

“Compliance”

en el sector público estatal



Por Alberto Girón González

Economista, Interventor y Auditor del Estado

Técnico de Hacienda e Inspector de Hacienda del Estado

1. Introducción

“Compliance” es una de las palabras más usadas en la gestión empresarial y empieza a serlo en el ámbito de la gestión pública en España. Me han pedido un artículo divulgativo y por ello comenzaré aclarando que no es necesario introducir el “compliance” en el sector público porque existe desde tiempo inmemorial, cuestión distinta es que se puede mejorar y mucho.



Compliance significa en español cumplimiento de la normativa. Es decir “compliance” y cumplimiento normativo son lo mismo, aunque probablemente por razones comerciales se utiliza muchos más la palabra inglesa que la española, del mismo modo que por poner un ejemplo de algo similar es más común en el ámbito financiero utilizar la palabra inglesa swap, que la palabra española permuta. Obviamente el cumplimiento de la legalidad y la normativa en general es fundamental para el correcto funcionamiento del sector público. El Estado se dota de normas para regular su funcionamiento. Estas normas pueden tener distintas características en función de las características del propio Estado, democrático o autoritario. Pero todos los estados tienen normas, para regular entre otros aspectos su funcionamiento económico financiero y asegurar que los fondos públicos se dedican a las finalidades que hayan decidido quienes ostentan el poder político, y su gestión se adecúa a las normas que regulan dicha gestión. Si los políticos y los funcionarios no aplican las leyes o lo hacen a su antojo, no cumplen con su función. Esto es así mucho antes de que existieran los estados democráticos modernos, aunque obviamente cobra mucha mayor importancia en los estados democráticos porque para poder ser calificados como tales deben de estar sometidos a la Ley y al Derecho y perseguir el interés público. Por tanto, en los estados democráticos las ilegalidades son anomalías que debe ser limitadas al máximo, si bien obviamente es prácticamente imposible su erradicación total, como es imposible erradicar el crimen.

El cumplimiento legal no lo han inventado los anglosajones y no es algo que se ha inventado en el sector privado, que no existiera hace mucho tiempo en el sector público. Por el contrario, en el sector público existen desde tiempo inmemorial sistemas cuya finalidad es contribuir al cumplimiento de la legalidad. Esto puede parecer algo obvio para los que trabajamos en el sector público, pero no lo es para quien no lo conoce.

Por tanto, no se puede introducir el “compliance” en el sector público porque ya existe. Lo que sí se puede hacer es mejorar el cumplimiento normativo en el sector público. Y esta mejora desde luego no se va a producir tratando de exportar al sector público instrumentos que ni siquiera están suficientemente consolidados en el sector privado.

Obviamente para hacer propuestas útiles en ese sentido que puedan tener alguna posibilidad de ser viables, se debe partir del conocimiento de la organización cuyo sistema de cumplimiento legal o “compliance” se pretende modificar. Porque si lo que se pretende es exportar sin más a todo el sector público sistemas de organización diseñados para el sector empresarial el resultado probablemente sería un absoluto fracaso. Sería gastar dinero inútilmente porque lo importante no es tener un sistema de “compliance” sino que funcione y que funcione mejor que el que existe actualmente.

Profundizando algo más en el concepto de cumplimiento legal, podemos definir el “compliance” como función o como un conjunto de políticas, procedimientos y buenas prácticas. El Comité de Basilea define el “compliance” como una función independiente que identifica, asesora, alerta, monitorea y reporta los riesgos de cumplimiento en las organizaciones, es decir, el riesgo de recibir sanciones por, sufrir pérdidas financieras o pérdidas de reputación por incumplimientos de las leyes aplicables, las regulaciones, los códigos de conducta y los estándares de buenas prácticas (juntos “leyes, reglas y estándares”).

Desde otra perspectiva, se puede definir el “compliance” como un conjunto de políticas, procedimientos y buenas prácticas establecidas por una entidad para prevenir la realización por sus directivos, empleados, y terceros con los que mantiene relaciones comerciales o de otro tipo, de actuaciones contrarias a la legalidad, a su normativa interna y a los códigos éticos de los que se ha dotado a sí misma.

1. Causas del creciente interés por el cumplimiento normativo en el Sector Público

Hay varias razones para que últimamente se hable tanto del “compliance” o sea del cumplimiento legal en el Sector Público. A mi juicio las más importantes son las siguientes:

1.1 La progresiva sensibilización de la sociedad ante el fenómeno de la corrupción.

No todos los delitos que se pueden cometer en el sector público están relacionados con la corrupción, pero es indudable que la existencia de un buen sistema de cumplimiento legal dificulta, aunque no imposibilita la comisión de delitos de corrupción.

La R.A.E. define la corrupción:

“En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho económico o de otra índole, de sus gestores”

Hay muchas definiciones de la corrupción pública. Utilizando elementos de las que me han parecido más interesantes he tratado de sintetizar el concepto en la siguiente: La corrupción en el sector público se puede definir como conducta realizada intencionadamente por un político o un empleado público en beneficio de intereses privados, propios o de terceros y en menoscabo del interés público. Asimismo, es corrupción pública el comportamiento de un tercero consistente en promover mediante la aportación de ventajas económicas o de otro tipo que el político o empleado público incumpla sus obligaciones en detrimento del interés público, y en beneficio de intereses privados no legítimos. La corrupción es lo contrario de la integridad que la OCDE define como la alineación con el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público.

Las sociedades desarrolladas se ven afectadas por gravísimos casos de corrupción que minan los cimientos de la organización política y suponen un grave lastre para la economía. No es un fenómeno nuevo, pero en los últimos años se ha producido una creciente sensibilización de la población mundial informada sobre el fenómeno de la corrupción. Los gravísimos casos de corrupción en España son “prime time” todos los días y afectan a partidos políticos, instituciones y empresas estatales y por supuesto a empresas privadas, ya que no hay corruptos si no hay corruptores. Precisamente estos días hemos asistido a un cambio de gobierno en España mediante una moción de censura fundamentada en un caso de corrupción cuyo triunfo ha dado lugar a un cambio en el gobierno de España.

En la doctrina sobre la corrupción suele distinguirse entre la corrupción política y en la administrativa, en función de quienes son los sujetos afectados por la misma. En España el nivel de corrupción administrativa es muy bajo. Sin embargo, el nivel de corrupción política se ha convertido en uno de los problemas centrales del país, con graves consecuencias económicas difícilmente cuantificables y con gravísimas consecuencias políticas, cuyo análisis excede de este artículo. Sólo por incluir unas breves referencias las encuestas del CIS sitúan este problema sistemáticamente entre las grandes preocupaciones de la población. Por otra parte, en el último informe del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) se señala que de las once recomendaciones que se hicieron en el anterior informe para combatir la corrupción, España ha seguido siete de ellas de forma parcial, mientras que otras cuatro no las cumple en absoluto.

Pero siendo muy grave la corrupción en España, y afectando en mayor o menor medida según los casos a los principales partidos políticos y a las instituciones públicas, no es desde luego un problema en proceso de desaparición en países con un alto nivel de desarrollo.

Se trata de un fenómeno universal que afecta a todas las sociedades y a todas las economías, como así lo declara el Preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003. Desgraciadamente estas consideraciones son de plena actualidad en 2.018. Si se hace un repaso de la prensa de los últimos meses descubre que autoridades de primer nivel de países como Brasil, Japón Francia, Israel o Sudáfrica están sometidos a procesos judiciales relacionadas con la corrupción.

Ahora bien, en España la repercusión mediática de determinados casos de corrupción derivada fundamentalmente de la gran relevancia pública de las personas a las que afectan junto con los recortes en los servicios públicos derivados de la crisis económica ha tenido la lógica consecuencia de una gran sensibilización de la población a la comisión de este tipo de delitos, hasta el punto de que la vida política española gira en buena medida sobre esta materia.

1.2 Las modificaciones del Código Penal que regulan la responsabilidad penal de las personas jurídicas que afectan a una reducida parte del Sector Público Estatal

En 2.003, mediante la Ley Orgánica 15/2.003 se modificó el Código estableciendo por primera vez la responsabilidad de la persona jurídica en determinados supuestos muy restringidos, pero fue en 2.010 cuando mediante una nueva modificación Del Código Penal se estableció la responsabilidad penal de las personas jurídicas de forma muy amplia, incluyendo en la misma los delitos más habituales del ámbito empresarial, estableciendo de manera muy difusa el atenuante de haber establecido antes del juicio oral, medidas para prevenir y descubrir los delitos que en el futuro pudieran cometerse con los medios o bajo la cobertura de la persona jurídica. En 2.015 mediante la Ley Orgánica 1/2.015 se vuelve a modificar el Código Penal estableciéndose las pautas sobre como tienen que organizarse las medidas eficaces para prevenir y descubrir los delitos que en el futuro puedan cometerse utilizando medios o bajo la cobertura de la persona jurídica, definiendo las características que deberían tener esas medidas para que en un eventual proceso judicial puedan ser consideradas como atenuantes o eximentes. Debe tenerse en cuenta a este respecto que el Código Penal establece que quién actúe como administrador de hecho o de derecho de una persona jurídica, o en nombre o representación legal o voluntaria de otra, responderá personalmente, aunque no concurran en él las condiciones, cualidades o relaciones que la correspondiente figura de delito requiera para poder ser sujeto activo del mismo, si tales circunstancias se dan en la entidad o persona en cuyo nombre o representación obre.

El ámbito de aplicación de esta reforma excluye a al Estado, a las Administraciones públicas territoriales e institucionales, a los Organismos Reguladores, las Agencias y Entidades Públicas Empresariales, a las

organizaciones internacionales de derecho público, así como a aquellas otras que ejerzan potestades públicas de soberanía o administrativas.

Sin embargo, si incluye a las sociedades mercantiles públicas que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general, si bien solamente les podrán ser impuestas las penas consistentes en multas o intervención judicial. Esta limitación no será aplicable cuando el juez o tribunal aprecie que se trata de una forma jurídica creada por sus promotores, fundadores, administradores o representantes con el propósito de eludir una eventual responsabilidad penal.

Al igual que ha sucedido en el sector privado estas modificaciones legales han motivado a los directivos y consejeros de muchas empresas a modificar su organización para reducir el riesgo penal de las empresas y de ellos mismos, ya que el Código Penal establece que los administradores o los representantes legales responderán personalmente de los delitos que cometan las personas jurídicas, aunque no concurren en ellos las condiciones, cualidades o relaciones que la correspondiente figura del delito requiera para poder ser sujeto activo del mismo. La exención de la responsabilidad de delitos cometidos en nombre y por cuenta de la empresa por sus representantes legales se produciría según el Código Penal si la empresa adopta una serie de medidas que trataré de sintetizar a continuación:

- El órgano de administración ha adoptado y ejecutado con eficacia, antes de la comisión del delito, modelos de organización y gestión que incluyan medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos de la misma naturaleza que el cometido.
- La supervisión del funcionamiento del modelo de prevención implantado ha sido confiada a un órgano de la persona

jurídica con poderes autónomos de iniciativa y control o que tenga encomendada legalmente de supervisar los controles internos de la persona jurídica.

- Los autores individuales del delito lo han cometido eludiendo los modelos de organización y prevención.
- No se ha producido una omisión o un ejercicio insuficiente de sus funciones de supervisión, vigilancia y control por parte del órgano al que se ha encomendado la supervisión del modelo de prevención.

“**Dependerá de la mayor o menor preparación de jueces y fiscales que sean capaces o no de detectar este tipo de sistemas cosméticos de compliance**”



En la implantación de sistemas de cumplimiento en el sector público o en el sector privado existe el riesgo, acerca del cual han advertido diversos fiscales, de que dichos sistemas tengan un carácter cosmético, es decir que se diseñen no para fomentar el cumplimiento normativo y prevenir la comisión de delitos, sino para tratar de dar la apariencia de que se tiene la voluntad de hacerlo. Dependerá de la mayor o menor preparación de jueces y fiscales que sean capaces o no de detectar este tipo de sistemas “cosméticos” de “compliance”. Probablemente van a necesitar ayuda de expertos especializados si quieren llegar a conclusiones acertadas. En lo que respecta al sector de las sociedades mercantiles estatales puedo asegurar que hay múltiples maneras de aparentar la existencia de un buen sistema de “compliance”, aunque en realidad sea pura apariencia porque en realidad no se quiere que funcione. Hay sistemas que es imposible que funcionen, por ejemplo, por falta de independencia de los responsables de cumplimiento o porque los principales responsables de la empresa lo consideran un simple requisito para evitar responsabilidades penales y que sobre el papel pueden estar incluso bien diseñados. Y desde luego es imposible que ningún sistema de cumplimiento funcione si la corrupción está instalada en los responsables de primer nivel o sin llegar a tanto, si su comportamiento dista mucho de ser ejemplar y abusan de su posición para obtener privilegios ilícitos. Desde mi punto de vista, la mejora de los sistemas de cumplimiento en las empresas no debe estar orientado ni exclusiva, ni fundamentalmente, a evitar la responsabilidad penal de las empresas y de sus administradores, sino a mejorar el cumplimiento de la normativa y a algo más amplio, a que la gestión económica financiera del sector público se realice respetando principios éticos y primando el interés público sobre cualquier otro. En ocasiones hay actuaciones que sin ser

ilegales son contrarias a la ética que debe presidir la actuación de los responsables públicos.

La realidad es que desgraciadamente no ha existido un interés real en mejorar el cumplimiento en las sociedades mercantiles hasta que no se han producido las modificaciones del Código Penal que he mencionado anteriormente. En definitiva, existe un largo camino por recorrer.

2. ¿Cómo mejorar el cumplimiento normativo en el sector público?

Obviamente para hacer propuestas útiles de mejora de la eficacia y eficiencia del “compliance” en el sector público que puedas tener alguna posibilidad de ser viables, se debe partir del conocimiento de la organización cuyo sistema de cumplimiento legal se pretende modificar, y efectuar una primera aproximación a cuál debe ser el sistema más idóneo a cada tipo de organización porque precisamente una de las características del sector público es la diversidad de las entidades que los componen. Nada tiene que ver un ministerio con una entidad pública empresarial, por ejemplo.

Si lo que se pretende es exportar sin más al sector público sistemas de organización diseñados para el sector empresarial el resultado probablemente sería un absoluto fracaso. Sería gastar dinero inútilmente porque lo importante no es tener un sistema de cumplimiento, sino que funcione y que funcione mejor que el que existe actualmente. Y para ello lógicamente hay que tener en cuenta las sustanciales diferencias que existen entre el sector privado y el sector público y entre las distintas entidades que conforman el sector público. En este documento por razones obvias de extensión solo es posible dar unas pinceladas no demasiado precisas de que es el sector público y sus características.

Espero que estas breves pinceladas sirvan al menos para transmitir la idea de la complejidad y heterogeneidad del sector público estatal español y aportar algunas ideas de cómo se puede mejorar el cumplimiento legal en ese sector.

2·1 ¿Qué es el Sector Público?

Como aproximación podemos decir que el sector público es el conjunto de entidades mediante las cuales el Estado hace cumplir la política o voluntad expresada en las leyes del país. El sector público como finalidad la satisfacción de los intereses generales. Por razones de espacio no puedo extenderme más sobre el asunto, ni comentar distintas definiciones existentes, entre las cuales la que me parece más completa es la de la OCDE, a cuya lectura invito, si se quiere profundizar sobre este tema. Aunque algunas de las consideraciones que efectuaré posteriormente son válidas a Comunidades Autónomas y Entidades Locales, a continuación, me voy a centrar en el Sector Público Estatal que es lo que me ha sido solicitado.

El Sector Público Estatal está formado por:

1. **Administración General del Estado**
2. **Sector Público Institucional**

a) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en:

- 1.º Organismos autónomos.
- 2.º Entidades Públicas Empresariales.

b) Las autoridades administrativas independientes.

c) Las sociedades mercantiles estatales.

d) Los consorcios.

e) Las fundaciones del sector público.

f) Los fondos sin personalidad jurídica.

g) Las universidades públicas no transferidas.

Además de los anteriores, existen otras entidades no incluidas en ninguna de las tipologías anteriores como: AEAT, Banco de España, CNI, Autoridades Portuarias y los Fondos sin Personalidad Jurídica.

Excede con mucho de la finalidad y posible extensión de este artículo apuntar simplemente las características de cada uno de ellos, pero si es imprescindible apuntar la enorme casuística existente en lo que respecta a:

- El ejercicio o no de potestades administrativas.
- Su organización.
- Régimen económico, financiero y patrimonial.
- Régimen de personal.
- Régimen de contratación.
- Régimen de control.

De la brevísima descripción del sector público estatal que he realizado en los párrafos anteriores se colige a mi juicio claramente su amplitud y complejidad.

El Sector Público está sometido en su actuación a la Ley y el Derecho. En este artículo divulgativo me voy a referir únicamente al cumplimiento de la normativa que regula la gestión económico-financiera. Pero debo advertir que la obligación de cumplimiento normativo del sector público no abarca únicamente a la normativa que regula la gestión financiera sino a otras normas que regulan aspectos como la prevención de riesgos laborales, la protección de datos, la prevención del blanqueo de capitales que afectan en general de las entidades del sector.

Y también hay entidades del sector público que tienen otras regulaciones específicas que cumplir como las que se refieren al juego o la de la seguridad ferroviaria, por poner algunos ejemplos.

Una de las características del Sector Público en España es la profusa y detallada regulación de la gestión económico-financiera y de otros aspectos de su funcionamiento interno. A continuación, figura una relación no exhaustiva de las normas con rango de Ley que regulan el Sector Público Estatal:

- Ley General Presupuestaria.
- Ley de Patrimonio del Estado.
- Ley de Contratos del Sector Público.
- Ley General del Subvenciones.
- Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley de Organización y Funcionamiento del Sector Público.
- Ley Reguladora del Ejercicio del Alto Cargo.
- Ley de Incompatibilidades.
- Estatuto del Empleado Público.
- Ley de Transparencia y Buen Gobierno.

Todas las leyes anteriormente mencionadas y los reglamentos que desarrollan algunas de ellas contienen elementos de "compliance". Cada una de estas leyes, junto con la normativa que las desarrolla, regula distintos aspectos del funcionamiento de las entidades que conforman el sector público estatal, pero no lo hacen de manera uniforme sino atendiendo a las características de dichas entidades. Por poner unos ejemplos hay entidades públicas que tienen presupuesto limitativo y otras que lo tienen estimativo, hay entidades que están sujetas a la Ley de Contratos en su integridad, en tanto que otras únicamente lo están a sus principios, y otras a la denominada Ley de Sectores Excluidos. Hay entidades cuyo personal en su gran mayoría son funcionarios y otras cuyo personal es reclutado mediante sistemas de selección nada transparentes. Obviamente todas estas diferencias deben ser valoradas a la hora de proponer modificaciones a los sistemas de "compliance" existentes. En mi opinión las propuestas simplistas de importación de determinados elementos de "compliance" del sector privado, como el "compliance officer" no tienen ningún

recorrido en la administración pública, aunque pueden ser objeto de estudio de cara a su posible implantación, previa regulación, en el sector público empresarial. Otros elementos de "compliance" como el análisis de riesgos pueden ser muy útiles en todo el Sector Público, y de hecho la Intervención General de la Administración ha empezado a impulsarlos, exigiendo a los gestores la entrega un documento de análisis de riesgos financieros en las auditorías de cuentas.

2·2 Claves para la mejora del cumplimiento en el Sector Público

Desde mi punto de vista las claves de cualquier sistema de cumplimiento normativo en el ámbito privado y en el público son las mismas, aunque la instrumentación de algunas de ellas *tienen que ser necesariamente distinta en ambos ámbitos*.

Aumentar la transparencia en la gestión pública.

Cuánta mayor transparencia existe en la gestión económico financiera pública, más difícil es realizar actos de corrupción sin dejar rastros que puedan dar lugar a investigaciones. Por eso la transparencia es fundamental para minimizar el riesgo de corrupción. El mayor o menor grado de transparencia en la gestión pública dependen de la voluntad de los políticos, que suelen estar más interesados en la transparencia en la gestión cuando están en la oposición que cuando están en el poder. De ahí el papel de la parte de la sociedad civil no mediatizada por intereses partidarios y de la prensa no sometida al poder político.

El establecimiento de la cultura de cumplimiento.

Se puede definir la cultura de cumplimiento como el conjunto de valores y de conocimientos que coadyuvan a que los miembros de una organización cumplan las leyes en el ejercicio de su actividad y en la

Establecer una cultura de cumplimiento consiste en transmitir a toda la organización la importancia de los valores éticos y los conocimientos necesarios para que esos valores y conocimientos soporten el funcionamiento de la organización

Va más allá de transmitir valores en abstracto, sino que tiene que ir acompañado de la formación de todos los empleados en la legalidad a aplicar y en los sistemas de control que permitan aplicarla.

El establecimiento de la cultura del cumplimiento es mucho más difícil si el reclutamiento de los empleados se realiza mediante procedimientos opacos en los que no se garantiza la aplicación de los criterios de mérito y capacidad. Desgraciadamente es práctica frecuente en el sector público empresarial y fundacional. El nepotismo es una forma de corrupción que facilita otras formas de corrupción.

La selección de los directivos de las organizaciones basándose en el mérito, la capacidad y probada honestidad.

En mi opinión la primera premisa para que cualquier sistema de cumplimiento legal funcione es que los directivos de las organizaciones sean de probada honestidad y que la selección de los mismo se base en el mérito y en la capacidad, y no en criterios arbitrarios como la pertenencia a un partido político o amistad, como desgraciadamente ocurre con muchísima frecuencia en nuestro país-. Ningún sistema de puede ser eficaz si los máximos responsables del sector público y de cada una de las entidades que lo conforman no son los primeros que están imbuidos de la cultura de cumplimiento y toman las decisiones necesarias para que el sistema funcione adecuadamente, entre otras liderar el sistema de cumplimiento y dotarle de medios.

Por otra parte, el efecto demostración es fundamental para que funcione el cumplimiento de una organización. Resulta

algo obvio que los empleados de la empresa no se pueden en tomar en serio las medidas de cumplimiento si los directivos o altos cargos son los primeros en incumplir las reglas o si tienen comportamientos poco ejemplares abusando de su posición para obtener ventajas personales no legítimas.

Despolitización del control externo.

El control externo del sector público en España esta atribuido al Tribunal de Cuentas. Esta organización carece de credibilidad debido a la politización endémica. Los consejeros que dirigen la institución no son seleccionados en base a su competencia técnica en materia de fiscalización y auditoría, sino en base a criterios partidistas

Establecimiento de un sistema eficaz de control interno

La prevención de actos ilegales exige que la organización esté dotada de un buen sistema de control interno.

Existen muchas definiciones de control interno. En mi opinión una de las más claras y didácticas es la de INTOSAI 2004 (muy similar a la definición de COSO), que define el control interno del siguiente modo:

“El control interno es un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que, en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán los siguientes objetivos gerenciales:

Ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones.
Cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad.
Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.
Salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño.

En el ámbito del sector público estatal en mi opinión existe mucho margen para la mejora de los sistemas de control interno. Excede de las posibilidades de este artículo describir la normativa que regula el control interno en el sector público estatal, las competencias de las distintas instituciones de control y los distintos procedimientos que se utilizan en función del tipo de entidades.

A mi juicio, en el sector público existe un sistema de control interno bastante robusto pero muy ineficiente y obsoleto. Sin entrar en detalle en la administración el sistema se realiza fundamentalmente, aunque no de forma exclusiva, mediante controles previos muy poco eficientes, existiendo una tendencia a neutralizarlos desviando actividades hacia el sector empresarial en el que los recursos dedicados al control son manifiestamente insuficientes, a pesar de que por la actividad que desarrollan las sociedades y entidades empresariales y forma de provisión de los puestos directivos e intermedios y los criterios más opacos de reclutamiento del personal, el riesgo de irregularidades es mucho mayor, como evidencia que la mayoría de los delitos de corrupción cometidos en el sector público no se cometen en la administración sino en el

sector empresarial. A mi juicio, es necesaria una reforma integral del control interno en el sector público estatal inspirada en la implantación progresiva del modelo COSO, cuyas líneas fundamentales deberían ser las siguientes:

Separación absoluta de las funciones contables y de auditoría y de control financiero.

Debe atribuirse de forma exclusiva a los órganos gestores la responsabilidad sobre la adecuación a la legalidad de las operaciones de gestión económica, correspondiendo a los órganos de control la verificación posterior. Lo anterior debe ir acompañado de la eliminación progresiva de los sistemas de fiscalización previa, que se realizan acto a acto y sin valoración de riesgos. Estos sistemas que han sido abandonados en todos los países desarrollados y en la Comisión Europea por su ineficiencia y porque tienen el efecto perverso de descargar de responsabilidad a los responsables de la gestión.

Sustitución de los controles previos de la IGAE por auditorías de cumplimiento y operativas o controles financieros permanentes realizados por interventores u auditores del Estado y técnicos de auditoría, sin dependencia alguna del órgano gestor e integrados en la Intervención General de la Administración del Estado, a la que se debe garantizar una mayor independencia y de muchos

más recursos de los que ahora dispone. En los últimos años, se ha ido en la dirección contraria, debilitando este órgano de control.

Distribuir los recursos para el control del sector público estatal en función de los riesgos existentes., eliminando controles intensivos y anacrónicos sobre operaciones de muy escaso riesgo e intensificación de controles de operaciones de mayor riesgo como la contratación y ejecución de contratos de infraestructuras y de publicidad.

Incremento del control en el sector público empresarial. Actualmente se destinan en términos relativos muchos más recursos al control de la administración que a las entidades donde existe más riesgo, las empresas públicas estatales. En éstas el control es manifiestamente insuficiente.

Establecimiento obligatorio en la administración y en todas las entidades públicas de sistemas de evaluación de riesgos.

Publicación de los resultados más significativos de las auditorias, no solo de las de cuentas. Actualmente se está incumpliendo la Ley General Presupuestaria que obliga a la publicación de un informe anual comprensivo de dichos resultados.

Implantación de la cultura de la rendición de cuentas en los gestores y en los órganos de control.

Creación de órganos especializados en investigar el fraude.

En los últimos años hemos asistido a una sofisticación de los mecanismos para defraudar recursos públicos. De ahí la necesidad de que además de órganos de control generalistas existan órganos especializados en investigar indicios de fraude con suficientes recursos para realizar esa función.

Sistemas de denuncias y protección de los denunciantes

Al igual que sucede con otro tipo de delitos, los de corrupción que afectan al sector público son en muchas ocasiones muy difíciles de detectar y de ahí la colaboración inestimable que pueden ofrecer los denunciantes, siempre que dichas denuncias reúnan condiciones suficientes para ser investigadas. En mi opinión es un grave error no admitir denuncias por ser anónimas. Hay muchas personas que quieren contribuir a la legalidad de las operaciones de gestión económica pero que no están dispuestas a sufrir el calvario que actualmente sufren en España los denunciantes de corrupción, que por su condición de tales se enfrentan a personajes muy poderosos del ámbito político y empresarial.