

## SEMINARIO-DEBATE sobre:

### LOS SISTEMAS DE CONTROL (INTERNOS Y EXTERNOS) DE LA CORRUPCIÓN

El pasado 4 de Junio se ha celebrado el tercero y último de los tres *Seminarios-debates contra la corrupción*, organizados por *Transparencia Internacional España*. En este Seminario se ha abordado el tema: **Los sistemas de control (internos y externos) de la corrupción**, y en el mismo han intervenido los ponentes: *Eulalio Ávila* (*Presidente de COSITAL*), *Juan Antonio Garde* (*Agencia Estatal Tributaria*), *Beltrán Gambier* (*Comité Ejecutivo TI-España*), *Lourdes Parramón* (*Oficina Antifraude de Cataluña*), *Cristina Canas* (*Siemens España*), *Fernando González Urbaneja* (*Periodista*), y *Jesús Lizcano* (*Moderador*).

A continuación se recogen los aspectos básicos abordados y las propuestas realizadas por cada uno de los ponentes del Seminario:

#### D. EULALIO ÁVILA (*PRESIDENTE DE COSITAL*):

- *Cambio del sistema. De la partitocracia a la democracia. Control social y transparencia.*

No ya el partido, sino las familias, las luchas internas dentro de los partidos determinan realmente quién es o no Alcalde.

Las normas siguen primando el principio de autoridad frente al principio democrático. Es necesario dar la vuelta a fenómenos como la pretendida parlamentarización del régimen local, que restan competencias al Pleno y al debate público en aras de la acumulación de poder en una persona no elegida directamente por los ciudadanos, cuya Junta de Gobierno es un mero apéndice suyo.

Debe reforzarse el control ciudadano a través de las movimientos y asociaciones vecinales que deben institucionalizarse. Sin la participación y el control de la sociedad seguirá habiendo corrupción.

Para ello debe mejorarse su consideración institucional y sobre todo, mejorarse y desarrollarse la Ley de Transparencia (la aparición de los Índices de Transparencia ha supuesto un aliciente).

El sistema de liderazgo colectivo propio de los países nórdicos arroja índices de corrupción enormemente inferiores frente al sistema de Alcalde fuerte o liderazgo personal.

- *Profesionalización de la gestión, no de la política y urgencia de modificaciones normativas en cuanto a los principios de mérito y capacidad.*

El clientelismo ha llegado a límites verdaderamente insoportables. La generalización del concurso-oposición, debe desaparecer y considerarse excepcional.

Las Administraciones superiores deben estar obligadas a recurrir las ilegalidades en esta materia: plazas que están dadas, baremos de provisión de puestos amañados.

Deben corregirse las perversiones de la propia regulación (o mejor desregulación) en este sentido y crearse órganos independientes con acceso escrupuloso por mérito y capacidad que vigilen y exijan la ejecución de la normativa en este sentido.

- *Reforzamiento de los progresivamente debilitados controles internos.*

Debe desaparecer la libre designación en la provisión de puestos de trabajo, y en especial en los de funcionarios con habilitación estatal.

Las sucesivas reformas de la Ley de Régimen Local han hecho que los informes del Secretario y del Interventor hayan quedado reducidos a unos pocos asuntos, al establecerse que se emitirán cuando se requieran mayorías cualificadas.

Debe implementarse un auténtico sistema de movilidad entre los empleados de las Entidades Locales, lo que evitaría la efectividad de las presiones sobre el personal que no puede acceder a otras Entidades como los habilitados estatales.

El régimen disciplinario de los habilitados debe residenciarse en el Estado para las faltas graves y muy graves y en la Comunidad Autónoma para las faltas leves.

Los reparos del Interventor y los informes desfavorables del Secretario deben remitirse a órganos independientes que resuelvan lo procedente sobre los mismos, y al Tribunal de Cuentas y órganos de control externos que deben actuar obligatoriamente.

La soledad y el desamparo de los funcionarios locales debe desaparecer. Deben crearse órganos independientes del poder político en las Administraciones estatal y autonómica para garantizar la independencia y evitar los abusos que se pueden cometer sobre el personal controlador.

No puede continuar la falta de convocatoria de plazas. En la actualidad, más de un 30% de los puestos relacionados con la Intervención están vacantes.

- *Cambio urgente de la normativa local sobre fiscalización.*

Debe modificarse urgentemente el art. 219.2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales que permite que mediante acuerdo plenario se limite la fiscalización al examen de la consignación presupuestaria y el órgano competente.

Debe atribuirse el control de Auditoría al Interventor, estableciéndose la obligatoriedad de la misma y desarrollando sistemas de fiscalización y de control financiero similares a los del Estado o mejorando los mismos.

- *Es urgente establecer protocolos de protección del denunciante en casos de corrupción.*

En España, a diferencia de nuestro entorno, cuando un funcionario tiene sospechas de actuaciones corruptas (nunca o casi nunca tiene pruebas o una certeza absoluta), ha de formular la correspondiente denuncia ante la Fiscalía o el órgano que proceda. Ello supone arriesgarse a la persecución Gobierno Local, que tiene, desgraciadamente, todo el poder para poder hacerlo, o hacer las maletas y marcharse de la Entidad Local.

En Suecia, sin embargo, el que delata a esa persona tiene una pena de cuatro años de prisión.

- *Adecuada normativa sobre transparencia.*

Hace más de cuatro años que es obligatoria la exhibición pública de las declaraciones de bienes de los representantes locales. Se ha tardado mucho en publicar las primeras, y aún quedan muchas por publicar. Debe sancionarse claramente su omisión.

Es esencial una Ley de Transparencia más completa y un desarrollo adecuado, de manera que no puedan haber subterfugios. Las cuestiones que se recogen en el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos, por ejemplo, deberían ser de obligatorio cumplimiento y debería ser un profesional y no los órganos políticos los responsables de su cumplimentación.

**D. JUAN ANTONIO GARDE ROCA (AGENCIA ESTATAL TRIBUTARIA):**

- Es necesario mejorar la calidad de la regulación de las auditorías externas, en línea con alcanzar una independencia más efectiva de los auditores en las empresas .El objetivo una regulación más ambiciosa y cuidada para la prevención de conflictos de intereses.
- El Organismo independiente que resulte de de la Ley de Transparencia deberá tener un carácter verdaderamente independiente y un procedimiento de toma de decisiones capaz de ser operativo y generar credibilidad social. En consecuencia, la Comisión no puede ser sino plural y distanciarse del típico acuerdo de cuota de los partidos, con presencia plural y muy profesional.
- Hay que incorporar asimismo, en la Ley de Transparencia, una regulación de los Comités de Auditoría en las Organizaciones, Entidades y Fundaciones financiadas por el Sector Público y una regulación más independiente y profesional de los Servicios de Auditoría Interna e Inspección de los Servicios dentro de la Administración Pública.
- Es necesario establecer o ampliar los Códigos Éticos y de Buen Gobierno en las Administraciones Públicas y Empresas y reforzar la independencia de los Órganos de Control Interno en relación con la Gestión , promoviendo su dependencia del Consejo de Administración de las Entidades.
- Hay que fortalecer la Agencia Estatal de Calidad y Evaluación de Políticas Públicas, dotándola de medios suficientes y una mayor relación institucional con el Parlamento. Incorporar como programa de actuación la evaluación de la colaboración público-privada.
- Se debe actualizar y modificar el Régimen Disciplinario de los Empleados Públicos

**D. BELTRÁN GAMIER (COMITÉ EJECUTIVO TI-ESPAÑA):**

- *Sin ciudadanos activos y comprometidos cívicamente la transparencia será una quimera.*

Los ciudadanos no pueden limitarse a votar en la democracia de hoy y deben ser conscientes del conjunto de derechos que podríamos denominar “poder reaccional”. Como protagonistas del Estado de Derecho y del sistema democrático es necesario que los ciudadanos ejerzan su “poder reaccional” frente a unos gobernantes que violan -unas veces por acción, otras por omisión- el principio de legalidad o dictan medidas contrarias al interés público.
- *Se observa en la actualidad un mayor activismo de la Sociedad Civil, pero es todavía insuficiente.*

Se observa hoy un fenómeno que se va desarrollando poco a poco en muchos países: un nuevo y más activo rol de los ciudadanos en la vida pública que excede a la actividad meramente partidaria y se centra en temas tales como la transparencia de la actividad de administración y gobierno, el control del funcionamiento de la justicia, de la educación, de la seguridad y de los servicios públicos.
- *Los gobiernos con verdadera vocación de transparencia deben facilitar el activismo de los ciudadanos.*

*La “nueva lucha cívica”.* El ciudadano no puede actuar en defensa del interés público sin un marco jurídico e institucional donde su actuación resulte facilitada.

Las organizaciones no gubernamentales cumplen una labor de orientación y apoyo en la “nueva lucha cívica”.

Las organizaciones de abogados pueden contribuir en este nuevo panorama cívico asistiendo “pro bono” al ciudadano que desea comprometerse.

- *El derecho a la información y a la transparencia.*

Sin duda el derecho a la información es el más relevante para la “nueva lucha cívica”. Y para ejercerlo hace falta mejorar el “Proyecto de ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno” que hoy se debate en el Congreso de los Diputados.

**Dña. LOURDES PARRAMÓN (OFICINA ANTIFRAUDE DE CATALUÑA):**

- *Es necesario fortalecer los sistemas de integridad institucional de los entes públicos, con el asesoramiento y acompañamiento de instituciones especializadas.*

Debe trabajarse en los distintos ejes: guiar y orientar al personal de acuerdo con la ética pública (liderazgo ético, valores y estándares de conducta), garantizar la probidad en la gestión (función y servicios públicos profesionales) y asegurar la existencia de instrumentos de prevención de la corrupción (gestión de riesgos de corrupción, mecanismos de detección y respuesta).

Es preciso recordar el mandato de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, que insta a los estados a crear *instituciones independientes* encargadas de prevenir la corrupción con medidas como la aplicación, supervisión y coordinación de políticas de promoción de la participación, la adecuada gestión de los bienes y asuntos públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

- *Todas las funciones públicas son vulnerables a los riesgos de corrupción y por ello es necesario que los organismos públicos identifiquen y gestionen los riesgos inherentes a su actividad.*

La adecuada gestión de los riesgos permite reducir la probabilidad de que se produzcan irregularidades y reducir su impacto. Para ello, una vez identificados los *factores* de riesgo de corrupción y sus *consecuencias* (el acto de corrupción en sí mismo, con sus efectos derivados), deben arbitrarse las *acciones preventivas* necesarias, que reducen las posibilidades de que el riesgo se materialice y los *mecanismos contingentes* oportunos, que nos permiten reducir su gravedad.

- *Las instituciones independientes de control ejercen una importante labor de disuasión preventiva.*

Es necesaria la existencia de instituciones que, de forma coordinada con el resto de controles, trabajen:

- Desde la accesibilidad y la proximidad, aumentado el caudal de denuncias,
- Desde la especialización
- Desde la inmediatez en la intervención, en tiempo real y con la posibilidad de instar la adopción de medidas cautelares,
- Desde un concepto amplio de corrupción y
- Desde la protección de la persona informante.

**Dña. CRISTINA CANAS (SIEMENS ESPAÑA):**

- *Análisis de riesgos.*

Antes de controlar hay que saber qué controlar.

El control por el control o como un cubrir el expediente no aporta valor sino todo lo contrario.

Aplica a nivel general y específicamente a temas relacionados con la corrupción.

Un buen análisis del negocio o de los negocios que tenga una empresa para detectar a tiempo los posibles riesgos de corrupción y la consecuente introducción de las medidas mitigadoras necesarias para reducir dichos riesgos son elementos fundamentales para un sistema de control efectivo.

La clasificación de dichos riesgos de acuerdo con su probabilidad e impacto nos deberá dar las pautas para establecer un marco de controles adecuado en la compañía de acuerdo con sus necesidades.

- *Controles internos contra la corrupción*

Cada empresa debe diseñar su marco de controles, algunos serán comunes a la mayoría de las empresas y otros responden a operativas o casuísticas específicas por ejemplo dependiendo de en qué países haga negocios, cómo tenga estructurada su red de ventas, qué tipo de clientes tiene...

Ejemplos de áreas de riesgo que demandan controles específicos serían:

- Negocio de exportación, especialmente en el ámbito de proyectos y en países con altos niveles de corrupción: control vía análisis de proyectos / riesgos potenciales / categorización / proceso de aprobación...
- Uso de intermediarios tales como agentes de venta o consultores de negocio: control a través de Due Diligences / cláusulas en contratos...
- Entrega de regalos y beneficios a terceros: establecimiento de una política y directrices que consideren valor, naturaleza, frecuencia...

Un elemento importante y a veces polémico es el de los canales de denuncia. Disponer de líneas de atención y denuncia fiables, accesibles y seguras (p.e. para la protección de los empleados que denuncian infracciones frente a posibles represalias) es un medio relevante para conocer, analizar y aclarar posibles conductas indebidas

El control interno debe basarse en la formación y concienciación a nivel de compañía donde los managers como responsables de las áreas de negocio y la organización de compliance como facilitador y apoyo juegan un papel fundamental.

- *Controles externos*

Deben complementar a los controles internos y en este sentido la legislación vigente en cada país es el primer nivel de referencia. Para una empresa preocupada por la integridad en los negocios el cumplimiento de la ley es algo obvio y lo normal es que se fije estándares éticos más elevados.

Por otra parte, dependiendo del sector en el que opere la empresa pueden existir diferentes niveles de regulación y control.

Adicionalmente la empresa puede dotarse de medios externos para realizar una labor de control independiente. Por ejemplo el canal de denuncias puede ampliarse a partners externos (clientes, proveedores, otros grupos de interés...) y canalizarse también a través de entidades externas (p.e. ombudsman). Esta posibilidad junto con el trabajo de empresas de

auditoría y quién sabe si en un futuro próximo con sistemas de compliance normalizados (p.e. Aenor) susceptibles de ser evaluados, deberían proporcionar a la empresa un marco de control eficiente que la dote de un nivel óptimo de seguridad interna y también externa (compliance vs. responsabilidad penal de las personas jurídicas según última reforma del código penal).

- *Medidas: mitigación (preventivas) / respuesta (correctivas)*

El análisis de riesgos y el establecimiento de controles resultantes de los mismos suponen en definitiva la fijación de medidas de mitigación de riesgos que tienen un carácter eminentemente preventivo.

La propia ejecución de los controles nos debería permitir detectar posibles deficiencias o incumplimientos puntuales que también pueden aflorar en el marco de investigaciones o auditorías para los que deben adoptarse las medidas correspondientes.

Este marco de medidas debe completarse con las del ámbito disciplinario que en ocasiones son inevitables. Es importante que la organización, los empleados conozcan claramente las reglas de juego, cual es el posicionamiento de la empresa al respecto y su grado de tolerancia que ante prácticas de corrupción, debería ser cero.

- *Mejora continua*

Un sistema de control adecuado nunca debe ser un proceso estático sino que estará en continuo movimiento y proceso de aprendizaje para adaptarse a las necesidades y riesgos reales de una organización.

Deberá responder adecuadamente a las necesidades cambiantes de los negocios y a los propios resultados de los controles y revisiones realizados por lo que deberá existir una retroalimentación continua.

**D. FERNANDO GONZÁLEZ URBANEJA (PERIODISTA):**

- *La luz del sol es el mejor desinfectante:* El control efectivo requiere transparencia de las decisiones y de las cuentas, que se conozcan a tiempo y de forma consistente, comprable y comprensible.
- A Partidos Políticos, sindicatos, patronales y equivalentes se les debe exigir los mismos requerimientos que a la sociedades cotizadas en bolsa en cuanto a *información contable y a requisitos de gobierno corporativo*. Una medida que requiere poco esfuerzo, se puede tramitar en unas pocas semanas.
- La Ley de Transparencia en trámite puede ser el marco decisivo para un cambio de mentalidad y de procedimientos que eliminen la opacidad, la arbitrariedad; que ayude a prevenir los conflictos de intereses y el abuso de poder.
- Uno de los argumentos decepcionantes frente a la corrupción es la ausencia de diligencia y ejemplaridad por parte de los jefes políticos, más atentos al encubrimiento, el disimulo, la prescripción y los trucos procesales que a atender las denuncias y ayudar a la investigación.
- Se requieren protocolos claros, precisos, con plazos e índices para que existan órganos de auditoría interna de cuentas y decisiones. Que deben estar obligados a presentar informes escritos y a exponerlos en los congresos y asambleas de forma preceptiva. Y que toda esa documentación sea pública.
- No estaría de más que las organizaciones subvencionadas estén obligadas a cumplir las exigencias de las agencias de calidad (ISO...) en sus procedimientos.