

EL CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA Y LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN: HACIA UN *PUBLIC COMPLIANCE*

Eloy Morán Méndez

Auditor del Consello de Contas y profesor de la UDC

emoran@ccontasgalicia.es

Isabel García Garrido

Auditora del Consello de Contas de Galicia

igg@ccontasgalicia.es

Grupo 1 La organización y mejora de la fiscalización

RESUMEN

En agosto de 2015 se modificó la Ley del Consello de Contas. La reforma incorpora, como una de sus novedades principales, la atribución a nuestra institución de una nueva competencia en materia de prevención de la corrupción.

A diferencia de lo que ha ocurrido en otras Comunidades, Galicia apostó por un modelo en el que esta función no es asumida por un órgano nuevo y específico, ya que se consideró oportuno residenciarla en el Consello de Contas, aprovechando el conocimiento que éste atesora del sector público gallego y, en particular, de su realidad económico-financiera.

Esta comunicación tiene como objeto explicar los siguientes aspectos:

- a) Origen del modelo
- b) Marco normativo de la prevención de la corrupción
- c) Esquema organizativo del Consello de Contas para su desarrollo
- d) Estrategia de actuación
- e) Plan de trabajo y primeras acciones

1. ORIGEN DEL MODELO

Partiendo de la premisa de que la corrupción es un problema real e importante para la sociedad española (el segundo más importante según las encuestas del CIS), existe cierto consenso en que la vía punitiva no es suficiente para abordar este fenómeno y que ésta debe ser completada con actuaciones preventivas que fomenten la integridad, la transparencia y la ética en el funcionamiento de la administración.

El artículo 6 de la Convención Nacional de las Naciones Unidas contra la corrupción reclama la existencia de órganos independientes de prevención de la corrupción.

Ahora bien, conviene traer a colación las consideraciones del informe anticorrupción en el seno de la Unión Europea del GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción) en el que se señala que los mecanismos de prevención no son una panacea y que su efectividad dependerá, en buena medida, de las garantías de independencia del órgano que asuma estas funciones, de la selección y promoción del personal de acuerdo con criterios de mérito, del acceso a base de datos y de la dotación de los recursos necesarios y de la colaboración con el resto de instituciones.

En España no se creó a nivel central ningún órgano específico que asuma funciones preventivas en materia de corrupción, más allá de los mecanismos de autocontrol y autorregulación que posee cada una de las administraciones. Tampoco existían estos órganos a nivel autonómico, a excepción de Cataluña que ha creado una oficina antifraude como agencia independiente.

Sin embargo, sí existían experiencias internacionales de órganos que han asumido estas tareas. En algunos países, esas competencias han sido atribuidas a los órganos de control externo. Así sucede, por ejemplo, en Portugal que creó un Consejo de Prevención de la Corrupción en el seno del Tribunal de Cuentas

Precisamente, tomando como inspiración el modelo portugués y las sugerencias de varios comparecientes convocados a la Comisión de Estudio de Prevención de la Corrupción creada en el Parlamento de Galicia, en agosto de 2015 se modificó la Ley del Consello de Contas. La reforma incorpora, como

una de sus novedades principales, la atribución a esta institución de una nueva competencia en materia de prevención de la corrupción.

2. ESTRUCTURA DEL MODELO

A diferencia de lo que ha ocurrido en otras Comunidades, Galicia apostó por un modelo en el que esta función no es asumida por un órgano nuevo y específico, ya que se consideró oportuno residenciarla en el Consello de Contas, aprovechando la complementariedad con el resto de sus funciones y el conocimiento que éste atesora del sector público gallego y, en particular, de su realidad económico-financiera.

La opción por la no creación de un órgano nuevo se fundamentó también por el legislador gallego en razones presupuestarias de no incurrir en gastos adicionales y en la falta de necesidad de crear una estructura administrativa nueva.

A priori, la principal ventaja descansa precisamente en el conocimiento adquirido y las relaciones consolidadas durante 25 años de funcionamiento en los que se ha fiscalizado el sector público autonómico y local. Los resultados de los trabajos de auditoría y el conocimiento de los sistemas de control interno de las administraciones auditadas son la mejor fuente para poder promover medidas efectivas de prevención de la corrupción. En el fondo se trata de seguir haciendo lo que ya venimos realizando primando un enfoque más preventivo y de análisis de riesgos. Ahora bien, muchas de las acciones necesarias para esto llevan bastante tiempo presentes en nuestras recomendaciones.

No obstante, existen también a priori algunos inconvenientes entre los que destacan los dos siguientes.

En primer lugar, la no asignación de nuevos recursos o la dotación de estos en escasa cuantía obligará a reorientar parte de la actividad del Consello, centrada hasta ahora en la función fiscalizadora.

En segundo lugar, la posición del Consello como órgano externo sin capacidad ejecutiva para imponer las nuevas medidas puede dificultar la implantación

efectiva de los planes de prevención, al no tener éstos carácter obligatorio. De hecho, esta posición externa contrasta con la figura del compliance officer en el ámbito empresarial que tiene carácter interno aunque debe ser dotado de independencia y autonomía. Por eso, para que el Consello pueda actuar como promotor y supervisor de los planes será necesario buscar la complicitad de las administraciones para que sientan la necesidad y ventajas de adoptar estas acciones, sin descartar la opción de nuevas medidas legislativas que incentiven este proceso de implantación.

3. MARCO NORMATIVO

La Ley 8/2015, de 7 de agosto, modifica la Ley del Consello de Contas. La reforma operada abarca distintos aspectos de la organización y funcionamiento del Consello, al mismo tiempo que amplía su ámbito de competencias. En este plano, la modificación más sustancial es precisamente la atribución al Consello de una nueva competencia de prevención de la corrupción en el ámbito del sector público de la Comunidad Autónoma.

La ley define el alcance de esta nueva función incluyendo dentro de la misma:

- a) Colaborar con las administraciones implicadas en la elaboración de códigos de conducta y manuales internos de gestión de riesgos que permitan garantizar la ética de la gestión pública.
- b) Solicitar información a las administraciones relativas a sus sistemas de prevención de la corrupción comprobando el adecuado diseño e implantación de las políticas de integridad y proponiendo mejoras que garanticen la transparencia y reduzcan las oportunidades de fraude.
- c) Asesorar al Parlamento, a la administración autonómica y a las administraciones locales sobre instrumentos normativos o internos de prevención y represión de la corrupción.
- d) Fomentar la conciencia y participación ciudadana a favor de la transparencia y el comportamiento ético en el sector público e impulsar en el sector privado (en particular en empresas licitadoras, concesionarias o beneficiarias de subvenciones) el establecimiento de

mecanismos de autorregulación con la finalidad de evitar prácticas irregulares.

En la reforma, la ley no ha atribuido expresamente funciones de investigación de la corrupción. Ahora bien, la Ley ha mejorado algunos aspectos de la fiscalización como es el refuerzo del deber de colaboración y el posible inicio de los procedimientos de fiscalización a través de comunicación presentada por persona física o jurídica. Por lo tanto, la actuación del Consello a posteriori seguirá descansando en la función de fiscalización, trasladando a las autoridades correspondientes las actuaciones si se aprecian indicios de responsabilidad.

En cuanto a la organización, la Ley se limita a señalar que se constituirá una nueva sección de prevención de la corrupción.

En febrero de 2017 se ha aprobado el Reglamento de régimen interior del Consello que ha regulado con mayor detalle los aspectos formales y materiales de esta nueva competencia.

3. ESQUEMA ORGANIZATIVO

El Reglamento ha previsto que la sección de prevención de la corrupción esté presidida por el Conselleiro Maior e integrada por los conselleiros que el Pleno designe. Actuará asistida por una Unidad de Prevención de la Corrupción y por una Comisión Técnica.

La Comisión está integrada por cinco auditores designados por los Conselleiros de cada departamento. Esta comisión definirá los criterios para la evaluación de los sistemas de control interno y para la formulación de guías y modelos de planes de prevención de la corrupción.

Por su parte, la Unidad de prevención de la corrupción se ocupa de dar apoyo administrativo a la Comisión garantizando su operatividad.

4. ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN

El Reglamento dibuja, de manera general, los pasos a seguir en el desarrollo de esta función que incluiría las siguientes etapas:

1. Solicitud de información a las administraciones sobre sus sistemas de prevención de la corrupción
2. Análisis de la información recibida
3. Instar a la aprobación de planes de prevención de la corrupción colaborando en su elaboración facilitando guías y modelos tipo.
4. Evaluación de los planes mediante revisiones sistemáticas periódicas y a través de la inclusión en los informes de fiscalización de un apartado específico de “control en materia de prevención de la corrupción y políticas de integridad”.

En el marco otorgado por la Ley y el Reglamento, el Consello de Contas debe actuar como promotor para que todas las entidades públicas implanten planes de prevención de la corrupción.

Con este objetivo, se ha diseñado una estrategia con tres fases:

- 1) Diagnóstico de la situación de los sistemas de control interno.
- 2) Puesta a disposición de las entidades públicas de metodologías para la implementación de sistemas de prevención de riesgos de corrupción, en particular, guías técnicas de evaluación de riesgos y modelos tipo de planes de prevención.
- 3) Elaboración y seguimiento de los planes de prevención de la corrupción.

En el programa de actividades para el ejercicio 2017, el Consello prevé iniciar las actuaciones de diagnóstico mediante la evaluación de los sistemas de control y prevención en distintas entidades del sector público.

Para la realización de este trabajo se seguirán los siguientes pasos:

- a) Elaboración de directrices técnicas para el análisis de la situación de los sistemas de control interno.
- b) Realización de la evaluación del control interno en base a cuestionarios que se remitirán a entidades del sector público de la Comunidad.
- c) Realización de un estudio diagnóstico sobre la situación de los sistemas de control interno.

Al mismo tiempo, esta actuación se completará con la presentación y difusión de las nuevas funciones y de los conceptos esenciales de control interno, administración de riesgos e integridad en la administración. Para ello, se prevé

la formalización de convenios con la Administración autonómica y la Federación Galega de Municipios.

El ámbito subjetivo de los trabajos abarcará en esta primera fase los siguientes sistemas de control interno:

1. Municipios con tramos de población entre 10.000 y 20.000 habitantes
2. Sociedades mercantiles públicas.
3. Entidades dependientes del Servicio Galego de Saúde.
4. Ayudas financiadas con fondos europeos.

El marco conceptual y metodológico para la evaluación del funcionamiento de los sistemas de control interno es el desarrollado por el informe COSO con la metodología incorporada en las Guías para las normas de control interno del sector público elaboradas por INTOSAI. Para esto, desde un punto de vista práctico, se realizará una evaluación sobre cada uno de los cinco componentes de control:

- Entorno de control: se ponderará en qué grado fomenta la integridad y valores éticos del personal y que exista una estructura organizativa que defina la asignación de responsabilidades.
- Evaluación de los riesgos más relevantes que afecten al cumplimiento de la normativa o a la presentación de información financiera fidedigna.
- Actividades de control de detección y prevención de dichos riesgos.
- Información y comunicación permanente, segura y relevante.
- Seguimiento del control interno para garantizar su efectividad.

En particular en cada uno de estos componentes se evaluará la efectividad de los siguientes principios:

ESQUEMA 1: COMPONENTES Y PRINCIPIOS DE UN SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Componente	Principios
Ambiente de Control	1. La institución demuestra un compromiso efectivo con la integridad y los valores éticos.
	2. Los órganos de gobierno demuestran independencia de los mandos directivos y supervisan el desarrollo y los resultados de los sistemas anticorrupción.
	3. Los mandos directivos establecen, bajo la supervisión de los órganos de gobierno, las estructuras, canales de información y líneas de autoridad y responsabilidades necesarias para el logro de los objetivos de integridad.
	4. La institución demuestra el compromiso de atraer, capacitar y retener a servidores públicos con adecuados perfiles éticos y profesionalmente competentes, de acuerdo con los objetivos institucionales que apoyarán.
	5. La institución obliga a rendir cuentas y responsabiliza, mediante líneas de autoridad claras, a los servidores públicos encargados del control de la integridad.
Componente	Principios
Administración de Riesgos	6. La institución establece los objetivos anticorrupción con claridad suficiente para permitir periódicamente la identificación y evaluación de riesgos relacionados con los objetivos de integridad.
	7. La institución identifica los riesgos que amenazan el logro de sus objetivos de integridad en toda la entidad y el análisis de dichos riesgos es el fundamento para determinar el modo en el que serán administrados.
	8. La institución considera durante los procesos de evaluación de riesgos la posibilidad de fraudes y acciones corruptas.
	9. La institución identifica y avala los cambios que podrían afectar significativamente al sistema de control de la integridad.
Actividades de Control	10. La institución selecciona y desarrolla actividades de control que contribuyen a la mitigación de los riesgos de corrupción, tomando como base su proceso de administración de riesgos.
	11. La institución selecciona y desarrolla actividades de control general sobre la tecnología.

	12. La institución implementa las actividades de control anticorrupción mediante políticas y programas documentados que establecen los resultados esperados y cuentan con procedimientos específicos que ponen en práctica la política o programa.
Información y Comunicación	13. La institución obtiene, genera y utiliza información relevante y de calidad para apoyar el funcionamiento de los otros elementos anticorrupción contenidos en los diferentes componentes de control interno.
	14. La institución comunica información interna, incluyendo los objetivos y responsabilidades anticorrupción y de control de la integridad.
	15. La institución comunica a partes externas los asuntos que afectan al funcionamiento de los componentes del control de la integridad.
Actividades de Supervisión	16. La institución selecciona, desarrolla y lleva a cabo autoevaluaciones y evaluaciones independientes para determinar si los elementos anticorrupción y los componentes de control interno están presentes y en funcionamiento.
	17. La institución avala y comunica oportunamente las deficiencias de los controles anticorrupción y otras debilidades de control interno a las partes responsables de adoptar acciones correctivas, incluyendo a los mandos directivos y a los órganos de gobierno.

5. PRIMERAS ACCIONES

De manera complementaria al enfoque general recogido en el epígrafe anterior, en el Plan de Trabajo de la Sección de Prevención de la corrupción para el 2017 se incluyó una actuación sectorial dirigida a evaluar la transparencia en la actividad contractual de las entidades instrumentales del sector público autonómico gallego.

Como afirmó el Parlamento Europeo¹, y hemos constatado las ICEX en nuestras experiencias de fiscalización, *el sector de la contratación pública es el más expuesto a los riesgos de gestión irregular, fraude y corrupción*. Y así lo percibe también cualquier ciudadano a la luz de los casos de corrupción de los que se hacen eco los medios de comunicación.

¹ Resolución del Parlamento Europeo de 6 de mayo de 2010 sobre protección de los intereses financieros de las Comunidades y la lucha contra el fraude.

Aunque la transparencia no constituye un remedio mágico para evitar estos males, sí actúa como una herramienta fundamental para limitar la comisión de abusos.

Por ello, el objetivo de esta actuación es analizar si la organización, los procedimientos y los mecanismos de control de las entidades instrumentales de Galicia cumplen con los parámetros necesarios para garantizar una contratación transparente y, por tanto, para minimizar los riesgos de fraude o corrupción.

El análisis de la contratación no constituye una novedad, ya que el Consello de Contas, como el resto de las ICEX, ya tenía encomendado por ley la función de fiscalizar los contratos celebrados por el sector público autonómico y así se ha venido haciendo en distintas actuaciones incluidas en los planes de trabajo aprobados por la Institución. Sin embargo, esta actuación difiere de las otras revisiones que se han hecho por el nuevo enfoque que se le da, en concreto, en dos aspectos: en su finalidad y en el procedimiento utilizado.

En cuanto a la finalidad, con esta actuación se aborda una de las primeras fases de la prevención de la corrupción consistente en efectuar un diagnóstico del nivel de exposición a los principales riesgos existentes en los procesos de contratación pública.

Los resultados que se obtengan de esta evaluación nos permitirán centrar nuestras siguientes actuaciones en aquellas entidades y en aquellos aspectos que presenten mayores riesgos de comisión de fraude o corrupción.

Asimismo, dispondremos de un mayor conocimiento de la actividad contractual de las entidades, lo que nos permitirá el ejercicio de otra competencia atribuida por la nueva ley, la de colaborar con las administraciones implicadas en la elaboración de códigos de conducta y manuales internos de gestión de riesgos que permitan garantizar la ética de la gestión pública.

En cuanto al procedimiento utilizado para obtener la información necesaria para el análisis, se diseñaron unos cuestionarios con una serie de preguntas, algunas con respuestas cerradas y otras con respuestas más abiertas.

Para facilitar el procesado de la información remitida, teniendo en cuenta que en el ámbito de esta actuación están incluidas 61 entidades, con el apoyo del

área de informática utilizamos una herramienta telemática que nos permitió enviar los cuestionarios vía web, recibir las respuestas por esta misma vía y nos facilita el tratamiento de la información recibida de forma agregada.

Además de incorporar cuestiones sobre la organización, los mecanismos de control interno y la utilización de medios electrónicos, se incluyeron preguntas dirigidas a analizar la transparencia en la contratación desde un punto de vista material². Se trata de comprobar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia que derivan de los preceptos de la normativa contractual y que están destinados a garantizar la igualdad de trato de los licitadores.

Las preguntas del cuestionario se estructuraron en los siguientes bloques:

1. Organización y control interno.
2. Actuaciones preparatorias.
3. Licitación y adjudicación.
4. Ejecución.

Se dirigieron a obtener información sobre el entorno de control, sobre la práctica que siguen las distintas entidades en relación a los principales riesgos de cada fase del procedimiento, así como sobre la implementación de medidas que favorezcan la transparencia en la contratación pública.

A continuación se relacionan los principales aspectos en los que se centraron las preguntas.

1. Organización y control interno

- Medios humanos disponibles en los departamentos o unidades de contratación (si existe o no una unidad destinada a la gestión de la contratación y la profesionalización del personal que tramita los expedientes)
- Mecanismos de control interno de los procedimientos de contratación

² En cuanto a la transparencia formal, vinculada al cumplimiento de las obligaciones de publicidad que derivan de las leyes de transparencia, estamos analizando la posibilidad de coordinar estas actuaciones con la institución del Valedor do Pobo. La Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia, dispone que en su informe anual la Valedora do Pobo se pronunciará sobre el cumplimiento de la ley de transparencia recogiendo una evaluación del grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte del sector público autonómico, formulándose requerimientos expresos en caso de cumplimiento insuficiente.

- Adopción de medidas para prevenir los conflictos de intereses y detectar prácticas colusorias
- Sistemas de custodia de las proposiciones presentadas por los licitadores.
- Grado de implantación de los medios electrónicos en la contratación

2. Actuaciones preparatorias

- Si la entidad informa anticipadamente sobre las previsiones de contratación publicando los contratos que se van a celebrar a lo largo del ejercicio
- Cómo se justifican en el expediente elementos relevantes de los contratos (necesidad e idoneidad del contrato, elección del procedimiento, criterios de adjudicación y condiciones de solvencia, valoración del precio del contrato en términos de mercado...)
- Si se publica en el perfil del contratante la realización de consultas preliminares de mercado y los resultados de las mismas
- Cuál es la práctica que sigue la entidad para redactar las especificaciones técnicas y cómo actúa en el caso de que una empresa participe en la elaboración de los documentos preparatorios del contrato
- Si la entidad dispone de pliegos tipo y cómo se tramitan las aclaraciones sobre cláusulas o prescripciones técnicas solicitadas por los licitadores.

3. Licitación y adjudicación

- Medios de publicación de los anuncios de licitación y su contenido
- Sistemas de designación y publicidad de los miembros de las mesas de contratación y del comité de expertos
- Solicitud de informes técnicos por parte de las mesas de contratación
- Cómo actúa la entidad ante la presentación de ofertas anormalmente bajas
- Qué práctica sigue la entidad respecto a la utilización del procedimiento negociado sin publicidad y los contratos menores.

4. Ejecución

- Mecanismos de supervisión de la ejecución
- Tramitación y publicidad de las modificaciones contractuales
- Sistemas de comprobación de la realización de las prestaciones
- Imposición de penalidades en caso de demora o incumplimiento del contrato.

6. CONCLUSIONES

La crisis económica ha contribuido a incrementar la brecha existente entre las expectativas que generan los órganos de control y la realidad de su funcionamiento. La preocupación ciudadana por la corrupción, la transparencia como principio básico de actuación, la salud y sostenibilidad de las finanzas públicas y la eficiencia de los servicios públicos locales son temas que han adquirido una importancia creciente y que deben ser tenidos en cuenta por los órganos de control externo si quieren contribuir a la existencia de una verdadera rendición de cuentas.

A pesar de este escenario, el legislador estatal no ha incorporado a su agenda reformas en el control externo. En contraposición, algunas Comunidades Autónomas sí han considerado oportuno abordar la reforma de sus instituciones de control externo, si bien en direcciones muy diferentes. Por un lado, la Comunidad de Castilla-La Mancha que acordó en 2014 la supresión de la Sindicatura de Cuentas siguiendo las indicaciones del informe CORA. En el extremo opuesto, fueron varias las Comunidades que reforzaron sus órganos de control. En este grupo destaca el caso de la Comunidad de Galicia. En agosto de 2015 se aprobó una reforma que, además de mejorar algunos aspectos de la organización y funcionamiento, amplía el ámbito competencial del Consello de Contas y le atribuye una nueva función en materia de prevención de la corrupción.

De este modo, el Consello de Contas de Galicia se convierte en la primera institución de control externo en España que asume expresamente una competencia en esta área. Otras Comunidades Autónomas apostaron para el desarrollo de estas funciones por la creación de órganos nuevos y específicos, normalmente bajo la denominación de Agencias Antifraude.

Según el legislador gallego, justifica la opción por este modelo la complementariedad con las funciones que ya desempeñaba el Consello de Contas y la necesidad de no incurrir en gastos adicionales.

Las funciones atribuidas introducen un nuevo enfoque en los trabajos de esta Institución, ya que el Consello además de comprobar y supervisar el adecuado funcionamiento de los sistemas de control interno y de prevención de la corrupción, deberá actuar como promotor de estos sistemas, colaborando con las administraciones del sector público gallego en su diseño e implantación.

La aprobación en 2017 de un nuevo Reglamento interno que detalla los aspectos formales y materiales de esta nueva competencia constituye el punto de partida para el inicio de las primeras acciones. La estrategia de actuación comprende tres fases: diagnóstico de los sistemas de prevención de la corrupción; elaboración de guías y metodologías para el desarrollo de sistemas de prevención eficaces; y supervisión y seguimiento de los planes de prevención.

El Plan de trabajo de este año incorpora varios trabajos encuadrables en la etapa de diagnóstico. En ellos se combina un enfoque general, orientado a evaluar los sistemas de control y prevención en distintas entidades del sector público, con un enfoque sectorial, dirigido a analizar una de las áreas de mayor riesgo como es la contratación de las entidades instrumentales autonómicas.

En definitiva, la nueva función atribuida al Consello de Contas se encuentra en una fase de desarrollo inicial. La escasez de experiencias comparadas y la necesidad de modificar el enfoque de la Institución, basado hasta este momento exclusivamente en la actividad fiscalizadora, constituye un reto relevante a la hora de llenar de contenido y valor el nuevo cometido. En última instancia, sólo el transcurso del tiempo permitirá hacer un balance real de los logros o fracasos de este nuevo modelo.