III Jornadas de Estudio de los Servicios Jurídicos de los Órganos de Fiscalización Externa

La prevención de la corrupción pública: El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA
Sevilla, 1 de diciembre de 2016

Alfonso Peña Ochoa
Vicepresidente de la Cámara de Cuentas de Aragón

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

VOY A ANALIZAR LAS **CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ESPAÑOL DE CONTROL ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO Y LAS CAUSAS POR LAS QUE NO HA RESULTADO PLENAMENTE ÚTIL EN LA PREVENCIÓN Y DETECCIÓN DE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA**

PARA COMBATIRLA Y ERRADICARLA, EN LOS ÚLTIMOS AÑOS SE HAN APROBADO MEDIDAS Y LANZADO DISTINTAS PROPUESTAS QUE INTENTAN DAR RESPUESTA A LA GRAN PREOCUPACIÓN SOCIAL QUE GENERA

UNA DE ELLAS PODRÍA SER **REFORZAR LA AUDITORÍA PÚBLICA Y FORTALECER Y MODERNIZAR SU DESEMPEÑO** (MÁS TRANSPARENCIA Y MEJOR COMUNICACIÓN, MÁS CLARIDAD Y PRECISIÓN EN EL TRATAMIENTO DE LAS IRREGULARIDADES EN LOS INFORMES, OTROS CONTROLES MÁS ADECUADOS PARA MITIGAR EL RIESGO DE CORRUPCIÓN, ETC.) PARA **SITUAR A LAS INSTITUCIONES DE CONTROL COMO UN PILAR CENTRAL DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD MEJORANDO SU RENDIMIENTO**

M·A·G·I·S·T·R·A·T·I·S·A·L·I·S CÁMARA de CUENTAS de ARAGÓN

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

Las **instituciones de control externo** son **uno de los trece pilares básicos del marco de integridad** de un país

Fuente: Transparencia Internacional (Proyecto ENIS, 2011)

El **estatuto legal que las regula y su desempeño** (independencia, medios, su política de transparencia y rendición de cuentas, etc.) **influyen en el nivel y calidad del sistema institucional de integridad**

M·A·G·I ST ER R A TI ON A·L·I·S CÁMARA de CUENTAS de ARAGÓN

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

Desde el punto de vista de la regulación, el **sistema nacional de control** español supera cómodamente cualquier evaluación y es evidente que dispone de una posición institucional **plenamente homologable** a la de los países más avanzados de nuestro entorno (**isoformismo institucional**)

El **Tribunal de Cuentas** tiene reconocida al más alto nivel constitucional su existencia como **Entidad Superior de Fiscalización**, como recomienda la Declaración de Lima de 1977 de la INTOSAI sobre los requisitos básicos de funcionamiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, y es un **órgano constitucional y legalmente dotado de gran independencia**. Está adscrito directamente a las Cortes Generales de las que solo depende orgánicamente, no en su ejercicio funcional.

Las mismas características pueden predicarse de los **órganos autonómicos de control externo**: reconocimiento en la norma institucional básica y garantías legales de independencia también al máximo nivel

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

En cuanto a los medios y recursos, **el personal adscrito** al aparato de control, prácticamente en su totalidad funcionarios de carrera y en un alto porcentaje perteneciente a cuerpos especiales, **está bien formado** y dispone de un estatuto legal que garantiza que **actúa de forma independiente** de acuerdo con el paradigma burocrático que rige nuestra función pública

Los **recursos presupuestarios** asignados a las instituciones de auditoría, siempre escasos pues es imposible eliminar el riesgo de control, **resultan suficientes** si los comparamos con los que existen en los países de nuestro entorno comunitario y son equiparables con los de los países más desarrollados

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

Si analizamos el desempeño, en el sistema español :

- la **gestión económica** de las Administraciones públicas españolas se encuentra **formalmente sometida a control** de las instituciones independientes de control externo y de los propios servicios de control interno

- estos **controles son exhaustivos** (la intervención fiscaliza la totalidad de los actos de contenido económico, salvo las excepciones cada día más abundantes), **recurrentes y sistemáticos**

- en muchos casos, por ejemplo la contratación, el control es claramente redundante y eso no evita que sea este un ámbito de la gestión en el que se producen importantes y numerosas irregularidades

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

- Siendo el modelo formalmente incontestable, existe una corriente de opinión mayoritaria que considera que **nuestro sistema de fiscalización no funciona bien o, al menos, no ha producido los resultados esperados**: solo llega a opinar sobre lo que ingresa y gasta la Administración y sobre el grado de cumplimiento de la legalidad de esas operaciones; no sirve para medir la eficacia y eficiencia de los distintos programas y desde luego tampoco ha servido para prevenir y detectar la corrupción, que parece inmune al sistema de control establecido
- Esta falta de eficacia del sistema ha abierto una **brecha de expectativas** (Fernández Ajenjo) entre los requerimientos sociales y los resultados obtenidos por los órganos de fiscalización, que ha llevado a muchos autores a tomar una posición muy crítica con las instituciones de control y especialmente con sus procedimientos

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

- Como debilidades de nuestro sistema destacan su incapacidad para contribuir a mejorar la gestión financiera de nuestras administraciones públicas (el fin principal del control) debido a su carácter formalista y ritual, redundante y desestructurado, enfocado únicamente a la verificación del cumplimiento de la legalidad e impotente para detectar o impedir el fraude

- **"Algún día terminará realizándose una auditoría sobre los resultados de los sistemas de control; y si tal se hiciese, sus resultados serían sorprendentes"**

M·A·G·I ST ER R A TI ON A·L·I·S CÁMARA de CUENTAS de ARAGÓN

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

También los informes oficiales se hacen eco de la poca utilidad de nuestro sistema para prevenir o detectar el fraude y la corrupción.

- El informe de lucha contra la corrupción en la UE de febrero de 2014, en el capítulo relativo a España, dice que los recientes casos de corrupción a gran escala en España se deben, cito literalmente, ***"a la insuficiencia global de los controles del gasto público a nivel autonómico y local."***

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

Con nuevas noticias cada día sobre corrupción y este estado de opinión, se ha producido en nuestro país un intenso **debate sobre el papel de los órganos de control externo**, incluso si deben asumir competencias específicas de lucha contra la corrupción

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

Todo el mundo ha intervenido: los **partidos políticos** (con distintas propuestas de profesionalización y simplificación de la estructura de los OCEX, reforma del Concello de Contas de Galicia…), los **profesionales de la auditoría pública**, los **investigadores universitarios**, y organizaciones no gubernamentales como **Transparencia Internacional España** con sus 40 propuestas electorales a los partidos ante las elecciones generales, de las cuales un paquete significativo iban dirigidas a reforzar el papel de los OCEX como pieza relevante dentro del sistema de integridad, etc.

Sin olvidarnos del **Gobierno**, que en 2013, en el momento álgido de la cuestión, pidió la supresión de los OCEX por inútiles e innecesarios*: "un manotazo duro, un golpe helado"*

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

¿ES CORRECTO EL DIAGNÓSTICO, SON JUSTAS LAS CRÍTICAS?

- Los organismos de control **no tenemos atribuida como misión principal ni especifica la lucha contra la corrupción**. ¿Cuál es el **mandato**? Al auditor externo le corresponde la **auditoría de regularidad y de rendimiento**, no tiene un mandato específico de lucha contra el fraude. Puede detectar actuaciones fraudulentas en sus trabajos de fiscalización, en cuyo caso debe comunicarlas a los órganos encargados de su investigación y persecución.

- La **brecha de expectativas** sobre el papel de los OCEX nace de una **percepción**. Cuando la sociedad cree que la gestión pública se desenvuelve de forma arbitraria y sin sujeción a controles reales y efectivos, aumenta la percepción de corrupción. En España existe un **alto nivel de percepción de corrupción** y eso significa que los ciudadanos creen que **los controles son formales y no efectivos**

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

- El **problema**, por tanto, es la **poca utilidad de nuestro sistema de control como instrumento para la prevención y detección de la corrupción**, no que no exista control, ni que esté mal configurado institucionalmente

COMUNICAMOS MAL NUESTRA FUNCIÓN

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

- El profesor J. GONZÁLEZ GARCÍA lo expresaba así en octubre de 2014 **«pese a que disponemos de un número de instituciones suficientes para la lucha contra la corrupción, la realidad muestra que han sido ineficaces. Son excepción los supuestos que han sido descubiertos por los órganos que teóricamente debieran servir para ello: el Tribunal de Cuentas y sus equivalentes autonómicos, la Intervención de la Administración, la Fiscalía Anticorrupción o las unidades policiales encargadas de luchar contra ella. Normalmente los descubrimientos han sido consecuencia de denuncias de particulares».**
- Para, a renglón seguido, apuntar como causa de la falta de utilidad de los informes emitidos por los órganos de control los procedimientos inadecuados que aplicamos

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

¿Qué hacer entonces desde los OCEX ante la corrupción y la brecha de expectativas?

Vistas las propuestas, mi conclusión es que no existen muchas alternativas viables a corto plazo **al modelo de control público tal como lo conocemos**

Nuestro modelo **DEBERÁ FORTALECERSE** para mejorar su rendimiento, en términos de resultados concretos frente a las prácticas irregulares

Fortalecer la auditoría pública no significa exactamente aumentar los controles ni transformar el mandato de los OCEX para incorporar específicamente funciones anticorrupción

M·A·G·I ST ER R A TI ON CÁMARA de CUENTAS de ARAGÓN

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

Algo hemos empezado a hacer con algunas **medidas concretas** como la aprobación por ASOCEX el 18 de noviembre de 2015 de la Guía práctica ***GPF-OCEX 1240: Responsabilidades del auditor en la fiscalización con respecto al fraude***, que adapta y proporciona orientaciones a los órganos públicos de control externo sobre la Norma Internacional de Auditoría relativa a las responsabilidades del auditor en la auditoría de estados financieros con respecto al fraude

M·A·G·I ST ER R A TI ON CÁMARA de CUENTAS de ARAGÓN

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

Pero seguramente **no valdrán medidas puntuales y asiladas**. Para gestionar esa brecha, nos convendría **revisar globalmente nuestro desempeño** y valorar, como se propuso en el VI Congreso de Auditoría Pública :

- **qué hacemos y deberíamos seguir haciendo** en auditoría, porque funciona
- **qué controles no hacemos y deberíamos hacer**: nuevas formas de control, evaluación de resultados, coordinación
- **en qué podemos o debemos mejorar**,
- **y qué hacemos y no sirve absolutamente para nada**

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

Cuatro sencillas y económicas medidas que mejorarían la imagen de los OCEX como organismos útiles para la prevención de la corrupción:

1. **Informes relevantes y oportunos**
2. **Informes exactos y claros**
3. **Nuevo enfoque de la fiscalización contra la corrupción**
4. **Reforzar la independencia política de los OCEX**

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

1. Informes relevantes y oportunos

Deberíamos **mejorar la fase de programación evitando** las **auditorías sobre actividades o entidades irrelevantes**, sin riesgo alguno de corrupción o que ya han sido controladas por otros órganos de control independientes o de la propia estructura de las entidades fiscalizadas

Esto es **algo que la sociedad no espera de nosotros** y supone un mal uso de los recursos públicos

Existen reproches claros cuando hacemos estos informes de nulo impacto: **la opinión pública interpreta que son apariencia de actividad para no hacer lo que tenemos que hacer, que es detectar irregularidades**

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

En ocasiones **estos trabajos poco útiles son encargos directos del Parlamento, de la Comisión mixta Congreso-Senado o están previstos en la normativa reguladora** de los órganos de control o en las leyes especiales.

Podríamos afirmar así que **una de las causas de la ineficiencia de nuestro sistema de control podría estar en su configuración legal, que sería conveniente revisar**

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

Como ejemplo de lo que decimos, valga esta reciente noticia que encontré en la portada de un diario catalán sobre las quejas del Síndico Mayor ante el Pleno del Parlamento de Cataluña :

La Sindicatura de Cuentas reclama al Parlament que no le haga perder el tiempo

12 Compartidos

M·A·G·I·S·T·R·A·T·U·R·A·L·I·S

CÁMARA de CUENTAS de ARAGÓN

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

2. **Informes exactos y claros**

Muchos de **nuestros informes son de imposible asimilación para el gestor, el control parlamentario o la opinión pública (prensa)** y, por supuesto, **para los organismos encargados de prevenir o perseguir la corrupción** (Policía, Fiscalía, Agencias …)

Como afirmaba TERMES producen «**desinformación técnica y desinformación por exceso»**

Ni siquiera en sus conclusiones son precisos y claros: no distinguen lo relevante de lo insignificante

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

Muchas veces dejamos constancia en los informes de conductas irregulares pero recogidas en sitios inadecuados: en anexos y apéndices o en mitad de un farragoso informe de 1.000 páginas.

Y cuando estallan los casos de corrupción, nos conformamos con poder decir que nosotros ya lo habíamos advertido en un informe, pero sabemos que en esas condiciones nuestras constataciones no las lee nadie. Desde luego, no un fiscal.

FERNÁNDEZ ASENJO propone que se de **publicidad clara y expresa en un apartado específico de los informes de los actos defraudatorios constatados**

Yo añado además que **se debería reforzar y regular mejor la obligación de comunicación de las irregularidades a los órganos encargados de su investigación,** siendo un buen modelo el de la UE

M·A·G·I·S·T·R·A·T·I·A·L·I·S CÁMARA de CUENTAS de ARAGÓN

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

3. Nuevo enfoque contra la corrupción

Las Instituciones de control basamos nuestras pruebas contra la corrupción en la verificación del cumplimiento de la normativa.

Con este planteamiento, en el mejor de los casos conseguimos destapar casos de corrupción ya cometidos

Si esperamos aportar algo en materia de prevención de la corrupción se necesitará otro enfoque de control

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

Muchos de los casos de corrupción se basan en contratos y subvenciones que son legales formalmente y se encuentran soportados en procesos en general escrupulosamente desarrollados y ejecutados por funcionarios.

La corrupción es resistente al procedimiento, funciona bien sorteando procesos muy regulados (problema) en los que participan en distintas fases un buen número de funcionarios imparciales: el interventor, el facultativo, la mesa de contratación, etc.

Deberíamos saber más sobre el marco en el que se desenvuelve la corrupción y hacer otro tipo de análisis más globales sobre los procesos para detectarla. (Resultados vs. Legalidad). Si solo controlamos actos aislados, las fases del procedimiento y a la cadena difusa de funcionarios que actúan en él seguramente no identificaremos correctamente los riesgos de corrupción

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

4. El zorro en el gallinero

Existe una amplia percepción de falta de independencia de los miembros de las Instituciones de control y sin duda se debe al modelo de elección: los ciudadanos no acaban de entender por qué tienen que ser precisamente los partidos quienes designen a las personas encargadas de auditar su gestión. Y aún lo entienden menos en un entorno de opinión pública que cree que existe un nivel de corrupción política generalizada

Simplificando mucho, se concluye por lo anterior que los OCEX no somos útiles contra la corrupción política precisamente porque somos organizaciones dominadas o influenciadas por los partidos que no realizan controles reales y efectivos

M·A·G·I ST·ER R·A TI·ON A·L·I·S CÁMARA de CUENTAS de ARAGÓN

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

En la medida de que este asunto se considera **una de las causas institucionales de la corrupción** en España, presumo que en este tema habrá novedades, una vez más para satisfacer demandas de los nuevos actores políticos y de la opinión pública, y seguro que contribuirán a mejorar la imagen de los OCEX.

No serán radicales, pues el mecanismo institucional de elección parlamentaria por mayoría supercualificada no admite alternativas, pero sí afectarán aspectos instrumentales o procedimentales de la elección, en temas como la **comparecencia parlamentaria de los candidatos** previa a su elección, que se generalizará

El papel de los organismos de control externo en la prevención de la corrupción

Existe también un amplio consenso en **endurecer las condiciones de acceso**, exigiendo un perfil profesional adecuado y prohibiendo tajantemente la entrada de políticos (Programa electoral de C's, por ejemplo)

Mucho más incierto es el futuro de las propuestas de regular de otra manera la fase de presentación de candidaturas al Parlamento, cuyo monopolio ostentan ahora los grupos parlamentarios, con la idea de evitar candidatos «de los partidos» y el control total de éstos de las designaciones.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el Poder Judicial, no es fácil encontrar quién podría proponer candidatos al correspondiente Parlamento

Hoy y mañana se está hablando de esto en Vitoria.

Cualquier avance en este campo mejorará la reputación de los OCEX y su autoridad en el asunto que hoy tratamos

MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCION

M·A·G·I ST ER R A TI ON CÁMARA de CUENTAS de ARAGÓN