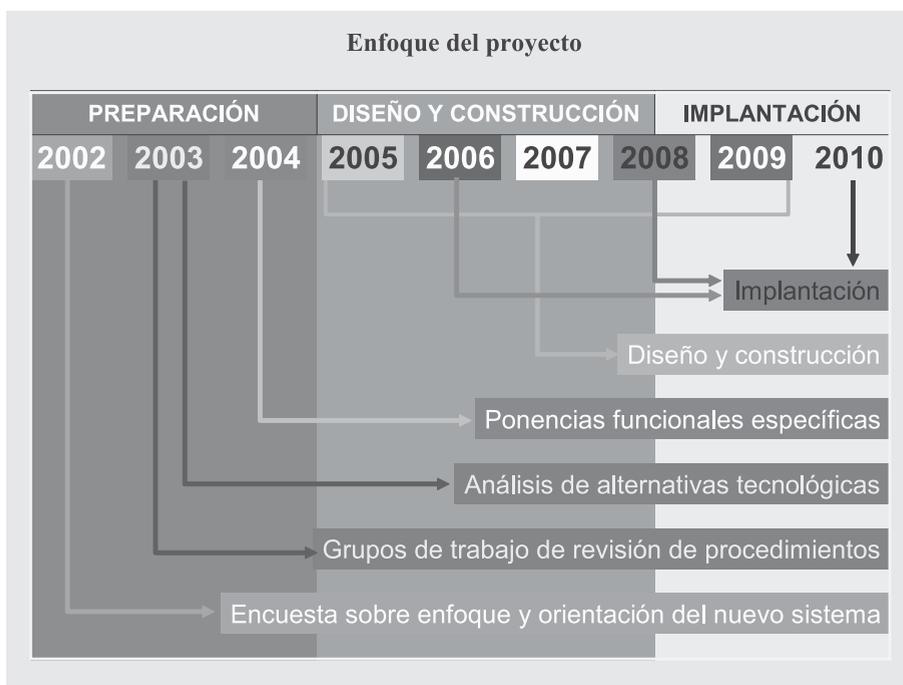
- Nuevo sistema de apoyo a la gestión económico presupuestaria (**SOROLLA2**).
- Sistema de contabilidad analítica para las organizaciones administrativas (**CANOA**).
- Portafirmas electrónico bajo las especificaciones de firma requeridas por HERMES (**DOCEL**).



El nuevo sistema contable SIC'3 tendrá carácter vinculante y centralizado para la AGE y sus OO.AA. y apostará por la integración de las cuentas justificativas y las facturas de todas las cajas pagadoras del interior dentro del propio sistema.



Por su parte, el nuevo sistema departamental SOROLLA2, con una estructura de prestaciones similar al actual SOROLLA pero más adaptado al escenario de tramitación electrónica, debe estar diseñado para su residencia y soporte centralizado en la IGAE, ofreciendo en consecuencia un servicio completo de soporte y hospedaje. Para organizaciones especiales por su dimensión o naturaleza, podrá residir en las instalaciones del órgano gestor.



Tras una fase de preparación inicial del proyecto, en la que cabe destacar la constitución de **10 grupos de trabajo de revisión de procedimientos**, su desarrollo se inició en 2005, estando prevista su implantación en tres fases:

- **Fase I (2006):** Tramitación electrónica de expedientes y documentos contables.
- **Fase II (2008):** Contabilidad de gastos y pagos y sistema departamental para órganos gestores.
- **Fase III (2010):** Contabilidad de ingresos y cobros. Hay que tener en cuenta que la reforma de la gestión recaudatoria de ingresos se está adelantando dentro del actual sistema.

Sistema de información	Destinatario	Fecha estimada
Tramitación telemática de expedientes ( <b>IRIS-Envíos</b> )	Órganos gestores	Enero 2006
Portafirmas electrónico ( <b>DOCEL</b> )	Órganos gestores e II.DD.	2005
Seguimiento y fiscalización de expedientes en las II.DD. ( <b>IRIS-Intervención</b> )	II.DD.	2006
Sistema de apoyo a la gestión económica ( <b>SOROLLA2</b> )	Órganos gestores	2008
Sistema de información contable ( <b>SIC'3</b> )	Órganos gestores y oficinas de contabilidad	Gastos y pagos: 2008 Resto del sistema: 2010
Central de información del inventario general de bienes ( <b>CIBI</b> )	DGPE, IGAE y unidades de patrimonio	Diciembre 2005

Como consideraciones finales, al día de hoy nadie puede dudar sobre la necesidad de esta iniciativa para la tramitación electrónica de expedientes y documentos contables, si bien no son pocas las amenazas que se ciernen sobre esta reforma. Al menos las siguientes:

- Resistencia al cambio (firma electrónica) por parte de quienes tienen capacidad de firma que, además, suelen ser personas con un notable nivel de ocupación.
- Dificil asunción de documentación electrónica sin un soporte físico en papel.
- Inmadurez de la tecnología tanto en materia de firma electrónica como en la visualización de la documentación electrónica, lo que provocará una situación de tránsito permanente motivado por los cambios tecnológicos inevitables.

En definitiva, es preciso hacer camino con prisa, con cautela pero sin pausa.

*D. José González Bernal*

*S. G. de Ordenación Normativa y Recursos e Información de Clases Pasivas. D. G. de Costes de Personal y Pensiones Públicas*

## **La informática en el sistema de Clases Pasivas del Estado**

### ***I. Antecedentes***

**C**lases Pasivas que, como sabéis y dicho en castellano puro, es el antecedente remoto de la Seguridad Social española, nace en 1831, por la incautación por el Tesoro Público de los pingües Montepíos de los funcionarios existentes desde el siglo XVIII, para atender a las contingencias de incapacidad, vejez y muerte de sus afiliados. Bien, pues desde ese momento hasta mediados de los años 80 del siglo siguiente, visto desde ahora hace poco más de 20 años, no se inicia en Clases Pasivas la informatización de sus múltiples procesos y procedimientos.

Quiero llevar a vuestro ánimo que la Seguridad Social, por ejemplo, inicia este proceso de informatización a finales de los años 60 y nada os voy a decir de la importancia que el Ministerio de Hacienda otorga a la informática para la mayor eficacia y eficiencia de la Administración Tributaria, poniendo todos los medios a su alcance desde hace más de 40 años.

Y comentaba lo de los múltiples procesos y procedimientos porque, ciertamente, no es sencillo informatizar normas que están vigentes, como el Estatuto de Clases Pasivas de 1926, el Texto Refundido de Derechos Pasivos Civiles de 1966, el de funcionarios militares de 1972, el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado de 1987, el conjunto de leyes que conforman la denominada "legislación especial de guerra", derivada de las normas de indulto y de amnistía nacidas con ocasión del advenimiento de la Monarquía, en la persona de S.M. el Rey, a favor de los militares de la República o de los fallecidos o mutilados por causa de la guerra civil, las indemnizaciones por tiempos de prisión sufridos por causas políticas, las ayudas sociales a favor de los afectados por el V.I.H., las que se prestan a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, sin contar las pensiones excepcionales de Cortes, remuneratorias, las otorgadas a médicos muertos en epidemias, las de marroquíes, saharauis, operarios de las minas de Almadén, ex-ministros y asimilados, víctimas del terrorismo y un etcétera singular y complejo.

En esta difícil situación, nuestros funcionarios y los del Centro Informático del Presupuesto y del Plan, hoy Servicios de Informática Presupuestaria de la Intervención General de la Administración del Estado, han hecho el milagro –permitidme la licencia- de haberlo informatizado todo de forma milimétrica, prodigiosa y admirable. Con mucho esfuerzo, sacrificio adicional y horas de trabajo han conseguido que en muy poco tiempo Clases Pasivas, partiendo del cero absoluto, esté situada, en cuanto a informática, casi, casi, en el tercer milenio.

## ***II. Situación actual***

Mejorando, como os digo, por momentos, Clases Pasivas dispone en la actualidad de **5 sistemas esenciales de información**, denominados OLAS, ISLA, SEEPROS, INFOs y OFICINA ELECTRÓNICA, todos ellos **orientados**, obviamente, a nuestros clientes, es decir, **a los pensionistas**, cuya tutela, como sabéis, corresponde a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, a través de sus servicios centrales y de las 59 Unidades de Clases Pasivas, integradas en las respectivas Delegaciones de Economía y Hacienda y distribuidas por todo el territorio nacional. El reconocimiento de los derechos pasivos está centralizado pero el pago de las pensiones, así como su seguimiento, está descentralizado y, en consecuencia, necesita del adecuado soporte informático en toda España.

### **1. OLAS:**

Aplicación orientada hacia la **gestión y seguimiento de los expedientes** del sistema de pensiones de Clases Pasivas del Estado, permitiendo un tratamiento integrado de las fases de registro, gestión, trámite, reconocimiento de pensiones, notificaciones, recursos y archivo de expedientes.

### **2. ISLA:**

Se vincula a la elaboración, cálculo y edición de la **nómina mensual** del colectivo de pensiones de Clases Pasivas.

### **3. SEEPROS:**

Elabora datos provenientes del trámite y de la nómina de las pensiones de Clases Pasivas del Estado, armonizándolos con el objeto de presentar de una forma comparable los **datos de protección social**, en función de criterios uniformes aceptados de común acuerdo con la Oficina Estadística de la Unión Europea.

#### 4. INFOS:

Este sistema proporciona informes sobre **consultas masivas** no planificadas con respuesta inmediata a la información demandada mediante la confección de informes o documentos que pueden ser posteriormente modificados o exportados a otros entornos ofimáticos, utilizando como herramienta de obtención y gestión de datos el producto “**Business-Objects**” en las bases de datos de Clases Pasivas.

#### 5. OFICINA ELECTRÓNICA DE CLASES PASIVAS:

A través de **Internet**, sirve para **canalizar las relaciones** entre el sistema de pensiones y prestaciones de Clases Pasivas y las personas con las que mantiene relación: pensionistas, representantes y habilitados de Clases Pasivas.

Los servicios de carácter electrónico que se prestan abarcan desde la contestación a preguntas o consultas sobre la gestión de clases pasivas, la generación de información personalizada (cantidades a cobrar en la siguiente nómina, certificados de retenciones de IRPF), hasta la consulta del estado de tramitación de una solicitud en tiempo real.

A través del **Buzón de correo electrónico de Clases Pasivas**, se facilita la comunicación con los ciudadanos de todo el mundo. Este servicio está teniendo tanta aceptación, por su comodidad e inmediatez, que ya representa **más del 50%** de las comunicaciones escritas con los ciudadanos.

En el año 2005 ha entrado en funcionamiento una nueva **página web de Clases Pasivas** en la que, además de actualizar su diseño y adaptarlo al nuevo portal de la Administración Presupuestaria, se ha realizado una profunda modificación de sus contenidos y de su estructura, con los siguientes objetivos:

- Proporcionar una información completa sobre Clases Pasivas, en un lenguaje preciso y asequible a todos los ciudadanos, que es objeto de actualización permanente.
- Facilitar la navegación entre sus distintos apartados y, consiguientemente, la búsqueda de la información.
- Potenciar la utilización de los Servicios Electrónicos poniendo a disposición de los ciudadanos un conjunto de servicios que, bajo el nombre de Oficina Electrónica, proporciona, utilizando medios de identificación avanzados (certificados digitales), **información personalizada** a los pensionistas, a sus representantes y a los habilitados de Clases Pasivas.

En el cuadro siguiente se relacionan los servicios que se ofrecen al ciudadano a través de la Oficina Electrónica de Clases Pasivas, clasificados en función del **destinatario** final y de la posesión, o no, de **certificado electrónico**:

SERVICIOS EN FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA ELECTRÓNICA	
CON CERTIFICADO ELECTRÓNICO	SIN CERTIFICADO ELECTRÓNICO
<p><u>Pensionistas/Representantes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Consulta de datos personalizados:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Datos particulares.</li> <li>○ Datos económicos.</li> <li>○ Datos pensiones.</li> <li>○ Listados e informes.</li> </ul> </li> <li>• <b>Informes:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Última nómina procesada.</li> <li>○ Revalorización.</li> </ul> </li> </ul> <p>Certificados retenciones del IRPF.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Certificados de pensiones generados con un código de validación:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mensual de pensiones en alta.</li> <li>○ Anual de pensiones en alta.</li> <li>○ Pensiones en baja.</li> <li>○ Certificado negativo de percepción de pensiones.</li> </ul> </li> <li>• <b>Consulta del estado de tramitación de una solicitud de prestaciones de Clases Pasivas.</b></li> <li>• <b>Registro Telemático de Clases Pasivas.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información en diversos idiomas sobre los diversos trámites o procedimientos de obtención de prestaciones de Clases Pasivas (Página WEB de Clases Pasivas).</li> <li>• Cálculo simulado de pensiones de Clases Pasivas.</li> <li>• Normativa actualizada de prestaciones de Clases Pasivas.</li> <li>• Descarga de formularios de Clases Pasivas en formato PDF.</li> <li>• Verificación de certificados de pensiones emitidos.</li> </ul>
<p><u>Habilitados de Clases Pasivas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Consulta de datos personalizados:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Datos particulares.</li> <li>○ Datos económicos.</li> <li>○ Datos pensiones.</li> <li>○ Listados e informes.</li> </ul> </li> <li>• <b>Informes:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Última nómina procesada.</li> <li>○ Certificados retenciones impuestos.</li> </ul> </li> <li>• <b>Listados de nómina Clases Pasivas</b></li> </ul>	

Esta información que se proporciona a los pensionistas, sus representantes y habilitados de Clases Pasivas se obtiene a través de las siguientes cinco aplicaciones:

- **Ofeli@:** Consulta de información general y personalizada de **importes de datos de la nómina de pensiones** de Clases Pasivas, acceso a la nómina a cobrar a finales del mes, información histórica, generación y obtención de certificados de percepción de pensiones o de retenciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF).
- **Simul@:** permite el **cálculo simulado de la futura pensión** de Clases Pasivas.
- **Consult@:** proporciona información sobre el **estado de tramitación** real de una solicitud de prestación de Clases Pasivas.
- **LisNom:** Acceso a los **listados de la nómina** de Clases Pasivas del Estado.

Para ofrecer la información se tiene en cuenta el tipo de usuario que la ha solicitado (si es pensionista, habilitado o representante), y en función de éste se condiciona o limita el acceso a la información.

- **Registr@:** Registro Telemático de Clases Pasivas: permite -siempre que se disponga de certificado electrónico- la **presentación telemática** todos los días del año, a cualquier hora, **de solicitudes, escritos y comunicaciones** relacionados con los procedimientos de reconocimiento y pago de las prestaciones de Clases Pasivas, de forma alternativa a los cauces establecidos en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En total están **activos 13 formularios**, mediante los cuales se pueden presentar, entre otras, solicitudes de pensiones familiares de Clases Pasivas, de pensiones especiales derivadas de la Guerra Civil española, de gestión de pago de pensiones y de ayudas económicas a víctimas de delitos violentos, así como presentar recursos o reclamaciones.

## 6. BASES DE DATOS DOCUMENTALES

Quiero hacer especial hincapié en la Base de Datos Documental de Clases Pasivas, que contiene **más de 11.000 documentos** referidos a informes, legislación y jurisprudencia esencial sobre materias relacionadas con las tareas propias de nuestra gestión y que posibilitan a los funcionarios instrumentos eficaces para su trabajo. Además permite mantener **actualizadas permanentemente** las recopilaciones sistemáticas sobre muy diversas materias (pensiones, mutualismo

administrativo, función pública, normas tributarias y presupuestarias, etc.) que se recogen en **14 Cuadernos**, denominados **CPs**, en **4 Códigos** y en **2 Recopilaciones** sobre Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado y que gozan, pese a su difusión restringida (**vía Intranet**) de gran aceptación entre sus usuarios.

## **7. ALGUNAS CIFRAS DE INTERÉS.**

Esta labor ingente está en continuo movimiento y hace, por ejemplo, que los que se dedican a esas tareas informáticas, tanto desde los servicios de Clases Pasivas como desde la IGAE, tengan que **crear 300 programas al año y modificar otros 2.000.**

Y es que el conjunto del sistema tiene que soportar cifras importantes de todo el tratamiento integrado de los expedientes, en todas sus fases. Así se producen al año:

- Más de **220.000 registros** de entrada y salida de documentos.
- Entre **25.000** y **30.000 resoluciones** de expedientes de pensión.
- Más de **2 millones** de expedientes en el **Archivo** de Argumosa.
- Más de **2 millones** de expedientes en las **Bases de Datos**.
- Mas de **2.000 expedientes** enviados a los **Tribunales**.
- Más de **32.000 notificaciones** individuales a los pensionistas.
- Más de **600.000 pagos** de pensiones mensuales en nómina.
- Más de **200.000 modificaciones** de cobro de las pensiones.
- Mas de **30.000 altas** en la nómina y **más de 40.000 bajas**, etc., etc., etc.

### **III. Futuro inmediato**

Como he tratado de transmitir a lo largo de esta charla, **todo el sistema de Clases Pasivas está orientado al pensionista**, tanto en las facilidades para su mejor información, antes y después de tener la pensión reconocida, como para la mejora y agilización de la tramitación interna de los expedientes, cuidando especialmente la

seguridad de la información que en ellos se contiene conjugada con el rigor de los controles para que los caudales públicos tengan el exclusivo fin para el que fueron librados.

Quiere todo ello decir que como los dos sistemas esenciales –OLAS, reconocimiento y trámite, e ISLA, pago de nómina- son críticos, su funcionamiento tiene que estar garantizado, pero el problema actual consiste en que funcionan de manera independiente y sin conexión entre ellos.

Con el paso del tiempo se ha puesto de relieve la necesidad de que ambos sistemas se comuniquen y que, al mismo tiempo, se unifique el tratamiento de variables o campos que se refieran a la misma información. En este sentido, se están realizando los estudios necesarios para abordar **un nuevo sistema de información que integre todas las prestaciones y funcionalidades de ambos sistemas de información.**

Si además se tiene en cuenta el elevado riesgo de obsolescencia tecnológica que la arquitectura informática de los Sistemas de información OLAS e ISLA (Base de datos ADABAS, con lenguaje de programación NATURAL y PREDICT CASE como herramienta de desarrollo) tienen en la estructura informática de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos, hace que la tarea de diseño y desarrollo de un **nuevo sistema de información** de gestión de Clases Pasivas tenga que ser considerada como **prioritaria** dentro del conjunto de actuaciones a planificar en los próximos dos años.

**Este nuevo sistema integral de gestión de Clases Pasivas, denominado inicialmente ARIEL**, está siendo objeto en estos momentos de estudio y definición por Informática Presupuestaria y Clases Pasivas, estando previsto su desarrollo y pruebas de funcionamiento a lo largo de 2007, a fin de que pueda implantarse en 2008.

Y todo lo anterior no empece para continuar el **mantenimiento** de los sistemas actuales y **la mejora continua** del conjunto de actividades y tareas encomendadas a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, en materia de Clases Pasivas.



*D.ª M.ª Jesús Casado Robledo*  
*Administradora corporativa de seguridad. IGAE*

Quiero agradecer al Interventor General de la Administración del Estado que haya contado conmigo para formar parte de esta mesa de trabajo y darme la oportunidad de transmitirles la importancia que tiene la seguridad en los sistemas de información de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos y de la Intervención General de la Administración del Estado (Administración presupuestaria).

## **Introducción**

La información se recaba, se trata, se almacena y se protege porque es la base para prestar un servicio o para que una organización realice la función que se le ha encomendado. Es el caso de la Administración presupuestaria.



La seguridad de la información se asienta sobre los tres pilares que se indican en la diapositiva. Si uno de ellos falla, falla la seguridad de la información.

Para que el plan de seguridad de la información de la Administración presupuestaria experimente una evolución natural de su mano se ha elaborado teniendo en cuenta la estructura organizativa e informática existente. De otro modo, hubiese sido imposible llevarlo a la práctica. Esto enlaza con uno de los pilares a tener en cuenta: *el organizativo*.



La estructura informática de la Administración presupuestaria, según establece el Real Decreto 1552/2004, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda, está gestionada por los servicios de Informática presupuestaria de la Intervención General de la Administración del Estado, integrados por cuatro Subdirecciones Generales:

- Subdirección General de Aplicaciones de Contabilidad y Control.
- Subdirección General de Aplicaciones de Presupuestos y Fondos Comunitarios.

- Subdirección General de Aplicaciones de Costes de Personal Activo y Pasivo.
- Subdirección General de Explotación.

La Subdirección General de Explotación tradicionalmente ha estado enfocada a la producción y soporte técnico de los sistemas. Actualmente, además se ocupa de la definición de los principios de normalización y buenas prácticas en seguridad de la información



Intervención General de la Administración del Estado  
Subdirección General de Explotación

**Marco organizativo de la seguridad de la información**

- Comité de Coordinación de la Seguridad de la Información
- Administradora Corporativa de Seguridad.
- Responsables de centro.
- Administradores de red.
- Administradores de bases de datos

El primer paso del plan de seguridad de la información fue crear un marco organizativo acorde con la estructura orgánica e informática existente. La norma primigenia que lo definió fue la Resolución de 8 de julio de 2002, actualmente derogada por la Resolución de 24 de mayo de 2005.

El Comité de Coordinación de la Seguridad está formado por:

- Un representante de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos.
- El Coordinador de los servicios de Informática presupuestaria.

- El Subdirector general de Explotación.
- El Administrador corporativo de seguridad de la información.
- Los responsables de centro designados por el titular de cada uno de los centros directivos de la Administración presupuestaria.
- Tres Interventores delegados en representación del conjunto de las Intervenciones delegadas en Ministerios y Organismos autónomos, Intervenciones regionales y territoriales, designados por el Interventor general de la Administración del Estado.



Intervención General de la Administración del Estado  
Subdirección General de Explotación

---

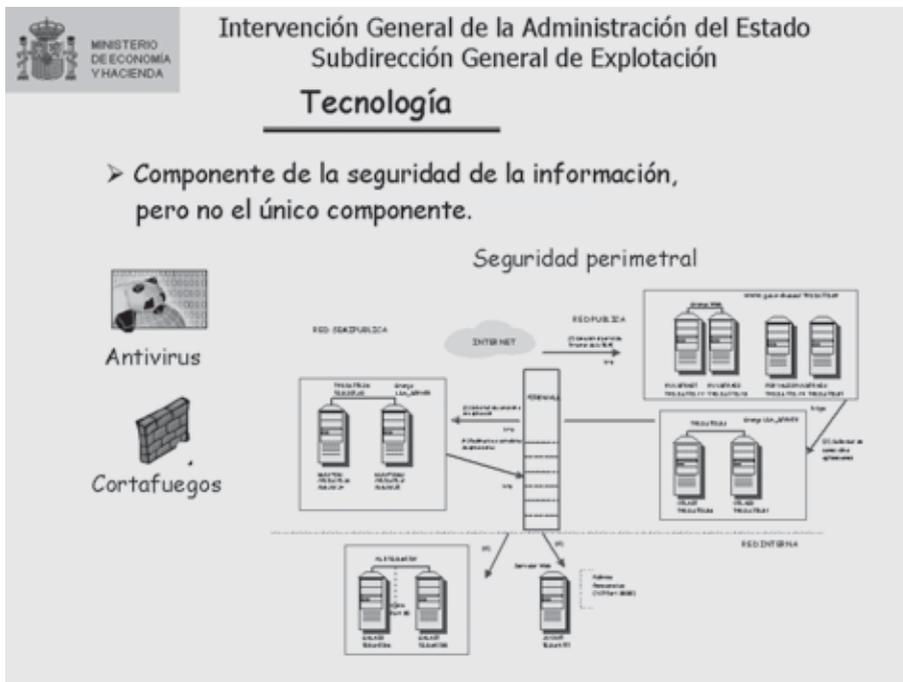
**Comité de Coordinación de la Seguridad de la Información**

Decide colegiadamente sobre:

- Política
- Directrices
- Normas
- Procedimientos
- Herramientas técnicas

Por tanto, el Comité es un órgano colegiado que decide la política, directrices, normas y procedimientos a aplicar en materia de seguridad de la información, así como las herramientas técnicas a utilizar para ponerlas en práctica. De esta forma se garantiza que son aplicables en toda la organización, pues antes de decidir su aplicación, cada miembro del comité tiene en cuenta el funcionamiento y particularidades del centro al que representa, aportando las observaciones que se deben tener en cuenta con el objeto de garantizar la viabilidad práctica de las decisiones adoptadas.

Todas las personas que trabajan en la Administración presupuestaria son parte de la seguridad y la seguridad debe formar parte de su forma de trabajar.



En la Administración presupuestaria el primer pilar de la seguridad de la información abordado fue *el tecnológico*. Es decir, siempre se han adoptado medidas técnicas para garantizar el buen estado de su información. Se tienen instalados y debidamente configurados productos como antivirus, firewalls, sistemas de control de accesos, sistemas de seguridad perimetral de las comunicaciones, etc.

De las afirmaciones realizadas hasta el momento es fácil deducir que la seguridad de la información no es un conjunto de medidas adoptadas por el personal informático que afecta sólo a los servicios de Informática presupuestaria, sino que la seguridad es un conjunto de medidas orientadas a garantizar la continuidad de la actividad de la Administración presupuestaria, en cualquier situación y tienen que ser aplicadas por todos los miembros de la misma. Todas las personas que trabajan en la Administración presupuestaria son parte de la seguridad y la seguridad debe formar parte de su manera de trabajar.

Pero, la seguridad de la información no es un producto (ejemplo antivirus), sino un proceso que no se compra, se gestiona. En este proceso está incluida la tecnología,

pero es sólo un componente. Aunque con su cambio rápido y continuo, hace que los mecanismos de seguridad deban estar en constante revisión.



Intervención General de la Administración del Estado  
Subdirección General de Explotación

### Cambios

- Las Organizaciones tienen la información distribuida y la comparten.
- Externalización de las funciones TI.
- Apertura al mundo exterior.
- La información activo de la Organización.
- Servicios telemáticos.
- Ataques terroristas.

Además, en los últimos años se han producido cambios significativos:

- Se ha pasado de tener la información aislada y accedida únicamente por personas destinadas en la Administración presupuestaria, a compartir la información, a tratarla distribuidamente.
- Se externalizan más funciones de Tecnologías de la Información.
- La información almacenada en los sistemas informáticos se concibe como un activo importante de la Organización, que se debe proteger.
- La apertura al mundo exterior significa más oportunidades, pero también un reto para salvaguardar la información.
- Algunos servicios se prestan vía telemática, mediante aplicaciones WEB. La naturaleza de estos servicios exige cambios rápidos, que dificultan las verificaciones necesarias en cuanto a la seguridad que han de incorporar.
- Los ataques terroristas, por todos conocidos.

La Administración presupuestaria tiene que evolucionar para adaptarse a los cambios procedentes del entorno (movilidad, conexión a los sistemas desde cualquier punto con independencia de su ubicación), a los cambios que demandan los ciudadanos (pensionistas), los usuarios externos al ámbito de la Administración presupuestaria, a los requisitos de la normativa relacionada con el buen uso de las nuevas tecnologías y la garantía de los derechos de los ciudadanos.

### **¿Qué está haciendo la Administración presupuestaria, en materia de seguridad de la información?**



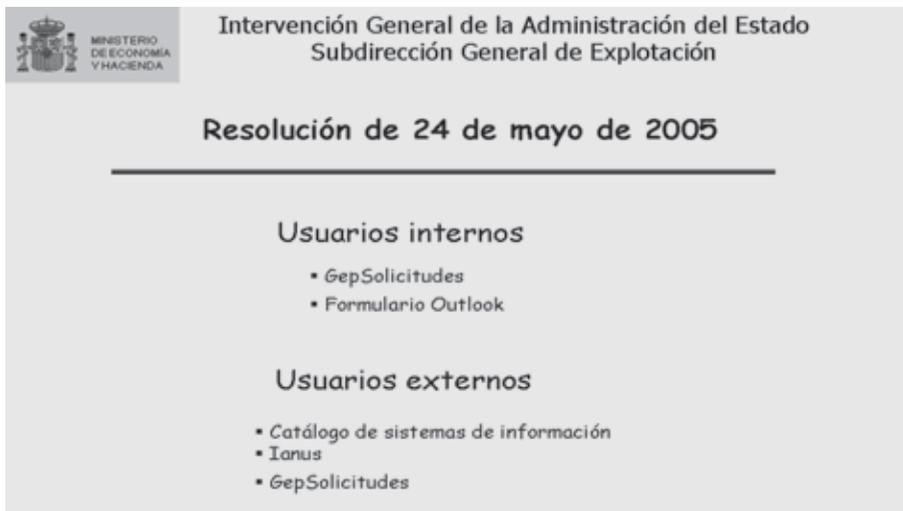
Intervención General de la Administración del Estado  
Subdirección General de Explotación

#### **Enfoque y práctica de la seguridad de la información**

- Alinear la seguridad de la información con las necesidades y funciones de la Administración presupuestaria.
- Aplicación de la Resolución de 24 de mayo de 2005:
  - Control automatizado de los accesos a las bases de datos.
- Cumplimiento de la Normativa de protección de datos.
  - Adaptación a nuestra estructura organizativa e informática.
  - Automatización de las medidas organizativas y técnicas.
- Cumplir con el resto de Normativa relacionada con el uso de las tecnologías de la información.
- Mejora continua

El enfoque que se le está dando a la seguridad de la información es que no debe ser una carga que dificulte el buen funcionamiento de la Administración presupuestaria, pero sin perder de vista los riesgos y situaciones adversas a las que puede verse sometida. Por ello, la seguridad de la información se trata de alinear con las necesidades, objetivos y funciones que tiene encomendada la Administración presupuestaria.

Por tanto, el objetivo es que se constituya en el vehículo que garantice la continuidad de su actividad en cualquier situación.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

Intervención General de la Administración del Estado  
Subdirección General de Explotación

Resolución de 24 de mayo de 2005

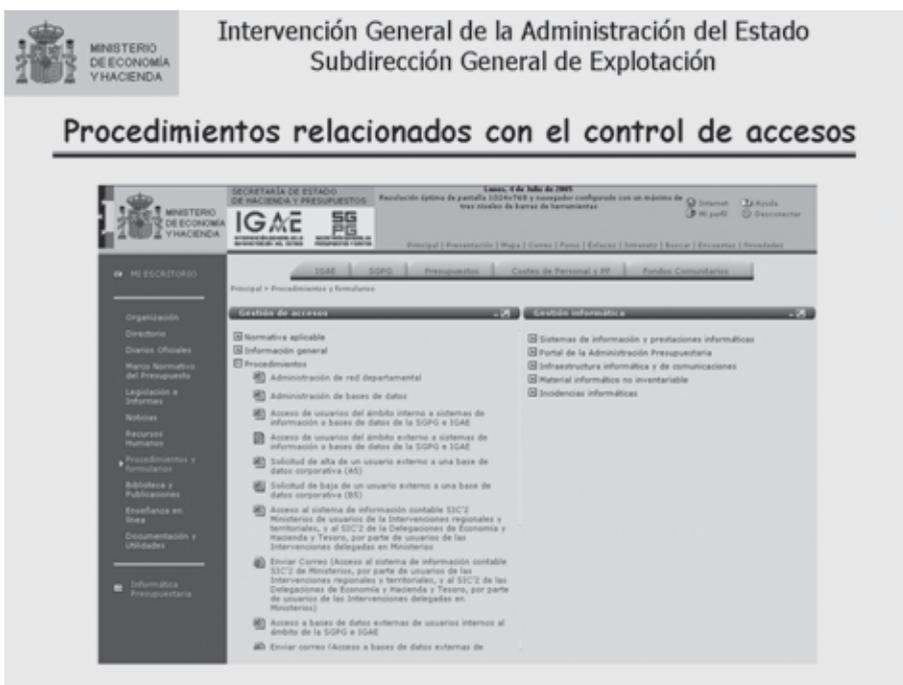
**Usuarios internos**

- GepSolicitudes
- Formulario Outlook

**Usuarios externos**

- Catálogo de sistemas de información
- Ianus
- GepSolicitudes

Las operaciones relacionadas con el control de accesos, tanto de usuarios internos como usuarios externos, a la red de comunicaciones de la Administración presupuestaria y a sus bases de datos están automatizadas.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

Intervención General de la Administración del Estado  
Subdirección General de Explotación

Procedimientos relacionados con el control de accesos

SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA Y PRESUPUESTOS

Resolución (última de pantalla 1024x768 y navegador configurado con un mínimo de 1024x768 píxeles de tamaño de pantalla)

Principal | Presupuestos | Mapa | Contactos | Puntos | Editores | Usuarios | Bases de Datos | Encuestas | Noticias

Principal > Procedimientos y Formatos

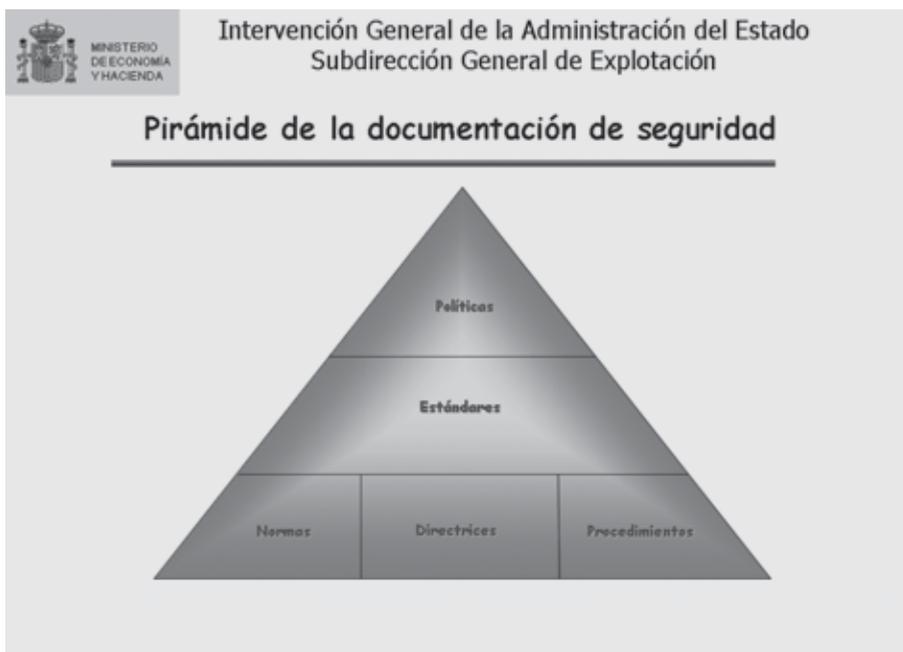
**Gestión de accesos**

- Normativa aplicable
- Información general
- Procedimientos
  - 1) Administración de red departamental
  - 2) Administración de bases de datos
  - 3) Acceso de usuarios del ámbito interno a sistemas de información a bases de datos de la SGP e ISAE
  - 4) Acceso de usuarios del ámbito externo a sistemas de información a bases de datos de la SGP e ISAE
  - 5) Solicitud de alta de un usuario externo a una base de datos corporativa (AS)
  - 6) Solicitud de baja de un usuario externo a una base de datos corporativa (BS)
  - 7) Acceso al sistema de información contable SIC2 Ministerios de usuarios de las Intervenciones regionales y territoriales, y al SIC2 de las Delegaciones de Economía y Hacienda y Tesoro, por parte de usuarios de las Intervenciones delegadas en Ministerios
  - 8) Enviar Correo (Acceso al sistema de información contable SIC2 de Ministerios, por parte de usuarios de las Intervenciones regionales y territoriales, y al SIC2 de las Delegaciones de Economía y Hacienda y Tesoro, por parte de usuarios de las Intervenciones delegadas en Ministerios)
  - 9) Acceso a bases de datos externas de usuarios internos al ámbito de la SGP e ISAE
  - 10) Enviar correo (Acceso a bases de datos externas de

**Gestión informática**

- Sistemas de información y prestaciones informáticas
- Portal de la Administración Presupuestaria
- Infraestructura informática y de comunicaciones
- Material informático no inventariable
- Incidencias informáticas

Los procesos automatizados están basados en los procedimientos de desarrollo de la Resolución de 24 de mayo. Todos ellos publicados para que los conozcan los usuarios que los tienen que aplicar en el portal Intranet de la Administración presupuestaria.



En la pirámide de documentación de la seguridad de la información que ha de redactarse y mantenerse actualizada, se sitúa en la parte más alta Políticas el plan de seguridad. En los estándares, aquellos que son aplicable en materia de seguridad de la información, entre otros:

- **Norma ISO 17799 2005** (código de buenas prácticas para la gestión de la seguridad de la información) que contempla aspectos organizativos y técnicos pero a un nivel que requiere desarrollo posterior
- **Norma ISO 71502** (especificaciones para los sistemas de gestión de la seguridad de la información).

En normas se sitúan tanto las normas externas como las internas: la Ley orgánica 15/1999, RD 994/1999, la Ley 59/2003, etc.

En las directrices aquellas que establece el Comité y que luego se recogen en los procedimientos desarrollados en base a la normativa y política aplicable.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

Intervención General de la Administración del Estado  
Subdirección General de Explotación

## Control de accesos de los usuarios externos: Ianus

SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA Y PRESUPUESTOS

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA IGAE SE

Gestión de accesos a los sistemas de información de la Administración presupuestaria

Para acceder a la aplicación para gestión de accesos a los sistemas de información de la Administración presupuestaria es necesario disponer de un certificado digital.

No es posible el acceso sin certificado.

Para que una persona externa al ámbito de la Administración presupuestaria pueda realizar cualquiera de las operaciones relacionadas con el control de accesos debe disponer de un certificado electrónico reconocido en los términos que establece la Ley 59/2003, con objeto de poder identificarle de forma fiable.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

Intervención General de la Administración del Estado  
Subdirección General de Explotación

## Catálogo de sistemas de información

- Sistemas de información accesibles para usuarios externos
- Centros gestores de la AGE
- Oficinas Presupuestarias
- Organismos Estatales e Institucionales
- D.G. Tesoro y Política Financiera
- Empresas Públicas y Fundaciones Públicas
- Comunidades Autónomas
- Corporaciones Locales
- Empresas Privadas
- Habilitados de Clases Pasivas

En tiempo real y por diferentes perfiles los usuarios externos al ámbito de la Administración presupuestaria pueden conocer que sistemas de información se ponen a su disposición, así como la forma de solicitar el acceso y los requisitos exigidos. Tal y como, se muestra en las siguientes diapositivas.

Con ello se facilita a los usuarios externos el acceso a los servicios electrónicos que se prestan a través del portal de la Administración presupuestaria. La seguridad lógica en el acceso a dichos servicios se gestiona mediante:

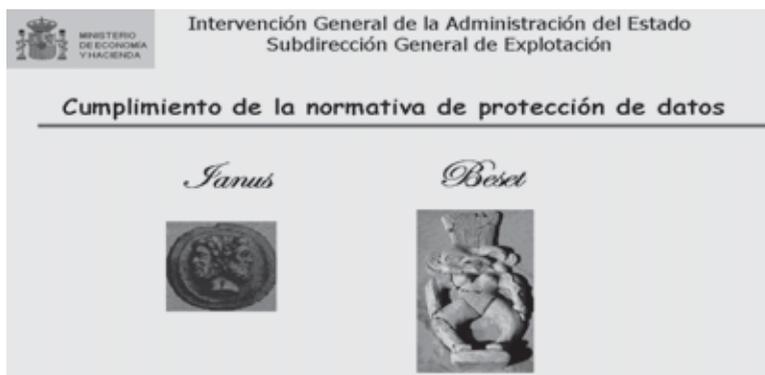
- La identificación antes de solicitar un acceso, para ello se comprueba la identidad de la persona que figura en un certificado electrónico, que está garantizada por un prestador de servicios de certificación reconocido. Por ejemplo, la Dirección General de Policía cuando el certificado reside en el chip del DNI electrónico.
- Control posterior de la validez de los accesos. Procediendo a la renovación del mismo si el usuario sigue necesitando acceder al servicio o procediendo a cursar la baja si dicha necesidad ha dejado de existir.

Sistema de Información	Tipo de Acceso	Certificado	Responsable Funcional
BÁSICAL	-	-	
CANDA	-	-	
CIBI	Sólo Extranet	No se requiere	Responsable de Centro SG Gestión Contable RCSGgestioncontable@IGAE.meh.es
CICEP-CS	-	-	
CIEXT	Internet + Extranet	No se requiere	Responsable de Centro SG Gestión Contable RCSGgestioncontable@IGAE.meh.es
CIEXT ODA	Internet + Extranet	No se requiere	Responsable de Centro SG Gestión Contable RCSGgestioncontable@IGAE.meh.es
CINCOnet	Internet + Extranet	No se requiere	Responsable de Centro SG Gestión Contable RCSGgestioncontable@IGAE.meh.es
consult@-informes-CCAA	Internet + Extranet	No se requiere	Responsable de Centro SG Coordinación RCSGcoordinacion@IGAE.meh.es
consult@-informes-IGAE	Internet + Extranet	No se requiere	Responsable de Centro SG Coordinación RCSGcoordinacion@IGAE.meh.es
COREnet	Internet + Extranet	No se requiere	Responsable de Centro SG Intervención y Fiscalización RCSGFiscal@IGAE.meh.es
DOCEL	-	-	

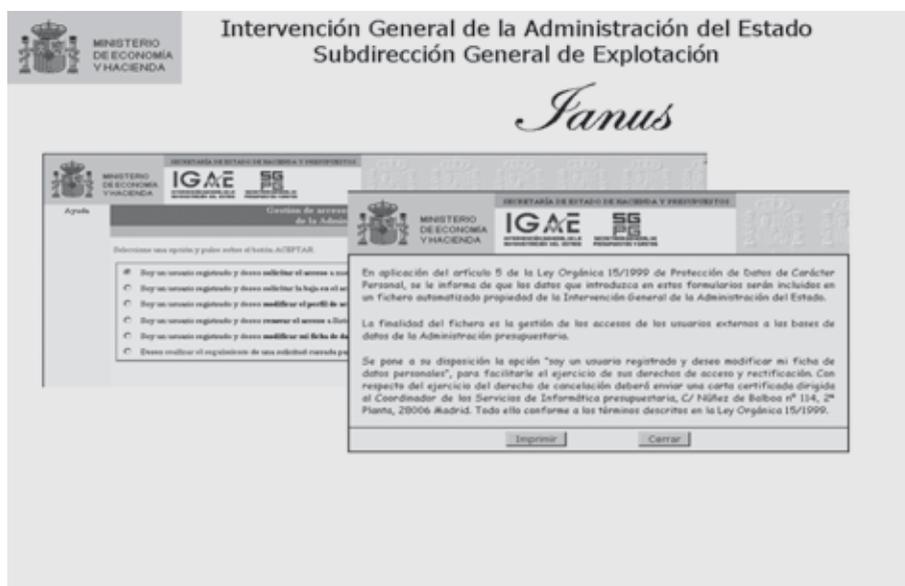
En esta relación se muestra la política de acceso, se indica desde qué tipo de red se permite el acceso y si es necesario disponer de un certificado electrónico reconocido o no.

En el resto de opciones se muestra la oferta de servicios particularizada por el tipo de Centro al que pertenece el usuario.

Cuando un usuario conoce los servicios electrónicos que están a su disposición puede solicitar el acceso a uno o varios mediante esta pantalla de IANUS. No se tiene que preocupar de a quién ha de dirigir la solicitud, en el momento que pulsa el botón enviar se desencadenan automáticamente correos a todos los responsables de los servicios solicitados.



Muy importante es el cumplimiento de la normativa relacionada con el uso de las tecnologías de la información. No obstante, es necesario conciliarlo con el cumplimiento de otras Normas como por ejemplo: la Ley General Presupuestaria, la Ley General Tributaria, la Ley General de la Seguridad Social, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, los Reglamentos que regulan el funcionamiento de los órganos de Gobierno (Congreso y Senado), etc.. A continuación se expone la forma en que se ha dado un paso hacia delante en el cumplimiento de la normativa de protección de datos.



La Ley Orgánica 15/1999 exige el cumplimiento de una gran cantidad de requisitos. Por ejemplo facilitar al ciudadano el ejercicio de los derechos de información, consentimiento, impugnación de valoraciones, acceso, rectificación, cancelación y oposición. Por ello, en la primera pantalla de Janus hay un enlace en el que se le informa de la manera en que puede ejercer esos derechos. Otro requisito destacable es la elaboración y actualización del documento de seguridad, relación actualizada de usuarios que acceden a los ficheros, autorización del responsable del fichero de los accesos, etc.

Dado que cumplir con todos estos requisitos legales supone emplear una gran cantidad de recursos humanos y materiales se ha optado por una estrategia de conjunto que no sólo permita cumplir día a día con la Normativa de Protección de Datos de Ca-

rácter Personal, sino que también permita la mejora continua de la gestión y control de los accesos a los servicios electrónicos de la Administración presupuestaria.

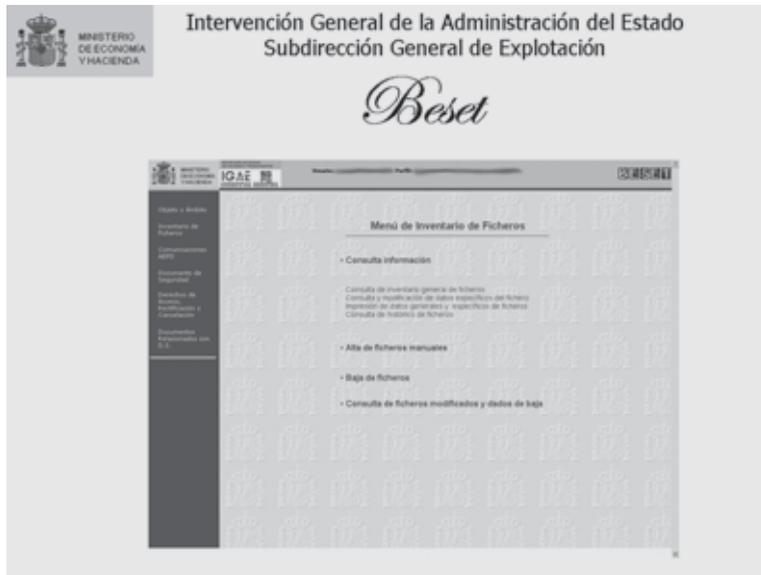


Para facilitar a los responsables de los ficheros y a los encargados de tratamiento las tareas administrativas asociadas a las responsabilidades que les atribuye la Ley 15/1999, se ha desarrollado el sistema de información Beset.

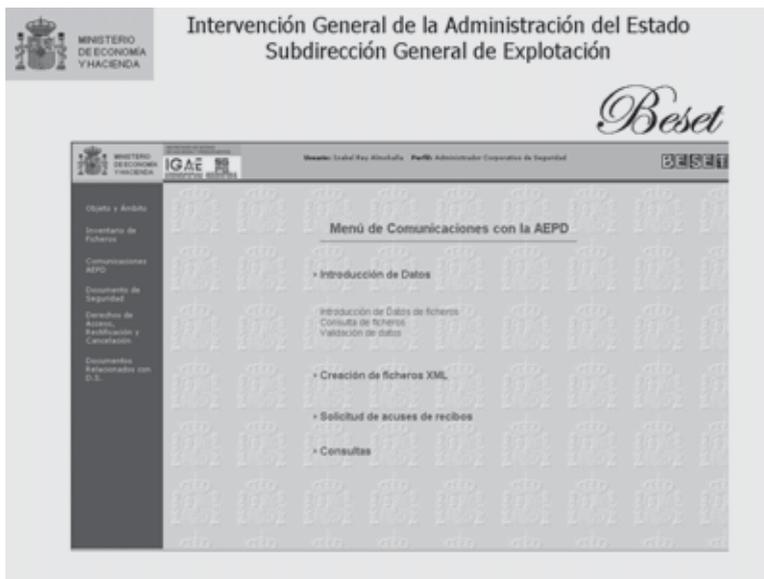
El objeto de este sistema de información es la gestión automatizada del inventario de ficheros con datos de carácter personal, así como la documentación de seguridad exigida en el Real Decreto 994/1999.

*Beset* está formada por los siguientes módulos:

- Gestión del inventario de ficheros.
- Gestión del documento de seguridad.
- Gestión de los derechos de acceso, rectificación y cancelación.
- Gestión de los documentos asociados al documento de seguridad.
- Comunicaciones con la Agencia Española de Protección de Datos.



El módulo “inventario de ficheros” se encarga de gestionar la información concerniente a los ficheros con datos de carácter personal responsabilidad de los centros de la Administración presupuestaria y que son tratados por los sistemas de información o aplicaciones desarrolladas por los servicios de Informática presupuestaria.



La opción “comunicaciones con la AEPD” posibilita la gestión de la documentación para la regularización e inscripción de los ficheros en la AEPD. Este módulo está preparado para enviar por vía telemática la información requerida por la AEPD de forma estándar entre aplicaciones desarrolladas por Organizaciones diferentes, en entornos diferentes. Es decir, facilitando la interoperabilidad.

Nombre del fichero	Finalidad y usos	Personas o colectivos	Procedimiento de registro de datos	Estructura básica	Categoría de datos	Unidad ejecutora	Nivel de seguridad
<input type="checkbox"/> Fichero automatizado de elicitación	Planificación y seguimiento de auditorías y actuaciones de control financiero	Personal funcionario y laboral de la Oficina Nacional de Auditoría del Tesoro de las unidades de control, que participen en actividades de control financiero	Grabación interna a partir de los datos suministrados por el Centro de Auditoría de Planificación	añ. Número de registro de personal, Nombre, Cuentas, Grupo, Puesto, Nivel, Fecha de posesión y fecha de cese del personal auditor	No	Oficina Nacional de Auditoría	Básico
<input type="checkbox"/> Fichero automatizado de TESSO	Planificación, programación y seguimiento de las actuaciones de control en relación con los actividades de formato, vinculadas con la	Personas físicas y jurídicas pertenecientes a subempresas y sucursales, incluidas	Información enviada por los órganos gestores de la Administración, y personas de otros entornos, información para el control de los procedimientos administrativos ordinarios	Datos identificativos de carácter personal: DNI/CIF, Nombre y Apellido, Nacionalidad, Fecha de nacimiento, Municipio, Código postal	No	Oficina Nacional de Auditoría	Medio

La opción “documento de seguridad” permite la consulta, mantenimiento e impresión del documento de seguridad cuyo contenido corresponde al conjunto de normas, instrucciones, medidas y procedimientos que las personas con acceso a los datos de carácter personal tienen que conocer y aplicar para la protección de los mismos, atendiendo a los distintos niveles de seguridad (básico, medio o alto) que les aplica.

Los usuarios de los diferentes perfiles pueden consultar el documento de seguridad permitiendo diferentes personalizaciones, en función de los valores seleccionados en la pantalla anterior:

- Documento completo o por apartados.
- Para un fichero, grupo de ficheros o todos los ficheros de un área de competencia.
- Por niveles de seguridad (básico, medio y alto).

- Con información pública (documento reducido) o con información específica (documento extendido).

**Intervención General de la Administración del Estado**  
Subdirección General de Explotación

*Beset*

Documento de Seguridad • Consulta del documento de Seguridad

**Documento de Seguridad**

Objeto y Ámbito | Funciones Responsables | Recursos Protegidos | Normas y Procedimientos | O. Excepciones

Reservado a Presupuestos | Seguridad Física | S. Inherencias | Desc. Reservas | Procedim. protección datos | Anexos

**1. Objeto y Ámbito de Aplicación del Documento**

**1.1. Introducción**

El artículo 9 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter personal, establece que "el responsable del fichero, y, en su caso, el encargado del tratamiento, deberán adoptar las medidas de índole técnica y organizativa necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están sujetos, ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural".

El Real Decreto 1743/1991, de 11 de junio determina el Reglamento de medidas de seguridad de los ficheros que contengan datos de carácter personal. Dicho Reglamento de seguridad tiene por objeto establecer las medidas de índole técnica y organizativa necesarias para garantizar la seguridad que deben reunir los ficheros, los centros de tratamiento, locales, equipos, sistemas, programas y las personas que intervengan en el tratamiento de los datos de carácter personal.

Para dar cumplimiento a las exigencias de las leyes vigentes de protección de datos y a las recomendaciones de la Agencia Española de Protección de Datos, y adecuar de forma gradual y precisa los Sistemas de Información a las obligaciones que establece la citada Ley, la Secretaría General de Presupuestos y Gastos y de la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante, la Administración presupuestaria), elabora el presente Documento de Seguridad.

El Documento de Seguridad está organizado en secciones que corresponden a los siguientes apartados:

1. Objeto y ámbito de aplicación del documento
2. Responsables de la seguridad de la información, funciones y obligaciones.
3. Recursos protegidos.
4. Medidas, normas y procedimientos de seguridad.
5. Gestión de soporte de información.
6. Respaldo y recuperación de los sistemas de información.
7. Seguridad física.
8. Gestión de incidencias de seguridad.
9. Procedimientos de revisión.
10. Procedim. de la protección de datos y derechos de las personas.
11. Anexos: Cuadro resúmenes de medidas de seguridad, Tabla resúmenes de información asociada al documento de seguridad e inventario de ficheros con datos de carácter personal e Inventario de ficheros con datos de carácter personal.

Los procedimientos y documentos técnicos específicos relacionados en los apartados de este documento han sido desarrollados en documentos independientes y forman parte de la documentación asociada al documento de seguridad (Módulo de documentos asociados a la protección de datos de la Aplicación Beset).

Este Documento de Seguridad es soportado por la aplicación Beset de gestión de seguridad LOPO.

**Intervención General de la Administración del Estado**  
Subdirección General de Explotación

*Beset*

Menú de Derechos de acceso, rectificación y cancelación

- Alta de Registro
- Consulta de Registros
- Consulta de Alertas

La opción “derechos de acceso, rectificación y cancelación” permite la gestión, seguimiento y control de los plazos de ejecución de los derechos ejercidos por los ciudadanos sobre las bases de datos de la Administración presupuestaria, siempre y cuando, almacenen datos de carácter personal.

Este módulo tiene dos partes:

- El registro de los datos de los ciudadanos que han ejercido sus derechos de acceso, rectificación y cancelación, así como, los ficheros implicados.
- Seguimiento y control de los plazos de ejecución.



### Mejora continua

La gestión de la seguridad no se termina nunca. La experiencia permite revisar los resultados obtenidos con objeto de adaptar las tareas realizadas a los cambios en los objetivos de la Administración presupuestaria, necesidades de los usuarios y de los cambios tecnológicos. En esta etapa es en la que nos encontramos en la actualidad.

# **El control en la España de las autonomías: modelos de coordinación y perspectivas de colaboración**

*Moderador:*

*Antonio Fernández Huerta*

*Interventor General de la Seguridad Social*



*Moderador: D. Antonio Fernández Huerta  
Interventor General de la Seguridad Social*

**D**entro de las XVI Jornadas de presupuestación, contabilidad y control público organizadas por la Intervención General de la Administración del Estado, se ha programado la celebración de esta mesa redonda con el tema *El control de la España de las autonomías: modelos de coordinación y perspectivas de colaboración*.

El Estado se organiza territorialmente a través de municipios, provincias y comunidades autónomas, teniendo cada una de estas entidades, según la Constitución Española, autonomía para la gestión de sus propios intereses. Ahora bien, en la propia Constitución Española se establecen una serie de principios que configuran el ejercicio de esta autonomía; en lo que respecta a las comunidades autónomas, tema de esta mesa redonda, la Constitución hace referencia al principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones que se constituyen en comunidades autónomas. También en el texto constitucional hay una serie de disposiciones referentes a la planificación de la actividad económica general que corresponde realizar al Gobierno teniendo en cuenta las previsiones suministradas por las comunidades autónomas para, además de atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional.

Todo esto supone la necesidad de la existencia de un control, así como de una coordinación y colaboración entre todas las entidades que conforman el sector público entendido en un sentido amplio.

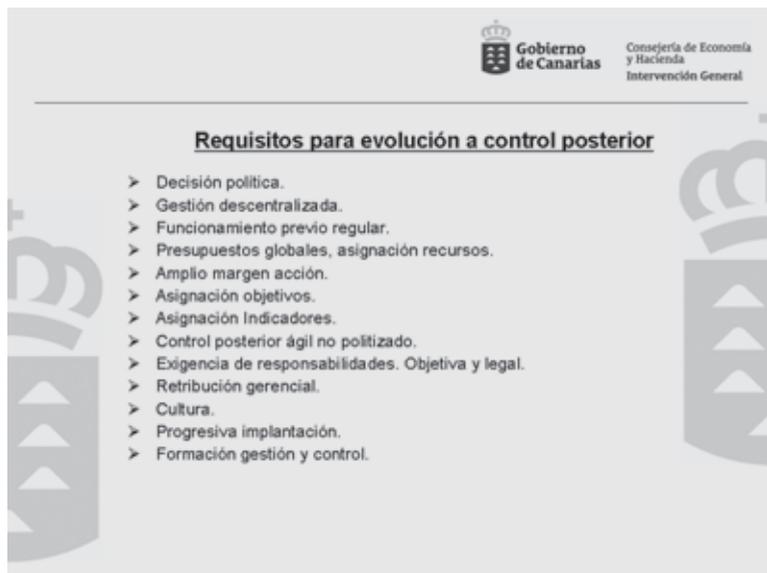
También en la Constitución existen una serie de criterios relativos al control de los órganos de las comunidades autónomas y del ejercicio de las competencias financieras de las mismas. Se han dictado una serie de disposiciones normativas que inciden en el ejercicio de las competencias económico-financieras por parte de las comunidades autónomas como son la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, la Ley complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que respetando la autonomía de las comunidades autónomas tratan de coordinar la actividad económico-financiera de éstas con el resto del sector público.

El tema de esta mesa redonda tiene, a mi juicio, una gran importancia en estos momentos en los que se camina hacia un aumento de las competencias de las comunidades autónomas. La calidad de los ponentes de la mesa, así como el hecho de que desarrollen su actividad profesional en ámbitos distintos dentro de la Administración, dará sin duda una amplia panorámica de por dónde puede discurrir, por un lado, el control en un estado descentralizado como es el nuestro, integrado en la Unión Europea y, por otra parte, por dónde puede discurrir la necesaria e imprescindible cooperación y coordinación entre el propio estado y las comunidades autónomas, así como entre los distintos órganos de control tanto interno como externo, estatales, autonómicos y de la propia comunidad europea.

Para terminar, presentar a los participantes en esta mesa, ponentes con amplia experiencia en distintos ámbitos de la Administración como he comentado, a los que quiero agradecer su participación y colaboración: D. Jesús Velayos Morales, Interventor General de la Comunidad Autónoma de Canarias, D. Pedro Martín Fernández, actualmente Presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León, D. Mario Garcés Sanagustín que es Auditor Nacional Jefe de la Asesoría Jurídica de la ONA de la IGAE, y por último, D. Jesús Lázaro, Director en el Tribunal de Cuentas Europeo.

*D. Jesús Velayos Morales*

*Interventor General del Gobierno de Canarias*



### Beneficios de la coordinación. Obvios

- ✓ Eficacia
- ✓ Fuerza criterio
  - ✓ Economías escala
  - ✓ Reducción de costes
    - ✓ Uniformidad
      - control
      - gestión
- ✓ etc., comparabilidad ...

### Diferentes niveles.

#### Material

- Contabilidad
- Fiscalización
- Subvenciones
- Control Financiero
- Fondos Comunitarios
- Personal

#### Subjetivo interno

- Gestión
- Intervención Delegada
- Servicios centrales
- Control financiero
- Comisión Europea
- Otras Comunidades Autónomas
- IGAE

#### Subjetivo externo

- Tribunal de Cuentas
- Audiencia de Cuentas
- Tribunal de Cuentas Europeo
- OLAF
- Orden Jurisdiccional

**CONTROLADOR**


**Gobierno de Canarias**  
 Consejería de Economía y Hacienda  
 Intervención General

		INTERNO GESTIÓN	INTERNO INDEPENDIENTE	EXTERNO	JURISDICCIONAL	POLITICO
<b>GESTOR</b>	U. E.	Supervisión	OLAF COMISIÓN	Tribunal Cuentas U. E.	Tribunales U. E.	Parlamento Europeo
	Admón. Central	Supervisión	> Inspección de Servicios > D. G. Presupuestos > IGAE > Agencia Evaluación Calidad de Servicios	Tribunal Cuentas U. E.	TRIBUNALES > Constitucional > Contencioso-Administrativo > Penal > Cuentas	Parlamento Nacional
	Admón. Auton.	Supervisión	> Inspección de Servicios > D. G. Presupuestos > IGCA	Tribunal Cuentas Estado y Autonómicos	TRIBUNALES > Constitucional > Contencioso-Administrativo > Penal > Cuentas	Parlamento Autonómico
	Admón. Local	Supervisión	Servicios Calidad Intervención	Tribunal Cuentas Estado y Autonómicos	TRIBUNALES > Constitucional > Contencioso-Administrativo > Penal > Cuentas	Plenos


**Gobierno de Canarias**  
 Consejería de Economía y Hacienda  
 Intervención General

---

**Requisitos modelos integración**

- ✓ Voluntad política.
- ✓ Marco normativo común. Gestión y control.
- ✓ Identificación áreas comunes.
- ✓ Metodología de control común. Normas técnica de auditoria.
- ✓ Confianza.
- ✓ Planificación controles y fechas.
- ✓ Delimitación clara funciones y relaciones.
- ✓ Información fluida reciproca.
- ✓ Acceso papeles de trabajo
- ✓ Comisión seguimiento estable.
- ✓ Control de calidad. Normas auditoria, valorar fiabilidad control interno (INTOSAI)
- ✓ Formación

### **Metodología controles. Definición mínima**

- ✓ Programas de trabajo.
- ✓ Objetivos control.
- ✓ Alcance.
- ✓ Selección muestra.
- ✓ Pruebas a realizar.
- ✓ Documentación a examinar.
- ✓ Soporte evidencias.
- ✓ Formato informe.
- ✓ Criterios opinión. Irregularidad y tratamiento.

### **Modelos de control concurrente**

- Coordinación. Dependencia misma competencia.
- Cooperación. No dependencia. Competencias concurrentes.
- Colaboración. No dependencia.

### Modos orgánicos de integración

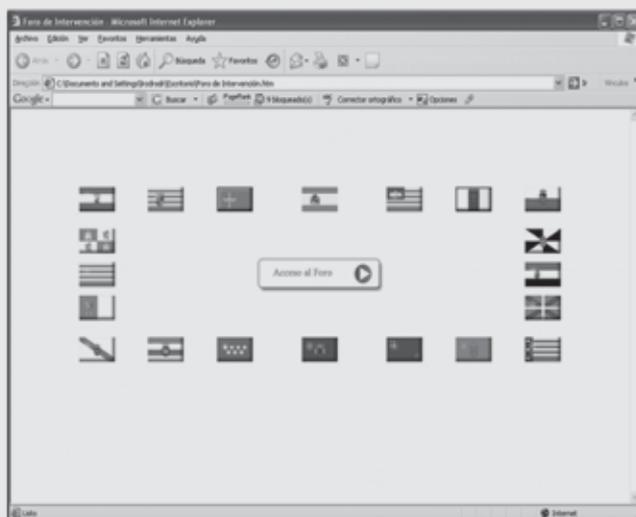
Plena. Agencia Interadministrativa.

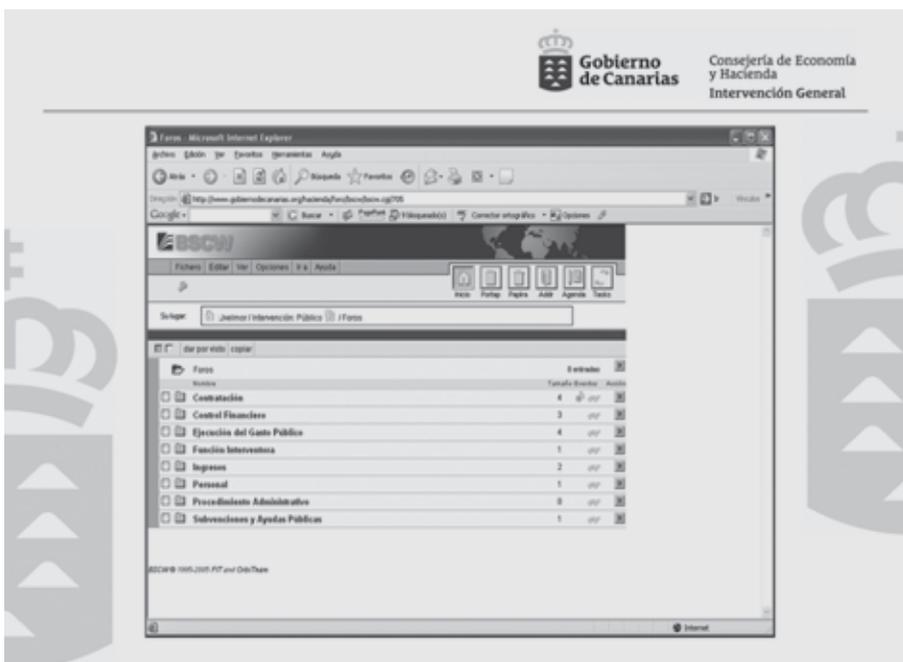
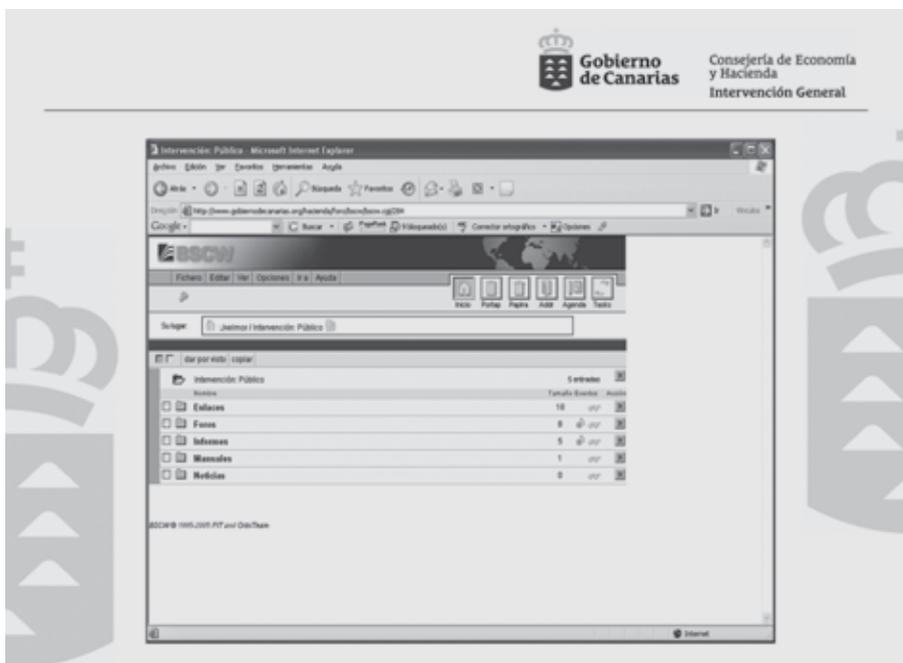
Parcial. Concesiones de coordinación cooperación.

### Modelos coordinación

- ✓ uniformidad normativa
- ✓ jerárquico
- ✓ liderazgo
- ✓ informático
- ✓ formativo
- ✓ cooperativo

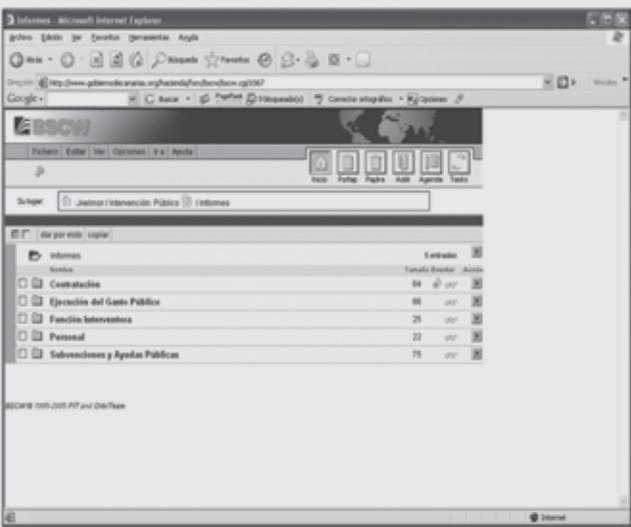
**INTOSAI (3.3):** "Asegurada la eficacia del control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones oportunas y a la cooperación entre la entidad fiscalizadora superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la entidad fiscalizadora superior a un control total".





 **Gobierno de Canarias**  
Consejería de Economía y Hacienda  
Intervención General

---



Nombre	Cantidad	Extracción
Contratación	64	21/2
Ejecución del Gasto Público	66	21/2
Función Interventiva	25	21/2
Personal	22	21/2
Subvenciones y Ayudas Públicas	75	21/2

202208 1000-2007 FF y Ode-Plan

*D. Pedro Martín Fernández*

*Presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León*

**E**n los últimos tiempos, al amparo de las normas de desarrollo constitucional y de los propios Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas se ha producido un profundo y extenso proceso de descentralización política y administrativa que también ha afectado al entorno del control de la gestión de los bienes y derechos de titularidad pública, con la creación en la mayoría de las Comunidades Autónomas de Órganos de Control Externo (OCEX) dependientes de los respectivos Parlamentos e independientes de las Administraciones respectivas, las cuales, a su vez están sometidas al control interno de las Intervenciones Generales u órganos equivalentes, en un modelo que reproduce el existente a nivel estatal.

Más recientemente, y como consecuencia de la integración de España en la Unión Europea, se ha incorporado al ya complejo ámbito de la fiscalización de la gestión económica pública, un nuevo órgano de control externo de carácter supranacional, el Tribunal de Cuentas Europeo, con la función de fiscalizar la legalidad y regularidad de los ingresos y pagos del Presupuesto europeo, así como la buena gestión financiera, a fin de contribuir a la mejora de la administración de los fondos comunitarios y de su transparencia. Se trata de una actividad de asistencia al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea que se refuerza con la obligación de facilitar una *declaración de fiabilidad* de las cuentas de la Comunidad.

### **Relaciones del control interno con el control externo**

La coincidencia, a menudo, de distintos órganos de control e incluso la aplicación de distintas modalidades de control por un mismo órgano debe hacernos reflexionar en la búsqueda de los procedimientos más idóneos para tratar de evitar los posibles solapamientos y duplicidades que pudieran derivarse del ejercicio de esos controles sobre un mismo ente. Si queremos ahorrarnos esfuerzos inútiles en el ejercicio del control y conseguir la realización de actuaciones eficaces y eficientes –principios también exigibles a los órganos de control- es preciso que su ejercicio se desarrolle en un contexto de colaboración de los distintos órganos confluentes.

Una de las primeras dificultades para alcanzar una adecuada relación entre los órganos de control interno y externo surge de la respectiva dependencia de cada uno de ellos con respecto al ente controlado. Si bien los órganos de control interno gozan de plena *autonomía* de las autoridades y entidades cuya gestión fiscalizan, no disponen de *independencia* respecto de tales entes, circunstancia que sí concurre en los órganos de control externo y viene garantizada por su vinculación orgánica al Poder Legislativo. Este hecho es causa de ciertas rigideces en los cauces de relación entre ambos órganos de control, que ponen de manifiesto la necesaria configuración de un marco definido de relaciones interadministrativas que propicie el ejercicio de sus funciones con arreglo a los principios de economía, eficiencia y eficacia.

Con carácter general, el deber de colaboración entre las distintas entidades encuadradas dentro de la administración pública tiene su razón de ser en el *principio de lealtad institucional* implícitamente contemplado en el texto constitucional y que se plasma en varias leyes básicas de distinto ámbito, como la Ley 30/1992, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Sin embargo, las leyes reguladoras del régimen financiero y presupuestario, tanto a nivel estatal, como autonómico y local, se limitan a determinar los plazos y procedimientos de rendición de cuentas a los correspondientes órganos de control externo, pero sin establecer ningún tipo de reglas concretas de colaboración y cooperación. El problema se agudiza si tenemos en cuenta que, en la actualidad, la naturaleza de las técnicas fiscalizadoras utilizadas tanto por los órganos de control interno como externo ha trascendido del clásico control de legalidad para extenderse a un control integral de todas las facetas de la gestión, a los efectos de su evaluación bajo los tan mencionados principios de economía, eficiencia y eficacia. El carácter no reglado de estas actuaciones y la inexistencia de principios homogéneos en su aplicación ponen de manifiesto la necesidad de que los órganos de control, prescindiendo de su origen, dispongan de unas reglas básicas de planificación y funcionamiento, coherentes con los sectores a fiscalizar.

Del examen de la legislación específica reguladora de la actuación de los órganos de control interno y externo se comprueba la escasez de las referencias a la existencia de técnicas de coordinación o colaboración. Únicamente en el aspecto organizativo de algunos de los órganos de control se encuentra algún tipo de iniciativa relacionada con el establecimiento de servicios de estudios y análisis previos de las auditorías o informes de fiscalización realizados por otros órganos implicados en el control, así como la creación, por motivos de agilidad en la gestión administrativa, de unidades

específicas dentro de su estructura orgánica que sirvan de cauce para la recepción y el envío de información y documentación, tratando de conseguir su homogenización. A este respecto, un caso singular en la legislación comparada lo constituye el artículo 16.3 de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, al exigir que *“los reparos formulados en sus informes por los Interventores de las Consejerías, Diputaciones, Corporaciones Locales, Organismos y Empresas Públicas, deberán comunicarse a la Sindicatura de Cuentas a los efectos que procedan”*.

Estas circunstancias deberían conducirnos al hallazgo de unos mecanismos de coordinación a aplicar desde la fase de elaboración de los planes de control a desarrollar por los distintos órganos de control, mediante el previo intercambio y la discusión, en su caso, de los respectivos anteproyectos, en aras a evitar solapamientos y duplicidades innecesarias y costosas tanto desde el punto de vista presupuestario como del de la mala imagen de las instituciones, exigencia de racionalidad que está recogida expresamente en el artículo 3.3 de la DECLARACIÓN DE LIMA, aprobada por el IX Congreso de INTOSAI (octubre de 1977): *“Incumbe a la Entidad Financiera Superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia de los órganos de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizadora Superior a un control total”*.

De la misma época resulta este párrafo del MANUAL DE INTERVENCIÓN DE LAS CUENTAS DEL GOBIERNO EN LOS PAISES EN DESARROLLO (Nueva York, 1978) que, a pesar del tiempo transcurrido, resulta de una sorprendente actualidad: *“Entre las personas que no están versadas en las cuestiones de intervención se echa de ver la tendencia a considerar que las intervenciones internas y externas de cuentas del Gobierno constituyen posiblemente una duplicación de esfuerzos. Una estrecha colaboración entre los dos niveles de intervención evitará que no exista tal duplicidad y dará lugar a una complementación recíproca de ambas a fin de perfeccionar la administración y utilización de los recursos públicos. La colaboración entre los controles internos y externos debiera incluir la planificación, la ejecución de los trabajos, el canje de información y la verificación de las medidas correctivas adoptadas. Esta colaboración reviste particular importancia en lo relativo a la planificación de los programas de intervención. Al principio de cada año debiera transmitirse a la entidad fiscalizadora superior el programa anual de intervenciones externas para evitar la duplicación de actividades de intervención que realiza la dependencia de intervención interna,*

*garantizando al mismo tiempo la cobertura necesaria de intervención con el mínimo total de esfuerzos combinados. Se puede celebrar una reunión a fin de examinar los planes anuales de intervención y cerciorarse de que la cobertura sea adecuada. Las modificaciones importantes de estos planes se deben comunicar y coordinar. Se debe poner cuidado en evitar visitas simultáneas o muy coincidentes a dependencias de la entidad por parte de los equipos de intervención interna y externa.”*

Conforme se establece en el artículo 27.2 de su Ley de Funcionamiento (Ley 7/1988, de 5 de abril) el Tribunal de Cuentas, *“podrá recabar y utilizar para el ejercicio de su función fiscalizadora, los resultados de cualquier función interventora o de control interno que se haya efectuado en las entidades del sector público o los de la fiscalización externa de los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas...”*, posibilidad también contemplada, bien de forma explícita o implícita, en las leyes reguladoras de éstos.

En el mismo sentido, el nuevo *Reglamento Financiero de la Unión Europea* (25.06.2002) indica que la metodología del *TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO* se orientará, aún más, hacia la evaluación de los sistemas de supervisión y control. El Tribunal deberá considerar y utilizar los informes del control interno en el proceso de planificación y ejecución de sus propias fiscalizaciones. Actualmente, se trabaja en la definición de un marco de control integrado comunitario apropiado y satisfactorio así como en las medidas necesarias para su aplicación.

El uso de una metodología común y de idénticos criterios contables por los distintos órganos de control constituye en la actualidad un objetivo a alcanzar, pero sobre el que cada vez se cruzan apuestas más fuertes, como lo demuestran las teóricas construcciones alrededor de lo que ya se conoce como *principio de auditoría única* y viene a coincidir con lo que Ubaldo Nieto de Alba, Presidente del Tribunal de Cuentas, denominó *“integración cooperativa de controles públicos”* en este mismo foro, con motivo de la celebración de las XIII Jornadas.

Ambas ideas abogan por una simplificación de las tareas de control a todos los niveles para conseguir la máxima eficacia y eficiencia en la realización de sus actuaciones, tomando para ello como punto de partida los trabajos que haya podido llevar a cabo otro órgano de control, dejando siempre a salvo, naturalmente, el respeto recíproco a las competencias de cada institución y a su independencia de actuación.

A medida que avancemos en esta dirección, los mecanismos de control tendrán que reducirse de forma que la actual maraña de controles (interno, externo, local, auto-

nómico, estatal y supranacional), deje paso a un nuevo sistema de fiscalización más ágil y sencillo al que se puede llegar por la vía de potenciar sistemas de cooperación eficaces que atiendan más al resultado de la función que al protagonismo de los órganos que participen en ella.

Entre tanto, y con objeto de dar cumplimiento a los principios generales contenidos en la Ley 30/1992, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los órganos de control interno y los correspondientes de control externo, deberían realizar un esfuerzo por desarrollar los mecanismos de coordinación de general aceptación por la doctrina especializada, como son: a) La elaboración coordinada de los planes anuales de actuación mediante el conocimiento previo de los proyectos respectivos y la fijación de posibles prioridades. b) El establecimiento de criterios contables y normas de auditoría de común aplicación. c) El establecimiento del sistema de acceso a los resultados de los trabajos y a los informes de los distintos órganos de control. d) Determinación del procedimiento a seguir en el caso no deseable pero, a veces inevitable, de coincidencia en la realización de controles o auditorías respecto del mismo ente. Por otro lado, la mera posibilidad de que los informes del control interno vayan a ser tomados en consideración por un órgano de control externo estatal o autonómico –una vez comprobada su eficacia operativa-, supone una suerte de apoyo tácito al mismo. No podemos olvidar que los órganos de control interno actúan en la primera línea de defensa de los intereses de la Hacienda Pública. Muchas veces, ante la incompreensión del ente controlado; y siempre, bajo la amenaza legal de una responsabilidad personal y directa de la que carecen los órganos de control externo, cuya función consiste, precisamente, en exigirla, llegado el caso.

### **Relaciones del Tribunal de Cuentas con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas y de éstos entre sí**

El control externo de las cuentas públicas ha experimentado los mismos avatares que el modelo de estructura territorial del Estado previsto en la Constitución Española, la cual no definió ni acotó de forma taxativa lo que hoy se denomina el *Estado de las Autonomías*, sino que constituyó sólo el punto de partida para su configuración territorial. Ésta se ha ido desarrollando a través de cada uno de los Estatutos de Autonomía, norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma donde se contemplan sus competencias y sus instituciones, entre las que se encuentran los OCEX, por más que algunos hayan nacido como consecuencia de una ley de la propia Comunidad, al amparo del artículo 22 de la LOFCA.

A partir de la promulgación de la C.E., la coexistencia sobrevenida del Tribunal de Cuentas y de los OCEX autonómicos ha producido una serie de problemas competenciales que la doctrina del Tribunal Constitucional ha ido delimitando a través de un largo proceso cuyo final puede sintetizarse en la ya acuñada expresión de que el Tribunal de Cuentas, en cuanto a la función fiscalizadora, es el supremo órgano fiscalizador, pero no el único; y, respecto a la función jurisdiccional, es único en su orden, pero no supremo.

En todo caso, el Tribunal Constitucional ha insistido en la idea de que los controles del Tribunal de Cuentas y de los OCEX autonómicos respecto del sector público territorial, no se excluyen sino que coexisten, sin perjuicio de la supremacía de aquél y de la necesidad de articular tal posición hegemónica en materia fiscalizadora, previendo para ello *“técnicas tendentes a reducir a unidad la actuación de uno y otro y a evitar duplicidades innecesarias o disfuncionalidades que serían contrarias a los criterios de eficiencia y economía enunciados en el artículo 31.2 de la Constitución”*. Lo que viene a recomendar el Tribunal Constitucional es, en definitiva, que la actuación fiscalizadora se lleve a cabo con criterios de coordinación y cooperación. A estos efectos, no hay que olvidar que frente al *principio de supremacía* que rige a favor del Tribunal de Cuentas, existe el *principio de autonomía* constitucionalmente garantizado a las Comunidades Autónomas.

El principio de coordinación, como ha reconocido la doctrina, al actuar entre entes dotados de autonomía no puede pretender la uniformidad de acción de los mismos. La coordinación no es un poder general e indeterminado. El propio Tribunal Constitucional ha reconocido que la coordinación no puede servir de pretexto para revivir una relación jerárquica encubierta. En cuanto excepción al principio de autonomía, los mecanismos de coordinación deben hallarse rigurosamente tasados por la norma que los establezca.

Así sucede con los comprendidos en el artículo 29 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas que, resumidamente, contemplan: 1º) El establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización; 2º) La remisión al Tribunal de Cuentas, por parte de los OCEX, de los resultados del examen y censura de las cuentas del sector público autonómico, así como de los Informes o Memorias, mociones o Notas en que se concrete su actividad fiscalizadora; 3º) La facultad del Tribunal de Cuentas de examinar y supervisar tales informes, así como la posibilidad de realizar las ampliaciones y comprobaciones que estime necesarias y la de incorporar sus propias conclusiones, si resultara procedente, a la Memoria anual a remitir a las Cortes Generales.

Finalmente, el citado artículo prevé la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas solicite a los OCEX de las Comunidades Autónomas la práctica de concretas funciones fiscalizadoras, tanto si se refieren al sector público autonómico como estatal. Para algún estudioso de la materia, esta figura, más que una delegación de competencias, supone una encomienda de gestión basada, precisamente, en el principio de coordinación.

Sin perjuicio de que se institucionalicen los mecanismos encaminados a la adopción de criterios y técnicas comunes de fiscalización, parece conveniente contar con una norma legal que articule de forma generalizada las relaciones entre los órganos de control externo para evitar cualquier recelo o pugna competencial. La iniciativa, en este caso, puede partir tanto de las instancias estatales como de las autonómicas, al amparo del artículo 87.2 de la Constitución Española.

A este respecto, existe ya un precedente que ha dado resultados satisfactorios : se trata de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares de las distintas Comunidades Autónomas que se tramitó a instancias de los parlamentos de Andalucía, Aragón y Cataluña, con la finalidad de solventar los problemas de coordinación entre instituciones estatales y autonómicas con competencias concurrentes y la supervisión de la actividad de las administraciones locales.

Siguiendo esta misma línea, sería muy conveniente la creación mediante una ley estatal del “*Consejo Superior de Fiscalización*” como instrumento de coordinación y cooperación entre los distintos órganos de control.

No existiendo, pues, una reserva constitucional en exclusiva a favor del Tribunal de Cuentas respecto de la fiscalización del sector público, resulta oportuno traer a colación el fundamento jurídico 8º de la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 187/1988 el cual puntualiza que “*si bien la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas puede extenderse a todo el sector público, incluidas las corporaciones locales, el ámbito principal y preferente de su ejercicio es la actividad financiera del Estado y del sector público estatal*”.

Con esta aclaración, el Alto Tribunal parece inclinarse por la aplicación al caso del *principio de subsidiariedad*, una regla de gran actualidad puesto que se ha convertido en uno de los principios constitucionales de la integración europea y básico para la regulación del reparto de competencias entre los diferentes niveles de organización pública, sobre todo en el ámbito de las competencias concurrentes y compartidas:

cada nivel de poder no debe tener competencia para realizar sino lo que mejor puede hacer. En virtud del mismo, la Unión intervendrá sólo en el caso de que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central, regional o local. Su objetivo es que los Estados conserven las competencias que están en condiciones de gestionar más eficazmente por sí mismos, transfiriendo a la Comunidad los poderes que no pueden ejercer de manera satisfactoria.

La aplicación de este principio a la actividad fiscalizadora de los órganos de control externo con competencias compartidas, lleva a la conclusión de que, normalmente, su ejercicio debería corresponder al órgano de control más cercano al ente a fiscalizar. En nuestro caso, tratándose de la fiscalización del sector público autonómico o local, sería el correspondiente OCEX autonómico el llamado a realizarla.

Las posturas contradictorias derivadas de la interacción, en el ámbito al que nos estamos refiriendo, de los principios de supremacía y de autonomía reconocidos por la Constitución Española deberían atemperarse, en todo caso, a la luz de un tercer principio, cual es el ya mencionado al principio de esta exposición, de *lealtad institucional*, recogido en la modificación del año 1999 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, más recientemente, en el artículo 183 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003, a tenor del cual la lealtad institucional se respetará “*cuando se observen las obligaciones de información mutua, cooperación, asistencia y respeto a las respectivas competencias, y se ponderen en su ejercicio la totalidad de los intereses públicos implicados*”.

Resulta, pues, necesario desarrollar de una manera flexible los criterios de coordinación y cooperación señalados por el Tribunal Constitucional y recogidos en los artículos 27 y 29 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, tratando de armonizarlos con la normativa reguladora de los diversos Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas puesto que cada uno de ellos depende únicamente de su Poder Legislativo, de la misma forma que el Tribunal de Cuentas depende de las Cortes Generales, sin que, constitucionalmente, exista relación de subordinación o jerarquía entre éstas y los Parlamentos Autonómicos.

Pero así como toda coordinación entraña, según la doctrina del Tribunal Constitucional, un cierto poder de dirección, las relaciones de cooperación se basan en un sistema de mutua confianza y permanente disposición al diálogo, con la finalidad de establecer criterios homogéneos en la terminología a utilizar, así como sobre las nor-

mas técnicas de fiscalización a desarrollar, y la estructura, tipos y forma de presentación de los informes, sin olvidar las acciones formativas comunes y el intercambio de experiencias a través de encuentros, seminarios y jornadas de trabajo sobre las funciones de los órganos de control externo. La cooperación es, por lo tanto, el campo del acuerdo en pie de igualdad, frente a la coordinación que está unida al principio de supremacía. La jurisprudencia constitucional se ha referido también a este deber de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma territorial de organización del Estado establecida por la Constitución Española.

El mejor ejemplo de aplicación del principio de colaboración es el de Alemania, donde rige el principio constitucional del “federalismo cooperativo” que garantiza la absoluta independencia de los diferentes órganos de control externo, de manera que no hay relación de jerarquía ni supremacía entre ellos. Sus relaciones se rigen por el principio de colaboración voluntaria institucionalizado a través de la “Conferencia de Presidentes de los Tribunales de Cuentas Federal y Regionales”.

En España, también ha tenido lugar la creación de órganos específicos de cooperación, como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Consejo Nacional de Universidades y el Consejo Superior de la Función Pública, entre otros. En la propia Ley 30/1992 se contemplan otras fórmulas de cooperación: las conferencias sectoriales, los convenios de colaboración, etc.

A medida que se fueron creando y comenzaron sus actuaciones los diversos OCEX autonómicos se hizo patente la necesidad de establecer, al margen de las previstas en el tan citado artículo 29 de su Ley de Funcionamiento, unas fluidas relaciones con el Tribunal de Cuentas, basadas en la confianza y en la voluntad de diálogo sin imposiciones de nadie. Así nació el 9 de mayo de 1989 la “Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español” tras un acuerdo suscrito en Barcelona por el Presidente del Tribunal de Cuentas y los de los OCEX entonces activos, a cuyo amparo se fueron celebrando diversas reuniones relacionadas con la fiscalización del sector público local, la formación de los auditores, la homogeneización de los informes tanto en su estructura como en sus criterios, etc. En la actualidad, estas reuniones se han reactivado con motivo, principalmente, de la realización por el Tribunal de Cuentas de algunas “fiscalizaciones horizontales” con la colaboración de la totalidad de los OCEX autonómicos en funcionamiento, como la “Fiscalización de la organización, de la actividad económico-financiera y de la gestión del conjunto de las Universidades públicas, ejercicio 2003” y la “Fiscalización

sobre la gestión y control de los recursos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo, ejercicios 2003 y 2004”.

Por otra parte, la colaboración entre los distintos OCEX autonómicos se ha venido realizando bien mediante reuniones periódicas de sus respectivos Presidentes dedicadas al estudio de determinados problemas o proyectos, bien mediante la firma de convenios como el que dio lugar en 1995 a la creación de la revista “Auditoría Pública”, con el objeto de establecer un marco de colaboración estable entre los OCEX de las Comunidades Autónomas que sirva de cauce de comunicación, reflexión y expresión sobre el ámbito de actuación de los mismos y de organización de toda clase de actividades formativas conjuntas.

Así como en la función fiscalizadora la competencia es compartida entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX autonómicos, en la función jurisdiccional el Tribunal de Cuentas tiene una competencia exclusiva y plena en todo el territorio nacional. En este caso, por lo tanto, no existe un conflicto de competencias. Sólo se puede discutir, como ya lo ha hecho profusamente la doctrina, si tal función la realiza mejor el Tribunal de Cuentas o la jurisdicción ordinaria y, también, en el primer caso, su repercusión sobre las actuaciones fiscalizadoras llevadas a cabo por los OCEX y debatidas y aprobadas, previamente, por sus respectivos Parlamentos, con el fin de evitar las situaciones no deseables que actualmente se pueden producir como consecuencia de las facultades revisoras previstas en el artículo 29 de la Ley de Funcionamiento, y su repercusión en los procedimientos de exigencia responsabilidad contable, en el caso de que ambos órganos de control llegaran a conclusiones diferentes.

### **Relaciones con el Tribunal de Cuentas Europeo**

Más complicada resulta la articulación de formas concretas de colaboración entre los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas y el Tribunal de Cuentas Europeo, porque las únicas existentes a nivel oficial son las que corresponden al Tribunal de Cuentas Español, como “*agente de enlace*”, en virtud del Tratado de la Unión Europea, salvo la incorporación, en algún caso, de auditores de los órganos de control externo autonómicos, previa invitación al efecto por parte del Presidente del Tribunal de Cuentas Español, cuya presencia, hoy por hoy, resulta más bien protocolaria.

Sin embargo, aunque se trate de una colaboración más bien informal, parece conveniente no sólo mantenerla sino incrementarla, procurando su institucionalización mediante alguna norma de rango suficiente que dote de la mínima seguridad jurídi-

ca al procedimiento y sirva de base para conseguir un tratamiento homogéneo en esta materia que evite las posibles contradicciones entre los informes elaborados sobre unos mismos hechos por el Tribunal de Cuentas Europeo y por los OCEX autonómicos.

En este sentido, siempre resultará útil y enriquecedora la colaboración que pueda prestarse mediante la organización y participación en foros comunes de intercambio de ideas y de experiencias, como el *Seminario sobre el Tribunal de Cuentas Europeo* que éste viene celebrando anualmente en Luxemburgo para dar a conocer las actividades y métodos de trabajo de la institución, así como los procedimientos de gestión y control de los programas financiados con Fondos Europeos.



*D. Mario Garcés Sanagustín  
Director de Área. Dirección ONA. IGAE.*

## **Técnicas de coordinación del control de la actividad económico-financiera en España**

### **1. Entorno administrativo y coexistencia de controles. Origen de la situación**

**D**urante las últimas tres décadas, en España se han precipitado las transformaciones que han provocado la transición de una organización del poder político centralista y monócrata a otra forma de organización en la que las terminales de la red (Comunidades Autónomas y Entidades Locales) absorben un caudal de funciones y de intervención política que los convierte en agentes preferentes en la gestión de los intereses públicos. Es más, la política de proximidad de las entidades territoriales supone un acercamiento de las formas de gestión al ciudadano que exige redoblar las garantías de que las prestaciones de los servicios públicos se llevan a cabo en condiciones de calidad y eficiencia.

Ahora bien, el proceso de descentralización se ha llevado a cabo de manera asimétrica y por movilizaciones o pulsiones políticas, de tal modo que únicamente ahora se podría empezar a concluir que, casi agotadas las transferencias y consolidada la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en un acervo de doctrina sobre el reparto de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, es posible comenzar a replantear si la estructura administrativa que soporta esta urdimbre política es apta para atender con eficacia las demandas ciudadanas. En un entorno cambiante, como el que se ha vivido en los últimos años, resulta harto difícil reflexionar sobre un escenario estático las ventajas de determinados modelos administrativos, cuando la prioridad estaba situada en la asunción y despliegue de competencias.

Durante este período, la propia Administración ha evolucionado profundamente, y no sólo por el tránsito de una Administración monolítica a una Administración plural y autónoma en cada jurisdicción de gobierno, sino porque las propias entidades y órganos han avanzado hacia fórmulas y técnicas de organización y gestión más mo-

dernas y más participativas. Desde la autonomía de gestión de cada Administración, han nacido nuevas formas de expresión jurídica así como vínculos orgánicos y funcionales entre Administraciones para prestar servicios de interés común.

Una manifestación del cambio, probablemente la más importante, es el nivel de descentralización financiera en España, únicamente parangonable en Europa al existente en Alemania, como queda reflejado en el siguiente cuadro:

### INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA

(En millones de euros)

INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN	2003
Gasto en consumo final de las Administraciones Públicas, descontando Seguridad Social	
• Administración Central	30.706
• Comunidades Autónomas	37.900
• Corporaciones Locales	23.972
Porcentaje de gasto en consumo final de las Administraciones Públicas sobre total de gasto público	
• Administración Central	23.08%
• Comunidades Autónomas	28.49%
• Corporaciones Locales	18.02%
• Seguridad Social	30,41%
Impuestos percibidos por las Administraciones Públicas	
• Administración Central	94.557
• Comunidades Autónomas	54.237
• Corporaciones Locales	22.367

*(Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Ministerio de Economía y Hacienda)*

Ahora bien, en un análisis en perspectiva de este período de transformación, en el que como ha quedado demostrado se ha enfatizado el valor de la descentralización y la desconcentración, principios como el de eficacia o coordinación se han resentido o han operado a un segundo nivel de importancia. De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución, *“la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*, principios motrices íntimamente ligados a los expresados en el artículo 31.2 en relación con el gasto público, al que se le exige realizar *“una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.”*

Una actuación coordinada de los poderes públicos es un presupuesto para una gestión eficaz, desde la autonomía reconocida constitucionalmente. Para ello, las Administraciones Públicas han de operar en una envolvente en la que la asistencia mutua, la codeterminación y la corresponsabilidad permitan avanzar en soluciones idóneas para los problemas de los ciudadanos.

El control de la actividad financiera del sector público no ha sido ajeno a este movimiento, y ha tenido muy diversas manifestaciones:

- La evolución del objeto del control desde la función primigenia del control hasta la implantación de la auditoría pública y de la metaevaluación, importando técnicas que hasta el momento se habían venido desarrollando exclusivamente en el sector empresarial privado.
- El cambio de cultura en las oficinas de control, que obligan a una visión global de la actividad, inspirada no sólo en criterios de legalidad financiera, sino también en razones de eficacia y eficiencia.
- La creación de nuevos órganos de control, desde los Órganos de Control Externo de Comunidades Autónomas a las Intervenciones Generales en éstas o en los grandes municipios.
- La adaptación del control a la vasta tipología de entes y organismos públicos que han aflorado en las distintas Administraciones Públicas.

El control de la actividad económico-financiera es contingente y muta de acuerdo con las condiciones jurídicas y económicas del sector público sobre el que se despliega. Es por ello que, en general, el control no se puede anticipar a la realidad sobre la que

opera, puesto que tiene naturaleza auxiliar y complementaria de la Administración activa. En consecuencia, si las técnicas de cooperación son aún muy incipientes entre las diferentes Administraciones Públicas, la cooperación en materia de control es prácticamente inexistente en aquellos casos en que no está reglada. Cuestión diferente es el supuesto en que los órganos de control componen un sistema como es el caso del control externo o el control jurisdiccional, en cuyo caso, las reglas de conexión de cada actividad están justificadas.

Un primer avance sobre la estructura de control y sus distintas manifestaciones territoriales aparece en el siguiente cuadro, en el que son patentes los cambios experimentados en el control, tanto desde una perspectiva de descentralización del poder político, como desde una perspectiva de integración supranacional en la Unión Europea:

### ORGANIZACIÓN DEL CONTROL EN ESPAÑA

INSTANCIA DE PODER POLÍTICO	CONTROL POLÍTICO	CONTROL EXTERNO (SEUDOPOLÍTICO)	CONTROL JURISDICCIONAL	CONTROL INTERNO
Unión Europea	Consejo/ Parlamento	Tribunal de Cuentas Europeo	Tribunal de Justicia de la Unión Europea/ Tribunales de Justicia ordinarios	Comisión /OLAF
Estado	Cortes Generales	Tribunal de Cuentas	Tribunales de Justicia (jurisdicción contenciosa y penal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervención General de la Administración del Estado</li> <li>• Dirección General de Presupuestos</li> <li>• Inspección de Servicios</li> <li>• Órganos sectoriales de control</li> <li>• Agencia para la Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos</li> </ul>

INSTANCIA DE PODER POLÍTICO	CONTROL POLÍTICO	CONTROL EXTERNO (SEUDOPOLÍTICO)	CONTROL JURISDICCIONAL	CONTROL INTERNO
Comunidades Autónomas	Asambleas Regionales	Tribunal de Cuentas/Órganos de Control Externo	Tribunales de Justicia (jurisdicción contenciosa y penal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervención General de la C.A.</li> <li>• Dirección General de Presupuestos</li> <li>• Órganos sectoriales de control</li> </ul>
Entidades Locales	Pleno de la Entidad Local	Tribunal de Cuentas/Órganos de Control Externo	Tribunales de Justicia (jurisdicción contenciosa y penal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervención de la Entidad Local</li> </ul>

La complejidad de este tejido de órganos de control es visible, asimismo, en el sistema de ordenamientos jurídicos generales y particulares que regulan su ejercicio:

### *SISTEMA DE FUENTES JURÍDICAS DEL CONTROL EN ESPAÑA*

INSTANCIA DE PODER POLÍTICO	CONTROL POLÍTICO	CONTROL EXTERNO (SEUDOPOLÍTICO)	CONTROL JURISDICCIONAL	CONTROL INTERNO
Unión Europea	Derecho constitutivo de la Unión Europea y Derecho derivado	Derecho constitutivo de la Unión Europea y Derecho derivado	Derecho constitutivo de la Unión Europea y Derecho derivado	Derecho constitutivo de la Unión Europea y Derecho derivado
Estado	Constitución y Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado	Constitución, Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas	Constitución, Ley Orgánica del Poder Judicial, legislación penal y legislación procesal	Ley General Presupuestaria, normas de autoorganización y desarrollo de funciones de control

INSTANCIA DE PODER POLÍTICO	CONTROL POLÍTICO	CONTROL EXTERNO (SEUDOPOLÍTICO)	CONTROL JURISDICCIONAL	CONTROL INTERNO
Comunidades Autónomas	Estatuto de Autonomía y Reglamentos de Asambleas Regionales	Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y leyes autonómicas de creación y organización de los Órganos de Control Externo	Constitución, Ley Orgánica del Poder Judicial, legislación penal y legislación procesal	Ley de Finanzas de cada Comunidad Autónoma, normas de autoorganización y desarrollo de funciones de control
Entidades Locales	Ley de Bases de Régimen Local y Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local	Constitución, Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y leyes autonómicas de creación y organización de los Órganos de Control Externo	Constitución, Ley Orgánica del Poder Judicial, legislación penal y legislación procesal	Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales

La primera conclusión del análisis de los cuadros anteriores es que no cabe referirse a la organización del control en España como un Sistema dotado de racionalidad, cohesión y vertebración entre todos sus cuadrantes, sino como una yuxtaposición de órganos de control, de legitimidad jurídica diferente, actuando en general bajo técnicas y procedimientos propios. La condición asistémica del conjunto de esta organización es irresoluble en un plano jurídico, por cuanto el poder de actuación de cada actor emana de una condición o potestad jurídica diferente, pero, en cambio, llama a la reflexión el vacío sobre la articulación de las relaciones interorgánicas mediante otros procedimientos convencionales.

El examen de los cuadros anteriores revela dos conclusiones básicas:

- la primera de ellas, relativa a los órganos responsables del control, es que existe una variedad ostensible de órganos que llevan a cabo funciones de comprobación y evaluación sobre una misma realidad material. Esta constatación no puede presuponer una recomendación de supresión de órganos, por cuanto emanan de fuentes

legitimadoras diferentes, sino que invita a proponer fórmulas de interacción entre los distintos actores que permitan minimizar los costes del control y de la gestión.

- la segunda de ellas, relativa al objeto del control, pone de manifiesto que en el ámbito prioritariamente del control interno existen áreas muy variadas de coexistencia de intereses públicos económico-financieros que denotan la necesidad de articular un sistema uniforme, general y aplicable a todos los agentes de control, que dé coherencia y vigor al conjunto de la actividad controladora.

A tenor de estas evidencias, parece razonable que en los próximos años deban proponerse métodos de control estructurados, que permitan aportar a los agentes todo su potencial como contraste de la actividad económico-financiera del sector público. Para hacer posible este reto, será necesario impulsar tres ámbitos de reformas:

- la **reforma de la organización del control**, mediante un diseño institucional que, salvaguardando la autonomía propia de cada órgano de control interno, permita compartir e intercambiar prioridades, que hagan posible una planificación activa y eficaz de las tareas de comprobación, tanto a escala nacional como a escala regional.
- la **reforma normativa**, mediante la introducción de instrumentos jurídicos que incentiven la actuación coordinada de los agentes de control.
- la **reforma de los procedimientos de actuación**, que garantice la inexistencia de duplicidades, descoordinaciones e ineficiencias, mediante la adopción de procedimientos y metodologías comunes que puedan permitir, en determinados supuestos, la asunción de los resultados de los informes llevados a cabo con sujeción al método general, independientemente de la identidad y dependencia administrativa del agente de control.

La capacidad de adaptación al cambio exige respuestas rápidas, y del éxito de las medidas que se adopten en los próximos años sobre la organización y funcionamiento de los órganos de control dependerá la fortaleza del conjunto del sector público.

## **2. Factores determinantes para el cambio**

La transformación operada en las técnicas de organización y funcionamiento de los intereses públicos invita a reflexionar sobre la adecuación e idoneidad de nuestros

sistemas de gestión y control a una realidad cada vez más compleja, pero simultáneamente y de manera progresiva más transparente y más exigente. Frente a las prácticas administrativas ancladas en la endogamia y en la impermeabilidad de otras Administraciones, es patente cómo se extienden en nuestras organizaciones administrativas otras líneas de actuación que buscan en la coordinación la mejora y optimización del servicio público, reduciendo cuando no eliminando actuaciones superfluas o concomitantes. Como quiera que el control subsigue a la gestión pública, como una herramienta de primera magnitud para preservar el buen funcionamiento de nuestras instituciones, la superación de barreras y condicionantes gravosos facilitará la toma de decisiones, sin merma de la funcionalidad del servicio que el control siempre ha prestado.

Para hacer frente a esta dinámica de cambio, se han de movilizar los instrumentos de respuesta que afectan a diferentes funciones de actividad y, que por lo tanto, requieren un esfuerzo de respuesta importante. Con el fin de enumerar los condicionantes del éxito, cabe resumir en un decálogo los principios motrices que han de acompañar el cambio en el modelo de control, a fin de orientarlo hacia un sistema vertebrado, eficaz y comprensivo de todas sus potencialidades.

#### CONDICIONANTES PARA EL ÉXITO

<b>CONDICIONANTES PARA EL ÉXITO</b>	DETERMINACIÓN POLÍTICA
	TRANSFORMACIÓN CULTURAL
	ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO CONCEPTUAL COMÚN
	VERTEBRACIÓN NORMATIVA
	UNIFICACIÓN METODOLÓGICA
	CAPACITACIÓN PROFESIONAL DE BASE COMÚN
	REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA
	INTERCAMBIO ACTIVO DE INFORMACIÓN
	IDENTIFICACIÓN DE ÁREAS DE ACTIVIDAD DEL CONTROL COMUNES
	IMPACTO COSTE/BENEFICIO

- **determinación política:** los gobiernos deben tomar conciencia activa de la necesidad de colaborar e interactuar con otros gobiernos a escala territorial diferente. Si la codeterminación política y administrativa se está abriendo paso de manera irregular, pero visible, en las formas de gestión pública, los sistemas de control deben acompañar y auxiliar al gestor en la toma de decisiones de valor económico-financiero.
- **transformación cultural:** las estructuras internas de control en España actúan como celdas independientes, con una resistencia variable al cambio, entendido como avance de técnicas y métodos de trabajo. La falta de hábitos de colaboración intraadministrativa añade un factor adicional de obstrucción a una posible apertura hacia formas de cooperación e interactividad. Con tal fin, la transformación de la cultura administrativa del control debe basarse en la constitución de un sistema de incentivos al cambio que hagan atractiva y asumible la cooperación y la colaboración, y eviten la resistencia pasiva del personal.
- **establecimiento de un marco conceptual común:** para avanzar en aplicaciones y técnicas integradoras, es un condicionante previo definir los conceptos de la actividad de control de una forma unívoca y común, de modo que todos los agentes, cuando actúan, se identifiquen con una nomenclatura técnica incuestionable.
- **vertebración normativa:** la creación de un sistema o cuasisistema de control precisa de una actualización y renovación del ordenamiento jurídico, tanto general como especial, que incremente la capacidad de interacción a través de la seguridad y estabilidad que reporta un marco jurídico permanente. La intensidad de la adaptación normativa es variable, en función de la capacidad de intervención de los diferentes agentes, de acuerdo con el sistema de reparto competencial establecido en la Constitución española.
- **unificación metodológica:** la instrumentación de un modelo de control que proceda a la asunción de resultados, formalizable, bilateral o multilateralmente, entre los agentes de control, requiere que para asumir los resultados de los trabajos, el órgano encomendado actúe bajo condiciones de trabajo normalizadas y estandarizadas, en paridad técnica a como se habría producido el control en el caso en el que se hubiera llevado a cabo por parte de la oficina de control de la Administración encomendada.

En un plano de relaciones multilaterales entre diferentes agentes de control dotados de legitimación institucional diferente, la unificación metodológica ha de comprender, entre otros, el establecimiento y aprobación de unas Normas Técnicas comunes y de unos programas de trabajo idénticos cuando el objeto del control sea específico.

- **capacitación profesional de base común:** la cualificación y homologación profesional de los actuarios debe llevarse a cabo conforme a unos principios de acceso a la función y de formación continua comunes, con independencia de la naturaleza del cuerpo o escala a la que se pertenezca, y aceptando, en todo caso, una formación especializada en aquellas materias que, por razón de la especificidad del órgano de adscripción, sean requeridas. Coexisten, por consiguiente, habilidades generales para las que se exigiría un tronco de formación común, y destrezas específicas para las que la formación tendría un sesgo individualizado.
- **reorganización administrativa:** las instancias administrativas de control operan autónomamente, en tanto que han sido creadas para satisfacer funciones adheridas a la Administración sobre la que operan. La interacción de órganos de control exigiría constituir otros esquemas de relaciones orgánicas, más o menos formalizados jurídicamente, que posibilitasen la actuación concurrente de los agentes de control con intereses comunes.
- **intercambio activo de información:** una Administración dinámica y abierta a la colaboración exige una actitud deliberada y decidida de facilitar información a otros agentes de control, para que la planificación y ejecución de los controles se lleve a cabo cohesionadamente.
- **identificación de áreas de actividad del control comunes:** la constatación de la existencia de competencias concurrentes, de procedimientos de cogestión, de funciones de prestación subsidiaria, e incluso, de órganos de composición plural son factores que determinan la necesidad de articular fórmulas vertebrales de cooperación. Adicionalmente, un factor determinante del éxito estriba en priorizar las áreas preferentes de actuación, de tal modo que los resultados redunden en focos de actividad que puedan expresar líneas de mejora en ámbitos sensibles de gestión pública.
- **impacto coste/beneficio:** en la medida en que los resultados de los trabajos de control llevados a cabo de resultas de los esfuerzos de cooperación e integración

sean visibles y aporten beneficios en términos de utilización de recursos públicos, frente a los costes de una gestión del control ineficiente, se crearán incentivos adicionales por parte de todos los elementos del sistema a las estrategias bilaterales o multilaterales de colaboración.

### **3. Perspectivas para la cooperación y la auditoría única**

#### *3.1 Coordinación de órganos de control externo y de control interno*

El punto de partida de la elaboración de cualquier hipótesis sobre coordinación en un marco de relaciones entre los órganos de control externo y los órganos de control interno ha de partir del reconocimiento de que la fuente legitimadora de cada institución es diferente y, en consecuencia, no articulable desde la perspectiva de la integración o fusión orgánica. Sin embargo, este impedimento en origen no obstruye las potenciales vías de comunicación e interacción entre estos órganos de naturaleza diferente, habida cuenta que el objeto de su actividad es coincidente. El mero hecho de que exista coincidencia en el objeto y en el sujeto exige, aunque únicamente sea por razones de optimización de recursos y de eliminación de duplicidades, algunos elementos de cohesión del conjunto en términos de coste/beneficio para el sector público.

Descartada la tesis de una organización del control piramidal sobre la base de una hipotética superioridad funcional de los Órganos de Control Externo, el esquema de relaciones entre los diferentes niveles del control debería vertebrarse en torno al desarrollo de cinco principios-guía: el establecimiento de un marco conceptual común, la capacitación profesional de base común, la unificación metodológica, el intercambio de información sobre controles y la coordinación orgánica estable.

Garantizadas de partida estas condiciones, sería recomendable buscar un medio de cooperación activa permanente que, entre otras virtudes, permitiera elaborar un calendario de actuaciones que evitara duplicidades o recurrencias sobre sujetos u objetos de control, y fundamentalmente, articular normativamente un sistema que permitiera asumir, bajo las premisas consideradas, total o parcialmente los resultados alcanzados por los mismos. Este principio de reciprocidad no supondría alterar, originariamente, la esencia y la naturaleza del control, que residiría indeclinablemente en cada institución, y en cambio, permitiría priorizar objetivos de control, a partir del aprovechamiento de los trabajos realizados por agentes profesionales del control, llevados a cabo a través de técnicas cog-

noscibles, compartidas y permanentemente revisadas por todos los agentes del sistema.

### 3.2. Coordinación del control interno entre diferentes Administraciones Públicas

En la evolución hacia formas integradas de actuación de los órganos de control, se pueden adoptar diferentes estrategias de organización de la colaboración, cuya imposición depende de la capacidad de movilización política de los diferentes poderes públicos. De este modo, para alcanzar esta meta, caben las siguientes técnicas:

#### TÉCNICAS DE INTEGRACIÓN ORGÁNICA DEL CONTROL

MODELOS DE INTEGRACIÓN	SOLUCIONES ORGÁNICAS	INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE CONSTITUCIÓN
Plena	Agencia de control interterritorial	Ley/ convenio-marco de colaboración
Parcial	Comisión común sobre metodología técnica de auditoría	Ley/ convenio-marco de colaboración
	Comisión General de coordinación y cooperación en materia de control	Ley/ convenio-marco de colaboración
	Comisiones de Control "ad hoc"	Convenio de colaboración bilateral o multilateral

- **modelos de integración plena**, de estructura piramidal y jerárquica, basados en la articulación de un modelo en el que los diferentes órganos de control actuaran con un principio único de dirección y de planificación estratégica común. En España este modelo es técnicamente irrealizable por cuanto la fuente legitimadora de la acción del control es de diferente base jurídica, lo que impide, por ejemplo, integrar jurídicamente en un sistema con complitud suficiente los órganos de control externo (de base constitucional o estatutaria) y los órganos de control interno (de base administrativa). Asimismo, entre diferentes Administraciones Públicas, la integración normativa es imposible, toda vez que los órganos de control son estructuras organizativas independientes, constituidas al socaire de decisiones político-administrativas de los gobiernos de los que dependen, con arreglo al régimen jurídico aplicables (estatal, autonómico o local).

En un plano teórico, la resultante de esta hipótesis sería la constitución de una Agencia interterritorial de control interno, que abarcara el conjunto de la actividad económico-financiera del sector público español. Como quiera que el principio de autoorganización administrativa de cada instancia de poder político priva de la posibilidad de que cualquiera de las partes extienda esta fórmula a las otras, a esta solución únicamente se podría llegar mediante la constitución central de la Agencia por parte del Estado, y la posterior adhesión voluntaria por parte del resto de Administraciones territoriales, a partir de la formalización de un convenio de colaboración o de un instrumento jurídico equivalente. Esta opción no representaría, empero, una renuncia por parte de las Administraciones Públicas a sus propios órganos de control sino una alternativa simultánea a la integración en un ente múltiple, conformado por todos los agentes del Sistema público de control.

La imposibilidad de alcanzar un modelo de integración plena no es incompatible con la necesidad de contar con un convenio-marco de colaboración, acordado su contenido entre todos los agentes, que determine las vías de cooperación voluntaria y se encamine en dirección a métodos de auditoría única.

En definitiva, la integración orgánica y funcional únicamente es articulable en sede de una organización administrativa única, cuando coexisten diferentes órganos de control dependientes de diferentes Departamentos o Consejerías con funciones equivalentes o análogas, mediante la vertebración de las terminales del control en un único órgano de dependencia y dirección única.

- **modelos de cooperación parcial**, acordes con un sistema en el que la integración plena es inconcebible, al menos, en el estado actual de evolución del sector público español. La mecánica de la cooperación parcial se puede alcanzar a través de diferentes esquemas de organización, todas ellas formalizables a través de instrumentos jurídicos de colaboración, donde la formalización de un convenio-marco sería la herramienta más adecuada para la expresión de todas las potencialidades de este marco de acción conjunta.

Por lo demás, y en el ámbito de las subvenciones gestionadas, las subvenciones ordinarias y los contratos-programa, en los que la Administración territorial receptora de los fondos es responsable de la gestión directa y, por tanto, de la aplicación financiera de las cantidades recibidas, el sometimiento de estas aplicaciones al control interno propio del receptor relevaría de las exigencias del control a la Administración concedente, sin enervar por ello las condiciones de aceptación de los resultados del trabajo llevado a cabo. Si esta doctrina es asumida por la jurisprudencia del Tribunal Cons-

titucional en materia de subvenciones gestionadas, desde los poderes constituidos hay que avanzar en el impulso de obrar la transformación por la cual las Administraciones beneficiarias o receptoras de los fondos de contratos-programa desarrollasen, prima facie, el control de los recursos empleados. No obstante, la Administración del Estado habría de reservarse una competencia inherente de supervisión, que no supusiera nunca injerencia, así como acceso permanente y actualizado a los trabajos y a los resultados de los informes de control. Esta relación de colaboración especial, a falta de instrumentos normativos que la puedan articular, debería perfeccionarse a través de convenios de colaboración que, siguiendo la fórmula del "contrato de confianza" que a escala comunitaria está impulsando la Comisión Europea, permitieran una sustitución orgánica de la instancia de control.

### *3.3 Coordinación de órganos de control de una misma Administración. El supuesto de la Administración del Estado.*

Aunque pueda resultar paradójico, la coordinación de órganos intraadministrativos reviste una mayor complejidad, habida cuenta que en su origen y en su funcionamiento presentan mayores divergencias que órganos equivalentes de distintas Administraciones Públicas que, sin embargo, emplean técnicas y procedimientos análogos, ya que se inspiran en la instancia general. Aquí, como en el ámbito de la coordinación de los órganos de control externo con los órganos de control interno, son ejes preferentes para el avance hacia formas avanzadas de coordinación: el establecimiento de un marco conceptual común, la capacitación profesional de base común, la unificación metodológica, el intercambio de información sobre controles y la coordinación orgánica estable.

A tal fin, una hipótesis de partida, basada en la organización ministerial de la Administración del Estado, estaría compuesta por las siguientes fases:

- constitución de un órgano de coordinación de control interministerial, que aglutinara a todos los agentes sectoriales y horizontales de control, que tuviera como función la planificación ordenada de actuaciones, y la puesta en común de resultados, con el fin de identificar las prioridades políticas y administrativas que conviertan el control en un instrumento útil y adecuado a las necesidades de cada momento.
- asunción de resultados por parte de cada agente del sistema departamental, en aquellos supuestos en que el control se haya realizado con arreglo a normas de observancia general, acopetadas por todos los integrantes del sistema.

En este supuesto, la actuación de control se proyecta por todas las áreas de actividad pública y, por consiguiente, opera preferentemente en las parcelas propias de la auditoría operativa o de cumplimiento.

En suma, la magnitud del desafío, descrito en los términos de esta ponencia, es muy importante y exige vencer las resistencias al cambio que oponen tanto los poderes públicos como los propios recursos de la organización administrativa. Sin embargo, no han sido inusuales los supuestos en que órganos de prestigio han ido extinguiéndose paulatinamente por su incapacidad de anticiparse a los retos del futuro, considerando que su posición era incuestionable. En España, el control de la actividad económico-financiera, además de una organización o una función administrativa, es la suma de muchas voluntades políticas y personales. La construcción de una nueva forma de entender el control, más cohesionada y más dinámica, exige una forma de afrontar las expectativas del cambio muy diferentes a la forma tradicional de entender el ejercicio de esta función. Por ello, y con independencia del acierto, la oportunidad y la idoneidad de las propuestas que se formulan en este trabajo, susceptibles de presentar otras variantes, lo que se revela indeclinable es la necesidad de buscar alternativas a la situación actual.



*D. Jesús Lázaro Cuenca*

*Director en el Tribunal de Cuentas Europeo*

**E**n esta breve intervención voy a hacer referencia a un sistema integrado de controles y no simplemente a un sistema de auditoría única. Cuando estamos hablando del esquema *single audit* y nos referimos a la opinión del Tribunal de Cuentas Europeo en la materia, olvidamos que el Tribunal lo llamó *single audit* porque era el término acuñado, aunque su opinión versa sobre la necesidad de un sistema integrado de control interno a nivel comunitario que englobe la auditoría y el resto de los controles.

## **Antecedentes**

Permítanme, referirme primero a los antecedentes de la opinión del Tribunal. La opinión surge en función de una necesidad, que apreciaron el Parlamento y el Consejo europeo, de reclamar por parte del control interno una mayor eficacia y eficiencia ante la constatación y reclamación por la mayoría de los estados miembros sobre el excesivo número de controles a los que estaban siendo sometidos y la falta de coordinación de los mismos.

Ya antes de 2002 empieza a haber una determinada utilización por parte de la prensa de determinados países sobre la poca corrección y la importancia de las irregularidades en la gestión de los fondos comunitarios por parte de los estados miembros.

Con posterioridad, el Parlamento expresa que una situación de diez años dando una declaración de fiabilidad negativa, año 2003, con pagos que, a nivel global, presentan errores materiales, no puede mantenerse.

El Tribunal, partiendo de la petición del Parlamento Europeo, analizó los modelos "single audit" existentes y llegó a la conclusión de que no eran modelos aplicables al control de fondos comunitarios.

Ahora, sí llegamos a la conclusión de que era necesaria una reforma del sistema de control interno comunitario, de que existían deficiencias importantes que explicaban que año tras año se diera una declaración negativa.

### **¿Cuales son estas deficiencias?**

En el sistema de control interno comunitario no hay una definición clara de responsabilidades, hay una multiplicidad de intervinientes que van desde la Comisión hasta los ayuntamientos de los distintos estados miembros, pero sin que, en la práctica y concretamente, cada cual tenga definido cuáles son sus objetivos de control y sus obligaciones.

Tampoco existe en la práctica, en todos casos, una estrategia de control coordinado, y no me estoy refiriendo únicamente al control por parte de los estados miembros, sino que esta falta de coordinación en la estrategia de auditoría la encontramos también en las Direcciones Generales de la propia Comisión.

No existe, además, una obligación de tener en cuenta los controles realizados por otros elementos en la cadena de control, tal y como estaba pidiendo el Parlamento Europeo. Pero tampoco existe una obligación de transparencia, de puesta a disposición de los resultados del control realizado, no me refiero a la obligación anual de presentar informes, estoy hablando de resultados de control, de evidencia. Por otra parte la normativa comunitaria es veces complicada, se presta a una diversa interpretación, y puede simplificarse en gran medida.

Además, la seguridad absoluta de que la gestión de los fondos comunitarios es totalmente regular, el funcionamiento de sistemas sin ningún error, lo que el Parlamento Europeo llamaba tolerancia cero, es imposible. Tenemos entonces que hablar de seguridad razonable, definir cuál es el error tolerable teniendo en cuenta los riesgos y llegar, con un esquema coste-beneficio, a la definición de intensidad de control. Entendemos que el control debe definirse basado en estos conceptos; es decir, no se debe controlar más cuando el coste del control añadido supera a los beneficios en la reducción de las ineficacias e ineficiencias o irregularidades, y esto puede suceder en varias de las áreas de control comunitario, en función de los distintos riesgos existentes

### **¿Cuales son las conclusiones y recomendaciones más importantes a las que llega el Tribunal?**

Por todo lo anteriormente expuesto, el Tribunal recomienda un sistema integrado de control interno. Quiero llamar la atención sobre dos temas. Primer tema: el Tribunal específicamente lo que expone en su opinión son condiciones para un sistema integrado de control no solo de auditoría. Segundo: el Tribunal explícitamente excluye el

control externo de este esquema porque, entre otras obligaciones, el control externo tiene que controlar ese sistema de control interno con plena independencia. Ello no implica que el auditor externo no deba, antes que nada, verificar el funcionamiento del sistema de control interno y, en función de ese control de la calidad y del funcionamiento continuado de ese control, graduar las pruebas substantivas a realizar e incluso hacer suyos los resultados de control interno.

Otro elemento esencial es que hay que definir una estrategia de auditoría, definir cuáles son los objetivos del control, cuál el papel y las responsabilidades de cada interviniente. El Tribunal, como ejemplo, propone un modelo que tiene que ser adaptado a cada una de las circunstancias de los estados miembros y distintos ámbitos financieros.

Este modelo tiene un control primario, otro secundario y otro central a nivel nacional, así como una supervisión por parte de la Comisión Europea, y para cada nivel de control se definen también cuáles son sus objetivos.

Para un control primario el objetivo debería ser evitar en la medida de lo posible las irregularidades y errores, lo que debería significar que ese control debería operar primero sobre beneficiarios y en base a técnicas de riesgo.

Un control secundario verificará que el primario opera correctamente, sin repetir los controles del primario, y obteniendo una medida independiente del grado de error. Los estándares internacionales de auditoría, si los aplicamos por analogía, cuando hablan de un control de sistemas, hablan también de una muestra representativa de transacciones. En el control secundario, las pruebas sobre transacciones deberían realizarse en forma aleatoria para medir el error residual de los controles primarios e incidir en los aspectos del control primario que permitan bajar ese error residual.

A nivel central se daría un control global sobre todo el sistema de cada estado miembro. A nivel comunitario, la Comisión supervisaría la calidad de los sistemas en cada estado miembro y adoptaría las medidas adecuadas a dicho nivel.

El Tribunal de Cuentas Europeo y los demás órganos de control externo examinarían el funcionamiento global del sistema a los distintos niveles así como la corrección de las medidas adoptadas. Los resultados del control interno, en caso de funcionamiento efectivo, serían tomados en consideración de acuerdo con estándares internacionales de auditoría.

El modelo comprende la toma en consideración por cada nivel de control de los resultados de los niveles subsecuentes en la cadena de control, evitando repeticiones, pero bajo una efectiva supervisión. Es esta supervisión la que proporciona el valor añadido por cada elemento de la cadena. Su inexistencia implicaría la ausencia de un sistema integrado de controles y su substitución por un sistema de integración de informes, siendo el valor añadido a efectos del sistema de control prácticamente nulo.

No obstante, para una utilización efectiva de los resultados del control a un nivel determinado por otros intervinientes, evitando una duplicación de trabajos, otros elementos aparecen como indispensables.

En primer lugar, los intervinientes en el sistema deben utilizar los mismos o equivalentes estándares de control, proporcionando de esta forma confianza en la validez y pertinencia de la evidencia obtenida y de los resultados de control.

En segundo lugar el sistema ha de ser transparente. Es esta transparencia la que debe guiar la comunicación de resultados. Los controles (y sus resultados) no deben verse como propiedad de quien los realiza ya que se trata de controles comunitarios con la finalidad de mejorar la gestión de las finanzas comunitarias, lo que beneficia a todos los intervinientes.

Un último elemento en las recomendaciones del Tribunal es sentar las bases para analizar los riesgos en las distintas áreas y conocer los costes y los beneficios que el control comporta, como medio para definir la intensidad adecuada del control. Ello es difícil en un sistema como el actual en el que el coste es soportado por los presupuestos nacionales mientras el beneficio afluye al presupuesto comunitario.

### **¿Cuáles han sido las reacciones a lo propuesto por el Tribunal?**

Las Instituciones - Parlamento, Consejo, Comisión Europea - han reaccionado positivamente a esta iniciativa del Tribunal. Estas reacciones han tenido distintos matices y una cierta evolución en el tiempo.

El Parlamento Europeo (Resoluciones de descarga 2003, 2004) incita a la Comisión a que adopte las medidas oportunas con vistas a un sistema de control interno integrado de acuerdo con la opinión del Tribunal. El Parlamento plantea también una asunción de responsabilidades a nivel político a los distintos niveles, (Estados miembros: Ministro de Hacienda; Comisión, Colegio de Comisarios), mediante declaraciones que confirmen la correcta gestión de los fondos comunitarios y los aspectos a mejorar.

El Parlamento, el Consejo y la Comisión incitan asimismo a un mayor protagonismo de los Tribunales de Cuentas nacionales en el control de fondos comunitarios y a una profundización en la colaboración, coordinación y toma en consideración de estos informes por el Tribunal de Cuentas Europea.

El Consejo estima esencial, antes de proceder a nuevas modificaciones legislativas, analizar los aspectos de la legislación aprobada y vigente adecuados para dicha buena gestión o que puedan ser mejorados. Llama la atención sobre la potestad para auto organizarse de los Estados miembros y rechaza la toma de responsabilidad política, reclamando la validez de las declaraciones existentes a nivel operacional. El Parlamento acerca posiciones en este último aspecto y se llega a un cierto consenso con la aprobación de las nuevas perspectivas financieras.

La Comisión establece una “hoja de ruta” para el establecimiento de un sistema integrado de control interno a nivel comunitario, analiza los “gaps” existentes entre la situación actual y las recomendaciones del Tribunal y, finalmente, establece un plan de acción para cubrir dichos gaps, con el objetivo de que el Tribunal pueda, a medio plazo, emitir una declaración de fiabilidad positiva en cuanto a la legalidad y regularidad en la gestión de los fondos comunitarios.

El Tribunal ha seguido de cerca y prestado su colaboración técnica a estas iniciativas que considera positivas. Como órgano de control externo necesita, no obstante, que la puesta en marcha de las medidas anunciadas esté suficientemente avanzada para poder pronunciarse sobre sus resultados.

### **¿Cuáles son las consecuencias para España?**

El Tratado exige ya de los Estados miembros una colaboración con la Comisión para una gestión adecuada y correcta de los fondos comunitarios.

La normativa sectorial (Operaciones estructurales, FEOGA) establece una responsabilización de las autoridades nacionales para la gestión, pago y control de los fondos comunitarios, a nivel de programa operativo (fondos estructurales) y organismo pagador (FEOGA). La nueva normativa en estos ámbitos prevé informes de síntesis a nivel nacional.

Por otra parte las propuestas existentes de modificación del Reglamento financiero plantean y desarrollan el principio de control interno eficiente y eficaz, y determinados

Reglamentos de control (Reglamento 4045/89) disponen una supervisión sobre los controles realizados por una autoridad nacional de control.

Estas obligaciones, - la normativa comunitaria primaria (disposiciones del Tratado) y secundaria (Reglamentos comunitarios) se imponen a la legislación nacional - han de compaginarse con la estructuración del Estado español en Comunidades Autónomas y el esquema competencial que de ello se deriva de acuerdo con la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

No obstante, tenemos no solo una obligación sino también un interés común: la correcta gestión de los fondos comunitarios en nuestro país, en función tanto de objetivos comunitarios como nacionales, dada la finalidad perseguida por dichos fondos y nuestra contribución a su financiación.

La experiencia en nuestro país muestra que los esfuerzos dirigidos exclusivamente a una coordinación y transmisión de información son a veces insuficientes y que necesitan para una mayor eficacia de una colaboración franca entre las distintas Administraciones. Es pienso, a través de esta colaboración, como pueden establecerse mecanismos de supervisión que proporcionen un valor añadido y una garantía a la cadena de controles nacionales en orden a su mayor eficacia.

# Documentos electrónicos en la gestión pública

*Moderador:*

*Luis Pedroche Rojo.*

*Director General de la AEAT.*



Moderador: *D. Luís Pedroche Rojo*  
*Director General de la AEAT*

**E**n la mesa relativa a los *Documentos electrónicos en la gestión pública*, intervendrán tres compañeros que conozco hace algún tiempo y que nos expondrán sus reflexiones en relación con la administración electrónica.

En primer lugar D. Juan Antonio Martínez Menéndez, compañero de la Intervención General, licenciado en Derecho y que ha ocupado distintos puestos en la Intervención General de la Administración del Estado. Actualmente es Interventor Regional de Madrid y Delegado de Economía y Hacienda. Su trabajo en los diferentes puestos y su labor docente le acreditan como conocedor de la materia que hoy vamos a tratar.

En segundo lugar intervendrá D. Miguel Azorín-Albiñana López, licenciado en Informática, funcionario del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado y que ha ocupado en este ámbito de las tecnologías y sistemas distintos puestos en el Ministerio de Economía y Hacienda. Posee además una dilatada experiencia académica en distintas universidades. Actualmente es Subdirector de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Por último, el tercer ponente, D. José Aurelio García Martín, Inspector de Hacienda, que en su dilatada vida profesional ha ocupado distintos puestos desde Inspector General de Servicios del Ministerio de Hacienda, Director de la Agencia, Director de gran número de departamentos en la Agencia, y que actualmente es Inspector de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda.

Sin más dilación, agradeciendo a todos ellos su participación, damos comienzo a esta mesa de trabajo.



*D. Juan Antonio Martínez Menéndez*  
*Interventor Regional de Madrid*

**D**ocumento en sentido genérico es un escrito a través del cual se exterioriza una idea. Si dicho documento está firmado, la firma permite imputar el contenido de dicho documento a la persona firmante. Se presume el conocimiento y la conformidad del firmante con la totalidad del contenido que figura en el documento.

Los documentos así entendidos surgen como un medio que permite acreditar determinados hechos o actos jurídicos en otro tiempo o lugar. De hecho en nuestro código civil se trata los documentos dentro del capítulo relativo a la prueba de las obligaciones. Este medio consiste o consistía en describir por escrito el hecho acaecido o el acto o negocio que ya se había celebrado o que se celebraba en ese momento. Al final del documento se firmaba por quienes lo hubieran otorgado o por el que daba fe del acto o contrato celebrado, precisamente para acreditar su celebración o que los hechos habían transcurrido como en el documento se describían. En consecuencia, tenemos los siguientes elementos, forma escrita como único modo de hacer que perdure unos hechos ocurridos en un momento determinado y la firma como garantía que de efectivamente ocurrieron así.

Ahora bien, el desarrollo tecnológico producido en los últimos cien años determina que el documento tal y como se conocía pierda algo de su sentido. Para que “perdure un hecho” ya no es preciso describirlo por escrito sino que basta fotografiarlo, grabarlo si es sonoro, o bien hacer una película.

Porque ¿qué describe más fielmente un juicio? ¿La descripción que hace el secretario judicial, que es el funcionario habilitado para dar fe del mismo, o su grabación? Parece que la grabación. Claro que hay una diferencia, que es precisamente la función que cumple la firma del en este caso el fedatario público, que es el secretario judicial, y es que el acta del juicio firmada por el secretario garantiza que los hechos ocurrieron tal y como se describen en el acta, aunque la descripción no sea muy correcta, mientras que la grabación se ha podido manipular. Pero si se pudiera garan-

tizar técnicamente que no ha sufrido ninguna manipulación fraudulenta la grabación, ¿qué sentido tendría la figura del secretario en el juicio?

En el mismo sentido, más próximo a nosotros tenemos el ejemplo del certificado de existencia de crédito. ¿Qué es lo que le da garantía a este documento, la firma que ahora es manuscrita y pudiera ser electrónica del Jefe de contabilidad o la validación mecánica que figura ahora en el documento en papel?

Con esta introducción quiero poner de manifiesto que, en la actualidad, quizás no es preciso para poder acreditar un hecho que éste se encuentre descrito en un documento, salvo que a este término se le dé un sentido muy amplio, y que el mismo esté firmado, en el sentido de imputar a una persona el contenido de dicho documento, como garantía de autenticidad de los datos que consten en el mismo.

Sin embargo, nuestra Ley de Firma Electrónica describe el documento electrónico en términos, que podríamos decir, similares al documento en papel, sin más que cambiar el medio técnico por el que se crea y se firma el mismo.

Así, el apartado 5 del Art. 3 de esta Ley dice que es documento electrónico el redactado en soporte electrónico que incorpore datos que estén firmados electrónicamente, y los apartados posteriores de este artículo establecen una distinción entre documentos públicos, administrativos y privados para establecer la equivalencia con los correspondientes documentos en papel y establecer los distintos efectos en juicio del documento electrónico, modificando incluso a estos efectos la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En términos similares se pronuncia el apartado 1º del artículo 6 del Real Decreto 263/1996, aunque estableciéndolo en términos más generales, cuando dice que “los documentos emitidos por los órganos y entidades del ámbito de la Administración General del Estado y por los particulares en sus relaciones con aquellos, que hayan sido producidos por medios electrónicos, informáticos y telemáticos en soportes de cualquier naturaleza serán válidos siempre que quede acreditada su integridad, conservación y la *identidad del autor*, así como la *autenticidad de su voluntad*, mediante la existencia de códigos u otros sistemas de identificación.”

En definitiva, me da la impresión que se intenta establecer un mimetismo entre el documento y la firma electrónica y sus correspondientes en papel con el fin de intentar dar un impulso a la gestión electrónica y esto en mi opinión tiene una ventaja fundamental, que es cultural. Las resistencias a la gestión electrónica por parte de aquellos que tengan que utilizarla serán menores en la medida que ésta sea lo más

similar posible a la actual forma de gestión en papel. Si queremos que algo se utilice es preciso que se comprenda y esa comprensión siempre será más fácil si la nueva herramienta no difiere mucho de la que veníamos utilizando hasta ahora.

A estos efectos es conveniente distinguir el documento electrónico, que lo que requiere es que los datos estén en formato electrónico y firmado de este modo, de los documentos que en su origen puedan ser electrónicos pero que se presentan en papel, y cuya garantía de autenticidad se obtiene por un sistema distinto del de su firma, manual o electrónica, porque éstos últimos son documentos en papel y, por lo tanto, no se le aplica las normas relativas a los documentos electrónicos. En efecto, de igual modo que pueden existir copias electrónicas de documentos en papel, a la inversa pueden existir copias en papel de documentos electrónicos. Cada uno, como es lógico, sigue el régimen del soporte en el que se encuentren.

Así, en los certificados telemáticos previstos en el Art. 14 del Real Decreto 263/1999 son documentos electrónicos si figuran en el expediente en este tipo de formato dado que el apartado primero de este artículo establece que contendrán la firma electrónica de la autoridad competente para su expedición. Por el contrario, si se hace uso de la posibilidad prevista en el apartado 4 de este artículo y su contenido se imprime en soporte papel, será un documento en este tipo de soporte. Obsérvese que en este supuesto la validez del certificado no se realiza verificando la firma a través del prescriptor de servicios de certificación, sino mediante un “código de verificación generado electrónicamente que permita en su caso contrastar su autenticidad accediendo por medios telemáticos a los archivos del órgano u organismo emisor”

En la medida que nuestra Ley vincula la existencia del documento electrónico a su firma electrónica, su desarrollo dependerá de la extensión de esta firma, en especial, de la firma electrónica reconocida, al ser aquella a la que la Ley le reconoce unos mayores efectos.

A este respecto, una primera cuestión que se plantea es si la Administración puede exigir en sus relaciones con los particulares un determinado tipo de firma electrónica, por ejemplo la firma reconocida. En principio, parece que sí, puesto que el art. 4º de la Ley de Firma Electrónica establece que las Administraciones públicas, con el objeto de salvaguardar las garantías en cada procedimiento, podrán establecer condiciones adicionales a la utilización de la firma electrónica, y estas condiciones adicionales, además de que tienen que hacer referencia a las características específicas de la aplicación de que se trate, sólo tienen como limitación que sean objetivas,

proporcionadas, transparentes y no discriminatorias y no obstaculizar la prestación de servicios de certificación.

Cuestión diferente es que parece que no se puede exigir un determinado tipo de firma electrónica a un documento donde conste cualquier relación jurídica entre particulares y que, por la razones que sean, finalmente se aporten a la Administración en el marco de un procedimiento administrativo, imaginemos un contrato privado suscrito con firma electrónica. Todo ello, sin perjuicio del valor probatorio que puedan tener esos documentos de conformidad con lo establecido en el apartado 8 del art. 3 de la Ley de Firma Electrónica y el art. 326 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que deberá ser apreciada por los órganos instructores del procedimiento.

Además de la firma electrónica, el desarrollo del documento electrónico depende de la existencia de un sistema específico de comunicación y almacenamiento para este tipo de documentos.

Las comunicaciones de los ciudadanos con las distintas Administraciones se realizan a través de los registros habilitados para recibir solicitudes de éstos. El registro es la puerta de entrada de las comunicaciones en la dirección ciudadano-Administración. En sentido inverso la comunicación Administración-ciudadano se realiza por la vía de las notificaciones. Las comunicaciones entre los distintos órganos de las Administraciones públicas se realiza mediante comunicaciones y registros internos de los distintos órganos, que no suele tener efectos jurídicos fuera de la Administración, excepto por lo que se refiere al computo del silencio administrativo.

Una vez presentada una solicitud y remitida al órgano competente o bien iniciado un procedimiento de oficio, el expediente, es decir la documentación de ese procedimiento, cuando está formado por documentos en papel se encuentra en una determinada ubicación física, generalmente las dependencias del órgano instructor del expediente. Este expediente puede ser consultado por los ciudadanos en dicha dependencia, se remite, es decir viaja, a otros órganos de la Administración con motivo de la emisión de informes, de dictar la resolución que concluya dicho procedimiento, como consecuencia de la tramitación de recursos administrativos o judiciales, etc. Asimismo, cuando algún extremo del expediente tiene que surtir efectos en otro procedimiento, se libran testimonios o certificaciones de dicho extremo, etc.

En definitiva, el expediente es la forma de almacenar los documentos que reflejan las distintas actuaciones que se han realizado en el marco de un procedimiento administrativo y ese expediente necesariamente tiene que encontrarse en una ubicación

física y si se quiere que produzca efectos en otro lugar, o se remite el mismo, caso de la interposición de un recurso o se expide otro documento sobre la base de los que existen en el expediente, una copia.

Existe otra forma de almacenar determinados actos de un procedimiento administrativo, que es mediante la inscripción de los mismos en un registro, para tener un acceso más ordenado y seguro que se obtendría accediendo a los distintos expedientes.

En consecuencia para que el documento electrónico tenga virtualidad es preciso establecer nuevos sistemas de comunicación y almacenamiento.

Por lo que se refiere al primero de ellos, el art. 3.1. del Real Decreto 209/2003 ha introducido una serie de artículos en el Real Decreto 772/1999, reglamentando los registros telemáticos.

Así, y tal y como venimos comentando, aunque según el apartado primero del artículo 6 en relación con el mismo apartado del artículo 4 del citado Real Decreto 263/1996 se puede utilizar el documento electrónico en cualquier actuación administrativa siempre que quede acreditada la integridad, conservación, identidad del autor, así como la autenticidad de su voluntad, lo cierto es que para que sea operativo es preciso que exista en relación con ese procedimiento un registro telemático, tenga o no esa denominación.

Es decir, si un particular confecciona y firma un documento electrónicamente, requiere que lo pueda presentar del mismo modo, puesto que en otro caso, parece que no tendría interés para éste presentarlo en soporte informático.

Ahora bien, los registros telemáticos en primer lugar se tienen que crear y, una vez creados, no son admisibles para todos los procedimientos sino sólo para los tramites y procedimientos que se especifiquen en su norma de creación (Art. 16 apartado 1 del Real Decreto 772/1999, en la redacción del Real Decreto 209/2003), de tal modo que si se presentan solicitudes, escritos y comunicaciones que no estén incluidas en la norma de creación del registro telemático, su presentación no produce ningún efecto.

Por otro lado, el mismo Real Decreto ha introducido una modificación en el Real Decreto 263/1996, para posibilitar las notificaciones telemáticas. El problema es que establece la voluntariedad de este sistema de notificaciones para los particulares, con lo cual no es previsible que tenga un desarrollo importante, salvo que se esta-

blezca como condición a los particulares para los procedimientos que se inicien por el interesado de forma telemática.

El sistema consiste en el establecimiento de una dirección única para todas las posibles notificaciones a practicar por la Administración General del Estado y sus organismos públicos. El sistema de notificación deberá acreditar las fechas y horas en las que se produzca la recepción de la notificación en la dirección electrónica del interesado y el acceso de éste a dicha información, de tal modo que si no accede transcurridos diez días desde que se ha recibido en la dirección electrónica la notificación se entenderá rechazada.

El documento electrónico a diferencia del documento en papel es accesible desde distintas ubicaciones sin necesidad de que el mismo viaje o se realicen copias del mismo. En puridad no existen copias electrónicas de documentos electrónicos o no tienen sentido, porque si se realiza una copia de un documento electrónico es tan original como dicho documento y no es preciso que un funcionario autorice esa llamémosle copia.

Estas posibilidades que tiene el documento electrónico requieren un almacenamiento específico de este tipo de documentos de acuerdo con su naturaleza, distinto que el sistema que se utiliza con el documento en papel. Es decir, no tiene ninguna lógica que el documento electrónico se almacene en un CD o soporte similar que se ubique conjuntamente con el expediente en papel, pues le hace perder las ventajas de esta tecnología.

Además, este almacenamiento es más complejo que el que se realiza en papel, puesto que este soporte es directamente legible por el ciudadano, mientras que el documento en soporte electrónico requiere de la ayuda de aplicaciones y medios electrónicos tanto para su creación como para su lectura posterior y estas aplicaciones, por lo que la conservación se tiene que referir, no tanto al soporte donde estén los datos como sería el documento en papel, como al conjunto tanto de datos como aplicaciones que permitan recuperar la información en cualquier momento. Siendo la conservación del soporte originario donde se conservan los datos lo irrelevante.

Dos últimas cuestiones para concluir. La utilización de documentos electrónicos, curiosamente, producirá una mayor seguridad en la firma de los documentos. En efecto, en el documento en papel la firma no se comprueba porque se le da una determinada protección a la apariencia que genera el documento firmado. Por el contrario, en el documento electrónico, tal y como lo venimos entendiendo, dicha apariencia no

existe. Sin embargo, por otro lado la comprobación de la firma es más sencilla que en el documento en papel. Estas dos circunstancias, unidas a la novedad de la figura, hacen que se sea más riguroso en la comprobación de la firma electrónica, de tal manera que lo que antes no se comprobaba ahora parece que no hacerlo es incurrir en una grave irregularidad.

Por otra parte durante una primera etapa que quizás se alargue bastante van a existir procedimientos con documentos en papel y documentos electrónicos, lo que va a generar una mayor complejidad del expediente, realmente existirán dos expedientes, uno electrónico y otro en papel, lo que repercutirá en el gestor inmediato del mismo y, seguramente, genere rechazo a la utilización de documentos electrónicos.



*D. Miguel Azorín-Albiñana López*

*S. G. de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.*

*Mº de Industria, Turismo y Comercio.*

## **El expediente electrónico en la gestión de las ayudas públicas**

### **1. Introducción**

**E**n esta ponencia se va a exponer el concepto de expediente electrónico en la gestión de las ayudas públicas, y para ello se comenzará analizando el concepto de documento, para abordar su evolución hacia el documento electrónico. Se expondrán los requisitos que debe cumplir para ser considerado como tal, su validez y eficacia; se detallarán sus características y se resumirán los tipos y formatos tanto de los soportes y como los de la firma electrónica.

Llegados a este punto, se desarrollará el concepto de expediente electrónico, los requisitos que debe reunir, las distintas técnicas empleadas para su creación, así como los mecanismos de puesta a disposición de los diferentes órganos de la Administración. Como conclusión se finalizará con la presentación del sistema de expedientes electrónicos para la tramitación y gestión de las ayudas públicas que convoca el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC).

### **2. El documento electrónico**

¿Qué es un documento? La Real Academia Española lo define como “un escrito en el que constan datos fidedignos o susceptibles de ser empleados como tales, para probar algo”.

Esta definición hace referencia a un soporte, el papel, y una idea de permanencia en el tiempo de los datos que en el se incluyen.

En un sentido más amplio, podemos definir el documento como el testimonio de un ser humano que se puede presentar de diversas formas: hablada o escrita, en imá-

genes o mediante sonido, de forma gráfica o alfanumérica y recogida en un soporte, bien sea material, analógico o digital.

La norma UNE-ISO 15489-1 al hablar de documento se refiere a una información u objeto que se puede ser tratado como una unidad.

El inglés dispone de tres palabras diferentes para designar a los documentos: document, records y archives.

En primer lugar, document que equivale a documento en su sentido genérico, como mera información registrada. En segundo lugar records y archives designan de manera específica aquellos documentos en un significado genérico producidos como prueba y reflejo de las actividades de la organización que los ha creado, reservando el empleo de archives a los documentos de carácter histórico.<sup>7</sup>

Hay otras múltiples acepciones de la palabra documento, pero entre las citadas hay diferencias semánticas y determinadas coincidencias. La primera de ellas hace referencia a un escrito en el que constan datos fidedignos, y la segunda habla de una información u objeto registrado. De ambas definiciones se infiere que un documento contiene datos o información y que ambos necesitan un soporte para su almacenamiento.

El documento electrónico es un tipo de documento especial definido en el artículo 3.5 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, como “el redactado en soporte electrónico que incorpore datos que estén firmados electrónicamente”.

“Redactado en soporte electrónico” lo podemos interpretar en el sentido amplio, es decir el creado, almacenado o guardado en soporte electrónico. Por este motivo podemos afirmar que cualquier fichero de audio, video, texto o cualquier otro tipo de información gráfica, alfanumérica, analógica o digital almacenada en soporte electrónico, cumple con el primer requisito para ser considerado un documento electrónico. Estamos hablando de ficheros electrónicos.

Pero la segunda afirmación “qué incorpore datos que estén firmados electrónicamente”, no la cumple la mayoría de los archivos electrónico que se crean.

Llegados a este punto, la pregunta que nos debemos realizar es si un documento generado con un procesador de textos o una hoja de cálculo es un documento electróni-

---

<sup>7</sup> Norma UNE-ISO 15489-1. 3. Términos y definiciones. 3.10 Documento.

co o es simplemente un fichero electrónico. La respuesta, a tenor de lo establecido en artículo 3.5 de la Ley 59/2003 es que no es un documento electrónico. Es solamente un fichero electrónico.

En la definición del documento electrónico, el legislador ha llevado la definición tradicional del documento. “El documento no puede definirse exclusivamente por su contenido, cómo la expresión de un pensamiento humano con relevancia jurídica. El documento tiene un autor y por tanto es una “res signata”: no es la cosa, ni es el signo. Es la cosa signada, es el objeto sobre el cual el hombre ha obrado. El documento se nos presenta así como una cosa, una realidad del mundo exterior, constituida por una materia y una grafía artificialmente incorporada a ella.”<sup>8</sup>

Por otra parte, la citada Ley 59/2003, regula la firma electrónica, su eficacia jurídica y la prestación de servicios de certificación.

La firma electrónica se define en el artículo 3.1 de la Ley 59/2003 como “el conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con aquellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante”.

Además, en el artículo 3.2 de la Ley 59/2003 se establece que la “firma electrónica avanzada es la firma electrónica que permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio ulterior a los datos firmados, que está vinculada al firmante de manera única a los datos a que se refiere y que ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control”.

Por último, el artículo 3.3 de la Ley 59/2003 considera como “firma electrónica reconocida a la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y generado mediante un dispositivo seguro de creación de firma”.

Es decir, hay tres tipos de firma electrónica: la firma electrónica o firma electrónica básica o normal; la firma electrónica avanzada y la firma electrónica reconocida. No es el momento de analizar las características de cada una de ellas ni diferencias existentes. Pero en este contexto y siempre que me refiera a la firma electrónica, me estaré refiriendo a la firma electrónica reconocida.

En cuanto a la eficacia jurídica de la firma electrónica el artículo 3.4 de la Ley 59/2003 establece que “la firma electrónica reconocida tendrá respecto a los datos consigna-

---

<sup>8</sup> Rodríguez Adrados, Antonio. Firma electrónica y documento electrónico. Madrid 2004.

dos en forma electrónica el mismo calor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel". Es decir, tiene el mismo valor que la firma manuscrita.

En resumen, podemos afirmar que un documento electrónico es aquél que se redacta en un soporte electrónico y que incorpora datos que estén firmados electrónicamente y por ello, goza de las siguientes características:

- Integridad. Asegura que el mensaje leído o recibido es idéntico al mensaje enviado o generado, e incorpora mecanismos para poder detectar cualquier cambio o manipulación de los documentos originales.
- Autenticidad. Garantiza al emisor de los mensajes.
- No repudio. Incorpora procedimientos que permite asegurar, frente a la negativa del firmante, que solamente el firmante es el que ha podido firmar el mensaje y por ello el remitente no podrá repudiar el mensaje enviado.
- Confidencialidad. Dispone de procedimientos complementarios de encriptación de los documentos firmados garantizando que solamente la persona a la que va dirigido el mensaje puede leerlo.

Es más, se podría decir que los documentos firmados electrónicamente tienen una mayor eficacia de los documentos firmados en papel. Esta afirmación se sustenta en lo siguiente:

- Si el documento público electrónico no se impugna, su valor es igual a los documentos en soporte papel y por tanto, dan prueba plena del hecho, acto o estado de las cosas que documente, de la fecha en que se produce esa documentación y de la identidad de los fedatarios y demás personas que, en su caso, intervengan en ella (art. 319. de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y si es un documento administrativo electrónico, se presumen válidos y eficaces y son inmediatamente ejecutivos. Si es un documento electrónico privado, tienen fuerza de Ley entre las partes contratantes (art. 1091 del Código Civil).
- Si el documento electrónico se impugna en juicio, hace prueba plena, previa comprobación judicial que el prestador de servicios de certificación cumple con sus obligaciones. Es decir, no se precisa la intervención de peritos calígrafos para dictaminar sobre la integridad del documento, la autenticidad del mismo y la identidad del firmante.

Pues bien, de la misma forma que la firma manuscrita en los documentos oficiales que realizan los funcionarios no es más que un signo por medio del cual se manifiesta la voluntad en relación con un determinado asunto, la firma electrónica reconocida, es otro medio electrónico, otro signo, por el cual también se puede manifestar la voluntad de los firmantes.

En lo relativo al soporte de los documentos, es necesario tener presente que hasta el descubrimiento del fonógrafo, el soporte ha sido siempre el papel. Pero a lo largo de la historia se han utilizado otros soportes de información como las tablillas de barro cocido, las de madera enceradas, el papiro, o el pergamino, lo que nos permite establecer que la materia de la que se va a formar el documento puede ser tan variada como permitan los adelantos de la ciencia y de la técnica, y por ello también se deben admitir los llamados documentos electrónicos como verdaderos documentos.

El artículo 8 del Real Decreto 263/1996, de 16 febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, establece que se podrán almacenar por medios o en soportes electrónicos, informáticos o telemáticos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas y, los que hayan sido producidos por estas técnicas; podrán conservarse en soportes de esta naturaleza, en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo.

El acceso a estos documentos electrónicos se regirá por lo dispuesto en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Reforzando las afirmaciones realizadas anteriormente, en lo relativo al soporte de los documentos, en el artículo 3.8 de la Ley 59/2003, se establece que “el soporte en que se hallen los datos firmados electrónicamente será admisible como prueba documental en juicio”.

Estas afirmaciones y la modificación del artículo 326 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, dan validez plena y eficacia al documento electrónico con independencia del soporte de dicho documento.

### ***3. El documento electrónico visto como una clase de documento especial***

Los documentos electrónicos, a diferencia de los originales en papel, no pueden ser leídos directamente por las personas. Es necesario que se utilice un programa infor-

mático capaz de interpretarlo y mostrar su contenido en pantalla o en una impresora de forma que puedan ser reconocidos como tales por los seres humanos.

Por este motivo, dichos documentos, se consideran especiales al presentar características diferenciadas a los soportados en papel.

Un documento electrónico puede pasar de un soporte a otro y el documento no cambia.

Si hablamos de documentos electrónicos, no debemos referirnos a originales y a copias. Tenemos que usar el concepto de pluralidad de originales o clones ya que la copia no puede distinguirse del original. Tal vez por este motivo, los documentos electrónicos son vistos con recelo por determinados colectivos que dan fe pública mediante la expedición de copias en papel ya que dicha expedición de está sujeta a determinados aranceles.

En cuanto a los tipos de documentos electrónicos, el artículo 3.6 de la citada Ley 59/2003, establece tres tipos: los documentos públicos, firmados electrónicamente por funcionarios que tengan legalmente atribuida la facultad de dar fe pública judicial, notarial o administrativa; los documentos expedidos y firmados electrónicamente por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones y los documentos privados.

Los funcionarios y empleados públicos de los diferentes Organismos Públicos que firman documentos electrónicos así como los ciudadanos y empresas o sus representantes que utilizan los registros telemáticos de las Administraciones Públicas para presentar escritos y comunicaciones o cumplimentar formularios, utilizan certificados electrónicos reconocidos y por ello, al firmar documentos electrónicos, los firman con firma electrónica avanzada.

Cualquier auditoria de los documentos electrónicos generados de esta forma permite realizar una identificación plena del firmante y comprobar al mismo tiempo la integridad y autenticidad de los documentos firmados.

Pero estos documentos que tienen su origen en soporte electrónico a veces es necesario trasladar una copia a papel para su estudio o tramitación y en el momento de elaborar la copia un empleado público deberá obtener un testimonio de dicho original y responsabilizarse de que es una copia auténtica del documento electrónico.

También hay otro tipo de documentos electrónicos que aun cuando su origen es el papel, es necesario convertirlos a formato electrónico, mediante un proceso de di-

gitalización y compulsión electrónica<sup>9</sup> de acuerdo con un procedimiento establecido, para integrarlos en el expediente electrónico.

Asimismo, la norma ISO 15489-1:2001 regula la gestión de documentos que producen las organizaciones, públicas y privadas con fines internos y externos.

La norma UNE-ISO 15489-1:2006 (idéntica a la norma ISO 15489-1:2001) pretende dar solución a la gran mayoría de los problemas que se plantean en la gestión de los documentos. En la citada norma se analiza el tratamiento de los documentos y plantea su gestión como un conjunto integrado de procesos que van desde la creación hasta el almacenamiento y conservación, pasando por la clasificación, transmisión, evaluación y uso que se hace de los mismos. Es decir, contempla el ciclo de vida del documento.

Pues bien, esta norma no se adentra en la definición del documento electrónico ni en los requisitos que deben reunir. Establece que las políticas, procedimientos y prácticas de gestión de documentos deben producir documentos fidedignos que reúnan las características de autenticidad, fiabilidad, integridad y disponibilidad, pero no define el documento electrónico como lo hace la Ley 59/2003.

#### **4. El expediente electrónico**

El “conjunto de todos los papeles correspondientes a un asunto o negocio”, es una de las acepciones que la Real Academia Española da a la palabra “expediente”.

Pero, por otra parte, la Norma Internacional General Archivística<sup>10</sup> define al expediente como una unidad organizada de documentos de archivo reunidos, bien por el productor para su uso corriente, bien durante el proceso de organización archivística, y que se refieren al mismo tema, actividad o asunto.

Pero cuando hablamos coloquialmente de expediente, nos estamos refiriendo a un conjunto de documentos, secuencialmente ordenados, que se corresponden con las diversas actuaciones y manifestaciones de los que intervienen en el proceso y en su resolución.

---

<sup>9</sup> XML Advanced Electronic Signatures (XAdES) W3C Note 20 february 2003.

<sup>10</sup> ISAG (G) Norma Internacional de Descripción Archivística- Comité de Normas de Descripción. Estocolmo septiembre 1999.

El expediente tiene un ciclo de vida y precisamente el avance en ese ciclo de vida coincide con el avance del procedimiento administrativo que lo sustenta, de forma que los documentos que se van incorporando al mismo, tienen como finalidad la de comprobar que se cumplen con los trámites y requisitos establecidos en los procedimientos y que con posterioridad van servir como elementos decisorios para la resolución de los mismos.

La diferencia entre un expediente en papel y otro electrónico es el soporte sobre el que se almacena la información y los medios utilizados para su creación, conservación, almacenamiento y manipulación de los documentos electrónicos.

La máquina de escribir, las carpetas de cartulina para agrupar los documentos en papel, los archivadores donde se almacena y clasifican los documentos y los asientos manuales en libros de registro, han sido sustituidos por equipos, sistemas y procedimientos electrónicos, informáticos y telemáticos que crean, almacenan y procesan documentos electrónicos.

Luego un expediente electrónico es un conjunto de documentos electrónicos, firmados electrónicamente, secuencialmente ordenados y categorizados, que se corresponden a las diversas actuaciones o manifestaciones realizadas sobre un determinado tema o asunto.

### ***5. El Real Decreto 686/2005, de 10 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 2188/1999, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado***

Si hablamos de documentos electrónicos debemos referirnos al Real Decreto 686/2005, de 10 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 2188/1999 y a las Resoluciones de 28 de noviembre de 2005, de la IGAE, por la que se aprueba la aplicación IRIS y el procedimiento para la tramitación de documentos contables en soporte fichero.

De la exposición de motivos del citado Real Decreto, se destaca por una parte la referencia que hace a la necesidad de adaptar las normas reguladoras de la función interventora, con el fin de incorporar la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos y por otra, el establecimiento de las condiciones que han de reunir los documentos electrónicos para que se les reconozca el mismo valor que los formalizados en soporte papel.

La redacción final de este Real Decreto fue consensuada entre los Ministerios de Economía y Hacienda y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en los aspectos referentes a la remisión del expediente a la Intervención a través de sistemas informáticos, al uso de la firma electrónica y a la utilización del estándar ETSI TS 101 903.

Durante la tramitación del Real Decreto, ambos Ministerios intercambiaron documentos con el fin de acercar posturas y obtener un texto de consenso. Lo que le preocupaba al MITYC es que se quisiera regular mediante este Real Decreto lo que ya estaba establecido en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, incluso aunque fuese solamente a los efectos de la función interventora, o que se quisiera prescindir de lo ya regulado en otros Reales Decretos, como el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos.

Al final hubo acuerdo en la utilización del formato estándar ETSI TS 101 903 para generar y firmar de documentos electrónicos. Por caminos diferentes la IGAE y el MITYC llegaron a la misma conclusión. Para la firma de los documentos electrónicos debería utilizarse el estándar ETSI TS 101 903, en su versión v.1.2.2, formato al que nos referiremos con posterioridad como XAdES.

La IGAE ha desarrollado utilidades que permiten la generación y verificación de documentos electrónicos basados en XAdES, utilidades que están a disposición de los ciudadanos y empresas a través de su página Web.

Por su parte, el MITYC, también ha desarrollado diferentes utilidades, puestas también a disposición de ciudadanos y empresas en su página web, que permite generar y verificar documentos electrónicos.

Dichas utilidades han sido desarrolladas en entornos y lenguajes diferentes, unas en sistemas abiertos y en JAVA y otras en entorno Microsoft con tecnología .NET.

Los desarrollos, aún partiendo de caminos diferentes y para cubrir necesidades distintas, han llegado a poner en explotación programas que firman o verifican documentos electrónicos.

Hoy por hoy, el formato XAdES es el formato básico de referencia para generar documentos electrónicos ya que los documentos electrónicos generados por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio pueden ser leídos, tramitados y auditados por los sistemas de información desarrollados por la IGAE y viceversa.

Por tanto, son intercambiables e interoperables. Es decir, un documento electrónico generado por cualquiera de los dos organismos puede ser procesado, visualizado y auditado por el otro.

Esta interoperabilidad de los documentos, que se pretende extender al resto de los organismos de la Administración, va a permitir que los documentos electrónicos generados por el nuevo sistema de gestión de ayudas públicas puedan ser auditados y firmados electrónicamente por la IGAE.

Por otra parte, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), pionera en nuestro país en la utilización de la firma electrónica y en la puesta a disposición de ciudadanos y empresas de procedimientos telemáticos, ha puesto en servicio un sistema de recepción y tramitación de la factura electrónica (e-factura), cuyo formato empiezan a ofrecer diversos prestadores de servicios que venden soluciones empaquetadas de contabilidad y facturación.

El desarrollo, implantación y consolidación de la factura electrónica está contribuyendo de forma decisiva al desarrollo del comercio electrónico y, como era de esperar, la AEAT está liderando casi en solitario la implantación de la factura electrónica.

No obstante, el MITYC quiere poner su grano de arena para impulsar la e-factura. Por una parte, se ha convocado una línea de ayudas denominada "Promoción de factura electrónica entre las PYMES", por valor de 25 millones de euros. Por otra, el Ministerio se ha comprometido, mediante la Orden ITC/352/2006, de 14 de Febrero, a aceptar las facturas electrónicas que nos presenten los beneficiarios para justificar las ayudas recibidas.

La e-factura, está en formato XML-Signature y esperamos que en los próximos meses la AEAT evolucione hacia XAdES, con lo cual habría una compatibilidad plena entre los documentos electrónicos producidos por la AEAT, la IGAE y el MITYC.

## **6. El formato ETSI TS 101 903. v.1.2.2 - XAdES-BES<sup>11</sup>**

¿Por qué se ha insistido tanto el formato XAdES a lo largo de la ponencia? La respuesta es que dicho formato se adapta a la definición que hace la Ley 59/2003 del documento electrónico y por la idea que representa un el fichero autocontenido generado mediante este formato.

---

<sup>11</sup> XML Advanced Electronic Signaturas (XAdES) W3C Note 20 february 2003.

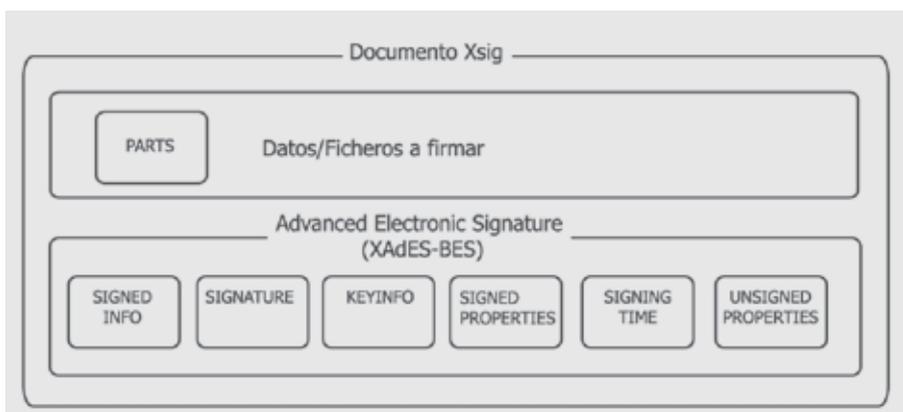
El formato XAdES puede crear un documento electrónico en un solo fichero en el que están embebidos los documento originales a firmar; los algoritmos utilizados en el proceso de firma (conversión a base 64, hash's y firmas); los certificados que se han utilizado para firmar los documentos, la fecha de firma del documento, etc.

Además, admite la posibilidad de incluir firmas anidadas y, una vez creado y firmado el documento, se puede auditar su contenido garantizando la integridad y autenticidad de los documentos firmados y la identidad de los firmantes así como cualquier otro dato relevante incluido.

Además a firma electrónica avanzada XAdES supone una mejora sobre el estándar de XmlSignature ya que añade nuevos elementos que incorporan la funcionalidad del no-repudio al documento electrónico.

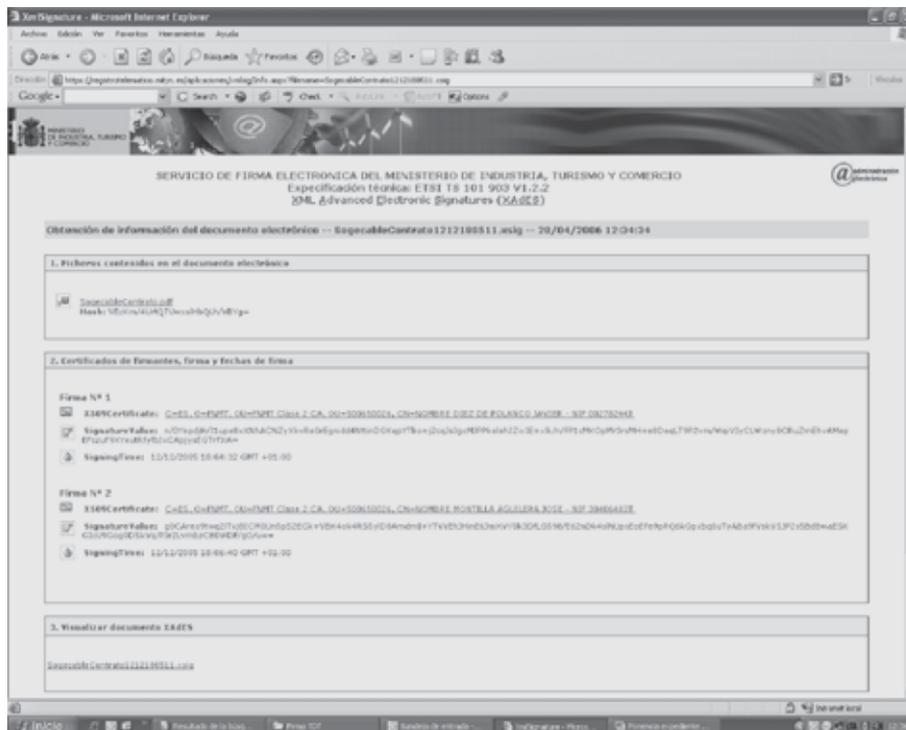
La especificación XAdES permite la generación de documentos que son válidos durante largos periodos de tiempo al incluir elementos que impiden que una de las partes implicadas en el proceso de firma niegue la autenticidad o integridad de un documento firmado.

La estructura de los datos es la siguiente:



Si se dispone de un certificado electrónico reconocido se puede acceder a documentación técnica del formato ETSI TS 101 903. v.1.2.2 además de poder generar y visualizar el contenido de un documento electrónico XAdES, accediendo a la siguiente dirección:

<https://registrotelematico.mityc.es/aplicaciones/xmlsig/menu.aspx>



### ***7. La Orden ITC/352/2006, de 14 de febrero, por la que se aprueban medidas para la transparencia, innovación y gestión telemática de las ayudas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio***

En la exposición de motivos de la Orden ITC/352/2006, se establece que la gestión de las ayudas públicas se va a regir por los principios generales de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por el Gobierno y eficiencia en la asignación, gestión y utilización de los recursos públicos.

Para conseguir estos objetivos, se ha diseñado sistema de información, basado en la utilización intensiva de las TIC, revisando los procedimientos de gestión con el fin de unificar documentos y trámites de las diferentes convocatorias, reduciendo y armonizando plazos en cada una de las fases del procedimiento, en especial la fase de va-

loración de solicitudes, al objeto simplificar procesos y acortar los plazos empleados en al resolución de los expedientes.

Se han establecido nuevas líneas de actuación que van desde la creación de un Registro de Entidades que realizan actividades de I+D con el fin de evitar la presentación, en sucesivas convocatorias, de escrituras, apoderamientos, balances, número y categoría de empleados, certificaciones, etc., hasta la puesta en servicio del expediente electrónico para la gestión de las ayudas públicas, pasando a poner a disposición de los solicitantes un nuevo sistema de información basado en un CRM multicanal, así como la elaboración de cuadros de mando para el seguimiento de la ejecución, planificación y toma de decisiones.

Pero si esta Orden destaca por algo, es por un compromiso de transparencia y mejora de gestión que adquiere el Ministerio con los administrados. Se ha adquirido el compromiso, para este año y los sucesivos, de publicar en enero de cada ejercicio económico el Plan anual de las ayudas públicas del Departamento y de sus Organismos Públicos, que en todo caso incluirán una fecha cierta de convocatoria por cada una de las ayudas, las diferentes modalidades y el importe asignado.

A su vez, se ha reducido el plazo de resolución de los expedientes de las ayudas en más de 30 días en relación con los plazos existentes en años anteriores.

### ***8. El Proyecto de Orden Ministerial sobre utilización del procedimiento telemático para la compulsión electrónica de documentos en el ámbito del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio***

Desde el comienzo de la legislatura, en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio se ha adoptado el criterio de aplicar, en todo lo posible, los procedimientos telemáticos en todas sus actividades, como prueban la Orden ITC/3928/2004, de 12 de noviembre, por la que se crea un registro telemático en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y la Orden ITC/352/2006, de 14 de febrero, por la que se aprueban medidas para la transparencia, innovación y gestión telemática de las ayudas públicas convocadas, citada anteriormente.

En consecuencia, puede decirse que en todos los ámbitos y órganos responsables se han introducido los cambios normativos necesarios para impulsar la utilización de los procedimientos telemáticos, quedando ahora su adopción por los órganos gestores.

Sin embargo, con el fin de hacer plenamente operativas las posibilidades contenidas en las normas anteriores, es necesario ordenar el aspecto de la compulsión electrónica de documentos, que permitirá la creación de expedientes electrónicos y la tramitación telemática integral de los procedimientos, ya que muchos expedientes incluyen entre la documentación aportada, documentos en papel de los que difícilmente el ciudadano dispone en formato electrónico.

La compulsión electrónica de documentos es un procedimiento seguro de digitalización de la documentación de originales en papel que produce una copia electrónica del documento original, utilizando para ello la firma electrónica reconocida de un funcionario o empleado público del Ministerio o de alguno de sus organismos públicos dependientes, que es la que garantiza la identidad de los contenidos del documento original y de la copia electrónica.

Para realizar la compulsión electrónica se digitalizan los documentos originales en papel a compulsar, produciendo un fichero en formato pdf que se muestra en la pantalla del ordenador con la imagen obtenida. Una vez cotejada la imagen del documento original en papel con el mostrado en la pantalla del ordenador, se procede a la firma de la copia electrónica mediante la utilización de la firma electrónica reconocida del funcionario o empleado público que realice la compulsión, lo que garantiza la identidad de los contenidos del documento original y de la copia. A la copia compulsada se le añadirá un localizador universal del documento, así como la fecha y hora de la compulsión y la identificación del firmante.

Los documentos originales, una vez compulsados electrónicamente, se devuelven a los interesados o a los que los presentaron y tienen la misma validez que el documento original en el procedimiento concreto de que se trate, ajustándose a lo previsto en el artículo 8.3 del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.

Además se almacenarán utilizando el formato XML-Advanced Electronic Signatures (XAAdES), especificación técnica ETSI TS 101 903 v1.2.2 (2004-04).

Una vez publicada la Orden ministerial procederemos a actuar según lo establecido en la misma, compulsando electrónicamente cualquier documento en papel para transformarlo a documentos electrónicos e incorporarlos a los expedientes electrónicos.

La tramitación de la Orden Ministerial está muy avanzada y presumiblemente se publicará antes de finalizar mes de abril<sup>12</sup>.

### **9. El modelo de expediente electrónico para la tramitación y gestión de las ayudas públicas**

La función interventora se configura en la Ley General Presupuestaria, como un control previo de legalidad en virtud del cual la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) tiene competencia para examinar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores para asegurar conformidad con las disposiciones aplicables a cada caso.

El Ministerio de Industria Turismo y Comercio ha puesto en marcha un nuevo sistema de gestión de ayudas basado en expedientes electrónicos. El expediente electrónico va a ser el eje de la gestión de la totalidad de los procedimientos de ayudas.

Las ayudas públicas, convocadas que para el año 2006 suponen un total de 2.228 millones de euros. Se realizan en 20 convocatorias diferentes agrupadas en cuatro grandes sectores: Apoyo a la I+D+i; Reindustrialización y apoyo a zonas o sectores en dificultades; Acceso a la Sociedad de la Información y Modernización sectores y PYMES.

Para que se puedan hacer una idea de la gestión de las ayudas públicas, la tramitación de un expediente pasa por 4 fases: ADMISIÓN DE LAS SOLICITUDES, EVALUACIÓN, TRAMITACIÓN Y SEGUIMIENTO EJECUTIVO.

Para cada una de las 20 convocatorias de este año, se va a crear un expediente electrónico que incorpore al menos 15 documentos electrónicos que van desde el proyecto inicial de la Orden de Bases y Convocatoria a los informes de la Secretaría General Técnica, Abogacía del Estado e IGAE, los textos definitivos publicados en el BOE, los documentos contables RC y A, las listas de los comité de valoración, las actas de comité de valoración y las listas de concesión de las ayudas.

---

<sup>12</sup> La Orden ITC/1475/2006, de 11 de mayo, sobre utilización del procedimiento de compulsión de documentos en el ámbito del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio fue publicada el martes 16 de mayo de 2006.

Por cada una de las solicitudes de ayudas se va a crear un expediente electrónico que incorpore más de 90 documentos diferentes, que se agrupan en las 4 fases citadas anteriormente y que van desde la solicitud presentada por medios telemáticos hasta el posible recurso de reposición ante la denegación de la solicitud.

De esos 90 documentos que forman el expediente, el solicitante o posible beneficiario debe presentar 36 documentos diferentes, a saber: solicitud de las ayudas, escrituras, apoderamientos, memoria del proyecto, aceptación/renuncia de ayuda, alegaciones ante la aceptación o denegación provisional, certificado de exención de garantías, contrato o convenio entre los participantes en el proyecto si es en cooperación, subcontrataciones si las hubiere, informe del ROAC que garantice la devolución del préstamo, en su caso, solicitudes de ampliación de plazos, renuncia parcial o total de la ayuda concedida, resguardo de constitución de garantías, si procede, alegaciones fuera de plazo, certificado de asunción de deuda por parte de entidad de crédito, declaración de otras ayudas recibidas para este mismo proyecto, facturas justificativas, documentos de pago, .etc.

La IGAE puede examinar la totalidad de los documentos que conforman el expediente electrónico, en el ejercicio de la función interventora, pero en especial interviene y verifica 24 documentos que van desde los certificados de exención de garantías, certificados emitidos por la AEAT y la Seguridad Social, (certificados que por cierto y hasta la fecha no acepta en formato electrónico), documentos contables AD 220, D300C, D300P en sus distintas versiones y OK, así como propuesta de compromiso de gasto, propuesta de revocación, resguardo de constitución de garantías, etc.

Los gestores elaboran y tramitan los 54 documentos diferentes como actas de los comités de valoración, informes de evaluación, comunicaciones diversas con los solicitantes, etc.

Mientras no cambie la normativa, se va a tener que tramitar los 90 documentos diferentes, pero se va a intentar que todos los documentos que formen parte del expediente estén en formato electrónico.

Para ello el ministerio se va a apoyar en el conjunto de medidas establecidas en el citado Real Decreto 686/2005, de 10 de junio y las Resoluciones de 28 de noviembre de 2005, de la IGAE, por la que se aprueban la aplicación IRIS y el procedimiento para la tramitación de documentos contables en soporte fichero.

Con este panorama descrito, se justifican los esfuerzos que se están haciendo para incentivar la presentación telemática de solicitudes y de cualquier tipo de documen-

tación asociada a las mismas con independencia de la fase del procedimiento; el esfuerzo realizado en sistematizar y simplificar los procedimientos administrativos; la necesidad de creación del Registro de Entidades que realizan actividades de I+D+i con el fin de aligerar la presentación de solicitudes; la elaboración de la Orden Ministerial para compulsa electrónica de documentos que todavía puedan venir en papel, para transformarlos en documentos electrónicos, y el resto de medidas que están implícitas en la Orden .

### **10. El modelo de requisitos MoReq de requisitos para la gestión de documentos electrónicos de archivos<sup>13</sup>**

La Comisión Europea, dentro del programa de Intercambio de Datos entre las Administraciones Públicas (IDA), elaboró en el año 2001 un modelo de requisitos para la gestión de documentos electrónicos de archivo con el objeto de definir conceptos básicos como documento, archivo, expediente, metadatos, perfiles de usuario, cuadros de clasificación, así como un sistema de gestión de documentos electrónicos que permita construir un modelo de datos para gestionar documentos electrónicos y en papel que permita el almacenamiento, las búsquedas de documentos, el control de permisos a los usuarios, etc.

Este modelo, como otros propuestos por la Comisión no está operativo, si bien sus especificaciones nos pueden orientar a la hora de gestionar expedientes electrónicos.

### **11. Conclusiones**

Estas reflexiones que les acabo de transmitir, sirven para poner de manifiesto la necesidad que tiene el Ministerio de agilizar la tramitación administrativa de los procedimientos y para ello es necesario consolidar el concepto de expediente electrónico en la totalidad de los sistemas de información.

La puesta en marcha de estas medidas requiere definir unos formatos de referencia de firma electrónica, documentos y expedientes electrónicos, formatos que hasta la fecha no están disponibles en la Administración.

Lo que la sociedad nos demanda es una Administración Electrónica sólida, potente, ágil y de fácil acceso a los ciudadanos y empresas; una Administración Electrónica interoperable, una Administración Electrónica que disponga de uno o dos formatos

---

<sup>13</sup> MoReq: Model Requirements for the Management of Electronic Records Luxemburgo 2001.

para generar documentos electrónicos; que ofrezca servicios de calidad, servicios accesibles desde los hogares y centros de trabajo, servicios disponibles 24 x 7; una Administración Electrónica en donde la información esté suficientemente protegida; una Administración Electrónica que deje de ser un sumidero de datos para convertirse en una fuente de los mismos para otras Administraciones Públicas.

Pero cuando hablamos de Administración electrónica no solamente nos estamos refiriendo al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas, también nos estamos refiriendo a cambios organizativos necesarios para implantarla, a nuevas aptitudes de los empleados públicos; nos estamos refiriendo a la accesibilidad, a la transparencia, nos estamos refiriendo a la igualdad y no discriminación, nos estamos refiriendo a la eficacia en el cumplimiento de nuestras funciones y a la eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

Esta Administración electrónica tiene que hacer realidad los proyectos emblemáticos que se están debatiendo en esta mesa redonda como son los documentos electrónicos, la compulsa electrónica, la generalización de expedientes electrónicos en las administraciones públicas, la factura electrónica,... En definitiva, el uso generalizado de la firma electrónica.

Con la puesta en servicio del DNI electrónico (DNI-e) se va a dar un paso muy importante para el desarrollo de la Administración electrónica, ya que cualquier ciudadano que disponga del mismo tendrá una ventana abierta 24 x 7 para relacionarse con la Administración.

Se están impulsado la adaptación de los procedimientos telemáticos al DNI-e y las Administraciones Públicas ya disponen de más de 100 procedimientos electrónicos en los que se pueden iniciar y tramitar a través del nuevo documento de identidad.

Pero cien procedimientos son muy pocos para los centenares de trámites que se tienen que hacer en las Administraciones Públicas. El acceso a determinados servicios básicos como son la matriculación de vehículos o su cambio de titularidad; los certificados de nacimiento, matrimonio y defunción, los certificados de estar al corriente del pago de las obligaciones con la Agencia Tributaria y la Seguridad Social, los certificados de empadronamiento, de percepción de determinados límites de salario para solicitar viviendas, ayudas o becas; el pago de tasas, liquidaciones, multas e impuestos deberían estar ya disponibles para los ciudadanos y empresas.

Alguno de estos servicios ya se prestan y otros están en desarrollo. Pero permítanme una licencia. Se debería prohibir por LEY que la Administraciones públicas soliciten a los ciudadanos y empresas datos que ya obren en su poder.

Perdonen que me haya extendido demasiado, pero he querido poner de manifiesto que tenemos que hacer mucho todavía; que estamos desarrollando la Administración Electrónica, sin duda, pero lo estamos haciendo más lentamente de lo que demanda la sociedad.



*D. José Aurelio García Martín*

*Inspector de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda*

## **1. Introducción**

Llevo muchos años en la Administración y ya no recuerdo cuándo oí por primera vez hablar de la “oficina sin papeles”. No niego que al principio tuve dificultades para imaginar dicha oficina, y las dificultades no deberían ser sólo mías cuando, después de muchos años, dicha oficina sigue perteneciendo aún más a la esfera de la imaginación que al reino de la realidad. Sin embargo, poco a poco, la idea ha ido madurando, se han ido perfilando muchas cuestiones y resolviéndose muchos problemas, y creo que ha llegado el momento de afirmar que lo que antes era una utopía hoy es algo perfectamente posible cuando no, en algunos casos, por desgracia aún muy pocos, una realidad.

Ingenuos seríamos si pensáramos que la “oficina sin papeles” es la “oficina sin trabajo” o la “oficina sin documentos”. Trabajamos en la Administración y ello comporta la necesidad de respetar, por encima de todo, determinados principios que rigen nuestra actuación, como son los de seguridad jurídica, adecuación a determinados procedimientos establecidos en las leyes, satisfacción plena de los mecanismos establecidos para la transparencia y el control de nuestra actuación, por citar sólo algunos de los más importantes, principios a los que no podemos renunciar porque están establecidos no en el beneficio de los funcionarios o de la misma Administración, sino de los ciudadanos. Y hay que tener presente que la ejecución de estos principios conduce siempre a la necesidad de que la gestión pública esté documentada.

Siendo esto así, se nos desvela la suma importancia del tema que nos ocupa, pues la posibilidad de que la Administración obtenga todas las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías gravita, fundamentalmente, sobre la posibilidad de que se resuelvan adecuadamente los problemas de la configuración y utilización de los documentos electrónicos.

No voy a detenerme en esta exposición en lo prolegómenos casi obligados de acotar el tema, esto es, de definir los documentos electrónicos, exponer las

recomendaciones de organismos internacionales, congresos, artículos jurídicos, etc., que directa o indirectamente se ocupan de los mismos. Hoy gracias a Internet podemos disculpar este esfuerzo y si alguno de los presentes quiere profundizar en el asunto, no dude en consultar la red, que seguro satisfará sus dudas.

La pregunta que hoy me quiero formular, es la de en qué situación nos encontramos y qué es necesario y qué nos falta para un despegue real y apreciable de la Administración electrónica y del uso extensivo de los documentos electrónicos en la gestión pública en el Ministerio en que trabajamos, esto es, en el Ministerio de Economía y Hacienda.

## **2. Necesidades**

Para ello, voy a hacer un rápido repaso sobre las necesidades que para mí son más evidentes para desarrollar el uso intensivo de los documentos electrónicos. Para simplificar el análisis, me atrevería a clasificar estas necesidades en seis grandes apartados.

- El establecimiento de una estrategia para toda la Administración, que sea clara y compartida.
- El desarrollo de un marco normativo claro y suficiente.
- La definición sistemática e integral de los instrumentos tecnológicos, normativos o procedimentales precisos para la gestión electrónica en todas sus modalidades, y el desarrollo de los mismos.
- La correcta valoración de las necesidades financieras, conforme a los objetivos determinados por la estrategia.
- La adaptación de los funcionarios al uso de las nuevas tecnologías, en formación y en cultura.
- La adaptación de las estructuras administrativas a los nuevos modos de operar.

En los apartados siguientes se realiza una valoración de la situación actual en relación con cada uno de los expresados puntos.

## **2.1. Necesidad primera: el establecimiento de una estrategia para toda la Administración, que sea clara y compartida**

En estos momentos, los criterios para el desarrollo de la Administración electrónica y, por lo tanto, para el uso de los documentos electrónicos en la gestión pública, están distribuidos en un entramado de planes de cierta complejidad:

- El **PLAN AVANZA**. Este Plan se enunció inicialmente por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio como “Plan cuatrienal para el desarrollo de la sociedad de la información y de convergencia con la Unión Europea” con un horizonte temporal hasta el año 2009. Este Plan fue aprobado como Plan Avanza por el Consejo de Ministros el 4-11-2005 bajo la denominación de “Plan 2006-2010 para el desarrollo de la Sociedad de la Información y de convergencia con Europa y entre Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía”. El Plan Avanza se integra en el eje estratégico de impulso al I+D+i (Investigación+Desarrollo+innovación) que ha puesto en marcha el Gobierno a través del Programa Ingenio 2010<sup>14</sup>. Dentro de las cinco áreas de actuación del Plan Avanza se encuentra la de “Servicios Públicos Digitales, con medidas que permitan mejorar los servicios prestados por las Administraciones Públicas, aumentando la calidad de vida de los ciudadanos y la eficiencia de las empresas”. “Para ello se promoverá el uso intensivo de las TIC en los procesos internos de las AAPP, se impulsarán los necesarios cambios en la organización y el procedimiento administrativos y se facilitará el desarrollo de nuevas habilidades por los empleados públicos, sirviendo al objetivo último de mejorar los servicios públicos y las posibilidades de desarrollo social y económico que permiten la implantación de las nuevas tecnologías de la información.”<sup>15</sup>
- El **PLAN MODERNIZA**, aprobado el 9-12-2005 por el Consejo de Ministros como “Plan 2006-2008 para la mejora de la Administración General del Estado, dirigido

---

<sup>14</sup> El programa Ingenio 2010 se desarrolla en tres programas: CENIT, CONSOLIDER y Avanz@.

<sup>15</sup> Además, el Acuerdo del Consejo de Ministros contiene un mandato al Ministerio de Administraciones Públicas, según el cual éste “con el fin de garantizar el derecho de los ciudadanos al uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, propondrá, antes del 1 de abril de 2006, las medidas normativas necesarias para que se complete la regulación de la utilización de medios electrónicos en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas. Ello supondrá la elaboración de las normas con rango de ley o de carácter reglamentario que se consideren necesarias a fin de extender la administración electrónica en todos los ámbitos administrativos y, en especial, para establecer medios electrónicos adecuados de acreditación de la identidad y la voluntad de los órganos administrativos, así como la validez en todo el territorio nacional de los certificados de firma electrónica admitidos por cualquier Administración Pública.”

a la modernización tecnológica y simplificación Administrativa de la AGE". Entre las medidas que incluye está la presentación de un proyecto de Ley de Administración Electrónica y la eliminación de más de 20 millones de documentos en papel entre 2006 y 2008<sup>16</sup>.

- El **PLAN CONECTA**, que es un plan estratégico de modernización elaborado por el MAP, cuya aprobación no está claro si la ha realizado la CIABSI o el Consejo Superior de Administración Electrónica. El propio MAP define el Plan como un conjunto de 33 proyectos con vocación de elementos facilitadores para otros Departamentos y para Comunidades Autónomas en el desarrollo de la Administración Electrónica. El MAP ha informado recientemente que de los 33 proyectos hay 22 arrancados e incluso algunos finalizados. Una de las cuestiones que más dudas suscita en este Plan es en qué medida tiene sólo vocación de ofrecer soluciones tecnológicas, como afirman sus responsables, o si de alguna manera pretende también imponerlas a los distintos Ministerios.
- Además, el MAP anunció en el Consejo Superior de Informática y para el Impulso de la Administración Electrónica (hoy Consejo Superior de Administración Electrónica) en su sesión de 19-5-2005, que se elaboraría un **plan estratégico de la administración electrónica en la AGE**, que debería apoyarse en los resultados del Plan Conecta y considerar los Planes de los diversos Ministerios así como grandes proyectos horizontales que afecten a varios o todos los Ministerios. De este Plan y con esta denominación no se ha vuelto a tener ninguna noticia posterior, si bien el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9-12-2005 encomendó al MAP la elaboración de un **plan de administración electrónica y simplificación administrativa**, del que también se carece de toda noticia.
- Por último, en la medida que revela determinados planes de actuación, hay que mencionar el PROTOCOLO DE COLABORACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO

---

<sup>16</sup> El Plan MODERNIZA prevé:

- Desarrollar una Pasarela de pagos a través de Internet (en colaboración con la AEAT), con incremento paulatino de pago de tasas y precios públicos telemáticamente, hasta su implantación completa en el año 2008.
- Desarrollar los Registros telemáticos, con servicios 24 x 7 a partir del 2006.
- Desarrollar el sistema de notificaciones telemáticas, con la generalización en los procedimientos a partir de 2009
- Rediseño de 300 procedimientos de la AGE en el período 2006-2008 e instalarlos en soporte electrónico con herramientas de "work-flow".
- Desarrollar un sistema de tramitación telemática para Ministros y Altos cargos

Y COMERCIO PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, que si bien podría entenderse como un simple acuerdo instrumental en relación con los anteriores planes, introduce en su anexo de actuaciones elementos adicionales a los contenidos en los mismos.

Si, por una parte y aunque siempre caben matices, estos planes tienen un enfoque correcto y suficiente de los problemas e incluyen proyectos que son necesarios para el desarrollo de la administración electrónica, tienen desde mi punto de vista algunos inconvenientes:

- En primer término, este extenso entramado de planes resulta, por lo menos, confuso.
- En segundo lugar opino que el grado de participación concedido a los diversos Ministerios en su elaboración ha sido reducido, apresurado o inexistente. Hay un claro déficit de consenso y participación y eso no creo que vaya a favorecer el éxito de los planes. Este déficit, en lo que hasta ahora se va conociendo, se está trasladando al desarrollo de las medidas del plan, que no siempre tienen en cuenta los problemas específicos de los diversos Ministerios.
- Aunque determinados planes incluyen líneas de financiación específicas, lo cierto es que los Ministerios, para aplicar muchas de las medidas de carácter general previstas, van a necesitar recursos financieros adicionales, que no están asegurados.
- Existen serias dudas respecto a qué medidas van a ser de aplicación obligatoria y cuáles son de adhesión voluntaria, lo cual es origen de no pocas preocupaciones y abre incógnitas no pequeñas respecto a la oportunidad de seguir adelante con proyectos que ya habían sido iniciados antes de estos planes.
- El conjunto de los proyectos configuran un futuro de centralización de la gestión en el Ministerio de Administraciones Públicas u otorgan a éste facultades de control o decisión sobre las iniciativas adoptadas por los diversos gestores, planteamiento que creo bastante discutible. Esta centralización se justifica, sobre todo, en el hecho cierto de que el desarrollo de la Administración electrónica ha sido desigual en los diversos Ministerios, pero se corre el riesgo de que, en aras de la homogeneización, se acabe por coartar la iniciativa de los órganos más dinámicos.

Adicionalmente a lo que se acaba de indicar, quisiera expresar mi punto de vista de que la posibilidad de que la estrategia global de desarrollo de la Administración electrónica sea asumida por el conjunto de la Administración va a depender en buena medida de cómo se organice la dirección y coordinación de los planes y trabajos que hayan de ser realizados. Y el problema es que no veo claro que el modelo hoy elegido sea el más motivador ni el más eficaz. En primer lugar porque la recién creada Comisión Superior de Administración Electrónica es un órgano con un nivel fundamentalmente político, que rara vez se reúne y que no está creado para la realización de un esfuerzo continuado de estudio y concertación de los diversos agentes públicos. A otro nivel, la Comisión Permanente de la CSAE no ha logrado desprenderse por completo de la hipoteca de su origen, mostrándose casi exclusivamente como un órgano de especialización informática, y es sabido que el desarrollo de la Administración electrónica incluye también importantes cuestiones de carácter jurídico, de organización, de formación y gestión de recursos humanos, de relación social, de control, etc., para los que dicho órgano, sea dicho con el máximo respecto a sus componentes, no está dotado. Esta puede ser la causa por la que la Comisión Permanente se está deslizando más hacia una plataforma de información por el MAP respecto a sus propios proyectos que hacia un órgano de reflexión, estudio, colaboración y, sobre todo, de decisión compartida. Ni que decir tiene que tampoco espero grandes frutos del recién creado Consejo Asesor para la Administración Electrónica, que nace de una Orden del MAP del pasado 14 de marzo, integrada en su totalidad por miembros externos a la Administración, en su mayor parte grandes profesionales pero también carentes de experiencia en la función pública. Me parece que se trata de un reflejo del Electronic Tax Administration Advisory Committee norteamericano (ETAAC), con la diferencia de que éste tiene una composición funcionalmente más equilibrada y además sí incorpora miembros de la Administración.

En conclusión, creo que, además de la propia planificación, también el soporte organizativo de la misma es susceptible de importantes mejoras.

## ***2.2. Necesidad segunda: el desarrollo de un marco normativo claro y suficiente***

El marco normativo regulador de los documentos electrónicos debe ser suficiente para sentar su pleno valor legal. Se trata de una necesidad ya planteada desde los inicios del desarrollo de la informática moderna. Así, ya en 1985 las Naciones Unidas emitieron un conjunto de recomendaciones dirigidas al reconocimiento de los documentos electrónicos como elementos de prueba legal, entre las que se encontraba

la de revisar los requerimientos legales para permitir, cuando resultare apropiado el envío de documentos en formato legible por ordenador a los servicios administrativos que contaran con el equipo y procedimientos necesarios.

En la actual regulación española, el reconocimiento jurídico de los documentos electrónicos en el ámbito de la gestión pública es claro y contundente, y ello se produce tanto en el ámbito general de la Administración como en determinados ámbitos específicos<sup>17</sup>, de los que sólo voy a referirme sintéticamente a los que afectan al Ministerio de Economía y Hacienda.

### **2.2.1. En el ámbito general de la Administración**

- En el ámbito general de la Administración, la norma central actual en materia de documentos electrónicos debe situarse en la LEY 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, cuyo artículo 3.5 dice que “Se considera documento electrónico el redactado en soporte electrónico que incorpore datos que estén firmados electrónicamente.”. El apartado 6 del mismo artículo completa la definición al decir que “El documento electrónico será soporte de: a) Documentos públicos, por estar firmados electrónicamente por funcionarios que tengan legalmente atribuida la facultad de dar fe pública, judicial, notarial o administrativa, siempre que actúen en el ámbito de sus competencias con los requisitos exigidos por la ley en cada caso. b) Documentos expedidos y firmados electrónicamente por funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones públicas, conforme a su legislación específica. c) Documentos privados.”. En relación con la validez jurídica de tales documentos, la Ley especifica:
  - “7. Los documentos a que se refiere el apartado anterior (los enumerados en el número 6) tendrán el valor y la eficacia jurídica que corresponda a

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, regula en su artículo 230, la utilización de los medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y ejercicio de sus funciones, estableciendo que “Los documentos emitidos por los medios anteriores, cualquiera que sea su soporte, gozarán de la validez y eficacia de un documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales.”

La Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en su artículo 106 ss regula la utilización de los documentos electrónicos por los notarios y los registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles.

La Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, regula la validez y eficacia de los contratos celebrados por vía electrónica.

su respectiva naturaleza, de conformidad con la legislación que les resulte aplicable.”

- “4. La firma electrónica reconocida<sup>18</sup> tendrá respecto de los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel.”
- “8. El soporte en que se hallen los datos firmados electrónicamente será admisible como prueba documental en juicio.”

El artículo 4 de la Ley regula el empleo de la firma electrónica en el ámbito de las Administraciones públicas, estableciendo su aplicabilidad y la posibilidad de que las Administraciones públicas, con el objeto de salvaguardar las garantías de cada procedimiento, podrán establecer condiciones adicionales a la utilización de la firma electrónica en los procedimientos. Dichas condiciones podrán incluir, entre otras, la imposición de fechas electrónicas sobre los documentos electrónicos integrados en un expediente administrativo<sup>19</sup>.

- Como norma administrativa específica, el artículo 45.5 de la **Ley 30/1992 RJA-PPAC**<sup>20</sup>, se refiere a “Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte,

---

<sup>18</sup> 3. Se considera firma electrónica reconocida la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma, siendo firma electrónica avanzada “la firma electrónica que permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados, que está vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere y que ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control.”

<sup>19</sup> Define las fechas electrónicas como “el conjunto de datos en forma electrónica utilizados como medio para constatar el momento en que se ha efectuado una actuación sobre otros datos electrónicos a los que están asociados.”

<sup>20</sup> Artículo 45. Incorporación de medios técnicos.

1. Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes.

2. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones Públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respecto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.

3. Los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce.

(continúa)

por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios”, que “gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por ésta u otras Leyes.”

- La norma reglamentaria básica es el **Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado**. Los puntos más relevantes a los efectos de esta ponencia son:
  - Las medidas técnicas y de organización deben asegurar la autenticidad, confidencialidad, integridad, disponibilidad y conservación de la información.
  - Se regulan las garantías que deben satisfacer las medidas de seguridad aplicadas a los soportes, medios y aplicaciones utilizados<sup>21</sup>.
  - Reitera la validez de los documentos electrónicos siempre que “quede acreditada su integridad, conservación y la identidad del autor, así como la autenticidad de su voluntad, mediante la constancia de códigos u otros sistemas de identificación”
  - Regula la validez de las copias de los documentos informáticos.
  - Contiene una regulación del almacenamiento de los documentos electrónicos, que “podrán conservarse en soportes de esta naturaleza, en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que ase-

---

4. Los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus potestades, habrán de ser previamente aprobados por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características.

5. Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por ésta u otras Leyes.

<sup>21</sup> Estas son: a. La restricción de su utilización y del acceso a los datos e informaciones en ellos contenidos a las personas autorizadas. b. La prevención de alteraciones o pérdidas de los datos e informaciones. c. La protección de los procesos informáticos frente a manipulaciones no autorizadas.

gure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo”, indicando que “Los medios o soportes en que se almacenen documentos deberán contar con medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos”

- El **Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero**, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos. Entre otras cuestiones que tienen interés a los efectos de esta ponencia, este Real Decreto determina:
  - Que “los certificados telemáticos producirán idénticos efectos a los expedidos en soporte papel. A tal efecto, su contenido deberá poder ser impreso en soporte papel, en el que la firma manuscrita será sustituida por un código de verificación generado electrónicamente que permita en su caso contrastar su autenticidad accediendo por medios telemáticos a los archivos del órgano u organismo emisor”
  - Que los Registros telemáticos “en ningún caso, realizarán funciones de expedición de copias selladas o compulsadas de los documentos que, en su caso, se transmitan junto con la solicitud, escrito o comunicación.”
  - Que “el registro telemático emitirá por el mismo medio un mensaje de confirmación de la recepción de la solicitud, escrito o comunicación en el que constarán los datos proporcionados por el interesado, junto con la acreditación de la fecha y hora en que se produjo la recepción y una clave de identificación de la transmisión.”

Independientemente de lo anterior, el MAP tiene en **proyecto** un conjunto de disposiciones, teniéndose conocimiento en el momento actual de las siguientes:

- **Ley de Administración Electrónica.** En el Plan CONECTA se incluyó un Proyecto SI2: Revisión del marco normativo para la implantación de la Administración Electrónica, dentro del cual se preveía la elaboración de un Borrador de Ley de Administración Electrónica, que debería estar entregado antes de final de 2005. Se decía que este proyecto debería contemplar “todas las fases del

procedimiento: registro telemático, intercambio de datos, pasarela de pagos, notificaciones telemáticas y archivo documental". El proyecto ha sido repetidas veces anunciado por el MAP en las reuniones del Consejo Superior de Administración Electrónica y en su Comisión Permanente, del que realmente se desconoce su contenido final, pues el MAP sólo ha informado sobre generalidades que no permiten, por el momento, emitir cualquier tipo de juicio sobre el mismo.

- Proyecto de Real Decreto por el que se regula la comprobación de datos de identidad en los procedimientos administrativos de la AGE y de sus organismos públicos vinculados o dependientes.
- Proyecto de Real Decreto por el que se suprime la exigencia de adjuntar el certificado de empadronamiento en los procedimientos administrativos de la AGE
- Proyecto de Real Decreto por el que se suprime la exigencia de aportar por el interesado certificados tributarios y del catastro en soporte papel. Esta medida es aplicación del programa para 2006 del Plan Avanza.
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula el sistema común de presentación electrónica de documentos dirigidos a la AGE. Este Real Decreto regularía el "Registro Telemático Común de la Administración General del Estado" y la "Oficina Virtual de registro de la Administración General del Estado". Esta medida es aplicación del programa para 2006 del Plan Avanza.
- Proyecto de Real Decreto por el que modifica el Real Decreto 209/2003, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos, con objeto de normalizar los sistemas de intercambio de datos<sup>22</sup> y se normalizan las notificaciones telemáticas seguras.

---

<sup>22</sup> En definitiva, donde antes se atribuía a los órganos certificadores la facultad de establecer los protocolos y criterios técnicos para la emisión, ahora se atribuye al MAP a través de Orden ministerial.

## **2.2.2. En el ámbito específico del MEH**

### **2.2.2.1. En materias generales y comunes**

La **Orden EHA/3636/2005, de 11 de noviembre**, crea el **registro telemático** del Ministerio de Economía y Hacienda. En esta disposición y en relación con el tema aquí tratado interesa destacar la regulación del acuse de recibo, respecto a la cual se indica que “El registro telemático del Ministerio de Economía y Hacienda emitirá, por medios electrónicos, un mensaje de confirmación de la recepción en el que conste el número o código de registro individualizado, la fecha y hora de presentación y, en su caso, el órgano destinatario y el contenido íntegro, o un extracto del mismo, todo ello acompañado de la huella digital del mencionado registro telemático, a modo de firma del documento, considerando como huella digital al resumen firmado que se obtiene como resultado de aplicar un algoritmo matemático de compresión hash a la información contenida en el recibo.”

### **2.2.2.2. En materia tributaria**

En materia tributaria hay una multiplicidad de normas que se refieren a la administración electrónica. A los efectos del tema que tratamos, interesa destacar:

- El Artículo 96 de la LGT, referido a la "Utilización de tecnologías informáticas y telemáticas"<sup>23</sup>. Este precepto recoge respecto a los documentos electrónicos la misma redacción de la Ley 30/1992, añadiendo la mención de “las imágenes electrónicas de los documentos originales o sus copias”. La Ley, además de contem-

---

<sup>23</sup> 1. La Administración tributaria promoverá la utilización de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos necesarios para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que la Constitución y las leyes establezcan.

2. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que disponga la Administración tributaria, los ciudadanos podrán relacionarse con ella para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.

3. Los procedimientos y actuaciones en los que se utilicen técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos garantizarán la identificación de la Administración tributaria actuante y el ejercicio de su competencia.

Además, cuando la Administración tributaria actúe de forma automatizada se garantizará la identificación de los órganos competentes para la programación y supervisión del sistema de información y de los órganos competentes para resolver los recursos que puedan interponerse. *(continúa)*

plar el requisito de que “los procedimientos y actuaciones en los que se utilicen técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos garantizarán la identificación de la Administración tributaria actuante y el ejercicio de su competencia”, que estaba en la Ley 30/1992, añade que “cuando la Administración tributaria actúe de forma automatizada se garantizará la identificación de los órganos competentes para la programación y supervisión del sistema de información y de los órganos competentes para resolver los recursos que puedan interponerse.”

### **2.2.2.3. En materia de Intervención y contabilidad**

La regulación relativa a los documentos electrónicos en los procedimientos de control por la IGAE y de contabilidad pública, si bien tienen bases de ya algunos años, no ha alcanzado una regulación de detalle suficiente hasta hace pocos meses.

**En materia de Contabilidad** y por orden cronológico (espero no olvidar alguna) han de mencionarse las siguientes normas:

- La **Orden de 1 de febrero de 1996**, por la que se **aprueban los documentos contables** a utilizar por la Administración General del Estado, facultó a la IGAE para determinar la sustitución de los documentos contables en papel por soportes informáticos para la captura de la información.
- El **Real Decreto 578/2001, de 1 de junio**, por el que se regulan los **principios generales del sistema de información contable** de la Administración General del Estado, en el Art. 3 sobre Principios del sistema de información contable, recoge el de “Simplificación de los procedimientos contable-administrativos a través del tratamiento de los datos y el archivo y conservación de la información por medios electrónicos, informáticos o telemáticos.”

---

4. Los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por la Administración tributaria para el ejercicio de sus potestades habrán de ser previamente aprobados por ésta en la forma que se determine reglamentariamente.

5. Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por la Administración tributaria, o los que ésta emita como copias de originales almacenados por estos mismos medios, así como las imágenes electrónicas de los documentos originales o sus copias, tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales, siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por la normativa aplicable.

- La **Orden HAC/1300/2002, de 23 de mayo de 2002**, que aprobó la **Instrucción de Contabilidad** para la Administración General del Estado, amparó la justificación de los distintos hechos susceptibles de incorporación al Sistema de Información Contable de la Administración General del Estado tanto mediante documentos en papel como a través de medios electrónicos, informáticos o telemáticos, remitiendo al RD 263/1996 la regulación de los requisitos que aseguren la validez y eficacia jurídica de tales hechos (Regla 19).

Igual previsión se realizó en relación con los soportes de la información contable, que podrán consistir en “documentos contables o de captura de datos en soporte papel”, o bien “soportes electrónicos, informáticos o telemáticos. Para este último supuesto, se autorizó a la Intervención General de la Administración del Estado para regular el tipo de soportes admitidos y la estructura y contenido de la información” (Regla 20). Además se dispuso que “Cuando las operaciones se incorporen al sistema mediante la utilización de soportes electrónicos, informáticos o telemáticos, los procedimientos de autorización y control mediante diligencias, firmas manuscritas, sellos u otros medios manuales podrán ser sustituidos por autorizaciones y controles establecidos en las propias aplicaciones informáticas que garanticen el ejercicio de la competencia por el órgano que la tenga atribuida (Regla 21).”

En ambos casos (justificantes y documentos contables) la Orden remite al Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, en orden a asegurar la validez y eficacia jurídica de los respectivos justificantes y soportes.

Por otra parte, como no podía ser menos, también se ordena el archivo y conservación de los justificantes de las operaciones y de los soportes de las anotaciones contables (Regla 23), “incluidos los formalizados en soportes electrónicos, informáticos o telemáticos, por los Servicios gestores o Unidades administrativas responsables de la aprobación de las respectivas operaciones”

- Este repertorio normativo se ha cerrado muy recientemente con la **Resolución de 28 de noviembre de 2005**, de la IGAE, por la que se regulan los **procedimientos para la tramitación de los documentos contables en soporte fichero**. Dado que no procede reiterar aquí el contenido de esta Resolución, interesa destacar sintéticamente algunos puntos de la misma:

- Se define el documento contable electrónico como el documento único grabado conforme a determinadas especificaciones y firmado electrónicamente según la especificación ETSI TS 101 903.
- Se regulan los Requisitos para la tramitación de los documentos contables en soporte fichero.
- La tramitación de documentos contables electrónicos es obligatoria siempre que alguno de los justificantes asociados a dichos documentos sea también electrónico, entendiendo por justificante electrónico aquel expedido en soporte fichero y firmado electrónicamente según la especificación ETSI TS 101 903. En otro caso, la utilización del sistema queda a iniciativa del órgano gestor, dentro de un repertorio de documentos contables que incorpora en el Anexo I, aunque sólo es posible si algún otro documento del expediente de gasto es electrónico.
- La puesta a disposición de la Intervención delegada de los documentos contables electrónicos (y de los justificantes) se efectuará a través de la aplicación establecida para el control interno ejercido por la IGAE.
- Se regula la conservación de los documentos y justificantes electrónicos por los órganos gestores al objeto de posibilitar y facilitar las actuaciones de control y verificación.
- Se regula las Especificaciones del fichero que contenga la información y los datos de los documentos contables

**En materia de Control**, la regulación es también muy reciente:

- El **Real Decreto 686/2005, de 10 de junio**, por el que se modifica el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, estableció las bases normativas para la realización del control de la IGAE mediante documentos electrónicos. Esta disposición establece entre otras cosas:
  - El principio de que los documentos electrónicos que formen parte del expediente original tendrán el mismo valor que aquellos en soporte papel cuando incorporen la firma electrónica reconocida de su autor.

- Regula la forma de puesta a disposición de la IGAE de estos documentos, dependiendo de la forma en que se genere y tramite el expediente, dejando, dentro del respeto a determinadas especificaciones, un margen razonable para las distintas soluciones.
- Determina que cuando la propuesta y el acto o resolución objeto de fiscalización o intervención previa se formalicen en documento electrónico, el resultado de la fiscalización o intervención previa se formalizará igualmente en documento electrónico que incorporará la firma electrónica reconocida del Interventor competente.
- Para facilitar la interoperabilidad de este sistema con los propios sistemas de gestión de los órganos gestores, se prevé que la IGAE pondrá a su disposición un servicio web específico que permita la comunicación, a tal efecto, entre dichos órganos gestores y su correspondiente intervención delegada.
- Se prevé la aprobación de formatos específicos para los documentos electrónicos incluidos en los expedientes.
- La **Resolución de 28 de noviembre de 2005**, de la IGAE, por la que se aprueba la aplicación IRIS. Esta Resolución establece el vehículo a través del cual:
  - Se canalizará el procedimiento para la puesta a disposición de la IGAE, por vía telemática, de expedientes con documentos electrónicos para su fiscalización o intervención previa, así como, en su caso, la formalización de su resultado en documento electrónico y la remisión posterior del mismo y del expediente al órgano gestor; y
  - Se canalizará la remisión de documentos contables electrónicos, y de sus justificantes electrónicos, a las oficinas contables, a efectos de su contabilización.

Tiene interés destacar el ánimo de los autores de facilitar la tarea a los órganos gestores al preveer que la IGAE pondrá a disposición de las unidades de tramitación, un servicio web para la comunicación directa entre aplicaciones de gestión de dichas unidades y la aplicación IRIS.

También es de destacar el cuidado puesto en las normas sobre conservación de la información, estableciéndose una disciplina explícita de realización de salvaguardias.

### **2.2.3. Algunas reflexiones relativas a la base normativa**

El análisis detallado y sistemático del anterior conjunto de normas podría conducir a un auténtico tratado que excede con mucho de las intenciones de esta ponencia. Quiero aprovechar la ocasión, sin embargo, para hacer una serie de reflexiones y, como no, plantear algún interrogante en relación con las mismas.

- En primer término me gustaría dejar clara la necesidad de separar las normas que regulan realmente los documentos electrónicos, de aquéllas otras que pretenden simplemente regular determinados servicios a los ciudadanos. Ello es así porque el concepto de "administración electrónica" empieza a ser demasiado amplio y deberíamos empezar a distinguir claramente los objetivos reales de las distintas regulaciones, que se entremezclan como si de un único asunto se tratara. Por ejemplo, hay normas que nacen con una vocación de servir fundamentalmente a los procesos internos de la Administración, como es el caso en su práctica totalidad de las que regulan el uso de los documentos electrónicos en materia de control y contabilidad. Otras normas, como es el proyecto de no exigencia de la fotocopia del DNI, puede tener muy buena prensa, pero aporta más bien poco al desarrollo del uso de los documentos electrónicos en la Administración.
- Una segunda reflexión se refiere a la falta de coordinación entre las diversas normas que se refieren a los documentos electrónicos. Veamos un ejemplo: la Ley 30/1992 RJAPPAC<sup>24</sup> requiere de los documentos electrónicos las condicio-

---

<sup>24</sup> Artículo 45. Incorporación de medios técnicos.

1. Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes.

2. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones Públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respecto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.

3. Los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce.

4. Los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus potestades, habrán de ser previamente aprobados por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características.

5. Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por ésta u otras Leyes.

nes de que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por ésta u otras Leyes”; quizá por esta extensión, la Ley General Tributaria añade que “cuando la Administración tributaria actúe de forma automatizada se garantizará la identificación de los órganos competentes para la programación y supervisión del sistema de información y de los órganos competentes para resolver los recursos que puedan interponerse.”

Las preguntas -que realmente no voy a responder- surgen de inmediato:

- ¿Qué tienen de especial los documentos electrónicos tributarios que necesitan de esas garantías respecto a la identificación de los órganos competentes para la programación y supervisión del sistema de información y de los órganos competentes para resolver los recursos que puedan interponerse.”?
- Cuando la Ley exige, en su caso, la garantía de la recepción por el interesado, ¿no está confundiendo los requisitos de estos documentos por razón de la forma con los que corresponden a cualquier acto administrativo para ser eficaz? ¿No ocurre lo mismo cuando se requiere en el ámbito tributario la identificación de los órganos competentes para resolver los recursos? Pienso que ya que se alude a la notificación o a los recursos, se podría aludir a todos los requisitos de los actos para ser eficaces conforme al Derecho Administrativo, pero eso importa poco a la forma electrónica de los documentos, pues a estos siempre les serán de aplicación, mientras no se diga lo contrario, las normas generales que regulan los documentos que soportan, según su naturaleza, ya se trate de actos administrativos, notificaciones formales, meras comunicaciones, actas, certificados, contratos, autorizaciones, etc., etc.
- En este mismo sentido, ¿resulta económico definir el “documento contable electrónico, como hace la **Resolución de 28 de noviembre de 2005** de la IGAE? No estoy planteando el acierto de la definición que, como veremos, tiene un mérito muy especial que luego destacaré, sino la intuición que me lleva a pensar que con la misma lógica tendrían que definirse los “documentos tributarios electrónicos”, los “documentos contractuales electrónicos”, y así para cada función administrativa. ¿No sería posible utilizar una definición única del documento electrónico, válida para cualquier ámbito? Piénsese que, incluso cuando las redacciones son parecidas, pequeños matices en las mismas pueden conducir a un bosque de conceptos e interpretaciones

discrepantes que dificulten en el futuro la transparencia y unidad conceptual de esta normativa.

- ¿No sería conveniente hacer un esfuerzo para comprender que los documentos electrónicos, por especiales, novedosos y a veces crípticos que nos parezcan, no son sino los documentos de toda la vida bajo una forma especial? Si así se entendiese, habría que despojar su regulación de los elementos extraños y de las adjetivaciones y restringir la misma a lo sustancial, que no es otra cosa que una regulación especial de los documentos administrativos por razón de la forma.
  
- ¿No sería conveniente que las normas, cuando hablan de autenticidad, integridad o conservación, fueran un poco más explícitas respecto a estos términos, que a la postre determinan la validez de los documentos bajo forma electrónica? Por ejemplo, cuando la Ley 30/92 o la LGT se refieren al requisito de “autenticidad”, ¿no podría mejor aludir, por ejemplo, a la identificación indiscutible del emisor conforme al estado de la técnica? ¿se refiere sólo a lo que usualmente se denomina “autenticación” o requiere también el “no repudio”? Además, ¿no podría acotarse mejor la “integridad” (no modificable, no adicponible, no interpolable)? Y desde luego, puesto que no se puede negar que el principio de conservación se debe aplicar también a los documentos electrónicos, ¿cuáles son los requisitos de esta especial conservación? ¿incluye, por ejemplo, la necesidad de establecer reglas para los cambios de formato, necesaria si no se quiere llegar a la obsolescencia de los ficheros? ¿tiene algo que ver esta conservación con la necesidad de que, una vez relegados los documentos escritos, sea posible legar algo a las futuras generaciones, o la moderna tecnología va a tener la extraña virtud de privar a los futuros historiadores de toda la información de la que hoy disponen en soporte papel? Ya que estamos en la IGAE, ¿podríamos hoy revisar las cuentas de los viajes de Colón si se hubieran formulado en documentos electrónicos con la endeble regulación actual en esta materia? En definitiva, ¿no valdría la pena establecer con carácter general las reglas de delimitación de soporte, de encriptación, de seguridad física y lógica, de legibilidad, de accesibilidad o de protección de datos personales, que deberían configurar ese concepto tan abierto que es la “conservación”?

Bien, dejo ahí, por si alguien se interesa en el debate, todas estas interrogantes, alguna de las cuales me las formulo, seguramente, por mi formación económica, porque puede que tengan ya cumplidas respuestas en el mundo del Derecho.

### ***2.3. Necesidad tercera: la definición sistemática e integral de los instrumentos tecnológicos, normativos o procedimentales precisos para la gestión electrónica en todas sus modalidades, y el desarrollo de los mismos***

En un intento de sistematizar de alguna forma las necesidades básicas que yo percibo para poder operar de forma extensiva con documentos electrónicos en la gestión pública, podría clasificar los mismos en instrumentos para la creación del documento, instrumentos para la utilización del documento, e instrumentos para la conservación y archivo del documento. Naturalmente, dependiendo de la naturaleza jurídica del documento serán necesarios unos u otros instrumentos, aunque algunos están presentes en todos ellos. No considero entre estos instrumentos determinados procedimientos, como es el establecimiento de las pasarelas de pago, cuya relación con los documentos electrónicos es sólo indirecta. Veamos cuál es la situación de estos instrumentos desde la perspectiva de las necesidades percibidas en el Ministerio de Economía y Hacienda.

#### ***2.3.1. Instrumentos para la emisión del documento***

Dentro de los mismos se cuentan:

- Los destinados a garantizar los requisitos legales de autenticidad e integridad. Como es sabido, estos requisitos (si se quiere los de autenticación, integridad, confidencialidad y no repudio) están resueltos mediante la utilización de la **firma electrónica reconocida**, que es el instrumento previsto en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

En principio, se trata de una materia en la que ya se cuenta con los instrumentos básicos y éstos están siendo utilizados con habitualidad. Seguramente la mayor parte de los presentes hayan utilizado o ya estén utilizando instrumentos de autenticación o de firma en la realización de gestiones privadas o públicas y, por lo tanto, poco tengo que decir al respecto salvo destacar el papel relevante que han tenido la FNMT como primera, en el tiempo y en volumen, autoridad de certificación en España, y la AEAT como primera impulsora de la utilización de la firma electrónica.

Acabamos de asistir además al nacimiento del DNle, cuya virtud, para mí, está más en su posible efecto anuncio sobre la utilización de estos instrumentos que en la aportación de ventajas operativas sobre la situación actual, que sincera-

mente nunca he llegado a apreciar aunque haya colaborado denodadamente en su implantación.

Pues bien, a pesar de todo existen algunas cuestiones pendientes, como son:

- Resolver claramente el panorama de la validación, respecto al que se han suscitado dudas a raíz del establecimiento del DNle. En estos momentos, existen varios modelos de validación en el MEH: la AEAT tiene su propia plataforma y valida, incluso, el DNle (en lo que es una excepción con la Seguridad social) mediante CRLs; Catastro tiene plataforma propia pero valida DNle a través de @firma (MAP); otros órganos validan todo a través de @firma, etc. Aunque está acordado que en el sector público harán validación de DNle tanto MAP como la FNMT, lo cierto es que determinados proyectos del MAP sólo se comprenden bajo la hipótesis de que @firma será el único servicio de validación de DNle para la Administración en el futuro. Creo que se trata de un tema que nuestro Ministerio debería resolver cuanto antes, adoptando la postura que convenga más a sus intereses operativos.
- Para el uso de los instrumentos de firma en los ordenadores personales es preciso contar con un componente de firma eficaz, que funcione sobre cualquier navegador, que pueda actuar contra distintas autoridades de certificación, cumpla todas las exigencias de seguridad y estabilidad, etc. En esta materia, en la que cada órgano ha ido resolviendo sus problemas como ha podido, la Subsecretaría del MEH acaba de ofrecer un componente de firma para uso de quien los necesite en el Ministerio, con lo que este problema debería quedar resuelto.
- Está pendiente de resolver normativamente el problema de la firma por órganos (que hoy se enfoca como una firma de determinadas personas físicas) y el de las firmas colectivas y la de los órganos colegiados.
- Para los documentos que lo requieran, deberá contarse con un sistema de datación o sellado de tiempo fiable e independiente del órgano emisor del documento. Aunque la FNMT está en condiciones de prestar este servicio, el MAP, a través del Plan CONECTA, ha previsto la “Construcción de una Autoridad de Sellado de Tiempo... para los diferentes proyectos de las Unidades que actúan en la Intranet Administrativa.” Creo que, en esta y en otras materias, se está produciendo una dispersión de esfuerzos que convendría resolver de la forma más económica posible.

- Aunque parece un problema menor, es preciso resolver algunos problemas instrumentales para la emisión de los documentos electrónicos, como es la disponibilidad de los equipos adecuados (lectoras, etc.), la distribución generalizada de las tarjetas soporte de firma a los empleados del Departamento (el Plan Avanza incluye en su programa de 2006 dotar de DNle o firma electrónica a todos los funcionarios de la AGE y existe un plan al respecto en la Subsecretaría del Ministerio), la definición de los puestos que necesitan de movilidad para trabajar con documentos electrónicos y la dotación de los equipos necesarios, etc.
- Otra cuestión que puede suscitar problemas es el de la obligatoriedad para los funcionarios del uso de la firma electrónica en la gestión pública, ya que si no existe la misma no podrían desarrollarse procedimientos basados exclusivamente en documentos electrónicos. El hecho es que hay funcionarios que mantienen que nadie les puede obligar a disponer de un instrumento tan personalísimo y si esto no se resuelve podrán surgir en el futuro graves problemas.
- Por último, quiero dejar constancia de un problema normativamente no resuelto, que es el de la generación y firma automática de documentos electrónicos. La emisión de contestaciones, certificaciones e incluso actos administrativos sobre soporte electrónico es una consecuencia lógica de las aplicaciones de Administración electrónica, sobre todo desde el momento en que ésta se suele configurar como un servicio de 24 horas y 7 días a la semana. En estos casos y para cierto tipo de documentos cuya emisión no requiere necesariamente la intervención humana (salvo, lógicamente, en los procesos de desarrollo y control), la firma electrónica o se atribuye al propio sistema informático o la organización emisora, o es “prestada” por el responsable del proceso. Sea cual fuere la solución que se adopte, parece que es una cuestión que merecería un soporte normativo suficiente.
- Los destinados a la configuración del documento. Me estoy refiriendo no a las aplicaciones necesarias para la emisión de los documentos, sino a los criterios, protocolos o formatos a los que deben ajustarse los documentos desde su emisión.

La accesibilidad y utilización de los documentos electrónicos fuera de las aplicaciones que los generan requiere que los mismos se ajusten a determinadas especificaciones que permitan conocer su naturaleza, emisor, fecha, y demás

características que permitan su catalogación sin necesidad de proceder a la lectura del propio documento. Se entenderá rápidamente de que estoy hablando si se recuerda que la IGAE requiere de los documentos contables electrónicos y los justificantes electrónicos estén firmados electrónicamente según la especificación ETSI TS 101 903, lo que supone la inclusión obligada de un conjunto de metadatos ordenados conforme a una estructura XML predeterminada. Se trata de un requisito imprescindible para conseguir lo que, un tanto ampulosamente, viene denominándose “interoperabilidad semántica”, por otra parte vital para el desarrollo de los trabajos de la IGAE, al que creo se va a referir otra de las ponencias de esta mesa redonda, por lo que no voy a insistir en su gran importancia. Desde mi punto de vista, el Ministerio de Economía y Hacienda debería adoptar lo antes posible, a través de la Comisión Ministerial de Administración Electrónica, un acuerdo de normalización de los documentos electrónicos de las aplicaciones del Departamento conforme a este mismo formato.

El problema de los formatos afecta tanto al documento electrónico “principal” que soporta los acuerdos, resoluciones, actas, etc., como a los documentos accesorios o anejos, ya se trate de documentos de texto, gráficos, de sonido, presentaciones, bases de datos, hojas de cálculo, etc.. Además, estos últimos plantean el problema de los formatos admisibles, su inserción en el documento principal, etc., respecto a lo cual deberían establecerse las correspondientes especificaciones.

- Los destinados a la generación del documento. Usualmente, los documentos electrónicos bien se incorporan a un procedimiento desde el exterior del mismo, bien por los particulares (declaraciones, instancias, reclamaciones, etc.) bien desde otro órgano administrativo (certificaciones, documentos contables, etc.), o bien se generan dentro del propio procedimiento. Esto se hace habitualmente mediante las correspondientes aplicaciones gestoras, pero puede ocurrir que, por referirse a procedimientos no estructurados o que no justifican una aplicación de soporte, puedan ser generados por aplicaciones de uso general. Este es el caso de los denominados “portafirmas”, como el que acaba de desarrollar la Subsecretaría del Ministerio de Economía y Hacienda, aplicaciones que permiten firmar y generar documentos electrónicos de forma autónoma. La ventaja de esta última aplicación es que puede ser utilizada tanto autónomamente para definir procedimientos no complejos de firma y emisión de documentos electrónicos, como también como un servicio web para ser llamado desde otras aplicaciones, incorporándose como un elemento de las mismas.

### **2.3.2. Instrumentos para la utilización de los documentos**

La utilización de los documentos electrónicos en la gestión pública requiere contar con un conjunto de instrumentos, algunos de ellos réplica de los utilizados en la gestión en papel y otros de naturaleza específica. Sin ánimo de agotar el tema, mencionaré a continuación algunos de estos instrumentos y la situación en que se encuentra su desarrollo.

- Instrumentos de registro de los documentos electrónicos. Se trata de sistemas destinados a garantizar la constancia del nacimiento, recepción o remisión de los documentos electrónicos en diversas fases de los procedimientos, sobre todo con la finalidad de dejar constancia del cumplimiento de una obligación, realización de un trámite, traslación de una responsabilidad, etc.

Hasta el momento, la vía que se ha seguido ha sido fundamentalmente mimética de los registros tradicionales y básicamente dirigidos a la relación de la Administración con los particulares. Este es el caso de los registros regulados por el **Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero** o del registro telemático del Ministerio de Economía y Hacienda, creado por la **Orden EHA/3636/2005, de 11 de noviembre**, o el previsto en el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el sistema común de presentación electrónica de documentos dirigidos a la AGE. Desde mi punto de vista la cosa no debería terminar aquí, pues entiendo que hay insuficiencias que habría que salvar:

- En primer lugar subsiste la necesidad de habilitar registros “internos” para las relaciones interadministrativas. Se trataría de dar una solución, quizá por extensión del registro telemático actual, a los registros particulares o de los Centros, hoy basados en una multiplicidad de aplicaciones autónomas difícilmente insertables en procesos que utilicen documentos electrónicos de forma integral.
- Por otra parte, opino que un principio básico de los registros telemáticos es proporcionar plenas garantías a los presentadores o remitentes, de forma tal que los mismos puedan probar autónomamente, sin necesidad de acudir al titular del registro (la “otra parte” de la relación y por tanto parte interesada), el hecho de la presentación y el contenido completo de la misma, incluidos los documentos anejos a los formularios o documentos presentados. Esto no está garantizado actualmente y baste para ello analizar con cierto detenimiento

la Orden que hoy regula el Registro telemático del Ministerio de Economía y Hacienda.

- Por último, la tendencia del MAP a la generación de registros únicos pugna con los sistemas de gestión interactivos, en los que la presentación de documentos es consecuencia de un diálogo de los particulares de la Administración a través de aplicaciones muy específicas que tienen en consideración los datos disponibles de los sujetos. Sin duda, un registro telemático único que fuera una mera ventanilla donde depositar documentos electrónicos pugnaría con los modernos métodos de relación telemática de la Administración con los ciudadanos, que incorporan trámites asistidos, formularios precumplimentados, etc. Además, la creación de registros telemáticos únicos puede generar problemas no despreciables en determinados ámbitos que manejan información legalmente protegida (tributarios, sanitarios, estadísticos, etc.).
- Instrumentos de notificación de los acuerdos administrativos. Esta necesidad está actualmente resuelta a través del sistema regulado por el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, mediante el cual el ciudadano que desee utilizar el servicio podrá recibir todas las notificaciones de las Administraciones Públicas por medios telemáticos en una Dirección electrónica única. Este tema merece algún comentario:
  - El uso de este procedimiento es aún limitado: a fecha 31 de enero 2006 había 23.119 altas, el 80% de personas físicas y el 20% de personas jurídicas.
  - El titular del servicio es el MAP, que ha firmado un convenio para que el prestador del Servicio sea Correos. Esta decisión no es una decisión pacífica, pues en el ámbito público también ofrecían este servicio la FNMT y la empresa Red.es, dependiente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. No sé si esta es la causa por la que el MAP está preparando un Real Decreto modificando el RD 209/2003, haciendo más taxativa la obligación de los Departamentos ministeriales de usar este servicio
- Instrumentos para la integración de expedientes electrónicos. La mayor parte de los procedimientos administrativos se materializan en un conjunto de documentos que integran un "expediente". Por esta causa, así como hablamos de "documentos electrónicos", se puede hablar igualmente de "expedientes electrónicos". Es lógico pensar que este expediente electrónico es más un concepto virtual que real, pues los documentos electrónicos se pueden "archivar" de forma no neces-

riamente conectada, pero no cabe duda de que, en determinados supuestos (por ejemplo, si es necesario poner todo un expediente a disposición de un Tribunal) es preciso reconstruir este expediente por adición de los documentos electrónicos que lo componen. La cuestión puede tener innumerables soluciones técnicas, que deben garantizar la accesibilidad y la integridad del expediente. Lo cierto es que se trata de una materia que requiere unas reglas básicas y respecto a la que sería útil el establecimiento de estándares de definición.

- Instrumentos para la transformación o copia de documentos en papel en documentos electrónicos así como para la copia de documentos electrónicos. Esta transformación puede ser necesaria para incorporar documentos en papel a expedientes electrónicos e incluso para sustituir archivos en papel por archivos electrónicos. Es el caso, por ejemplo, de la Resolución de la AEAT de 16 de abril de 2004, por la que se regula la generación y archivo de documentos electrónicos a partir de documentos en soporte papel, la emisión de copias en papel de dichos documentos electrónicos y se aprueban los programas y aplicaciones a utilizar.

Esta cuestión requiere, entre otras cosas:

- Definir los procedimientos que garanticen para las copias electrónicas la misma validez, a todos los efectos, que la de los documentos originales.
- Determinar en que supuestos esta acción puede venir acompañada de la destrucción de los documentos originales.

### ***2.3.3. Instrumentos para el almacenamiento y archivo de los documentos electrónicos<sup>25</sup>***

Posiblemente, uno de los problemas más importantes para la extensión del uso de los documentos electrónicos sea el de su no inmediatez o su intangibilidad, lo cual choca con actitudes culturales muy enraizadas en nuestra Administración.

---

<sup>25</sup> El Plan Avanza incluye entre las acciones para 2006 la creación de una "Plataforma de Servicios Comunes.

Facilitar el desarrollo de servicios comunes para su utilización por el conjunto de las AAPP, garantizando la interoperabilidad de servicios y liberando a las AAPP del desarrollo individual de los mismos (se incluyen entre otros los de identificación, notificación, registro, pago y archivo telemático)". Sin embargo, no se ha producido hasta el momento ninguna iniciativa en materia de archivos. Entre las medidas para 2007-2010 se incluye la relativa a "Infraestructuras Seguras Comunes. Crear Centros

(continúa)

El almacenamiento de los documentos electrónicos, durante y después de la resolución del expediente, supone la reconfiguración absoluta de los criterios tradicionales de archivo de los documentos administrativos. Tanto es así, que se trata de una materia que ha movilizó a los profesionales de la archivística, preocupados por los especiales problemas que suscita la conservación de estos documentos<sup>26</sup>. Con ánimo de agotar este tema, que requeriría una más amplia reflexión, se pueden suscitar las siguientes cuestiones:

- Es necesario garantizar la plena accesibilidad de los documentos y expedientes electrónicos. Para ello es preciso:
  - La utilización de estándares que permitan la rápida recuperación de los documentos y expedientes, conforme a los criterios ya aludidos anteriormente.
  - La redefinición del ámbito y ubicación de los archivos, dado que ya no es necesaria la cercanía física de los documentos.
  - El desarrollo de instrumentos destinados al acceso a los documentos entre archivos informáticos. Me refiero a sistemas similares al MEDUSA, desarrollado por la Subsecretaría.
- Es necesario garantizar la plena seguridad de los documentos, lo que afecta tanto a las normas generales sobre seguridad física y lógica de las bases de datos como a otras cuestiones adicionales, como son las relativas a la conservación de determinados documentos en forma cifrada, materia sobre la cual la Subsecretaría del Departamento ha desarrollado recientemente una herramienta específica.
- Es necesario garantizar la permanente legibilidad de los documentos, lo que supondrá una atención especial a la posible obsolescencia de los formatos y la regulación específica de la realización de copias en formatos diferentes al original que no afecten a la firma de los documentos.

---

de Servicios compartidos entre administraciones para la prestación de nuevos servicios como gestión y monitorización de la seguridad, centros de respaldo, sistemas de almacenamiento y otros, que permitan desarrollar una cultura de cooperación y compartición y avanzar hacia la gestión integrada de todos los sistemas TIC de la AGE.”

<sup>26</sup> Por ejemplo, los trabajos del DLM-Forum de 1999 en Bruselas, el proyecto de la Universidad de Pistburg dirigido por Richard Cox, el proyecto de la Universidad British Columbia de Vancouver “The Preservation of the Integrity of Electrónica Records”, etc.

- Es necesario dar nueva regulación a los propios archivos, en materias tales como tiempo de conservación de los documentos electrónicos, mantenimiento de los archivos históricos electrónicos, enlace de los archivos generales electrónicos con los archivos locales o de área, etc.

#### ***2.4. Necesidad cuarta: la correcta valoración de las necesidades financieras, conforme a los objetivos determinados por la estrategia***

En los últimos años, y dejando a salvo algunas excepciones por todos conocidas, hemos asistido a una situación paradójica. Por una parte todo el mundo coincidía en la necesidad de desarrollar la administración electrónica, pero por otra se entendía que la misma era posible con los presupuestos ordinarios destinados a gastos informáticos de los diversos centros. Ello no ha facilitado desde luego la adopción de iniciativas eficaces, pues la administración electrónica, que puede rendir frutos importantes a medio plazo, es costosa a corto plazo, tanto en recursos materiales como humanos.

En estos momentos se empiezan a ver algunas líneas de financiación específicas a través de los diversos planes, siempre subordinadas a la aceptación de la disciplina impuesta por los mismos, cuya suficiencia a los efectos de la materia de que estamos aquí hablando aún está por ver.

#### ***2.5. Necesidad quinta: la adaptación de los funcionarios al uso de las nuevas tecnologías, en formación y en cultura***

Sobre la extensión del uso de los documentos electrónicos están pesando factores culturales evidentes, que se traducen en no pocos vicios de comprensión del proceso cuando no en una visión sesgada del mismo. Veamos algunos de estos planteamientos:

- Es frecuente que se pida a los documentos electrónicos unos niveles de seguridad que están muy por encima de los que habitualmente se exigen a los documentos en papel. Creo que es un sólo un problema matemático el poder demostrar que la seguridad de los documentos electrónicos no es ni mucho menos inferior a la de los tradicionales, pero ¿no es humano creer sólo en lo que se ve?
- La Administración electrónica se concibe por muchos como algo que se desenvuelve sólo en el front office (perdón, en el mostrador), pero que no tiene

por qué afectar al back office (perdón, a la trastienda). Ello hace, por ejemplo, que se admita la presentación de recursos por Internet, instancias que van a ser convenientemente impresas e incorporadas a un expediente tradicional firmándose manualmente los respectivos acuerdos. Desde luego, o se concibe la Administración electrónica integralmente o poco podremos avanzar.

- No es infrecuente oír que las nuevas tecnologías son sólo cosa de jóvenes. Aceptar esto, dado el progresivo envejecimiento de la población funcionaria, nos conduciría a la imposibilidad de desarrollar una administración electrónica eficaz en un plazo razonable de años.

Lo anterior nos conduce a la necesidad de realizar políticas activas de incorporación de los funcionarios a las nuevas tecnologías, sin esperar a que esto se produzca por el mero transcurso del tiempo, lo que comportaría acciones tales como:

- La realización de encuestas periódicas para la medición de los conocimientos, actitudes y formación de los funcionarios en relación con esta materia.
- La concesión de ayudas para la adquisición de equipos en los hogares de los funcionarios, experiencia que ha sido desarrollada con éxito en muchas empresas.
- Realizar esfuerzos formativos intensivos y extensivos, en lo posible obligatorio, sobre el uso de las nuevas tecnologías.
- La inclusión de estas materias en todos los procesos selectivos de personal.
- La generalización de la tarjeta del empleado-soporte de firma.
- La utilización de la firma electrónica como llave para el acceso a las aplicaciones corporativas, para la solicitud de permisos, licencias y ayudas, etc.
- El establecimiento en todos los ámbitos de al menos un procedimiento que requiera de forma extendida el uso de la firma electrónica y en el que se generen documentos electrónicos.
- La urgente gestión telemática de un conjunto amplio de procesos sencillos (informes de proyectos de disposiciones, informes de expedientes de Consejo de Ministros, gestión de los planes de formación, etc.)

## **2.6. Necesidad sexta: la adaptación de las estructuras administrativas a los nuevos modos de operar**

Por último, aunque de forma no menos importante, los planes de desarrollo de la administración electrónica deberían tomar muy en serio la adaptación de las estructuras administrativas a los nuevos modos de operar. Esta transformación organizativa sólo ha llegado a algunas organizaciones y, a mi modo de ver, debería ser planificada simultáneamente al desarrollo de la administración electrónica, a pesar de las dificultades que comporta, en el actual sistema funcional, cualquier cambio profundo de las organizaciones.

## **3. Algunas conclusiones para el Ministerio de Economía y Hacienda**

Si he de desatacar algunas conclusiones respecto a los temas que he tratado, pondría mi atención en las siguientes:

- Respecto a la estrategia general, creo que estamos hoy en una situación dinámica no exenta de tensiones. El MAP está adoptando numerosas iniciativas normalizadoras que se sustentan en el hecho de la limitada iniciativa mostrada hasta ahora por diversos Departamentos ministeriales. Pero ese no es el caso del Ministerio de Economía y Hacienda, por lo que es legítimo el temor de que esas iniciativas se puedan constituir en un freno de las que, con bastante ventaja, el propio Ministerio tiene en marcha.

Por ello, opino que sería un error sentarnos a esperar y confiar exclusivamente en las iniciativas del MAP, porque entonces acabaríamos adoptando el ritmo de otros Ministerios a los que llevamos ventaja, pues deben ser ellos los que se adapten a nuestro ritmo y no al revés, y lo digo sin soberbia pero con orgullo.

En definitiva, sin salir de la disciplina de los planes generales aprobados para toda la Administración, creo que nuestro Ministerio está en condiciones de empeñarse a corto plazo en un plan más ambicioso de transformación que conduzca al uso extensivo de los documentos electrónicos como base de su gestión.

- En segundo término, opino que el modelo de desarrollo de la Administración electrónica seguido en el Departamento ha sido eficaz, pero no ha sido del todo eficiente. En materias de desarrollo costoso y en las que interoperabilidad es un valor importante, no tiene mucho sentido que cada uno nos dediquemos a inventar la pólvora por nuestra cuenta. La reciente implantación del DNle en el MEH ha

puesto de manifiesto que es perfectamente posible conjugar la cooperación con el respeto a las decisiones e iniciativas de cada uno de los centros o entes implicados. Por ello abogo por generar una plataforma horizontal que recoja las iniciativas particulares y sea capaz de negociar estándares y procedimientos comunes, elaborar y seguir planes, efectuar recomendaciones, etc., con el fin de conseguir acelerar el proceso de transformación de la gestión de forma más armónica.

Posiblemente esta plataforma podría tener su base en la actual Comisión Ministerial de Administración Electrónica y constituir un Grupo de Trabajo de la misma, pero tendría que adicionarse con especialistas en materias jurídicas, de organización, de personal, etc., y participar en el mismo la Agencia Tributaria.

- Con o sin la anterior plataforma, el MEH debería plantearse objetivos temporales explícitos para el establecimiento de la obligatoriedad del uso de los documentos electrónicos en determinadas materias de su competencia.
- Por último, estimo preciso planificar y proceder cuanto antes a un esfuerzo importante en la normalización cultural de nuestros funcionarios en materia de utilización de las nuevas tecnologías, en las líneas antes apuntadas.

Sé que algunas de estas propuestas pueden chocar con dificultades, pero me daría por satisfecho si con ellas consigo incitar a la reflexión sobre la necesidad de adoptar posiciones más activas en relación con la utilización de los documentos electrónicos en la gestión pública, en el convencimiento de que ello redundará en un mejor servicio a los ciudadanos y en una mayor calidad y economía de nuestro trabajo.



# **El control interno del sector público ante las nuevas formas de organización administrativa: el caso de las Agencias Estatales**

*Moderador:*

*D. José Antonio Godé Sánchez  
Director General de Presupuestos*



Moderador: *D. José Antonio Godé Sánchez*  
*Director General de Presupuestos*

La pieza fundamental relativa al tema de las agencias es que parten de una autonomía de gestión, pero esa pieza nos lleva directamente a la obtención de resultados; entonces, entre la autonomía de gestión y los resultados, nos parece, desde el Ministerio de Economía y Hacienda, que debe existir un control de la conexión de una cosa con otra y, finalmente, un control de los resultados, en términos financieros y en términos reales, de productos y servicios que van a conseguir las agencias.

Todo eso para conseguir que si algo falla se puedan exigir responsabilidades. Esto es algo tan antiguo que ya lo defendían anteriores Interventores Generales, encontrar soluciones a las dificultades de poner en relación y en paz la autonomía, los resultados y las responsabilidades; ya lo decía el Secretario General de Presupuestos y Gastos ayer que si no conseguimos aunar estas tres partes que supone en cuanto a su novedad una ley, la esencia de funcionamiento de las agencias, mal iremos.

Vamos a ver cómo desentrañamos desde un punto de vista crítico lo que Francisco Javier Velázquez ha dicho sobre lo que la Ley de Agencias quiere ser. Vamos a ver si estamos en condiciones de leer desde un punto de vista crítico lo que la Ley de Agencias establece desde el punto de vista del control.

En líneas generales, creo que debemos hablar del contrato de gestión como elemento fundamental en el que debemos construir el edificio de gestión de cualquier agencia, a partir de allí haremos un presupuesto y a la vista del presupuesto, porque fijaros que hay un plan de acción pero que se aprueba en febrero, lo cual ya empieza a ser una asincronía, y partiendo de los recursos disponibles pongamos en marcha la actuación de las agencias.

Sobre este panorama, tendrá que entrar en funcionamiento una Comisión de control, un aspecto muy novedoso en esta organización, más el control de la Intervención

General a través del control financiero y el Tribunal de Cuentas, ambos con sus remisiones directas y sin excepciones a sus respectivas regulaciones.

Por último, agradecer su participación en esta mesa a D. José Manuel Fernández de Labastida y del Olmo, Vicepresidente de Investigación Científica y Técnica del CSIC, D. José Juan Blasco Lang, Director de la ONA de la IGAE y D. Carlos Cubillo Rodríguez, Director Técnico de la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas.

*D. José Manuel Fernández de Labastida y del Olmo  
Vicepresidente de Investigación Científica y Técnica. CSIC.*

## **Los Mecanismos de Control y la Agencia Estatal.**

### **1. Introducción**

La transformación de la figura jurídica del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), de Organismo Autónomo a Agencia Estatal, es la actuación de mayor calado que llevará a cabo la institución desde la aprobación de la Ley 13/1986, de 15 de abril, de Fomento de la investigación científica y técnica, más conocida como la Ley de la Ciencia. La actual figura jurídica del CSIC resulta inadecuada para el desarrollo de la actividad investigadora, impidiendo implementar procedimientos de gestión modernos, adaptados a los fines que persigue, y equiparables a los de sus homólogos europeos.

El establecimiento de la figura jurídica de Agencia Estatal para el CSIC va a representar una enorme mejora para la institución. La nueva estructura proporcionará un contexto mejor adaptado para el desarrollo de una actividad como la investigadora, en la que la autonomía, la responsabilidad gerencial y el funcionamiento basado en el cumplimiento de objetivos resultan elementos intrínsecos. En este contexto el control se configura en torno al seguimiento del cumplimiento de los objetivos propuestos.

En este artículo presentaremos primeramente el estado de la investigación científica y tecnológica en España y el tipo de tareas que involucra esta actividad. A continuación analizaremos la idoneidad de la nueva figura jurídica de Agencia Estatal para el desarrollo de la misma. Seguidamente presentaremos la actual situación del CSIC y los pasos que se vienen desarrollando de cara al comienzo de su andadura como Agencia Estatal. Finalmente, se incluye un conjunto de consideraciones finales.

### **2. Investigación científica y tecnológica**

Es importante empezar destacando que la investigación científica y el desarrollo tecnológico (I+D) son clave para el futuro de España. Solo seremos dueños de nuestro futuro

si tenemos una I+D robusta y consolidada que aporte soluciones a los problemas fundamentales de nuestra economía: la pérdida de la productividad y el déficit en la balanza de pagos con el exterior. Como se recoge en el Plan Nacional de Reformas elaborado por el Gobierno, la I+D es un elemento central para nuestra convergencia con Europa y en definitiva para alcanzar una sociedad con un mayor bienestar en un contexto marcado por el desarrollo sostenible. El Gobierno está haciendo un importante esfuerzo presupuestario para impulsar la I+D que debe ir acompañado de las correspondientes reformas para poder optimizar su uso. La recientemente aprobada Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, es un ejemplo de progreso y de coordinación en línea con lo recogido en el mencionado Plan Nacional de Reformas.

Apuntemos unos datos para situar la I+D española en el contexto mundial. España es la décima potencia mundial en producción científica internacional, una posición acorde con el nivel de su economía. Nuestro país ha pasado de producir el 0,8% de las publicaciones internacionales en 1981 al 3,2% en el año 2003, lo que supone un incremento del 600%, muy superior al de Europa, y al del mundo, que registraron un crecimiento del 110% y del 84% respectivamente, en el mismo periodo. En lo que respecta a producción tecnológica no se ha avanzado tanto, pero España está situada en el decimoséptimo puesto si se mide esta producción por solicitudes de patentes internacionales, patentes PCT (Patent Cooperation Treaty). A pesar de este importante avance, todavía nos queda mucho camino por recorrer para situarnos en la vanguardia de los países europeos. Nuestro esfuerzo en I+D es bajo, en 2005 supuso un gasto del 1,13% del PIB, aproximadamente un 60% del de Europa en su conjunto, y la calidad de nuestras publicaciones está aun por debajo de la media mundial. Por otra parte, en producción tecnológica estamos en el furgón de cola de los países europeos. Las reformas puestas en marcha por el Gobierno, unido al esfuerzo presupuestario, permitirán dar un nuevo salto que reducirá la distancia que nos separa de los principales países europeos.

La actividad investigadora tiene una serie de características que la singularizan. En primer lugar se compite en un contexto global. Se compite por una parte para obtener resultados. Es muy probable que en estos momentos el experimento que se está realizando en el laboratorio X se esté igualmente desarrollando en el laboratorio Y en el otro extremo del mundo. Quizá solo uno obtenga el resultado correcto, quizá los dos, pero en este último caso solo el que remita sus resultados en primer lugar a una revista científica, o los proteja con una patente, podrá considerar su trabajo como productivo. Y esto ocurre en la mayoría de los casos no solo con dos laboratorios

sino con muchos más. Es decir, existe una carrera mundial para producir y solo los primeros podrán obtener resultados que se consideren como tales.

Pero el investigador no solo compete para obtener resultados sino que también compete para obtener los fondos que le permitan obtener esos resultados. El desarrollo de la actividad investigadora precisa financiación y ésta se obtiene en general de manera competitiva a través de los distintos fondos públicos a nivel autonómico, nacional, europeo e internacional, aparte de la proveniente del ámbito privado.

Ambas formas de competir están basadas en la evaluación. Las revistas científicas tienen comités editoriales que evalúan los artículos remitidos para su publicación. Igualmente, las propuestas de patentes son examinadas antes de ser aprobadas, cosa que sólo ocurrirá si lo presentado tiene novedad, esto es, si no ha sido reivindicado ni publicado anteriormente en ningún país del mundo como actividad inventiva y es de aplicación industrial. Solo un porcentaje de los artículos remitidos para publicación y de las patentes solicitadas termina viendo la luz. Asimismo, las solicitudes para obtener fondos para desarrollar la actividad investigadora es evaluada y solo aquellos que proponen las investigaciones más prometedoras son financiados. Para poder evaluar las propuestas, los comités que asignan la financiación evalúan la producción científica previa del investigador, con lo cual la actividad investigadora se desarrolla en un círculo de constante evaluación y competición: si no hay resultados no hay financiación, y si no hay financiación tampoco hay resultados.

La evaluación tiene una presencia permanente en la actividad investigadora. Como se ha indicado el investigador está constantemente sujeto a la evaluación de su actividad, tanto en lo relativo a su producción científica como en lo relativo a la financiación de ésta. Igualmente, parte de su retribución está basada en la evaluación de su actividad investigadora. Es por ello que un contexto donde la evaluación de la actividad juega un papel clave, como el correspondiente a las Agencias Estatales, resulta totalmente familiar en el marco de la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

Pero la adecuación al contexto investigador de la nueva figura jurídica de Agencia Estatal va más allá. En el desarrollo de la actividad investigadora los resultados se generan a medio y largo plazo, lo que obliga a realizar una planificación estratégica de las actuaciones a realizar. Este tipo de planificación es precisamente un elemento central en el futuro funcionamiento de las Agencias Estatales. A través del contrato de gestión, las Agencias Estatales tendrán que hacer una planificación a medio plazo

de su actividad, estableciendo objetivos e identificando los recursos necesarios para obtenerlos.

### **3. La nueva figura jurídica de Agencia Estatal**

La nueva figura jurídica de Agencia Estatal supone una gran oportunidad para dotar a las instituciones investigadoras de un marco legal que les permita estar a la altura de las más avanzadas del mundo. Al permitir fórmulas organizativas basadas en el establecimiento de mecanismos de gestión por resultados, este nuevo marco legal proporciona instrumentos innovadores en la administración. Éstos han de desarrollarse en torno a dos principios que resultan intrínsecos a las Agencias Estatales: la autonomía y la responsabilidad gerencial. La Agencia funcionará a nivel global de manera similar a como lo viene haciendo la actividad investigadora al nivel del grupo de investigación: se establecen unos objetivos y un marco de financiación, se le dota de autonomía para alcanzar esos objetivos, y se evalúa su cumplimiento. Si el resultado es positivo se inicia un nuevo ciclo de financiación y objetivos, si es negativo, se analizan las causas, se exigen responsabilidades y se plantean acciones correctoras para, en su caso, iniciar un nuevo ciclo. Los investigadores responsables de grupos de investigación estamos plenamente familiarizados con esta forma de trabajar. Ahora, con la transformación del CSIC en Agencia Estatal, se nos presenta el reto de establecerla al nivel de la institución en su conjunto. Esto no resultará muy difícil porque los principios están plenamente asumidos, pero para ello es necesario que, además del marco general establecido en la Ley, se desarrolle un Estatuto que permita implementar instrumentos que optimicen sus principios.

El Estatuto de la Agencia Estatal CSIC debe ser un Estatuto que no limite la potencialidad que la Ley 28/2006 otorga a las Agencias Estatales. El Ministerio de Administraciones Públicas ha impulsado la implementación de una nueva cultura en la Administración General del Estado, que ha sido aprobada por el Parlamento, que pretende situarla entre las más innovadoras de Europa. De ello se beneficiarán no solo las instituciones investigadoras, sino muchas de sus unidades de gestión. Pero para ello es preciso desarrollar Estatutos que miren hacia el futuro y sean capaces de desprenderse de referentes que encajan mal en la nueva cultura. Ello requerirá esfuerzo y generosidad de los Departamentos responsables, y ahí precisamente reside la clave de su éxito. En el ámbito de la investigación, una mirada a los Estatutos que regulan el funcionamiento de las principales instituciones públicas europeas revela que la opción elegida es la que corresponde a reglamentaciones poco exhaustivas, facilitando de esta manera su continua adaptación a nuevas demandas.

Un aspecto clave en el cambio de cultura que supone la nueva estructura administrativa de Agencia Estatal es el control. Se pasa del tradicional control *ex-ante* al control *ex-post*. Este control está basado en la evaluación de los objetivos comprometidos en el contrato de gestión y es preciso establecer mecanismos para evaluar objetivamente su grado de cumplimiento. Su implementación requerirá un esfuerzo por parte de las unidades implicadas ya que no existe tal tradición dentro de la Administración General del Estado. La tendencia natural será la de adaptar los mecanismos actuales de control *ex-ante* al nuevo contexto bajo el principio de “cambiar para que todo siga igual”. Esto supondría un grave error ya que anularía los efectos innovadores que permite la Ley. La Administración en su conjunto debe estar a la altura de las circunstancias y crear nuevos mecanismos de control acordes con el nuevo concepto implícito en el contrato de gestión.

En el CSIC llevamos casi dos años trabajando en la creación del contexto adecuado para el desarrollo de su primer contrato de gestión. Para ello hemos elaborado el Plan de Actuación de la institución para el periodo 2006-2009 marcado por los principios que deben guiar dicho contrato. Ello nos coloca en una situación idónea para afrontar nuestra transformación a Agencia Estatal. El objetivo final del presente artículo es describir la estructura del mencionado Plan de Actuación y su adecuación en el contexto de la nueva figura jurídica, pero para ello debemos antes describir brevemente nuestra institución.

#### **4. El Consejo Superior de Investigaciones Científicas**

El Consejo Superior de Investigaciones Científicas es la mayor institución investigadora de España, formada por 116 institutos distribuidos por todas las Comunidades Autónomas. Tiene un presupuesto anual de unos 600 millones de euros (2005) y prestan sus servicios en el mismo unas 12.000 personas. De ellas aproximadamente un tercio son doctores y 2.500 son investigadores permanentes. La actividad investigadora del CSIC es multidisciplinar, alcanzando prácticamente todos los ámbitos del conocimiento, desde las humanidades hasta la física de partículas. Aproximadamente un 40% de sus institutos son institutos mixtos en colaboración con universidades, comunidades autónomas y otros organismos. Esta actividad cooperativa, unida a la vinculada a las 144 unidades asociadas ubicadas en universidades y centros de investigación distribuidas por todo el territorio, eleva al CSIC como el principal articulador de la actividad investigadora en España.

El CSIC es responsable del 20% de la producción científica española y es el primer cliente de la Oficina Española de Patentes y Marcas. Asimismo, es la primera insti-

tución española en el ranking internacional de solicitudes de patentes PCT (Patent Cooperation Treaty). La calidad media de sus publicaciones científicas es aproximadamente un 23% superior a la media española, un 6% a la media europea y un 15% a la media mundial. Globalmente, el prestigio de sus investigaciones destaca en áreas como la física, las neurociencias, los recursos naturales, etc., aunque en el CSIC desarrollan su trabajo investigadores en muchas otras áreas que gozan de un notable reconocimiento internacional. El CSIC es igualmente un importante generador de empresas de base tecnológica, habiendo impulsado desde el año 1999 la creación de un total de 41. Además, desarrolla una intensa labor de colaboración con el sector industrial, proporcionando servicios de investigación y desarrollo a numerosas empresas y administraciones.

El CSIC desarrolla una importante labor en el ámbito de la formación de investigadores. Aproximadamente 2000 investigadores en formación prestan sus servicios en la institución, generando en promedio unas 500 tesis doctorales que son dirigidas por investigadores del CSIC. En el ámbito del fomento de la cultura científica el CSIC es líder a nivel nacional, colaborando con otras muchas instituciones, prestando especial atención a colectivos como el de estudiantes y profesores de enseñanza primaria y secundaria.

En el ámbito internacional el CSIC ostenta la representación española en diversos foros y posee una extensa red de colaboraciones con instituciones de investigación de un importante número de países. Igualmente desarrolla programas de intercambio de investigadores y de financiación de proyectos de investigación en cooperación.

### **5. El Plan de Actuación 2006-2009 del CSIC**

El Plan de Actuación del CSIC 2006-2009 contiene el Plan Estratégico General de la institución y el conjunto de Planes Estratégicos de sus Centros e Institutos, Áreas Científicas y Unidades Horizontales. Todos estos planes estratégicos se articulan en base a un planteamiento común: el funcionamiento mediante cumplimiento de objetivos. Según este principio, el CSIC en su conjunto y sus elementos funcionales, definen objetivos concretos y diseñan indicadores cuantitativos de cumplimiento que permiten realizar el seguimiento de su ejecución. Sus elementos principales son los siguientes:

- Estudio autocrítico de la situación actual y trayectoria histórica reciente

- Análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) de la institución y sus elementos funcionales
- Selección y definición de estrategias basadas en el análisis DAFO
- Planteamiento de objetivos discretos
- Definición de Indicadores cuantitativos de seguimiento
- Previsión de valores anuales de estos indicadores
- Revisión y asesoramiento externos por expertos científicos internacionales
- Distribución a largo-medio plazo de recursos institucionales a los elementos funcionales de la Institución

Es importante destacar el papel que ha jugado la evaluación internacional en la elaboración del Plan de Actuación. Las propuestas de Planes Estratégicos de los centros e institutos fueron evaluadas por 22 paneles internacionales que cubrieron todos los ámbitos del conocimiento en los que el CSIC realiza su actividad investigadora. La decisión sobre la composición de dichos paneles fue externa al CSIC, realizándola dos reconocidas instituciones europeas, la European Science Foundation (ESF) y la European Molecular Biology Organization (EMBL). Los paneles examinaron las propuestas de los institutos y las discutieron con sus directores, elaborando un conjunto de sugerencias que fueron tenidas en cuenta en la realización de la forma definitiva de los planes estratégicos.

Los planes estratégicos de los centros e institutos contienen la relación de objetivos a alcanzar así como la previsión de recursos disponibles relativos a infraestructura científica y a personal investigador de plantilla, postdoctoral, y en formación. La integración de todos estos planes conduce a la definición del Plan Estratégico General del CSIC, donde se establecen los recursos necesarios para su desarrollo y los objetivos que se pretenden alcanzar. Esta información constituye la base para la elaboración del contrato de gestión de la futura Agencia Estatal CSIC. Por ello en el CSIC nos consideramos preparados para afrontar la transformación en Agencia Estatal. Ha sido un trabajo intenso y prolongado en el tiempo que ha involucrado a prácticamente toda la institución pero su elaboración nos permite situarnos en una situación privilegiada para afrontar con garantías el reto del cambio.

La puesta en marcha de la Agencia Estatal requerirá establecer mecanismos de control que realicen el seguimiento del cumplimiento del contrato de gestión. Por un lado, la Comisión de Control, que se crea en el seno del Consejo Rector de la Agencia, deberá velar por su cumplimiento desde el punto de vista del corto plazo. Por otro lado, el Consejo Rector tendrá que establecer las estructuras necesarias para que se articule la presentación anual del grado de cumplimiento de los objetivos propuestos. Estas estructuras deberán disponer de los medios necesarios para poder estudiar posibles recomendaciones para mejorar la actividad en el caso de que los objetivos no se alcancen y no exista justificación para ello. En este contexto se considera necesario acompañar el control interno de una evaluación externa de forma periódica. Ello contribuirá a enriquecer el análisis y la planificación que deberá realizar el Consejo Rector.

## **6. Consideraciones finales**

El CSIC tiene grandes expectativas de cara a su transformación en Agencia Estatal. Espera implementar mecanismos de gestión acordes con la labor que desarrolla y homologables a los de sus pares europeos. El Parlamento Español, con la aprobación de la Ley 28/2006, ha creado el contexto para ello. Ahora es el turno de la Administración General del Estado, que debe estar a la altura suficiente para desarrollar los instrumentos necesarios. A nosotros, los responsables de las instituciones nos toca guiar e implementar el diseño de dichos instrumentos para aprovechar al máximo la oportunidad que se nos presenta. El reto de todos es claro: disponer de un organismo público de investigación que compita en el contexto internacional en igualdad de condiciones con sus homólogos europeos. Solo si alcanzamos esta meta habremos culminado con éxito la transformación. Sobresalir entre los primeros puestos de la competición investigadora internacional será responsabilidad del personal de investigación, dejémosle que desarrolle su labor una vez establecidas las nuevas condiciones. Si este personal no lo ha hecho nada mal durante estos años con una estructura inadecuada, es de esperar que alcance éxitos notables en el nuevo contexto. No nos cabe duda de que será así. Con ello se contribuirá a tener un país económicamente más competitivo, con un mayor bienestar social y con un futuro marcado por el desarrollo sostenible.

*D. José Juan Blasco Lang*

*Director de la ONA. IGAE.*

## **El control de la actividad financiera del sector público en el proyecto de la Ley de Agencias**

### **1. Panorámica general del control de la actividad económica-financiera**

La función de control de la actividad económica-financiera ha experimentado, a lo largo de las dos últimas décadas en nuestro país, una transformación sustantiva, de resultados de la incorporación de nuevas técnicas de trabajo y del incesante proceso de adaptación a la cambiante realidad administrativa a la que presta servicio. El control debe acomodarse a modelos orgánicos cada vez más avanzados de que se dotan las Administraciones Públicas .

Desde esta perspectiva, el legislador español ha procurado una aproximación de las modalidades y sistemas de control a la nueva cultura del sector público, inspirada en modelos basados en el resultado, que ha pasado a ser el factor de medida de nuestra Administración. Por ello, junto a procedimientos de control anclados en las técnicas de la supervisión de la legalidad financiera, se ha tratado de desarrollar una estructura de control más activa y flexible, que convierte la evaluación y medición de los objetivos en su verdadera razón de ser.

Por lo demás, y en el marco de la Unión Europea, las claves dominantes de la nueva política económica tendentes al logro de objetivos de estabilidad macroeconómica y presupuestaria, han robustecido el valor de la eficiencia, en un escenario en que las políticas pública demandan formas de organización flexibles y adaptables a los requerimientos de una ciudadanía cada vez más informada y exigente. En resumen, flexibilidad administrativa y eficiencia en la asignación y gestión de recursos son dos principios-guía sin los que pueden explicarse hoy en día los sistemas administrativos modernos.

Nuestro país se encuentra inmerso en diversos procesos de cambio de configuración institucional que explican el estado de posición actual y las condiciones presentes del control de la actividad económico-financiera del sector público:

- El factor esencial de la determinación territorial de España, como Estado de raíz compleja y sujeto a las variables de descentralización territorial y supranacionalización comunitaria. Este condicionante ha procurado un sistema de organización administrativa complejo, que desde el respeto a la autonomía autoorganizativa de sus instancias territoriales, ha supuesto la existencia de diferentes Administraciones Públicas. En los últimos años han aumentado los proyectos destinados a hacer efectivas fórmulas de cooperación entre las distintas Administraciones Públicas. Así, si la teoría del “interés concurrente” se había convertido en una tesis legitimadora de las competencias constitucionales, ahora se está convirtiendo en un auténtico principio de valor cooperativo, que permite arbitrar soluciones de gestión compartida, allí donde los intereses de las diferentes Administraciones Públicas convergen (políticas de empleo, vivienda o inmigración).

El control de la actividad económico-financiera del sector público no ha sido ajeno a esta transformación. En primer lugar, porque, sobre la base de la autonomía organizativa de cada instancia territorial, se han constituido órganos de control interno y externo de la actividad económico-financiera en cada Administración Pública española, que actúan con plena independencia funcional. Y en segundo lugar, porque el legislador estatal ha formulado recientemente respuesta a la demanda de coordinación entre órganos de coordinación en un Estado de estructura multinivel. La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, por un lado, contempla el supuesto de coordinación con las Administraciones Públicas territoriales en la disposición adicional primera, por la que la Intervención General de la Administración del Estado promoverá la celebración de convenios y otros mecanismo de coordinación y colaboración con los equivalentes órganos autonómicos de control y con las entidades que integran la Administración local en el ejercicio de funciones contables y de control

Adicionalmente, la disposición adicional novena de la misma Ley habilita al Estado a promover convenios con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, con el objeto de coordinar el régimen presupuestario, financiero, contable y de control de las sociedades mercantiles y de los consorcios, cuando siendo la participación de entes públicos mayoritaria, ninguna Administración Pública (Estado, Comunidad Autónoma o Entidad Local) tenga una posición individual mayoritaria en la misma.

- La multiformidad de entes y organismos públicos en España, fue una de las causas que suscitó la necesidad de una nueva forma de clasificación del sector público en el ámbito de la legislación económico-presupuestaria. La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, superó la categorización estrictamente administrativa para adoptar un modelo de clasificación económico-contable, de tal suerte que se crean dos grandes espacios de organización del sector público:
  - sector público administrativo, constituido por aquellos órganos, organismos y entes públicos que no se financian mayoritariamente con ingresos comerciales
  - sector público empresarial, representado por aquellos entes, organismos y sociedades mercantiles estatales que su actividad principal consiste en la provisión en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, y que se financian mayoritariamente con ingresos comerciales

Con arreglo a las reglas que rigen la legislación sobre estabilidad presupuestaria, los principios de estabilidad eran diferentes, puesto que a los órganos y entes del primer grupo correspondía la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria de acuerdo con el saldo resultante de la situación de capacidad o necesidad de financiación de cada sector, mientras que para la segunda categoría corresponde la consecución del objetivo de equilibrio financiero.

Por su parte, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en su artículo segundo enumera los entes de naturaleza diversa que configuran el sector público estatal, clasificándolos a efectos sistemáticos en el artículo tercero en tres sectores: administrativo, empresarial y fundacional. La Ley pretende, en teoría, dar un tratamiento homogéneo al sistema de presupuestación, contabilidad y control en cada uno de los sectores.

No debería ocultarse que la creación de una nueva figura dotada de características novedosas, como las **Agencias estatales**, tanto desde la perspectiva organizativa como de gestión, introduce una nueva realidad no contemplada específicamente en la anterior regulación (Leyes 18/2001 y 47/2003).

## **2. Organización del control de las Agencias estatales**

### **2.1. Fines y elementos definidores básicos**

La organización y funciones que se encomiendan a las Agencias, y en especial, al entorno en el que se desarrollan, ha determinado la necesidad de instrumentar un modelo de control que además de proporcionar una seguridad razonable para que la toma de decisiones se conduzca de acuerdo con los parámetros establecidos en los correspondientes contratos de gestión, facilite la consecución de sus objetivos y suponga un elemento imprescindible para asegurar la transparencia y la confianza de la Administración General del Estado en los servicios que presta la entidad instrumental.

En el marco de actuación de las Agencias el sistema de control debe comunicar: los resultados obtenidos en la gestión de la Agencia, así como la información relevante necesaria para la mejora de los procesos de decisión internos.

Los elementos definidores básicos del modelo de Agencia vienen a definir la cultura organizativa a través de la cual se desarrollará su actuación. Entre los referidos elementos cabe destacar, a los propósitos de este documento, los siguientes:

- se trata de entes prestadores de servicios en los que pueden participar varios Ministerios.
- que dirigen su gestión con criterios de calidad y eficacia, mediante la dirección por objetivos.

Este modelo supone:

- que se establezcan los objetivos-metas de la Agencia.
- que la gestión se instrumente a través de contratos de gestión.
- que se otorgue autonomía a los gestores.
- que se establezcan mecanismos de control acordes con este modelo de gestión.
- que se defina un sistema de incentivos y de responsabilidades por resultados.

- que la Agencia rinda cuenta de su actuación a la Administración General del Estado.

El modelo de control que se ha articulado parte de la experiencia ya validada en otras Administraciones y en diferentes entes del sector público y tiene en consideración las directrices del control interno que fueron elaborados por la Comisión de Normas de Control Interno de la Organización Internacional de Instituciones Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), y las recomendaciones sobre control a que se hace referencia en el informe COSO<sup>27</sup>, y responde con las lógicas especialidades y en términos generales a los nuevos principios orientadores del gobierno corporativo.

La organización del control en la Agencia se estructurará en torno a dos órganos:

- la Comisión de Control.
- el órgano interno de control (la Intervención Delegada).

## **2.2. La Comisión de Control**

La Comisión de Control, teniendo en cuenta las competencias que se le atribuirían y su composición, pasará a ser un órgano colegiado de existencia obligatoria en cualesquiera de las modalidades de Agencia que se constituyan.

Desde el punto de vista de su dependencia funcional, la Comisión de Control se constituye en el seno del Consejo Rector, con la composición que se determine estatutariamente (artículo 12.1 del proyecto). Además, corresponde a la Comisión de Control informar al Consejo Rector sobre la ejecución del contrato de gestión y, en general sobre todos aquellos aspectos relativos a la gestión económico-financiera que deba conocer el propio Consejo y que se determinen en los estatutos (artículo 12.2 del proyecto).

De hecho, en el proceso de elaboración de la norma se analizaron dos posibles modelos:

---

<sup>27</sup> COSO. Corresponde a las siglas “Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission” (Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway, agrupación que reunió la información sobre tendencias y conocimientos relativos a control interno a nivel mundial y presentó una visión actualizada de la materia, incluyendo el concepto que se encuentra vigente en los Estados Unidos de América y que ha logrado reconocimiento en diversos países y organizaciones sindicales.

- la Comisión de Control, como órgano especializado dentro del Consejo de Administración de la Agencia, que permite garantizar que el órgano colegiado directivo tiene conocimiento directo y permanente de la marcha de la Agencia y del cumplimiento de los compromisos asumidos en el contrato de gestión.
- la Comisión de Control como un órgano colegiado independiente del Consejo de Administración, cuya composición quedaría abierta a otros colectivos directamente implicados en los objetivos de la agencia y que tendría funciones similares a las señaladas en el apartado anterior.

En ambos casos los miembros de las Comisiones de Control deberían gozar de independencia de la gestión y poseer conocimientos suficientes en materia económico-financiera para poder ejercitar con solvencia sus cometidos.

De los dos modelos propuestos inicialmente se optó finalmente por el primero.

El cuadro de funciones que debería corresponder a la Comisión de Control, en los términos que deberían establecerse en sus estatutos, debería comprender las siguientes actividades:

- conocer las cuentas de la sociedad y del Informe de auditoría de cuentas y discutir con los auditores los informes de auditoría y los informes adicionales de control interno.
- vigilar el cumplimiento de la normativa aplicable;
- ser destinataria de los resultados del control que lleva a cabo la Intervención Delegada y aprobar estrategias encaminadas a corregir las debilidades de gestión puestas de manifiesto en los informes;
- impulsar la adecuación e integridad de los sistemas internos de gestión;
- evaluar los resultados de la Agencia y los niveles de cumplimiento de los respectivos contratos de gestión; y
- proponer a la Intervención delegada la realización de trabajos de control específicos, adicionales a los que establezcan las normas
- realizar el seguimiento del cumplimiento del contrato de gestión

Además de este inventario de funciones, que deberían ser reconocidas en los estatutos de la Agencia, el proyecto de ley en materia presupuestaria exige que se remita información a la Comisión de Control en los siguientes supuestos:

- autorizaciones del Director de la Agencia sobre las variaciones presupuestarias previstas en el artículo 27.3 b) del proyecto de ley
- remanentes de crédito no afectados que resulten de la liquidación del ejercicio presupuestario, cuando se apliquen a financiar incrementos de gastos del ejercicio presupuestario corriente (artículo 27.4 del proyecto de ley)
- estados mensuales de ejecución presupuestaria (artículo 28 del proyecto de ley)

El conjunto de funciones que se encomendarían a la Comisión de Control sólo pueden ser realizadas razonablemente, en el modelo propuesto, siempre que se asegure un aporte de información independiente a dicha Comisión, información que debería proceder de la Intervención Delegada en dicho ente. Por tanto parece conveniente que el Interventor Delegado participe en las reuniones de la misma con voz pero sin voto.

La Comisión actuaría como un órgano delegado del Consejo de la Agencia para determinadas materias pudiendo al mismo tiempo actuar como órgano informativo a los distintos estamentos con interés en la marcha de la Agencia (Ministerios gestores y Ministerio de Economía y Hacienda; las correspondientes Consejerías en el caso de Comunidades Autónomas; el Tribunal de Cuentas o los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, o las Cortes Generales y Asambleas Legislativas).

### *2.3. La Intervención Delegada en la Agencia*

En el marco de actuación de las Agencias, el control interno de la gestión económico-financiera corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado, y se realizará bajo las modalidades de control financiero permanente y de auditoría pública, en los términos establecidos en la Ley General Presupuestaria. El control financiero permanente se realizará por las Intervenciones Delegadas en las Agencias Estatales, bajo la dependencia funcional de la Intervención General de la Administración del Estado (artículo 31.1 del proyecto de ley).

De esta manera la Intervención Delegada se constituye como un verdadero y característico órgano de control interno de la Agencia para garantizar la información adecuada al máximo órgano de gobierno de la Agencia.

De acuerdo con las modalidades y asignación de técnicas de control prevista en la Ley 47/2003, las Agencias estarían desprovistas del régimen de función interventora (artículo 149 LGP) y pasarían a estar sujetas a control financiero permanente (artículo 158.1 d) por conexión con el artículo 2.1g) LGP).

El control financiero permanente debería tener como objetivos fundamentales:

- ejercer un control concomitante del contrato de gestión o convenio de financiación que firme la Agencia y que supone el instrumento fundamental de control presupuestario a ejercer por el Ministerio de Economía y Hacienda sobre dichos entes.
- coadyuvar en la consecución del principio de eficiencia mediante la realización de trabajos que verifiquen el cumplimiento de dicho principio y propongan medidas para su mejor consecución

Junto con las funciones anteriores, podría establecerse en el futuro, complementario con el control concomitante que se efectúe, un control previo de aquellas operaciones de especial relevancia que se determinarán en el contrato de gestión y por el Consejo de Administración de la Agencia, requiriendo la visa previa del Interventor destacado en la Agencia. Además debería preverse la asistencia del Interventor Delegado a las reuniones que celebre la Comisión de Control con voz y sin voto.

Asimismo la Intervención General del Estado deberá realizar las actuaciones correspondientes al ejercicio de la auditoría pública sobre las cuentas anuales formuladas y demás información económica y financiera y de resultados que facilite la Agencia, favoreciendo de esta forma la consecución del principio de transparencia.

#### *2.4. Otros controles previstos en el proyecto de la Ley de Agencias*

El artículo 31 del proyecto de Ley completa el marco de control con dos controles previstos ya en la normativa preexistente:

- el control externo de la gestión económico-financiera de las Agencias que corresponde al Tribunal de Cuentas

- el control de eficacia sobre organismos públicos previsto en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que recae sobre el Ministerio de adscripción

Adicionalmente, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, prevista en la disposición adicional primera de este proyecto de ley, extenderá su actividad de evaluación a las Agencias, en los términos que se establecerán en el futuro estatuto de la misma.

La coexistencia de diferentes estadios de control sobre las Agencias exigirá en los contratos de gestión un esfuerzo de articulación y vertebración para evitar ineficiencias y duplicidades. Con todo, en el futuro sistema de control de las Agencias, las Intervenciones Delegadas deben estar llamadas a ser la pieza central e insustituible en la verificación de su actividad económico-financiera, tanto en términos de cumplimiento de la normativa vigente como en la formulación de opinión sobre la adecuación de las mismas a principios de buena gestión, constituyendo una información capital para determinar el cumplimiento de los objetivos y las consecuencias asociadas a dicho cumplimiento o incumplimiento (asignaciones presupuestarias, retribuciones ligadas a cumplimiento de objetivos).



*D. Carlos Cubillo Rodríguez*

*Director Técnico de la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento  
del Tribunal de Cuentas*

## **El control externo y las nuevas técnicas de gestión y organización administrativa**

### ***I. Introducción***

**T**odos los países de eso que llamamos “nuestro entorno” se han tenido que enfrentar en alguna ocasión a la oportunidad de modificar la organización y el funcionamiento de su Sector Público para ajustarlo a mejores niveles de eficacia y eficiencia.

Mi experiencia profesional me ha llevado a contemplar cómo este tipo de iniciativas de cambio tiende a dar lugar a dos posibles escenarios.

El primero, consiste en la importación directa e indiscriminada de modelos e instituciones de otros países para que sustituyan a los modelos e instituciones propios.

El segundo, busca la evolución de tales modelos e instituciones propios mediante la introducción gradual de mejoras en los mismos.

El primer escenario descrito suele producir malos resultados, a veces por el mal funcionamiento de las novedades que se han introducido, pero en otras ocasiones —las más— porque dichas innovaciones no dan fruto por la sencilla razón de que no pueden operar en un contexto administrativo distinto de aquél para el que se previeron.

Puede resultar ilustrativo como ejemplo de este punto de vista, el proceso de modificación experimentado por las Entidades Fiscalizadoras Superiores de algunos países de Iberoamérica. Me refiero a los Estados que, partiendo de un modelo de control externo del tipo latino (basado en un Tribunal de Cuentas Nacional de composición colegiada, dependiente del Parlamento y con Función Fiscalizadora y Jurisdiccional), pasaron sin solución de continuidad a un sistema de control externo de corte anglosajón, esto es, sustentado sobre la creación de una Oficina Nacional de Auditoría

entendida como órgano unipersonal, sin funciones jurisdiccionales, y con estructuras y contenidos emparentados con los que caracterizan a la NAO británica o la GAO estadounidense.

El resultado de esta experiencia ha sido, en muchos casos, un prolongado período de parálisis institucional tanto a nivel orgánico como funcional. Piénsese, como ejemplo práctico muy significativo, que en algunos de estos países esta “revolución administrativa parcial” dio lugar a que esas nuevas Oficinas Nacionales de Auditoría, de ámbito estatal, tuvieran que convivir y coordinarse con tribunales de cuentas regionales o provinciales de carácter colegiado y con funciones no sólo fiscalizadoras sino también enjuiciadoras.

Decía Nietzsche que los terremotos son buenos porque hacen que afloren bellazas que estaban ocultas bajo la tierra y que, de otra forma, nunca hubieran visto la luz. Yo discrepo, humildemente, del ilustre pensador alemán. Ni me gustan los terremotos en general, ni los terremotos administrativos en particular.

Este punto de vista, según he tenido ocasión de comprobar, es compartido por otros autores que han tenido ocasión de reflexionar sobre estos temas. Así, Lluís Armet, en relación con la función de evaluar los programas y las políticas públicas y con la posibilidad de crear alguna entidad “ad hoc” para tal fin, afirma que “la selección de algunos aspectos significativos y muy concretos es el mejor enfoque para producir resultados operativos. Los intentos de grandes revoluciones organizativas siempre acaban en la parálisis o la inacción<sup>28</sup>”.

El segundo posible escenario al que nos hemos referido es el que se basa en una evolución del modelo propio a través de un proceso paulatino de modernización y mejora del mismo. Este método de innovación institucional suele dar buenos resultados y además no excluye la posible importación de sistemas de organización y funcionamiento extraídos del Derecho Comparado, pero previa reflexión sobre la mejor fórmula para conseguir su adecuado “encaje” en el contexto administrativo y social en que deben funcionar.

Por buscar algún ejemplo que pueda servir como apoyo al punto de vista que acaba de expresarse, y tomando como ámbito para encontrarlo el del control externo como corresponde al presente artículo, pueden citarse los fructíferos e interesantes esfuerzos de los sistemas de control externo británico y francés por adaptarse a la

---

<sup>28</sup> Notas sobre las agencias de evaluación de políticas públicas”. Lluís Armet i Coma. Revista Española de Control Externo. N° 20. Mayo de 2005. Pág. 13 y ss.

incipiente pero ya perceptible descentralización administrativa que se va abriendo camino en dichos países. Ante esa nueva —aún tímida— realidad en la organización territorial del Estado, tanto la NAO como la Court des Comptes, están demostrando reflejos suficientes para reaccionar con agilidad y pragmatismo ante un nuevo enfoque territorial de la Administración Pública, y ello alternando soluciones derivadas de la evolución del sistema propio, con otras procedentes de otros entornos jurídicos (particularmente del Tribunal de Cuentas alemán), pero sin distorsionar o violentar sus estructuras orgánicas y contenidos funcionales.

Pues bien, la reforma española orientada a introducir nuevas técnicas de gestión y organización administrativa en nuestro ordenamiento plantea, por una parte, aspectos atractivos y, por otra, aspectos preocupantes.

El Informe de 4 de octubre de 2004, del Ministerio de Administraciones Públicas, que constituye un texto de particular interés para conocer el “iter reflexivo” que ha acompañado a esta reforma, contempla algunos postulados que no dudo en considerar atractivos, en buena medida por tranquilizadores<sup>29</sup>.

En primer lugar, el hecho de que parta de la idea, en mi opinión muy correcta, de que en los distintos países “hay contextos institucionales bien diversos”.

En segundo lugar el reconocimiento expreso de que “no existe un modelo ideal que pueda traducirse de forma automática a nuestras necesidades, sino que cada país recorre su propio camino aprendiendo de sus errores”.

En tercer término, también resulta tranquilizador por lo que implica de conocimiento y “reconocimiento” del sistema propio, que el Informe asuma que el Modelo francés es nuestra referencia más próxima desde el punto de vista de la organización administrativa, si bien con la importante diferencia que constituye la profunda descentralización política y administrativa que caracteriza la organización territorial de los Poderes Públicos en España.

También es interesante, por cuanto refleja una concepción respetuosa de los moderados procesos de innovación que se habían venido desarrollando en España en materia de evaluación de políticas públicas, que el Informe califique de valiosas las experiencias desarrolladas por el Tribunal de Cuentas, por la Intervención General

---

<sup>29</sup> Informe elaborado por la Comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas, creada por Orden del Ministerio de Administraciones Públicas, 1463/2004, de 19 de mayo.

de la Administración del Estado, por la Dirección General de Presupuestos, por la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios, etc.

Finalmente, y esta cuestión tiene especial importancia para los objetivos de esta ponencia, resulta muy relevante la consideración —contenida en el Informe— de que el valor añadido de una Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas se asocia a los principios de “complementariedad” y de “subsidiariedad” en relación con los ámbitos competenciales de otros órganos o Entidades.

Sobre este particular, José Alberto Pérez Pérez tiene publicado que “la actuación de la Agencia deberá tener en cuenta los principios de complementariedad y coordinación, de forma que se eviten solapamientos y duplicidades que además de costes adicionales podrían introducir confusión en el propio sistema de evaluación. En este sentido y a pesar de las dificultades que entraña articular de manera eficiente un control de evaluación de competencias compartidas, debe señalarse que la clave del éxito del funcionamiento del sistema pasa por establecer unas relaciones fluidas y constantes entre los diferentes agentes que intervienen. Adicionalmente, debe estar presente el hecho de que España es un país con un elevado nivel de descentralización, por lo que es necesario dotar de operatividad e integridad al complejo de relaciones entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales”<sup>30</sup>.

Los antecedentes legislativos que han ido configurando el contenido de esta reforma incorporan también, por su parte, algunos aspectos igualmente atractivos:

- La idea de las Agencias como fórmula organizativa general que pueda contribuir a disciplinar el panorama disperso de Entes públicos, dotados de un régimen propio, dedicados a la prestación de servicios públicos.
- La insistencia en que la creación de Agencias no debe suponer menoscabo del control y de la responsabilidad.
- La concepción de los recursos humanos de las Agencias desde los postulados vigentes en materia de Función Pública (aunque con algunas “peculiaridades” cuyo funcionamiento y evolución exigirán sin duda un seguimiento riguroso).

---

<sup>30</sup> “La evaluación de las políticas públicas de gasto en el ámbito de la Intervención General de la Administración del Estado”. José Alberto Pérez Pérez. Revista Española de Control Externo. Nº 20. Mayo de 2005, pág. 25.

Junto a todos estos aspectos atractivos/tranquilizadores, la reforma objeto de examen en la presente ponencia también suscita, como anticipábamos en líneas precedentes, algunas inquietudes y recelos.

En los diversos textos legislativos aparece con cierta frecuencia la expresión: “un nuevo enfoque organizativo y funcional”, lo que personalmente me genera aprensión porque tiene ecos de “terremoto administrativo” al estilo Nietzsche anteriormente aludido.

Por la misma razón mi aprensión se torna en preocupación cuando en esos mismos textos legislativos leo que estamos ante “una nueva cultura de gestión”, lo que devuelve a mi mente nuevamente la imagen del terremoto de Nietzsche.

Me inquieta, por tanto, en síntesis, que la reforma pueda no ajustarse a la idea de modernización evolutiva de nuestro sistema administrativo y se concrete en una importación de nuevos enfoques, tipologías institucionales y formas de prestación de servicios públicos que puedan tener un impacto negativo por su falta de conexión con el sistema vigente.

También me preocupa, en segundo término, el “encaje” de las nuevas Agencias en el contexto de nuestro Sector Público de forma que no se produzcan solapamientos, gravámenes innecesarios para los gestores públicos evaluados o conflictos competenciales entre órganos o entidades.

Finalmente, y en buena medida como consecuencia de los aspectos preocupantes a los que me acabo de referir, también me suscita algún recelo que la implantación de estas nuevas técnicas de gestión y organización administrativa pueda suponer un aumento del gasto público insuficientemente justificado, bien porque no surtan los efectos que cabe esperar de ellas, bien porque den lugar a solapamientos de competencias que además de producir las distorsiones institucionales antes mencionadas, supongan un coste innecesario por tener a órganos o entidades diferentes prestando un mismo servicio público.

Toda reforma jurídico-administrativa abre un rico panorama de temores y esperanzas y ésta no es una excepción. Como siempre, sólo el tiempo será capaz de dictar una sentencia imparcial.

## ***II. Aspectos de interés desde el punto de vista de las funciones del Tribunal de Cuentas***

Las nuevas técnicas de gestión y organización administrativa que cristalizan en las Agencias plantean algunas cuestiones concretas que pueden tener especial relevancia desde el punto de vista del Control Externo que ejerce el Tribunal de Cuentas.

El ejercicio de la función fiscalizadora que dicho Tribunal tiene encomendada puede constituir un instrumento muy útil para hacer un seguimiento del proceso de implantación y del desarrollo de su actividad por las Agencias que se vayan instituyendo. No debe olvidarse, además, que los Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas tienen un epígrafe de recomendaciones que puede ser interesante como fórmula de colaboración en el correcto desenvolvimiento de esta reforma. A ello habría que añadir que, dado el carácter consuntivo de las fiscalizaciones que realiza el Tribunal de Cuentas, las conclusiones de sus Informes podrán basarse en la perspectiva que da el tiempo, y que para el examen de este tipo de procesos de reforma es muy conveniente.

Por otra parte, en este caso a través de la jurisdicción contable, el Tribunal de Cuentas podrá conocer de las posibles "patologías" que a través de estas formas nuevas de gestión puedan provocar menoscabos ilegales en los caudales o efectos públicos administrados.

Pues bien, tanto desde la perspectiva de su función fiscalizadora, como desde la de su función jurisdiccional, ambas derivadas del artículo 136 de la Constitución Española y reguladas por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y por la Ley 7/1988, de 5 de abril, el Control Externo que ejerce el Tribunal de Cuentas está llamado a interesarse, entre otros, por los aspectos siguientes:

- La existencia en las Agencias de una Comisión de Control, en el seno del Consejo Rector, que se encargará de informar a éste sobre la ejecución del contrato de gestión y en general sobre todos los aspectos relativos a la gestión económico-financiera.
- La cuestión de la responsabilidad, que aparece en la reforma de manera muy vinculada al contrato de gestión y que, como sabemos, en España tiene ya un marco normativo estricto que distingue las responsabilidades reparatorias y las sancionatorias, configura sus requisitos y regula los cauces para exigirlos.

- Las Cuentas Anuales de las Agencias: Su aprobación, control por la IGAE y rendición al Tribunal de Cuentas.
- La contratación celebrada por las Agencias y, en especial, la que se articule a través de Sociedades Mercantiles y Fundaciones creadas o participadas mayoritariamente por las propias Agencias.
- El Patrimonio del que sean titulares las Agencias en virtud de su personalidad jurídica propia y, en particular, la posible enajenación de bienes inmuebles dentro de un régimen jurídico peculiar.
- El régimen retributivo y, en especial, su articulación a través del contrato de gestión y el específico tratamiento del complemento de productividad.
- El estatuto del personal directivo y, en particular, los contratos laborales de alta dirección y los incentivos por rendimiento.
- Los recursos económicos de las Agencias y, sobre todo, las aportaciones a título gratuito de entidades privadas y particulares y los ingresos recibidos como consecuencia de actividades de patrocinio.
- El ajuste de la actividad desarrollada por las Agencias a la legalidad contable y presupuestaria que les resulta de aplicación, así como la forma de articular el control interno atribuido a la IGAE, el control externo que compete al Tribunal de Cuentas, y el control de eficacia que deben realizar los Ministerios de adscripción.
- El proceso de transformación en Agencias Estatales de organismos públicos ya existentes.
- Las relaciones de las Agencias con el Parlamento:
  - Posible comparecencia de los Presidentes.
  - Presentación al Parlamento de un Informe Anual.

No debe olvidarse que la legislación del Tribunal de Cuentas establece que dicha Institución depende de las Cortes Generales y regula también los cauces de relación entre la misma y el Parlamento mediante una Comisión Mixta Congreso-Senado.

### ***III. Especial referencia a la Agencia Estatal para la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios, en relación con las funciones legalmente atribuidas al Tribunal de Cuentas***

El Informe del Ministerio de Administraciones Públicas, de 4 de octubre de 2004, ya mencionado, considera que en materia de evaluación de políticas públicas el Derecho Comparado nos permite distinguir tres tipos de órganos o entidades:

- Órganos de Auditoría del Gasto Público y de Control Presupuestario que realizan, “como actividad complementaria y de forma incidental, tareas de evaluación”.
- Órganos específicos destinados a la evaluación de políticas y programas públicos en general.
- Órganos específicos destinados a la evaluación de políticas y programas públicos dentro de un determinado Sector de prestación de servicios (políticas sociales, políticas de ayuda al desarrollo, etc.).

El Informe entiende, además, que la evaluación de políticas públicas constituye una actividad específica y con identidad propia, claramente distinta de otras como el control o la auditoría, pero con las que debe mantener una estrecha relación de complementariedad.

En la tramitación legislativa de la reforma se encuentra con mucha frecuencia la concreta idea de que el objeto de esta Agencia es la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos, favoreciendo el uso racional de los recursos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios.

Lo cierto es que este tipo de objetivos también se contemplan, y cada vez con más intensidad, en documentos relativos al funcionamiento de los Tribunales de Cuentas.

En el Preámbulo de la Declaración de Lima de la International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), se dice que uno de los objetivos de los Tribunales de Cuentas es favorecer la racionalización de la gestión de las finanzas públicas.

Las Normas de Fiscalización de dicha Organización Internacional, por su parte, establecen:

- Que es competencia de los Tribunales de Cuentas recomendar a los organismos fiscalizadores que fijen con claridad objetivos medibles y procedimientos para hacerlos efectivos.
- Que es competencia de los Tribunales de Cuentas recomendar a los organismos fiscalizados posibles mejoras en la gestión que desarrollan.
- Que los Tribunales de Cuentas deben avanzar más allá del control de la Legalidad y adentrarse en el ámbito de la eficacia, de la eficiencia y de la economía, y como consecuencia de ello, que deben despegar del mundo de la “cuenta” para llegar al espacio de la “gestión”.

Esta invitación desde el ámbito internacional, a los Órganos de Control Externo, para que se adentren en la valoración de la eficacia y eficiencia de la gestión pública, tiene reflejo interno en los ordenamientos de diversos países.

El Congreso de los Estados Unidos de América aprobó en 1974 la Ley del Control Presupuestario por la que, entre otras iniciativas, se adoptó la de crear una Unidad de Evaluación y Revisión de Programas dentro de la GAO (Tribunal de Cuentas Norteamericano).

Fruto de ese marco normativo han sido algunos informes de la citada Entidad Superior Fiscalizadora en los que se recogen conclusiones derivadas de actividades de evaluación (cabe destacar, en este sentido, el Informe sobre la política de protección a la infancia de marzo de 2003)<sup>31</sup>.

El Acta de 1983, reguladora de la NAO (Tribunal de Cuentas Británico), alude entre las funciones de dicha Institución a la de promocionar la evaluación del rendimiento que el Sector Público saca a los recursos que el Parlamento pone a su disposición y ello mediante el examen de la calidad de los servicios que se prestan. El Documento divulgativo que anualmente publica y difunde esta Entidad Fiscalizadora tiene precisamente como lema, y esto resulta significativo, el siguiente: “NAO: Ayudando al país a gastar con sabiduría”.

Este fenómeno de involucración de los Tribunales de Cuentas en tareas de evaluación no se ciñe al ámbito anglosajón, ni mucho menos. Como botón de muestra re-

---

<sup>31</sup> “La evaluación de políticas públicas en los Estados Unidos y el papel de la General Accounting Office”. Pilar Jiménez Rius. Revista Auditoría Pública. N° 31. Octubre de 2003. pág. 17.

produciré a continuación el contenido de un significativo documento de la Contraloría de la República de Colombia<sup>32</sup>:

*“Bajo los nuevos paradigmas de la Administración Gerencial, las Entidades Fiscalizadoras Superiores encuentran un terreno especialmente abonado con las nuevas tendencias de enfatizar en el mejoramiento de calidad de la gestión pública y avanzar hacia una Administración por resultados. La vigilancia de la gestión fiscal debe incorporar modernos enfoques en los que se desarrollen verdaderos modelos de evaluación de políticas públicas.*

*El enfoque requiere trascender también al ámbito de la gerencia pública y del proceso de toma de decisiones, al manejo de los sistemas de información que soportan las mismas y a la forma como se rediseñan los procesos y se impone la calidad certificada de los mismos”.*

La Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas español, dice en su artículo 27.1 que: *“la función fiscalizadora... tiene carácter externo, permanente y consuntivo y se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos”.*

Es un hecho, pues, que existe una tendencia en el Control Externo a extender su actividad al terreno de la evaluación de programas y políticas públicas. Es muy difícil asistir a algún Foro Internacional, relativo a este tipo de control, en el que no haya alguna ponencia, mesa redonda o intervención en coloquio que se refiera al “new public management” o al “administrado como cliente” o a las “cartas de servicios” o a “indicadores de gestión” o a otros conceptos vinculados todos ellos a las tareas de evaluación.

Como colofón a este panorama global habría que añadir que en la reforma española se contempla la posibilidad de que la Agencia pueda evaluar políticas y programas públicos gestionados por las Comunidades Autónomas, previo convenio con éstas y en los términos que el propio convenio establezca, lo que puede introducir en este escenario a un nuevo actor: Los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>32</sup> <http://www.contraloriagen.gov.co:8081>. Febrero de 2006.

#### **IV. Reflexión final**

Los datos y los argumentos expuestos en la presente ponencia hacen inevitable, en mi opinión, que los profesionales involucrados en estas materias dediquemos un tiempo a pensar, con racionalidad y sin prejuicios, cómo armonizar todos estos elementos —los tradicionales y los nuevos— en aras a conseguir una gestión pública transparente, eficiente, objetiva y al servicio del interés general.

Este tipo de reflexión debería conducir a la adopción de soluciones respecto a los cuatro problemas fundamentales que se pueden plantear:

- La necesidad de actuar desde el respeto a la esfera jurídica de competencias de cada órgano o entidad.
- La necesidad de evitar solapamientos entre las distintas entidades involucradas en un mismo tipo de actividad.
- La necesidad de no perturbar al gestor público con un abrumador y desordenado sistema de controles que no estén coordinados entre sí.
- La necesidad de velar por la racionalidad del gasto público.

Todo ello implica un esfuerzo común de las Instituciones y sus profesionales con un espíritu de recíproca colaboración que se podría resumir en el contenido de una de las conclusiones del Encuentro entre los Tribunales de Cuentas de Portugal y España, celebrado en León el 23 y 24 de septiembre de 2004, y que a continuación se transcribe:

*“Los Tribunales de Cuentas verán reforzadas sus funciones y potencialidades si se producen mejoras claras en los mecanismos de elaboración y liquidación de los presupuestos, con la organización de una oficina presupuestaria, y con la extensión de auditorías especializadas y Agencias de Evaluación. Los diversos sistemas de control son como los distintos instrumentos de una orquesta sinfónica. El mayor grado de afinamiento siempre produce una mejora ostensible en la calidad democrática de un país”.*