

Consello de Contas
de Galicia



DOCUMENTO Nº 1

**ESTRATEGIA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE LA
CORRUPCIÓN**

ÍNDICE

I. PRESENTACIÓN	1
II. ELEMENTOS CONCEPTUALES	2
II.1. CONCEPTO Y APROXIMACIÓN A LAS POSIBLES CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN	2
II.2. NECESIDAD DE PREVENIR LA CORRUPCIÓN	4
II.3. EL CONCEPTO DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL	6
II.4. EL CONTROL INTERNO COMO ELEMENTO DE LA PREVENCIÓN.....	8
II.5. LOS PLANES DE PREVENCIÓN COMO RESPUESTA INTEGRAL A LA CORRUPCIÓN.....	9
II.5.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE UN PLAN DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN	10
II.5.2. UTILIDAD DE LOS PLANES DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN	11
III. EJES DE ACTUACIÓN DEL MODELO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN GALICIA.....	14
III.1. NOTAS DEFINITORIAS DEL MODELO	14
III.2. EJES DE ACTUACIÓN	17
III.2.1. LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE PREVENCIÓN E INTEGRIDAD.....	18
III.2.2. LA FUNCIÓN DE ASESORAMIENTO	22
III.2.3. ACCIONES DE SENSIBILIZACIÓN Y CONCIENCIACIÓN	23
IV. ESTRATEGIA DE ACTUACIONES Y ASPECTOS ORGANIZATIVOS	24
IV.1. ACTUACIONES DEL CONSELLO DE CONTAS. PLANIFICACIÓN A MEDIO PLAZO.....	24
IV.2. IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE PREVENCIÓN E INTEGRIDAD POR LAS ENTIDADES	28
IV.3. ASPECTOS ORGANIZATIVOS.....	29



I. PRESENTACIÓN

El Consello de Contas de Galicia es el órgano técnico dependiente del Parlamento de Galicia al que corresponde la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable de la Comunidad, y al que se atribuye, tras la modificación en agosto de 2015 de su ley reguladora, la competencia de prevención de la corrupción en el ámbito del sector público de la Comunidad Autónoma.

Frente a otros modelos autonómicos, el modelo de prevención de la corrupción en Galicia se caracteriza por la atribución de esta función a su órgano de control externo, así como por su enfoque de integridad, preventivo y de carácter proactivo, y también por la marcada diferenciación de la función de fiscalización con la que, no obstante, presenta puntos de conexión.

La misión del Consello de Contas en este ámbito de la prevención de la corrupción es colaborar en el establecimiento de un marco de integridad en las entidades públicas que contribuya a garantizar una correcta gestión de las finanzas públicas.

En este contexto se enmarca la presente *Estrategia en materia de prevención de la corrupción*, que expone las líneas que deben guiar el trabajo de la Institución para el cumplimiento de su misión, y que se concretan en los siguientes objetivos generales:

- Dotar a las entidades públicas de sistemas y programas de prevención de la corrupción e integridad.
- Promover en la sociedad civil y, particularmente, en el ámbito empresarial la transparencia y el comportamiento ético en sus relaciones con el sector público.
- Desarrollar los trazos de la función de prevención de la corrupción y conectarla con la tradicional función de fiscalización.

Tres ejes de actuación sintetizan los trabajos a llevar a cabo por el Consello de Contas: el de colaborar en la implementación y revisión de sistemas de prevención e integridad en las entidades públicas, identificando las actividades y riesgos susceptibles de actos de corrupción y adoptando medidas para minimizarlos; el de asesoramiento institucional; y el de la sensibilización y concienciación en el comportamiento ético.

De este modo, este documento trata de definir la estrategia a seguir por la Institución y concretar las etapas del desarrollo de los trabajos con un alcance plurianual que da seguimiento al programa de actividades aprobado para este ejercicio 2017, incluyendo también una referencia a

los aspectos organizativos, en los que la nueva Sección de Prevención de la Corrupción, dotada de elementos operativos, asume el protagonismo y la tutela de estos trabajos y se pretende que se convierta, hacia el exterior, en una referencia institucional diferenciada que singularice esta nueva función frente a la de la fiscalización.

La exposición de esta *Estrategia en materia de prevención de la corrupción* se estructura en tres partes: en la primera se realiza una aproximación a los elementos conceptuales básicos para entender los principios del diseño de una política de prevención de la corrupción; en la segunda, se abordan los ejes de actuación del modelo de prevención de la corrupción en Galicia; y por último, la tercera parte recoge la estrategia de actuaciones y los aspectos organizativos relevantes para su desempeño.

II. ELEMENTOS CONCEPTUALES

II.1. CONCEPTO Y APROXIMACIÓN A LAS POSIBLES CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

Se debe tomar como punto de partida que no se ha formulado un concepto de corrupción que permita abarcar todas sus modalidades y ser a la vez suficientemente riguroso. Así, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ante la imposibilidad de consensuar un concepto, optó por limitarse a definir los tipos penales de corrupción.

Existen, sin embargo, varias definiciones prácticas. Con carácter general se asumió, tanto por distintos expertos como por las organizaciones internacionales, una interpretación abierta que entiende la corrupción como *el abuso de poder para obtener un beneficio personal directo o indirecto*.

Esta misma definición es la que utiliza la Guía práctica de fiscalización de los OCEX (GPF-OCEX 1240: responsabilidades del auditor en la fiscalización con respeto al fraude), elaborada por la Comisión Técnica de los OCEX y aprobada por la Conferencia de Presidentes de la ASOCEX el 18 de noviembre de 2015¹.

¹ La guía proporciona algunas definiciones sobre el fraude, la corrupción y otros conceptos relacionados. *Corrupción*: abuso del poder para obtener un beneficio personal. *Fraude*: un acto intencionado realizado por una o más personas de la dirección, los responsables del gobierno de la entidad, los empleados o terceros, que lleve la utilización del engaño con el fin de conseguir una ventaja injusta o ilegal. *Incumplimiento, infracción o irregularidad*: acto contrario a las disposiciones legales o reglamentarias que sean aplicables a la entidad fiscalizada. *Error*: incorrección no intencionada contenida en los estados financieros, incluyendo la omisión de una cantidad o de una información a revelar. *Abuso*: toda conducta deficiente o impropia en comparación con la que una persona prudente consideraría razonable y necesaria en una actividad administrativa o comercial atendiendo a las circunstancias.



Se trata, en todo caso, de un concepto amplio que incluye distintas figuras, como el soborno, el fraude, la apropiación indebida u otras formas de desviación de recursos por un funcionario público; y también se asocia con los casos de nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada para fines personales o compraventa de decisiones judiciales, entre otras prácticas.

En definitiva, se está delante de un acto corrupto cuando una persona que ostente un cargo público o cumpla una función determinada viole un deber propio de ese cargo o de esa función con la expectativa de obtener un beneficio indebido. Este beneficio podrá ser económico, político, social o de cualquier otro tipo; de carácter inmediato o futuro; directo o indirecto, es decir, para provecho personal o de un tercero.

Algunas conductas corruptas están tipificadas como delitos en nuestro Código Penal; otras, constituyen faltas administrativas sancionables por vía disciplinaria; y coexisten, además, supuestos que sin violar ninguna normativa concreta son éticamente reprobables y afectan a los principios que deben inspirar la acción de los servidores públicos en un Estado de derecho. Estos comportamientos dan lugar a lo que la doctrina dio en llamar captura de políticas, que se produce cuando los intereses personales dirigen la definición de las políticas públicas en beneficio propio.

Con carácter general, la corrupción es observada como algo endémico producto de la tradición cultural y, por lo tanto, inevitable. El impulso de enriquecerse rápidamente, aunque sea por medios deshonestos, favorece su persistencia en cualquier sociedad, independientemente de su sistema político, convirtiéndola en un fenómeno universal.

Sin embargo, la tolerancia con los comportamientos corruptos puede tener un fondo no sólo cultural, sino también histórico, y en su origen intervienen multitud de variables que explican su existencia y favorecen su supervivencia (un bajo desarrollo moral de la población, la desigualdad social, la existencia de partidos corruptos, controles insuficientes, baja calidad democrática...).

Sin ánimo de explicar todas las posibles causas de este fenómeno, distintos estudios vienen afirmando que las condiciones ideales para facilitar la corrupción surgen de una combinación de varios factores:

- Una situación de monopolio con restricciones de acceso a contratos, licencias, permisos, bienes, etc.
- Una alta discrecionalidad en la toma de decisiones, sin parámetros objetivos que las justifiquen.
- Una escasa transparencia en el uso de los fondos públicos.

Por otra parte, y de acuerdo con la teoría clásica del triángulo del fraude, existen tres factores fundamentales que pueden tener un impacto sobre la conducta de una persona corrupta:

Estrategia en materia de prevención de la corrupción

- Incentivos o presiones: la necesidad que se trata de satisfacer al cometer un acto deshonesto.
- Oportunidad: la capacidad de la persona corrupta para actuar deshonestamente debido a su posición.
- Racionalización: la capacidad de la persona corrupta para justificar el acto en su mente.

La corrupción prosperará donde la transparencia, la rendición de cuentas y la participación activa de los servidores públicos y de la ciudadanía sean débiles, donde no haya responsables claros de la ejecución ordenada y eficiente de los procesos, donde la impunidad sea alta, y donde la toma de decisiones políticas se vea comprometida por conflictos de intereses.

Según diferentes estudios, cinco rasgos caracterizan la problemática de las prácticas de corrupción en nuestros días:

- La intensidad con la que se presenta en los tiempos presentes, marcados por un preocupante aumento del número de casos conocidos y de la atención mediática que se les presta.
- La naturaleza cíclica de la evolución de los índices de condena social de estas prácticas, que parece oscilar entre momentos de una fuerte censura y momentos de una mayor tolerancia social.
- La complejidad que se deriva de la concurrencia de determinado tipo de actuaciones que, siendo ética y moralmente censurables, no lo son en términos penales, debido a la ausencia de tipificación normativa.
- La naturaleza sistémica y política de la corrupción: el crecimiento y la sofisticación de los partidos políticos parecen estar íntimamente relacionados con algunas de las prácticas de corrupción, en concreto la denominada gran corrupción, que se produce a nivel de las élites económica y política.
- La internacionalización y el proceso de globalización no podía dejar de reflejar sus efectos también a este nivel, en concreto a través de la utilización de las herramientas tecnológicas como factores fundamentales en el funcionamiento de la economía global, por permitir la rápida y fácil circulación de grandes sumas de dinero entre países.

II.2. NECESIDAD DE PREVENIR LA CORRUPCIÓN

La corrupción en España se convirtió en los últimos años en un grave problema, tanto por la incidencia real del fenómeno como por la percepción de los ciudadanos sobre el mismo.



El informe de la ONG Transparencia Internacional sobre el índice de percepción de la corrupción para 2016 concluye que España presenta una situación de corrupción comparativamente alta en relación con los países del euro, situándose en el puesto 13 de los 19 países que integran la Eurozona.

Por otra parte, según los datos aportados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) la corrupción se convirtió en los últimos años en la segunda preocupación más importante para los españoles, sólo superada por el paro.

Además de generar un fuerte sentimiento de desafección política en la ciudadanía y afectar negativamente a la credibilidad de las instituciones, la corrupción supone un lastre al crecimiento económico. Su coste anual fue cifrado por la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia en 90.000 millones de euros, y lleva aparejados importantes recortes en políticas públicas fundamentales dentro del Estado social, como la educación o la sanidad.

La corrupción produce efectos lucrativos para corruptores y corruptos, que se enriquecen indebidamente si no son detectados y sancionados. Es obvio, con todo, que tiene también consecuencias negativas manifiestas para la Administración pública y para los ciudadanos en general.

Entre los efectos más perversos de la corrupción en la Administración pública pueden señalarse los siguientes:

- Mina los principios de objetividad y de legalidad, fundamentales en la Administración pública, y es incompatible con la transparencia y la rendición de cuentas.
- Entorpece, cuando no imposibilita, la ejecución de políticas públicas.
- Provoca y expande la ineficiencia y la ineficacia de los servicios públicos al tiempo que encarece el coste de los bienes, las prestaciones y los servicios públicos.
- Puede llegar a desfigurar las instituciones públicas haciendo que los intereses personales determinen las decisiones políticas.
- Genera sentimientos de desánimo, frustración y resentimiento entre los funcionarios honestos.

Es en este contexto en el que se enmarca la necesidad de incorporar a la agenda política medidas de lucha contra la corrupción que persigan, a través de acciones tanto preventivas como punitivas, los objetivos siguientes:

- La concienciación de los empleados públicos sobre el problema de la corrupción, sus causas y efectos.
- El fomento de la transparencia y la disminución de las situaciones de discrecionalidad excesiva no sometida a rendición de cuentas.

Estrategia en materia de prevención de la corrupción

- El establecimiento de mecanismos de control y canales de denuncia eficaces que permitan detectar de manera rápida las irregularidades que se cometan.
- El diseño de un sistema punitivo que, sin olvidar las garantías debidas, imponga las sanciones adecuadas.

Sin embargo, cualquier esfuerzo que busque disminuir sus índices no debe enfocarse exclusivamente a sus efectos, sino atender también -y en primer lugar- a sus causas. Es decir, debe contar con un enfoque preventivo que preserve la integridad como fundamento indispensable para llevar a cabo las funciones que permiten cumplir el mandato de cada institución y, al mismo tiempo, encontrar sustento en criterios técnicos y objetivos.

Frente a las opiniones que consideran inevitables los casos de corrupción en el sector público, la experiencia indica que la mayoría de los servidores públicos desarrollan sus funciones con estricta sujeción a las normas establecidas y a la ética profesional. Por el contrario, hay coincidencia en que donde existe capacidad de decisión sobre recursos públicos hay riesgo de que alguien abuse de esa posición en beneficio propio.

Ese concepto de riesgo cambia la percepción de la forma de acercarse a este fenómeno, para abordar el problema desde la óptica de la prevención frente a la mera reacción contra conductas ya producidas.

En esta dualidad entre prevención y sanción, y en aras de una mayor efectividad, existe unanimidad en dar prioridad a la prevención, ya que en la mayor parte de los casos resulta menos costoso prevenir la posible acción corrupta que reparar el daño causado por un comportamiento inadecuado.

II.3. EL CONCEPTO DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

En cualquier institución pública pueden existir actuaciones que, sin constituir corrupción, sean contrarias a los principios y valores que inspiran la organización (conductas impropias o malas prácticas). Los riesgos de la corrupción sólo son una parte de los riesgos para la integridad de las instituciones públicas.

En el campo público, la integridad se identifica con la observancia de los valores y principios de buena administración. En un entorno íntegro, los servidores públicos cumplirán con sus responsabilidades, ejercerán sus atribuciones y utilizarán la información y los recursos públicos a su disposición en beneficio del interés general al que sirven.



La integridad se configura así como un pilar de la actuación de las instituciones públicas, con un enfoque distinto al del mero cumplimiento legal, y deberá ser abordada desde una perspectiva global que la sitúe como punto de partida para el desarrollo de una actuación enfocada a la generación de valor público. El cambio real y efectivo, como promovió en su día la OCDE, sólo se puede realizar a través de la configuración de *Marcos de Integridad Institucional*. La finalidad de estos marcos no es sólo evitar riesgos de malas prácticas y de corrupción, sino también fortalecer el clima ético de las estructuras organizativas procurando paliar desincentivos o estímulos perversos que se le puedan presentar u ofrecer a las personas integrantes de aquellas, tanto interna como externamente.

Así, las políticas de lucha contra la corrupción deberán incorporar un conjunto de instrumentos, procesos y estructuras que, integrados holísticamente, constituyan marcos de incentivos y constricciones a través de la combinación de dos enfoques: el reactivo y el preventivo.

Cuadro 1: Enfoques sobre la lucha contra la corrupción

ENFOQUE REACTIVO	ENFOQUE PREVENTIVO
Modelo basado en la represión/reacción	Modelo basado en la prevención/pro-acción
Fundamento: leyes y otras normas jurídicas	Fundamento: normas y valores éticos compartidos
Controles estrictos	Controles más flexibles
Importancia de detectar y sancionar a los posibles corruptos	Importancia de promover las capacidades y talentos de los individuos
Se orienta a detectar ataques a la integridad	Se orienta a promover las buenas prácticas
Modelo basado en la represión/reacción	Modelo basado en la prevención/pro-acción

Por un lado, la organización debe hacer todo lo que esté a su alcance para remover las tentaciones que puedan inducir a actuaciones inadecuadas (prevención). Por otro, debe adoptar medidas para el caso de que los servidores públicos actúen inadecuadamente (reacción).

En todo caso, deberán acometerse las medidas necesarias para facilitar las actuaciones siguientes:

- El diseño de procesos formales (sistemas de control interno) que produzcan un efecto disuasorio en los servidores públicos.
- El establecimiento de objetivos institucionales razonables y alcanzables.
- La concienciación de los servidores públicos de manera periódica y clara sobre la importancia de la integridad y los valores éticos en el ejercicio de su cargo.
- La actuación ejemplarizante de los mandos superiores.
- El fomento de una cultura abierta y transparente que permita una comunicación libre con respeto a la integridad y el comportamiento ético.

- La articulación de mecanismos de denuncia efectivos que permitan conocer posibles actos corruptos y aseguren el anonimato de los denunciantes.

La integridad será, por lo tanto, el resultado de la adecuada combinación entre las buenas prácticas de los servidores públicos, la correcta dirección, y el adecuado establecimiento del control interno.

II.4. EL CONTROL INTERNO COMO ELEMENTO DE LA PREVENCIÓN

El control interno se convirtió en una parte esencial para conducir las actividades hacia el logro de objetivos y metas institucionales de cualquier organización. Además, la existencia de un control interno sólido constituye uno de los elementos clave en la prevención de la corrupción.

Entre los modelos de control interno de mayor reconocimiento internacional destaca el publicado por el Comité de organizaciones patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) en 1992, actualizado en mayo de 2013 sobre la base de experiencias observadas desde su primera emisión.

Por su parte, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), al emitir y actualizar las Normas de control interno del Sector Público (ISSAI 9100, 9110 y 9120), incluyó el marco integrado de control interno de COSO, que considera que en el sector público el control interno eficaz es un elemento crítico en el mantenimiento de la confianza pública en la capacidad del Gobierno para administrar los recursos y la prestación de servicios públicos.

Por lo tanto, en el ámbito de la auditoría la evaluación de los sistemas de prevención de la corrupción ya cuenta con criterios técnicos y una metodología especializada (COSO, INTOSAI) relacionada con el análisis de los procesos internos para administrar riesgos y alcanzar los objetivos establecidos por las organizaciones. Tradicionalmente, el estudio del control interno de las entidades fiscalizadas constituye una de las primeras fases de los trabajos de fiscalización.

Según el informe COSO, el control interno de las organizaciones es una responsabilidad de los órganos de gobierno de la alta dirección, que deben establecer un modelo de control interno que integre la gestión de riesgos. El control interno es un proceso realizado por el órgano de dirección u otro personal de la entidad, diseñado para proporcionar una seguridad razonable respecto a la consecución de los objetivos de la organización (eficacia y eficiencia en las operaciones, fiabilidad de la información financiera, y cumplimiento de las leyes y demás normas aplicables).



En la misma línea, para las normas de INTOSAI el control interno del sector público es un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal diseñado para afrontar los riesgos y dar una seguridad razonable de la consecución de los objetivos de la entidad (ejecución ética, eficaz y eficiente de las operaciones, cumplimiento de las leyes y demás normas aplicables, y salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas o mal uso).

Las entidades de control externo juegan un rol importante en el proceso de control interno. Aunque las Entidades Fiscalizadoras Superiores no son responsables del diseño y puesta en marcha del sistema de control interno, pueden contribuir a que la organización alcance sus objetivos o pueden proveer información útil para mejorar ese control mediante su evaluación.

Tanto la reforma de la Ley del Consello de Contas como su Reglamento de régimen interior y las nuevas normas técnicas de auditoría voluntariamente asumidas por la Institución apuntan en esa línea metodológica de INTOSAI, de evaluación del funcionamiento del sistema de control interno, lo que implica necesariamente:

- Determinar la importancia y el grado de sensibilidad del riesgo al que los controles están siendo dirigidos.
- Valorar la susceptibilidad del mal uso de recursos, las faltas relacionadas con los objetivos de ética, economía, eficiencia y eficacia o los errores al cumplir con los deberes de contabilidad, y el no cumplimiento de las leyes y regulaciones.
- Identificar y comprender los controles relevantes.
- Evaluar si el diseño del control es adecuado.
- Determinar, a través de pruebas, si los controles son efectivos.
- Informar sobre la evaluación del control interno y discutir las acciones correctivas necesarias.

II.5. LOS PLANES DE PREVENCIÓN COMO RESPUESTA INTEGRAL A LA CORRUPCIÓN

Como se acaba de exponer, la corrupción es un fenómeno complejo. Pensar en la lucha contra la corrupción como una mera cuestión de corrección normativa podría resultar reduccionista, pues el incremento y mejora de la regulación no constituye por sí sola un antídoto suficiente para la prevención de las prácticas corruptas.

Así, el informe Nolan, en el Reino Unido, marcó el punto de partida de una nueva estrategia que pone el acento en la necesidad de potenciar *medidas de autorregulación*, que incrementen los controles internos dentro de cada organización.

En este contexto, los planes o programas de prevención pretenden dar un enfoque amplio y multidisciplinar a la lucha contra la corrupción minimizando el riesgo de que esta se produzca en el seno de las Administraciones Públicas. Los planes se centran en la mejora y fortalecimiento de los sistemas de control interno en cuanto elemento clave contra la corrupción y prestan especial atención a las principales áreas de riesgo como la contratación, el urbanismo o la concesión de subvenciones públicas.

II.5.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE UN PLAN DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

El principal propósito de un plan de prevención de la corrupción será ofrecer una seguridad razonable en lo relativo al logro de los objetivos de integridad institucional que acabamos de enunciar. Sus características principales serán las siguientes:

- Deben considerarse como un medio para alcanzar determinados objetivos, nunca como un fin en sí mismos.
- Son sistemas que consisten en la interrelación adecuada de deberes y actividades en curso, por lo que operan en contextos dinámicos y cambiantes.
- Se materializan mediante acciones realizadas por personas y no se limitan a la elaboración de manuales, políticas y procedimientos. La clave de su éxito no es el mero planteamiento del marco de actuaciones, sino su efectiva implementación a través de acciones concretas de los servidores públicos.
- Proporcionan una seguridad razonable, aunque no absoluta, para que los índices de integridad sean preservados y mejorados.
- Sirven de apoyo a los responsables políticos y directivos de la Administración para cumplir eficazmente con su responsabilidad inherente de preservar y mejorar los índices de integridad institucional en sus respectivos ámbitos.

El diseño e implementación de un plan de prevención de la corrupción es un reto para las instituciones, y requerirá la participación proactiva de todos los servidores públicos. Su grado de efectividad dependerá en gran medida de la importancia que estos le concedan, de los



conocimientos técnicos con que cuenten en la materia, y del juicio profesional que apliquen para su diseño, implementación y supervisión.

Debido al carácter dinámico del fenómeno de la corrupción, deberán estar sujetos a un proceso constante de revisión y mejora que permita adaptarlos a los cambios que se produzcan en el entorno operativo y legal de la entidad para mantenerse siempre alerta respecto de la próxima amenaza o el siguiente desafío.

II.5.2. UTILIDAD DE LOS PLANES DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Promover un plan de prevención de la corrupción es una tarea esencial para toda entidad en el sector público. Debido a su orientación preventiva, un plan de esta naturaleza contribuye a brindar transparencia en el manejo de los fondos públicos y atiende a la insistente demanda ciudadana de mayores niveles de rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública.

Está demostrada su efectividad para prevenir, identificar, evaluar y disuadir la ocurrencia de incidentes corruptos. Además, permite corregir de manera progresiva, ordenada y sistemática las carencias estructurales detectadas para evitar reincidencias.

El establecimiento de estos planes ofrece importantes ventajas, entre las que destaca el hecho de contar con un documento formal, sistemático y ordenado que evita y facilita, entre otras, las siguientes actividades:

Cuadro 2: Ventajas de los planes de prevención de la corrupción

EVITAN	FACILITAN
La duplicidad de funciones en la lucha contra la corrupción	La eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados a la lucha contra la corrupción
Omisión de controles anticorrupción importantes o recurrencia de deficiencias significativas en los mismos	Corrección progresiva del diseño estructural institucional para alcanzar mayores índices de integridad
La realización de esfuerzos aislados sin conexión lógica entre ellos	Evaluaciones de carácter integral que proporcionan mayor precisión y alcance en la detección de las debilidades y áreas de mejora
Persistencia de las causas subyacentes que posibilitan la comisión de actos corruptos o de faltas de integridad institucional	Fortalecimiento de los índices de integridad y, en general, de la confianza de la sociedad en la actuación de la Institución

De manera más específica, la existencia de un marco sistemático de actividades y controles anticorrupción proporcionará a las entidades que lo establezcan:

Estrategia en materia de prevención de la corrupción

- 1) Un medio para aplicar un sistema interconectado y lógico de controles anticorrupción en cualquier tipo de institución, mediante las adecuaciones que resulten necesarias conforme a sus características, funciones y estructura.
- 2) Un enfoque basado en principios técnicos que al mismo tiempo cuenta con la flexibilidad suficiente para facilitar su adopción por cualquier entidad del sector público.
- 3) Un esquema claro, sencillo y ordenado que facilita su comprensión, convirtiéndose en una herramienta eficaz para identificar y analizar los riesgos de corrupción con mayor precisión y administrar las respuestas idóneas.
- 4) Un método eficaz para eliminar controles ineficaces o redundantes que proporcionan un valor mínimo hacia la disminución de riesgos de corrupción en la entidad.

Además, la aprobación de planes de prevención de la corrupción también resulta beneficiosa desde el punto de vista de la ciudadanía al proporcionarle una mayor confianza en la actuación transparente e íntegra de las instituciones y en su compromiso para reducir los índices de corrupción.

La clave de la efectividad de los planes de prevención de la corrupción residirá en el adecuado funcionamiento de los componentes del control interno. Cada uno de ellos deberá estar formalmente establecido y será aplicado de manera sistemática y permanente, cumpliendo con el propósito para el cual fue diseñado, de forma que se facilite su interacción coordinada con los demás componentes.

La enunciación de estos componentes y principios se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 3: Componentes y principios del 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 controles 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.
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 a lo largo de 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.
Actividades de control	9. La institución identifica y evalúa los cambios que podrían afectar significativamente al sistema de control de la integridad.
	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.
Información y comunicación	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.
	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 del control interno.
	14. La institución comunica información interna, incluyendo los objetivos y responsabilidades anticorrupción y de control de la integridad.
Actividades de supervisión	15. La institución comunica a partes externas los asuntos que afectan al funcionamiento de los componentes del control de la integridad.
	16. La institución selecciona, desarrolla y lleva a cabo autoevaluaciones y evaluaciones independientes para determinar si los elementos anticorrupción y los componentes del control interno están presentes y en funcionamiento.
	17. La institución evalúa y comunica oportunamente las deficiencias de los controles anticorrupción y otras debilidades del control interno a las partes responsables de tomar acciones correctivas, incluyendo a los mandos directivos y a los órganos de gobierno.

Fuente: Informe COSO

III. EJES DE ACTUACIÓN DEL MODELO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN GALICIA

III.1. NOTAS DEFINITORIAS DEL MODELO

La Ley 8/2015 atribuyó al Consello de Contas la nueva función de prevención de la corrupción, que tiene el desarrollo de sus elementos esenciales en el nuevo Reglamento de régimen interior, aprobado en febrero de 2017.

La atribución de estas nuevas funciones de prevención de la corrupción al Consello de Contas se realiza siguiendo las sugerencias presentadas en la Comisión de Estudio de Prevención de la Corrupción creada en el Parlamento de Galicia y con el modelo que ha adoptado la República Portuguesa.

La atribución se realiza también en el marco normativo general de las leyes de transparencia –promulgadas por los diferentes poderes legislativos autonómicos y estatal– que sin duda constituye un elemento central en la lucha contra la corrupción, a la vez que supone un reforzamiento del control ciudadano de la actividad de las Administraciones públicas, convirtiéndose en una pieza fundamental para el establecimiento de una sociedad democrática avanzada.

Entre las notas que definen el modelo de prevención de la corrupción que se diseñó en nuestra Comunidad Autónoma destacamos las siguientes:

- ✓ Integración en el órgano de control externo
- ✓ Enfoque preventivo
- ✓ Enfoque proactivo
- ✓ Enfoque de integridad
- ✓ Interrelación con la fiscalización

1. Integración en el órgano de control externo

La crisis económica, con sus devastadores efectos sobre la sociedad, la pérdida de confianza de la ciudadanía en sus instituciones y los casos de corrupción, llevaron también a una sensación generalizada de que los controles fallaron, y también, entre ellos, los órganos de control externo.

En este punto, podemos afirmar con claridad que la apuesta del legislador autonómico gallego fue la del **reforzamiento institucional de su órgano de control externo**, dotándolo de



una serie de nuevas funciones que le permitan ganar una mayor visibilidad social y justificar frente a los ciudadanos su utilidad y eficacia.

Se evita además incurrir en gastos adicionales asociados a la creación de nuevas oficinas, departamentos o agencias de prevención de la corrupción, y permite a su vez aprovechar la experiencia de su personal y la cercanía del propio Consello a la realidad económico-financiera cuya integridad se trata de salvaguardar.

La atribución específica de esta nueva competencia, junto con otras medidas, convierte al Consello de Contas en la primera institución de control externo de España a la que se le atribuyen competencias específicas en materia de prevención de la corrupción, lo que constituye un reto institucional relevante, tanto por las expectativas creadas como por el encaje organizativo y su desarrollo a la par del ejercicio de su función fiscalizadora.

La singularidad del modelo de lucha contra la corrupción de Galicia se destaca en relación con los adoptados en otras comunidades autónomas, donde el modelo prevalente se formula en términos de la creación de organismos técnicos específicos como las Oficinas o Agencias Antifraude, dotadas no solo de funciones preventivas sino también de funciones de investigación e incluso de potestades sancionadoras (es el caso de Cataluña, Valencia, Baleares o Asturias).

2. Enfoque preventivo

Frente a los modelos en los que la creación de nuevos organismos independientes conlleva la asunción de funciones de prevención, investigación e incluso represión de la corrupción, la atribución de competencias al Consello de Contas se realiza con un enfoque eminentemente preventivo.

3. Enfoque proactivo

Uno de los objetivos de la nueva función es promover una actuación proactiva por parte de la Administración y de las entidades públicas en el fortalecimiento de sus sistemas de control interno. En esa misma línea, las competencias del Consello de Contas tienen también un enfoque proactivo de iniciativa para *hacer propuestas* o *proponer medidas* a esas entidades públicas. Las necesidades y circunstancias específicas de cada organización individual determinarán las medidas que serán más efectivas.

4. Enfoque de integridad institucional

La Ley alude a la colaboración para la implantación de las políticas de integridad. Es preciso que el enfoque preventivo de la gestión de riesgos interactúe con otros ejes del sistema de integridad, como la cultura ética organizativa o la profesionalidad de la gestión pública.

5. Interrelación con la fiscalización

Los puntos de conexión de las funciones de prevención de la corrupción con la tradicional función fiscalizadora realizada por el Consello son evidentes. En primer lugar, las dos funciones incluyen la revisión de los sistemas de control interno de las entidades públicas de cara a su reforzamiento. En segundo lugar, uno de los objetivos de la función fiscalizadora es el de formular recomendaciones de mejora a las entidades fiscalizadas, objetivo compartido con la función de prevención de la corrupción en la que la actividad del Consello tiene como fin último contribuir a que las administraciones cuenten con políticas de integridad y procedimientos de gestión que reduzcan las oportunidades de fraude.

Ahora bien, la promoción de estas actuaciones de cara al fortalecimiento de los sistemas de promoción de la corrupción se realiza, dado ese carácter preventivo, sin los efectos de una fiscalización. Existen diferencias sustanciales entre las dos funciones fundamentalmente en cuanto al enfoque, momento de realización, metodología y resultado de las actuaciones, que se sintetizan en el siguiente cuadro:

Cuadro 4: Diferencias prevención de la corrupción-fiscalización

	PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN	FISCALIZACIÓN
Enfoque	Preventivo	Verificador
Momento	Previo	A posteriori
Metodología	Analítica	Auditoría
Resultado	Planteamiento de áreas de mejora , estrategias y recomendaciones, planes tipo o guías metodológicas	Informe de fiscalización

En la práctica, la Ley y el Reglamento del Consello articulan la interrelación de ambas funciones a través de las siguientes previsiones:

- Todos los procedimientos de fiscalización incluirán la revisión del entorno de control interno implantado en las entidades, que servirá para realizar un seguimiento puntual de los sistemas de prevención o de los planes implantados en las entidades objeto de fiscalización.



- Los resultados de los distintos informes de fiscalización se tomarán en consideración para retroalimentar el sistema de información sobre las necesidades de mejoras en los sistemas de prevención.
- Otra vía de conexión se establece a través de las comunicaciones o denuncias presentadas por personas físicas o jurídicas, cuyo contenido informativo deberá ser tomado en consideración a efectos de extraer conclusiones o identificar aspectos a mejorar que deban considerarse en futuras revisiones de los planes.
- Por último, y ya en el ámbito de la fiscalización, aunque como parte de los mecanismos preventivos, el Consello de Contas asume la competencia de fiscalizar y controlar la actividad económico-financiera de las formaciones políticas que perciban subvenciones de la Comunidad Autónoma, en el marco establecido en la normativa del Estado, así como la evolución de los bienes patrimoniales de las personas que ocupen altos cargos en el sector público autonómico.

III.2. EJES DE ACTUACIÓN

Las funciones que el Consello debe asumir en el ejercicio de estas nuevas competencias se recogen en el artículo 5 bis de su Ley, y serán las siguientes:

- a) **Colaborar** con las administraciones sujetas al ámbito de actuación del Consello de Contas y *hacerles propuestas* en la elaboración de códigos de conducta y manuales internos de gestión de riesgos que permitan garantizar el comportamiento ético de los gestores públicos.
- b) Solicitar información a las administraciones relativa a sus sistemas de prevención de la corrupción, **comprobando** el idóneo diseño e implantación de las políticas de integridad y proponiendo *mejoras* que garanticen la transparencia y reduzcan las oportunidades de fraude.

En este sentido, deberá evaluar de manera sistemática los planes de prevención de riesgo de la corrupción que realicen las instituciones y entes del sector público de la Comunidad Autónoma, en los cuales deberán analizar las actividades en las que se constata una mayor incidencia de riesgo.

- c) **Asesorar** al Parlamento, a la Administración autonómica y a las administraciones sujetas al ámbito de actuación del Consello de Contas sobre los 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 dentro del sector privado el establecimiento de mecanismos de autorregulación con el fin de evitar prácticas irregulares, en particular en las empresas licitadoras y adjudicatarias de contratos, concesionarias de servicios públicos y beneficiarias de subvenciones y ayudas públicas.

Por lo tanto, en el marco normativo de la Ley del Consello de Contas y de su Reglamento de régimen interior, el desarrollo de esta función se configura alrededor de tres ejes básicos:

- Colaborar en la implementación de instrumentos y sistemas de prevención y de integridad.
- Asesoramiento institucional.
- Sensibilización y concienciación de la necesidad de transparencia y comportamiento ético.

III.2.1. LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE PREVENCIÓN E INTEGRIDAD

En este eje de actuación, la estrategia a seguir por el Consello de Contas pasa por el establecimiento en las entidades públicas de una política de integridad institucional (normas, procesos y órganos que prevengan las conductas inadecuadas), la identificación de las actividades y riesgos susceptibles de actos de corrupción y la adopción de medidas para minimizarlos y actividades de control para su supervisión. El objetivo es que todos estos elementos se plasmen en un programa o plan de prevención de la corrupción.

El artículo 52 del Reglamento de régimen interior desarrolla el contenido de la función de prevención de la corrupción, señalando que en el ejercicio de la misma el *Consello de Contas colaborará con las administraciones sujetas a su ámbito de actuación, proponiendo la implantación de sistemas de prevención y la elaboración de manuales de gestión de riesgos de la corrupción,.....*

Para la consecución de este objetivo de la adopción efectiva de sistemas de prevención de la corrupción, el Reglamento del Consello de Contas establece no sólo las bases metodológicas y técnicas de los trabajos a desarrollar, sino que también precisa la secuencia temporal de los mismos para garantizar su paulatino cumplimiento:

- ✓ Las actuaciones de evaluación del control interno
- ✓ La propuesta de planes de prevención de riesgos de la corrupción



- ✓ La propuesta de guías y manuales internos de gestión de riesgos
- ✓ Acompañamiento en la implantación de planes
- ✓ Evaluación sistemática y seguimiento de los planes
- ✓ El seguimiento de los planes o sistemas de prevención en las entidades objeto de fiscalización

a) Actuaciones de evaluación del control interno

Desde la óptica especializada de la fiscalización que caracteriza a las instituciones de control externo —entre ellas, el Consello de Contas— se debe señalar que un fortalecimiento permanente de los sistemas de control interno y de administración de riesgos, en el marco de cada vez mayores niveles de integridad, transparencia y rendición de cuentas, puede prevenir y desalentar la corrupción.

Se trata, pues, de contribuir, junto con el compromiso de los diferentes responsables y empleados de las instituciones y entidades públicas que integran el Sector Público autonómico, a conformar una base consistente de mecanismos y procedimientos interrelacionados, con la finalidad última de que cada entidad pública del Sector Público de Galicia respalde con acciones concretas su compromiso de prevenir la materialización de actuaciones corruptas o contrarias a la integridad, todo eso fundamentado en un sistema técnico estructurado, coherente y avalado por los resultados obtenidos mediante la implementación de las mejores prácticas internacionales de evaluación del control interno.

En la línea metodológica de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI —según la cual sus tareas incluyen la evaluación del funcionamiento del sistema de control interno—, el artículo 53 del Reglamento establece en su punto 1 lo siguiente:

*“La Sección de Prevención de la Corrupción **solicitará** a las Administraciones y entidades públicas sujetas al ámbito de actuación del Consello de Contas información sobre sus sistemas de prevención de la corrupción, y comprobará la idoneidad del diseño y la implantación de las políticas de integridad. Para estos efectos, desarrollará actuaciones de evaluación **del control interno implantado** y de las medidas adoptadas para garantizar la ejecución ética, económica y eficiente de las operaciones desarrolladas, para preservar los recursos frente a posibles pérdidas por mala gestión, error o fraude, y para respetar el cumplimiento de la normativa aplicable y garantizar la adecuada rendición de cuentas. ”*

De esas actuaciones de comprobación y evaluación se deduce la necesidad de realizar un estudio diagnóstico del funcionamiento de los sistemas de control interno de las entidades integrantes del Sector Público autonómico de Galicia, mediante su comparación con el modelo de control interno INTOSAI, con la finalidad de promover una actuación proactiva por parte de la

Administración y de las entidades públicas en el fortalecimiento de sus sistemas de control interno con un enfoque eminentemente preventivo y sin los efectos de una fiscalización.

El enfoque de este estudio de la situación de los sistemas de control interno institucionales del Sector Público autonómico deberá consistir básicamente en la obtención de información con el fin de identificar la existencia de los componentes del sistema de control interno institucional, por lo que los resultados del diagnóstico no incluirán la fiscalización específica del funcionamiento eficaz y eficiente de los controles internos aplicados a los procesos sustantivos.

A partir de este análisis y de la identificación de las áreas de mejora, el Consello de Contas recomendará la adopción por parte de las entidades públicas incluidas en el referido estudio de las estrategias precisas para el fortalecimiento de sus sistemas de control interno.

b) Planes de prevención de riesgos de la corrupción

Las actuaciones de evaluación del control interno se deben poner en relación con los planes de prevención de riesgos de corrupción. El punto 1 del artículo 54 del Reglamento preceptúa que

“Con base en la información obtenida, la Sección de Prevención de la Corrupción efectuará las oportunas recomendaciones a las distintas entidades públicas sujetas a su ámbito de actuación instándolas a la elaboración, aprobación, revisión y publicidad de sus planes de prevención de riesgos de la corrupción”.

El desarrollo de la evaluación del control por el Consello de Contas basado en criterios técnicos y orientaciones metodológicas comunes garantiza la posibilidad de promover un sistema de prevención de la corrupción homologado para el conjunto de las entidades que integran el Sector Público autonómico.

El Reglamento incorpora una definición explícita de lo que habrá de entenderse por *planes de prevención de riesgos de la corrupción*, señalando que

“...son documentos sometidos a seguimiento por el Consello de Contas, y están dirigidos a prevenir, evitar o minimizar los riesgos de corrupción en el seno de la estructura orgánica de las Administraciones Públicas. Como instrumentos activos de auxilio a la buena gestión y al buen gobierno, se centran en la mejora y fortalecimiento de los sistemas internos de control, en la promoción de una cultura de responsabilidad, en la definición de reglas éticas y de integridad y en la mejora de la transparencia y legalidad de los procedimientos”.

Junto con la anterior definición, se especifica también su contenido y estructura mínima, al establecer que

“...deberán contener información pertinente, confiable y relevante, comunicada en tiempo y forma, y los sistemas de control interno para garantizar su efectividad a través del tiempo, teniendo en cuenta, en todo caso, los siguientes aspectos: a) Un entorno de control que fomente la integridad y valores éticos del personal y una estructura organizativa que defina la asignación de responsabilidades; b) La evaluación de los riesgos de corrupción más relevantes a efectos de incumplimientos de la normativa aplicable o de presentación de información económico-financiera fidedigna; c) Actividades de control para la detección y prevención de tales riesgos.”



Una forma especial de colaboración con las entidades públicas de cara al cumplimiento de las recomendaciones se desarrollará a través de la aprobación de modelos tipo de planes, que se pondrán a disposición de aquellas a través de la página web del Consello de Contas.

c) Análisis específicos para sectores o áreas de riesgo. Guías de buenas prácticas

La revisión integral del control interno de la organización es posible compatibilizarla con análisis específicos en sectores, actividad o áreas que, por la naturaleza de las operaciones y procesos que realizan, son especialmente susceptibles a posibles actos de corrupción, como por ejemplo: administración de recursos públicos (contratos, subvenciones, manejo de efectivo, enajenación de patrimonio); funciones de regulación, inspección y sanción; autorizaciones urbanísticas; gestión de personal; o relaciones con organizaciones y profesionales que representan intereses privados (lobbies).

Ya que se trata de procesos sensibles, donde las oportunidades para la materialización de riesgos son más marcadas, la dirección de las entidades públicas debe considerar el establecimiento de controles específicos.

De forma especial, en estas áreas deben existir controles claros en cuanto a la responsabilidad individual de los servidores públicos, delimitando quien está autorizado a realizar estos procesos, la distribución de funciones y las aprobaciones específicas que se requieren en su desarrollo.

Respeto de estas áreas, además de las recomendaciones que resulten del trabajo del Consello de Contas de cara a los planes de prevención, otra forma de colaboración con las entidades públicas que prevé el Reglamento es la aprobación de guías metodológicas, que se pondrán a disposición de aquellas a través del portal web del Consello de Contas.

d) Acompañamiento en la implantación de los planes

En todo el proceso de evaluación del control interno resulta imprescindible un canal de comunicaciones adecuado para sensibilizar a los responsables de las entidades públicas respecto de la importancia del sistema de control interno, sobre su finalidad y objetivos del trabajo, así como para resolver cualquier duda o consulta relacionada con aquel. Esta colaboración debe extenderse a una labor de acompañamiento en el desarrollo e implantación de los propios planes.

e) Evaluación sistemática y seguimiento de los planes

Debido al carácter dinámico del fenómeno de la corrupción, los planes deben estar sujetos a un proceso constante de revisión y mejora que permita adaptarlos a los cambios que se produzcan en el entorno operativo y legal de la entidad para mantenerse siempre alerta respecto a cualquier amenaza o el siguiente desafío. Esto implica la necesidad de su evaluación sistemática a lo largo del tiempo.

Con esta previsión, el Reglamento de régimen interior prevé que se haga esta evaluación a partir de la remisión periódica de una memoria, elaborada por las Administraciones y demás entidades sujetas, sobre la ejecución de las medidas plasmadas en sus planes o en las propuestas y recomendaciones efectuadas en materia de prevención, a los efectos, en su caso, de proponer la revisión y adaptación de los planes a la realidad de cada entidad a través de mejoras que garanticen la transparencia y minimicen las posibilidades de fraude.

f) Seguimiento de los planes o sistemas de prevención en las entidades objeto de fiscalización

Sin perjuicio de la revisión sistemática de los planes que realice la Sección de Prevención de la Corrupción, los procedimientos de fiscalización incluirán la revisión del entorno de control interno implantado en las entidades objeto de fiscalización y realizarán un seguimiento puntual de los planes o sistemas de prevención, que figurará de forma diferenciada en los informes de fiscalización dentro de los trabajos de revisión del control interno con la denominación *Controles en materia de prevención de la corrupción y políticas de integridad*.

III.2.2. LA FUNCIÓN DE ASESORAMIENTO

Entre los nuevos cometidos de la función de prevención de la corrupción figura el asesoramiento al Parlamento, a la Administración autonómica y a las administraciones sujetas al ámbito de actuación del órgano de control externo sobre los instrumentos normativos o internos en materia de prevención de la corrupción. A estos efectos, según el Reglamento de régimen interior, el Consello podrá instar a la adopción de medidas normativas precisas para la efectividad de su labor e incluso solicitar la colaboración de expertos en esta materia de los distintos ámbitos de actuación de los poderes públicos.

El Consello de Contas tiene, por lo tanto, en primer lugar, la facultad de emitir dictámenes o informes en respuesta a las consultas formuladas por el sujeto promotor de una norma o



instrumento interno (código ético, de conducta, etc.) y presentar las propuestas y las sugerencias que considere adecuadas.

Además, aunque no tiene expresamente reconocido un trámite preceptivo para manifestar su opinión respecto a iniciativas normativas en materia de prevención de la corrupción, sí tiene la facultad de elevar al Parlamento, y a las Administraciones sujetas a su ámbito de actuación, propuestas y recomendaciones sobre los instrumentos normativos o internos de prevención de la corrupción.

Forma parte de las potestades de la Institución informar sobre aquellas iniciativas normativas que, por los aspectos regulados, directa o indirectamente guarden relación con el ámbito de la prevención de la corrupción sobre los que recaen funciones que la Ley 8/2015 atribuye al Consello de Contas.

La labor de asesoramiento debería contribuir a crear un marco homogéneo de principios preventivos básicos en las materias más susceptibles a la corrupción que cada entidad pueda posteriormente concretar en los respectivos planes de prevención de riesgos de la corrupción, y ayudar a forjar una normativa más preventiva frente a las irregularidades derivadas de conductas que impliquen falta de integridad o transparencia, conflictos de intereses, etc.

III.2.3. ACCIONES DE SENSIBILIZACIÓN Y CONCIENCIACIÓN

Las acciones de sensibilización para reforzar la implantación de mecanismos efectivos de prevención de la corrupción, así como las actuaciones de concienciación y participación ciudadana a favor de la transparencia y el comportamiento ético, constituyen un tercer eje de actuación.

Dentro de estas actuaciones de concienciación, el Reglamento de régimen interior incluye las acciones de acompañamiento en los procesos de implantación de los planes de prevención, cuya importancia ya fue destacada con ocasión de tratar la implantación de los planes de prevención.

El Reglamento alude también a las actividades formativas, considerando la formación como una herramienta clave en el proceso de sensibilización de las organizaciones para promover cambios en su cultura ética, empezando por la parte más alta de la jerarquía organizativa y después para el resto del personal. El formato debe abarcar desde la organización de cursos dirigidos a directivos de entidades públicas sobre la gestión de los riesgos de la corrupción hasta talleres sobre riesgos más específicos, como los de contratación, subvenciones o gestión de personal.

Esta formación, que debe iniciarse por el propio personal del Consello, tiene como aspectos claves el análisis de riesgos o el diseño de planes de prevención de la corrupción.

De forma diferenciada, el Reglamento alude a los convenios de colaboración con los órganos de la Administración autonómica, así como con otros órganos representativos de diferentes entidades públicas, como forma de promover mecanismos de autorregulación en la implantación, control y seguimiento de los planes de prevención de riesgos de la corrupción. Estos convenios pueden y deben cumplir una triple función:

- Como instrumento al servicio de la estrategia comunicativa que permita transmitir de una forma clara y coherente a estas entidades públicas, pero también a los distintos agentes sociales y a los propios ciudadanos, el objeto y el alcance de las nuevas funciones asumidas por el Consello en esta materia.
- Como instrumento de autorregulación y busca de compromiso de las entidades firmantes hacia la adopción e implantación de los instrumentos de prevención a que alude la Ley.

De forma relevante, por el ámbito de actuación sobre el que se proyectan los trabajos, son de especial interés la promoción de un convenio con la Xunta de Galicia y con la FEGAMP.

- Como instrumento de sensibilización y concienciación en la Administración y en la sociedad civil a favor de la transparencia y el comportamiento ético.

IV. ESTRATEGIA DE ACTUACIONES Y ASPECTOS ORGANIZATIVOS

IV.1. ACTUACIONES DEL CONSELLO DE CONTAS. PLANIFICACIÓN A MEDIO PLAZO

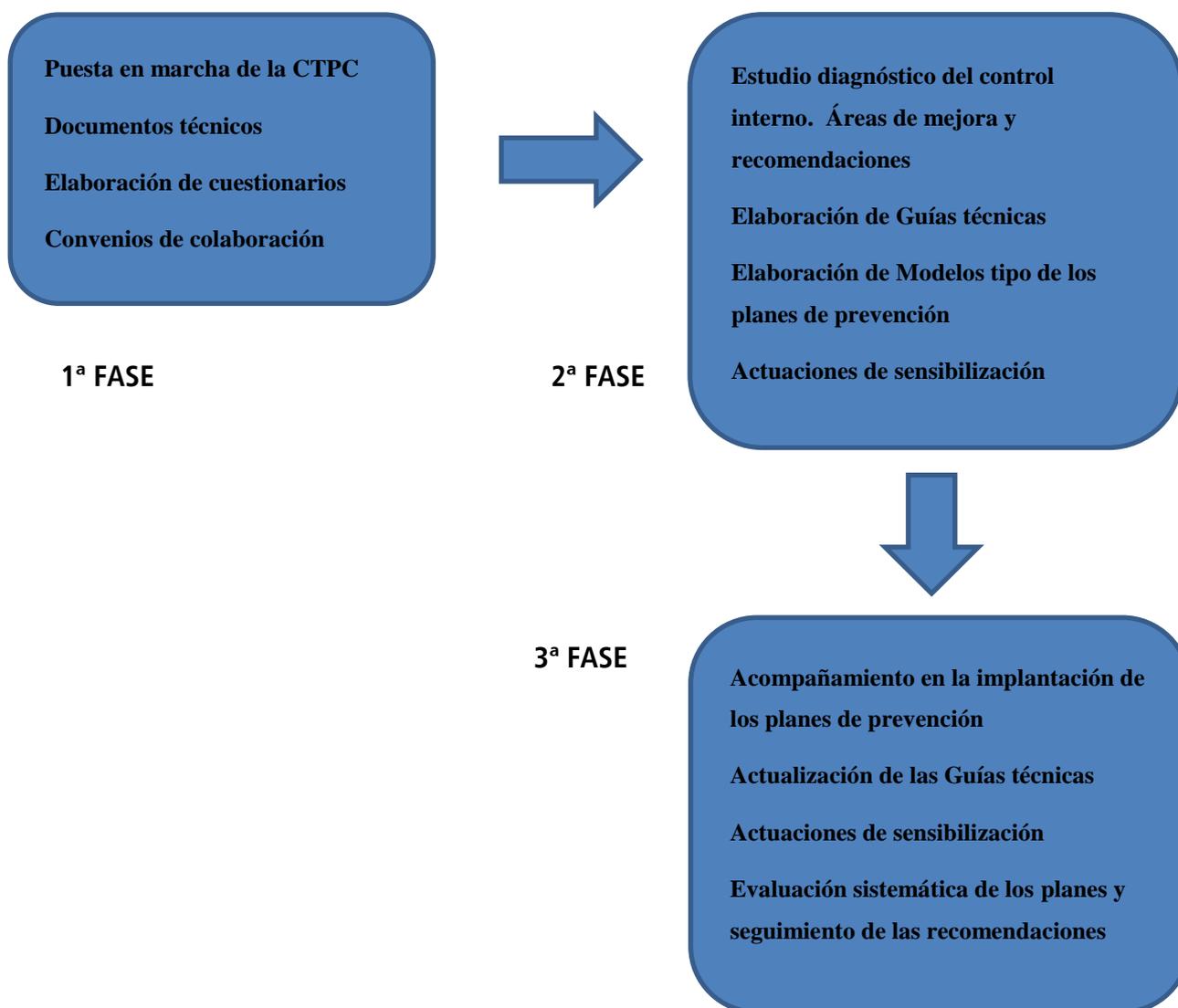
A la vista de las funciones que le fueron atribuidas, y en la búsqueda de alcanzar los objetivos que se definen en la presente *Estrategia en materia de prevención de la corrupción*, el Consello de Contas deberá asumir las siguientes tareas:

1. Adoptar una definición de prevención de la corrupción e integridad que sirva de referencia a los responsables políticos y a los empleados públicos.
2. Difundir conceptos esenciales de control interno, administración de riesgos y promoción de la integridad, así como de su relevancia en la gestión.
3. Realizar un diagnóstico del estado de los sistemas de control interno de las entidades que integran el sector público autonómico.



4. Efectuar recomendaciones a las entidades que integran el estudio para que adopten medidas tendentes al fortalecimiento de sus sistemas de control interno, y la implantación de sistemas de prevención e integridad por las entidades.
5. Realizar labores de concienciación sobre las consecuencias de las deficiencias detectadas y los riesgos que comportan.
6. Elaborar, aprobar y poner a disposición de las entidades las herramientas necesarias para la implantación de sistemas de prevención de la corrupción en el sector público autonómico, con el fin de garantizar una homogeneidad conceptual y metodológica.
7. Evaluar los controles anticorrupción implantados por las entidades y formular las respectivas recomendaciones.

A continuación se muestra un calendario orientativo de la realización de los trabajos precisos para la concreción de estos propósitos:



Ejercicio 2017. Desarrollo organizativo y estratégico de la función.

Comprenderá las siguientes tareas:

- Puesta en marcha de la Comisión Técnica de Prevención de la Corrupción y de la Unidad gestora.
- Elaboración de la estrategia para la lucha contra la corrupción. Enfoque preventivo.
- Elaboración de las directrices técnicas para la realización del estudio diagnóstico inicial de la situación de los sistemas de control interno de las entidades del sector público autonómico.
- Elaboración de cuestionarios para las administraciones general, institucional y local.



Ejercicio 2018. Fase de diagnosis de la situación de los sistemas de control interno y puesta a disposición de metodologías técnicas de aplicación práctica.

Esta segunda fase comprenderá:

- Estudio diagnóstico del control interno en el sector público autonómico de Galicia. Planteamiento de áreas de mejora y recomendaciones.
- La elaboración de Guías técnicas para la implementación de sistemas de administración de los riesgos de gestión y políticas de integridad.
- La elaboración de Modelos tipo de planes de prevención de la corrupción adaptados a las distintas tipologías de entidades que integran los subsectores Administración general, institucional y local.
- Presentación de convenios de colaboración con las administraciones implicadas.
- Programa de sensibilización a favor de la transparencia y comportamiento ético.

Ejercicio 2019. Implantación de los planes/programas de prevención de la corrupción.

Se llevarán a cabo las siguientes actuaciones:

- Acompañamiento de la implementación de los planes de prevención.
- Actualización de las Guías técnicas y desarrollo de herramientas informáticas para la administración de los riesgos de gestión y de corrupción.
- Programa de sensibilización a favor de la transparencia y comportamiento ético.

Ejercicio 2020. Evaluación y seguimiento de los planes/programas de prevención de la corrupción.

- Evaluación sistemática y seguimiento de los planes de prevención de la corrupción.
- Acompañamiento en la implementación de los planes de prevención.
- Actualización de las Guías técnicas y desarrollo de herramientas informáticas para la administración de los riesgos de gestión y de corrupción.
- Programa de sensibilización a favor de la transparencia y comportamiento ético.

IV.2. IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE PREVENCIÓN E INTEGRIDAD POR LAS ENTIDADES

Como se señaló anteriormente, el primero de los ejes de actuación definidos para las actuaciones del Consello es colaborar en la implementación de instrumentos y sistemas de prevención y de integridad en las entidades públicas. Por lo tanto, en este marco, a la hora de establecer un programa en materia de prevención de la corrupción, las entidades públicas deben desarrollar y documentar una estrategia que permita la implantación de modelos de organización y gestión con los siguientes pasos:

- El establecimiento de una política de integridad institucional.
- La identificación, evaluación y análisis de riesgos de corrupción.
- La adopción de medidas de supervisión y control.

1) Política de integridad institucional.

Las entidades públicas deberán disponer de una política de integridad institucional, que será aprobada por el órgano superior correspondiente y que se plasmará en un documento en el que, de forma clara, se precise²:

- Un marco adecuado de normas y reglamentos. La política de integridad debe referenciar y ser coherente con la normativa de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, directivas comunitarias y normativa nacional en materia de contratación y dotarse de un marco de regulación interna (políticas internas, procedimientos, protocolos) como elemento esencial de los sistemas de prevención de la corrupción.
- Un código de ética. Toda institución pública debe contar con un código de ética que establezca los valores fundamentales, abarcando integridad, independencia, objetividad, imparcialidad, confidencialidad y competencia, así como la obligación, para la dirección y para los empleados, de cumplir con aquellos. La difusión del código de ética, su revisión periódica y la existencia de canales de denuncia de incumplimientos o de actividades ilícitas, así como de sistemas de gestión de conflictos de intereses y de una unidad específica o comité para asegurar que el código sea utilizado correctamente, son medidas básicas integrantes de la prevención de la corrupción.

² Directrices de prevención de corrupción: ISSAI 5700



- Una adecuada gestión de recursos humanos, que cuente con procedimientos y criterios de selección basados en el mérito y capacidad, que deben estar predefinidos y claramente documentados para evitar la discrecionalidad.
- Un sistema de control que garantice la segregación de funciones, la toma de decisiones transparentes y la supervisión.
- El uso de la administración electrónica. El gobierno virtual puede también usarse como una medida anticorrupción específica, dado que la utilización de las Tecnologías de la Información (TI) despersonaliza y estandariza la prestación de servicios, requiere que las normas y procedimientos estén estandarizados y sean explícitos para el funcionamiento eficaz de los sistemas, y permite rastrear decisiones y acciones. Todo esto constituye un elemento disuasivo para la corrupción y debe ser coherente con el Esquema Nacional de Seguridad y con las normas del Esquema Nacional de Interoperabilidad.

2) Identificación, evaluación y análisis de riesgos de corrupción.

Todas las entidades públicas deberán identificar en primer lugar las áreas de actividad especialmente vulnerables a la corrupción y, en segundo lugar, los riesgos que afectan a la integridad institucional. Se trata de analizar los momentos en los que se hubieran podido cometer actos potencialmente susceptibles de ser considerados como corruptos, para a partir de esa evaluación elaborar mapas de riesgos que permitan identificar los aspectos a los que se debe prestar especial atención, y las medidas correctoras a implantar.

3) Medidas y actividades de supervisión y control.

Una vez identificados y valorados los riesgos, es necesario establecer y adoptar las políticas, procedimientos y medidas de control que procedan para el tratamiento y disminución de esos riesgos.

En el anexo II se presenta un flujograma con los pasos de esta estrategia y la relación con los componentes del control interno.

IV.3. ASPECTOS ORGANIZATIVOS

Los aspectos organizativos básicos sobre los que se apoya el desarrollo de la función de prevención de la corrupción son los siguientes:

Estrategia en materia de prevención de la corrupción

- A la Sección de Prevención de la Corrupción, presidida por el conselleiro maior e integrada por los conselleiros/as que el Pleno designe, le corresponde el ejercicio de las funciones que el Consello tiene atribuidas en esta materia.
- La horizontalidad de los trabajos de esta Sección, que se desarrollarán, al igual que los de la Sección de Fiscalización, con la participación de todos los departamentos del Consello de Contas.
- La creación de una Comisión Técnica de Prevención de la Corrupción, integrada por cinco auditores designados por los conselleiros/as de cada departamento, que 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.
- Una Unidad de Prevención de la Corrupción que dará apoyo administrativo a la Comisión para garantizar su operatividad.

Sin perjuicio de las competencias del Pleno del Consello de Contas, la nueva Sección de Prevención de la Corrupción identificará hacia el exterior la referencia institucional diferenciada que singularice esta nueva función frente a la de la fiscalización, asumiendo un especial protagonismo en la labor de la Institución.

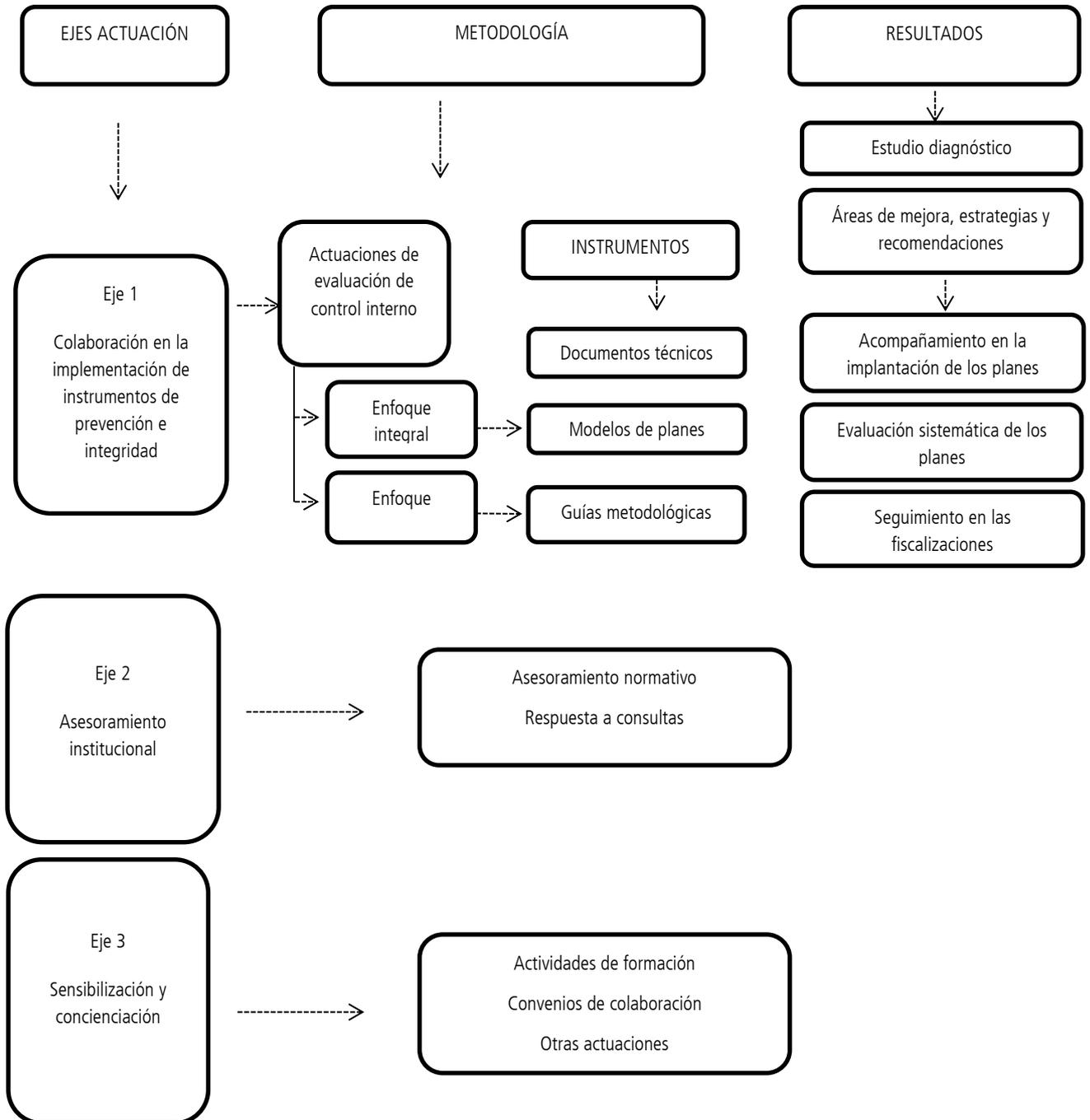
Corresponde a la Sección la aprobación de las directrices técnicas, de los resultados de las actuaciones, de las propuestas de recomendaciones y de las guías y modelos de planes.

Por su parte, corresponde a las Áreas la propuesta de cuestionarios adaptados a las entidades a que se dirigen, su remisión, análisis y revisión de los planes elaborados por las entidades públicas.

La Comisión Técnica de Prevención de la Corrupción definirá los criterios para la elaboración de los cuestionarios de evaluación de control interno y para el planteamiento de guías y modelos de planes de prevención de riesgos de la corrupción; asimismo, conocerá, con carácter previo a su aprobación, las propuestas y recomendaciones formuladas por la Sección de Prevención de la Corrupción en esta materia. También tendrá como función analizar los aspectos detectados en la revisión del control interno de las entidades fiscalizadas o en las distintas fiscalizaciones que incluyan recomendaciones sobre la revisión de los planes de prevención.

La Unidad de Prevención de la Corrupción desarrollará modelos de cuestionarios, guías y modelos de planes a utilizar en este trabajo, integrará los trabajos de evaluación del control interno y centralizará todas las preguntas, dudas y sugerencias, actividades de asesoramiento sobre instrumentos normativos o internos, actividades de acompañamiento, formación e impulso, y promoción de instrumentos de colaboración.

ANEXO I. EJES DE ACTUACIÓN, METODOLOGÍA, INSTRUMENTOS Y RESULTADOS



ANEXO II. ESTRATEGIA PREVENCIÓN DE CORRUPCIÓN. (EJE 1)
FLUJOGRAMA.

