

Enrique Benítez Palma

Consejero

Cámara de Cuentas de Andalucía

*Sólo lo nuevo es la razón para vivir
(Radio Futura)*

La convivencia entre los Órganos de Control Externo (OCEX) y las Agencias Autonómicas de prevención y lucha contra la corrupción

RESUMEN/ABSTRACT:

España se ha incorporado con retraso pero con fuerza a la tendencia internacional de creación de Agencias de Lucha contra la Corrupción (Anti-Corruption Agencies, ACAs), sobre todo en el ámbito autonómico. La actualidad obliga: según las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), la corrupción es en estos momentos la segunda preocupación de la sociedad española. En este contexto, se hace necesaria la adecuada delimitación de funciones entre otras instituciones ya existentes y que cuentan con una larga y sólida experiencia en la fiscalización del gasto público, como son los Órganos de Control Externo (OCEX), y los nuevos organismos públicos que se están creando. Además, sería conveniente elegir un modelo similar y lo más homogéneo posible para el conjunto del territorio español, y por supuesto evitar la posible lucha entre organismos que persiguen un fin común (velar por el buen uso de los fondos públicos) por hacerse con más medios humanos y materiales en un escenario de presupuestos restrictivos. En la coordinación y la complementariedad está la virtud.

Spain's adherence to the international tendency to create Anti-Corruption Agencies (ACAs) has been delayed but committed, particularly at the regional level. The nature of our times has made this a necessity: surveys by the Centre for Sociological Research (CIS, for its Spanish abbreviation) have shown that corruption is now the second greatest concern for Spanish society. In this context, it becomes necessary to properly define the duties of existing institutions with extended, robust experience of auditing public expenditure, such as the External Control Bodies, and the new public bodies being created. In addition to this, it would be advantageous to select a similar model, which would be as uniform as possible, for the entire country, and, of course, to prevent the possibility of conflict between bodies pursuing a common goal (ensuring public funds are put to good use), using additional human and material resources in a scenario where budgets are restrictive. Virtue lies in coordination and complementarity.

CONTROL EXTERNO, AGENCIAS ANTI-CORRUPCIÓN, PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN, LUCHA CONTRA EL FRAUDE, COORDINACIÓN INSTITUCIONAL
EXTERNAL CONTROL, ANTI-CORRUPTION AGENCIES, CORRUPTION PREVENTION, FIGHT AGAINST FRAUD, INSTITUTIONAL COORDINATION

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

1.- INTRODUCCIÓN

Escribir sobre corrupción en España supone un ejercicio de riesgo: la cantidad de noticias que, día tras día, inundan los medios y agitan a la opinión pública es tan voluminosa que, sin duda, un artículo preparado para ser publicado en unas semanas puede quedarse obsoleto con relativa seguridad.

La corrupción se ha convertido en un gravísimo problema social en España, un problema para el que parece no hallarse una solución definitiva. La corrupción desmantela la confianza de la sociedad y de los ciudadanos en las instituciones públicas, en la democracia representativa, en las empresas y en las relaciones cotidianas. En España, las más altas instituciones del Estado han estado implicadas en escándalos de mayor o menor magnitud. El Gobierno de la Nación, casi todos los gobiernos autonómicos, centenares de ayuntamientos y un largo listado de empresas han sido investigados o están siendo juzgados por delitos que ya se han hecho populares entre la ciudadanía, pese a la delgada línea roja que, en ocasiones, separa las malas prácticas administrativas de la corrupción en sentido estricto. La prevaricación, el cohecho, el tráfico de influencias forman parte de las conversaciones cotidianas, y aunque no se trate de restar ni un ápice de importancia a un fenómeno que puede llegar a alcanzar la categoría de “sistémico” –lo que llevaría a España al descrédito internacional– sí que sería necesario establecer el debate público en sus justos términos, y tratar de evitar llamar a todo corrupción: en muchos informes elaborados por los Órganos de Control Externo (OCEX) se detectan irregularidades, errores, mala aplicación de la legislación vigente, incumplimientos o ausencia de procedimientos. Que la gestión pública sea imperfecta y manifiestamente mejorable es una cosa; que cualquier incumplimiento del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales o de la Ley de Contratos del Sector Público sea una práctica corrupta es otra muy diferente. Pero el debate público y la simplificación conceptual no ayudan, y la constante alarma social provocada, con razón, por los nuevos descubrimientos, las escuchas judiciales y las filtraciones de sumarios que deberían estar custodiados no invita precisamente al optimismo.

Según el más reciente barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), de abril de 2017, la corrupción es ya el segundo motivo de preocupación de la sociedad española, sólo superado por el desempleo, en su

doble acepción de no tener empleo y de miedo a perder el empleo que se tiene. La precariedad laboral y el deterioro de las condiciones de trabajo es algo que preocupa a siete de cada diez españoles. A continuación, el fraude y la corrupción son mencionados por el 42% de los encuestados. No hay que perder de vista este dato: en los años de la crisis fue la vivienda la que ocupó puestos destacados debido al aumento de los precios y a la burbuja inmobiliaria creada en España gracias al acceso fácil a financiación muy barata. Y todavía estamos pagando las consecuencias de la mala gestión de aquella situación, certeramente señalada por la sociedad española.

La respuesta que han dado las instituciones a la crisis de confianza de la ciudadanía en el sistema que nos rige ha sido, sobre todo, de impulso legislativo. En una primera fase, esta respuesta se articuló en torno al concepto de “transparencia”, que dio lugar a la aprobación de la Ley 19/2013, a la cascada de leyes autonómicas de transparencia y a la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y un puñado de homólogos autonómicos. Desde la consideración de que podría ser la transparencia “el mejor desinfectante”¹, se ha hecho un gran trabajo sobre el acceso a información de carácter público celosamente guardada por las instituciones, y de regulación para introducir la transparencia en la gestión pública con todas sus consecuencias. Confiamos en que pronto experimente un impulso similar el apartado de “buen gobierno”, que forma parte de los apellidos de la Ley 19/2013 pero que aún no ha salido al terreno de juego de la necesaria renovación del funcionamiento de nuestras instituciones.

Siendo los años 2014 y 2015 de desarrollo de la legislación estatal y autonómica en materia de transparencia –algunas leyes se han aprobado con cierto retraso–, el año 2016 y estos primeros meses de 2017 han traído una nueva oleada legislativa, sobre todo en el ámbito autonómico, relacionada con la imperiosa necesidad de dar una respuesta institucional y política a la creciente preocupación social por el fraude y la corrupción. De esta manera, y si bien ya en 2008 se creó en Cataluña la Agencia Anti Fraude, en el año 2016 se han aprobado sendas leyes similares en la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares, se han presentado proposiciones de ley en Asturias y Navarra, y otras Comunidades Autónomas como Andalucía² han anunciado la creación inminente de su propia Agencia de Lucha contra el Fraude y la Corrupción. El análisis de estas medidas, la descripción del

¹ Entre las visiones críticas de esta visión purificadora de la Transparencia destacan las del pensador de origen coreano Byung-Chul Han (La sociedad de la transparencia, Herder, 2013) y el politólogo estadounidense Amitai Etzioni, autor de dos interesantes artículos que merece la pena buscar en la red (*Is Transparency the best Disinfectant?* y *The Limits of Transparency*).

² La Consejera de Hacienda de la Junta de Andalucía anunció el 23 de marzo que sometería a audiencia el decreto de creación de la oficina antifraude, y que esperaba tenerlo en vigor a lo largo del primer semestre de este año.

contexto internacional que las ha motivado y la perspectiva de su futura convivencia con instituciones como los Órganos de Control Externo (OCEx), fiscalizadores de la gestión pública, ocuparán las siguientes páginas de este artículo.

2.- LAS AGENCIAS ANTI-CORRUPCIÓN

La preocupación internacional por la corrupción no es nueva. Aparece ya a mediados de los años noventa del siglo pasado, vinculada sobre todo a los obstáculos que plantean los regímenes corruptos para el desarrollo y el progreso de los países, pero también se relaciona con la pérdida de credibilidad en las instituciones. De esta manera, organizaciones supranacionales como la OCDE o Naciones Unidas llevan años focalizando sus esfuerzos y publicaciones en la lucha contra la corrupción. Es singularmente llamativo que ya en el año 2004 se celebrara la Convención de la ONU contra la Corrupción, y que desde entonces no hayan cesado los trabajos para erradicar un problema que afecta a todos los países del mundo, desarrollados o no.

Uno de los mejores trabajos en este campo lo está llevando a cabo la OCDE, que propuso un marco de actuación para la lucha contra la corrupción y la creación de agencias especializadas. Sousa (2009) explica en una interesante contribución cómo se extendió por el mundo anglosajón la idea de las agencias anticorrupción (*Anti-Corruption Agencies* o ACAs, en su versión anglófona) a partir de la experiencia de Singapur y de Hong Kong. Ya a finales de los años noventa se extiende este modelo en diferentes gobiernos regionales del mundo anglosajón (Australia y Canadá, sobre todo) y esto permite anti-

cipar una de las primeras conclusiones de este trabajo: España lleva del orden de un cuarto de siglo de retraso en la adopción de este tipo de medidas para combatir un problema que, en 2017, es el segundo que más preocupa a sus ciudadanos.

Las ACAs se definen de la siguiente manera: “organismos públicos de carácter estable creados con la misión específica de luchar contra la corrupción y de reducir las estructuras de oportunidad que la propician en las sociedades, a través de medidas preventivas o represivas” (Sousa, 2009, p. 5). A partir de esta definición, la propia OCDE plantea tres posibles modelos de Agencia Anti-Corrupción, en función de sus medios y objetivos (OCDE, 2013):

- a) Instituciones especializadas con múltiples competencias, que van desde la persecución de los delitos a la realización de análisis técnicos, estudios de investigación y tareas de prevención a través de campañas de concienciación o educativas. Es el modelo original, por ejemplo, de las referidas agencias creadas en Hong Kong o Singapur.
- b) Departamentos especializados con fuerzas de la policía adscritos de manera permanente. Aquí se cita expresamente a la Fiscalía Anti-Corrupción española, junto a las agencias de Noruega, Rumanía y otros países.
- c) Finalmente, el tercer modelo es el de agencias con competencias exclusivamente preventivas, lo que incluye tareas como el asesoramiento de carácter técnico para reforzar la regulación en sectores o actividades económicas vulnerables a la corrupción

El Estado creará una oficina anticorrupción



(como puede ser el caso de la contratación pública en España) o, por ejemplo, el desarrollo de códigos de conducta dirigidos a los empleados públicos. También pueden dedicarse a la investigación científica en el campo de la corrupción, y por supuesto al monitoreo de las decisiones públicas y a la realización de recomendaciones.

Entre las características que deben reunir las Agencias Anti-Corrupción, se citan la independencia (si bien deben recibir fondos públicos, debe garantizarse su neutralidad política); la necesidad de trabajar en red y de manera coordinada con otras instituciones y el reclutamiento de personal muy especializado en base a los principios reconocidos de igualdad, mérito y capacidad en el ámbito de sus competencias.

La lectura de los documentos de la OCDE, y de los artículos especializados citados en la bibliografía de este trabajo llevan a introducir la siguiente pregunta, que a su vez supone otra anticipación de las conclusiones de este trabajo: ¿se ha producido en España el adecuado debate público para elegir el modelo de las Agencias Anti-Corrupción que se han creado o que se encuentran en proceso de creación? ¿O, por el contrario, se trata de incorporar a estas nuevas agencias al entramado institucional existente para simplemente ponerlas en funcionamiento y dotarlas de contenido sobre la marcha? Una de las reflexiones de Luis Sousa, ya citado, es que la creación de este tipo de agencias sin un plan de trabajo concreto y una hoja de ruta definida y aceptada puede llevarlas a la irrelevancia. Un riesgo cierto que puede poner en cuestión, aún más, la voluntad real de los poderes públicos de luchar contra la corrupción, contra sus causas y contra sus consecuencias.

3.- LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

Escribía Antonio Arias en enero en su blog personal (www.fiscalizacion.es) una entrada muy relevante a los efectos que nos ocupan, titulada “Instituciones de control y prevención de la corrupción. Hay novedades”. En ella se dice lo siguiente:

“A grandes rasgos, hay dos modelos para implantar la actividad de prevención de la corrupción. Un primer esquema pasa por su atribución a la Institución de Control Externo nacional o autonómica (experiencia portuguesa) mientras que la otra exige constituir una agencia especializada en el fraude (modelo OLAF comunitario). No faltará quien piense que es suficiente con los mecanismos judiciales clásicos potenciando los medios de la fiscalía anticorrupción. Lo cierto es que los organismos internacionales son muy críticos con el actual escenario institucional.”

Esta reflexión es oportuna y pertinente para analizar lo que está ya pasando en España: al igual que ha ocurrido con el desarrollo autonómico de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, que ha dado lugar a una dispersión normativa importante –a la que hay que sumar la proliferación de ordenanzas municipales reguladoras de la transparencia-, en el caso de la lucha contra el fraude y la corrupción los pasos que ya se han dado y que se están dando apuntan hacia la convivencia dentro del territorio nacional de modelos diferentes, lo que puede suponer una dificultad añadida para el trabajo tanto de las instituciones de nueva creación como para las ya existentes, entre ellas los Órganos de Control Externo (OCEX).

Así, se han creado agencias específicas de lucha contra la corrupción en Cataluña (2008), Comunidad Valenciana (2016) y las Islas Baleares (2016). En Navarra y Asturias hay proposiciones de ley ya en tramitación en sus respectivos parlamentos, y en Andalucía se ha anunciado la creación de una oficina antifraude. El Ayuntamiento de Madrid también ha creado su propia Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción (2017), mientras que en Barcelona se creó en 2015 la Oficina para la Transparencia y las Buenas Prácticas, “para garantizar que la gestión de la Administración municipal y sus entidades vinculadas y participadas se rijan por los principios de transparencia, los códigos de buen gobierno y el cumplimiento de la legalidad”, según destacó el propio Ayuntamiento a través de una nota de prensa.

Al mismo tiempo, dos Comunidades Autónomas han optado por modificar sus respectivas leyes para introducir la lucha contra la corrupción entre las misiones y funciones de sus Órganos de Control Externo: Galicia primero y ahora Canarias. Así, Galicia aprobó la Ley 8/2015, que introduce en la ley original del Concello de Cuentas de Galicia el artículo 5 bis con la siguiente redacción:

“Artículo 5 bis. Prevención de la corrupción.

El Consejo de Cuentas desempeña las siguientes competencias en materia de prevención de la corrupción:

- a) Colaborar con las administraciones sujetas al ámbito de actuación del Consejo de Cuentas 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 relativas a sus sistemas de prevención de la corrupción, comprobando el adecuado diseño e implantación de las políticas de integridad y proponiendo mejoras que garanticen la transparencia y reduzcan las oportunidades de fraude.

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 habrán de analizar las actividades en las que se constate una mayor incidencia de riesgo.

- c) Asesorar al Parlamento, la Administración autonómica y las administraciones sujetas al ámbito de actuación del Consejo de Cuentas 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 a 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”

Como primer resultado de esta modificación, el Consejo de Cuentas ha aprobado e incorporado un primer programa de actividades de prevención de la corrupción en su plan de trabajo para el ejercicio 2017, y que incluye las siguientes líneas de trabajo, que recoge Antonio Arias en su ya mencionado artículo:

- Elaboración y aprobación de directrices técnicas para el análisis de la situación de los sistemas de control interno de las entidades integrantes del sector público autonómico (entidades y ámbitos de control sobre los que actúa, fases temporales, metodología de los cuestionarios, etc.).
- Realización de una evaluación del control interno de manera diferenciada para el subsector Administración general, subsector de la Administración institucional y subsector Administración local, en base a cuestionarios sobre la situación de los sistemas de control interno de las distintas entidades integrantes de esos sectores.
- Realización del estudio diagnóstico de la situación de los sistemas de control interno de las entidades integrantes del sector público autonómico y planteamiento de recomendaciones por parte de la Sección de Prevención de la Corrupción del Consejo de Cuentas a las distintas entidades sobre la necesidad de implantación de sistemas de prevención de riesgos de corrupción.

- Elaboración y aprobación de herramientas metodológicas para la implementación de sistemas de prevención de riesgos de corrupción, singularmente guías técnicas para su evaluación y modelos tipo de planes de prevención, que se pondrán a disposición de las entidades integrantes del sector público autonómico.
- Actuaciones de difusión de conceptos esenciales de control interno, administración de riesgos y promoción de la integridad, a través de la página web del Consejo de Cuentas.

Por su parte, en Canarias se ha registrado y publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias en fechas muy recientes (28 de abril de 2017) una proposición de Ley de modificación de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, que introduce el menos dos novedades destacables en relación con el tema que nos ocupa. Entre las funciones de la Audiencia de Cuentas (definidas en el artículo 5), se añade el *punto j* (“prevenir la corrupción en el ámbito del sector público de la Comunidad Autónoma para garantizar una correcta gestión de las finanzas públicas”), y, asimismo, el artículo 20 establece ahora que “la Audiencia de Cuentas elevará anualmente al Parlamento de Canarias una memoria de sus actuaciones. Dicha memoria, que se presentará dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada ejercicio, incluirá la liquidación del presupuesto del órgano fiscalizador y un informe de las actividades desarrolladas en materia de prevención de la corrupción”.

Ni en el caso de Galicia ni en el caso de Canarias, el autor de este artículo tiene constancia de la dotación de más recursos a los Órganos de Control Externo para el mejor cumplimiento de las nuevas funciones en materia de prevención de la corrupción que les han sido atribuidas –o lo van a ser– por ley.

La cuestión a plantear, entonces, es qué modelo puede ser más útil, eficiente y efectivo en la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción: o bien la ampliación de funciones de los Órganos de Control Externo o bien la creación de nuevas Agencias públicas especializadas. Y en el caso de convivencia entre ambos, determinar algunas pautas de regulación que eviten el solapamiento de tareas y la descoordinación institucional.

4.- UN BREVE REPASO A LAS NUEVAS AGENCIAS ANTI-CORRUPCIÓN

4.1.- Cataluña

La Oficina Antifraude de Cataluña se creó en el año 2008, aunque su texto normativo se vio afectado por la Ley 16/2008 de medidas fiscales y financieras, y modi-

ficado posteriormente por la Ley 7/2009. Después de varios años de trabajo interesante en materia de prevención de la corrupción, a través de los Planes de Integridad (que adoptaron algunos municipios catalanes), y de propuestas relevantes para otras administraciones públicas (como la Guía para la identificación y gestión de los riesgos de corrupción, o el más reciente Informe sobre los Conflictos de Interés), en verano de 2016 un extraño escándalo de escuchas llevó al Parlamento de Cataluña a cesar de manera fulminante al entonces Director de la Oficina Antifraude.

Respecto a sus competencias y al posible conflicto con la Sindicatura de Cuentas, destaca la redacción del artículo 7 de su Ley de creación, que establece lo siguiente:

Artículo 7. Delimitación de las funciones

1. Las funciones de la Oficina Antifraude se entiende, en todos los casos, que son sin perjuicio de las que cumplen la Intervención General de la Generalidad de Cataluña, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas, el Tribunal de Cuentas o instituciones equivalentes de control, supervisión y protectorado de las personas jurídicas públicas y privadas instrumentales, ni las que corresponden a los órganos, necesarios o complementarios, de control de los entes locales.

4.2.- Comunidad Valenciana

En el articulado de la Ley 11/2016 de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana, destacan dos preceptos en el sentido que nos ocupa. En primer lugar, el artículo 4 (fines y funciones de la agencia) punto d:

La evaluación, en colaboración con los órganos de control existentes, de la eficacia de los instrumentos jurídicos y las medidas existentes en materia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, con el fin de garantizar los máximos niveles de integridad, eficiencia y transparencia, especialmente en materia de contratación pública, procedimientos de toma de decisiones, prestación de servicios públicos y gestión de los recursos públicos, y el acceso y la provisión en el empleo público para garantizar el respeto a los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad.

Igualmente, el artículo 5.1 actualiza los postulados ya incorporados en la ley catalana, más antigua:

Se entiende en todo caso que las funciones de la agencia lo son, sin perjuicio de las que ejercen, de acuerdo con la normativa reguladora específica, la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la

Intervención General de la Generalitat, la Inspección General de Servicios, los órganos competentes en materia de incompatibilidades y conflictos de intereses y los órganos de control, supervisión y protectorado de las entidades incluídas en el ámbito de actuación correspondiente, y que actúa en todo caso en colaboración con estas instituciones y órganos. La agencia aportará toda la información de que disponga y proporcionará el apoyo necesario a la institución u órgano que lleve a cabo la investigación o fiscalización correspondiente.

En cumplimiento de sus tareas la agencia podrá proporcionar la colaboración, la asistencia y el intercambio de información con otras instituciones, órganos o entidades públicas mediante planes y programas conjuntos, convenios y protocolos de colaboración funcional, en el marco de la normativa aplicable.

4.3.- Islas Baleares

La Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de las Islas Baleares se creó mediante la Ley 16/2016, de 9 de diciembre. Su contenido es diferente de las leyes catalana y valenciana, ya que entre sus funciones (artículo 5) distingue tres grandes ámbitos de actuación: en relación con la ética pública; en relación con la integridad³ y en relación con la prevención, la investigación y la lucha contra la corrupción. Además, no habla de delimitación de funciones con respecto a otras instituciones como las señaladas en las leyes de Cataluña y Valencia.

4.4.- Asturias

En Asturias se publicó el 11 de mayo de 2016 (Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias), la proposición de ley de Unidad Anticorrupción del Principado de Asturias, que estaría integrada (artículo 8) por el Consejo Anticorrupción (formado a su vez por tres inspectores anticorrupción), la Oficina Virtual Anticorrupción y el Secretario General. Se trata a priori de un formato no homologable con las Agencias Anticorrupción más conocidas.

4.5.- Navarra

Se ha dejado para el final el caso de Navarra por dos motivos: es el más reciente en el tiempo (de los proyectos aún no aprobados) y además ha dado lugar a una petición de dictamen al Consejo de Navarra (Dictamen 1/2017, de 11 de enero) sobre la Proposición de Ley Foral de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral y la posible invasión de competencias de la Cámara de Comptos.

³ Es destacable mencionar la mezcla de conceptos como prevención de la corrupción, integridad o ética pública en las distintas normativas autonómicas que se van aprobando. La Ley de las Islas Baleares puede enlazarse con el Proyecto de Ley de Integridad y Ética Pública de Aragón, en trámite parlamentario, que contempla la creación de una Agencia de Integridad y Ética Pública en dicha Comunidad Autónoma.

Dicho Dictamen, emitido por unanimidad, afirma en su conclusión lo siguiente:

El Consejo de Navarra considera que sobre la Proposición de Ley Foral de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral crea una Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción con un ámbito, subjetivo y objetivo, de actuación parcialmente coincidente con las competencias de la Cámara de Comptos, si bien la nueva Oficina abarcará mayor número de aspectos y elementos de la actividad pública, estando obligada a garantizar en todo caso las competencias de la Cámara de Comptos mediante la previsión de la abstención de la Oficina en supuestos de concurrencia en el ámbito material de actuación.

Se trata de un Dictamen que demuestra la posibilidad real de conflicto de competencias entre las nuevas Agencias Anti-Corrupción (sea cual sea su nomenclatura) y las funciones clásicas del control externo. Este hecho obliga a extremar la prudencia en torno al papel jugado por cada institución, ya que se deberían primar las buenas relaciones y la lealtad, por encima de la ocupación del espacio mediático o la búsqueda fácil de éxitos a corto plazo.

En este sentido, es conveniente realizar una reflexión sobre los Órganos de Control Externo y sus funciones en la lucha contra la corrupción, y analizar si sería preferible “atribuir esas competencias expresamente a los OCEX”, como defienden algunos autores (entre ellos Antonio Arias, al que cito) o si por el contrario hay que mantener la especialización en la fiscalización, la auditoría y la recomendación de mejoras en la gestión de los fondos públicos, siguiendo el papel atribuido al control externo desde su implantación en España.

5.- EL DILEMA DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO

El dilema puede resumirse de la siguiente manera: pueden asumirse más funciones y atribuciones (vinculadas a la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción) o bien pueden mejorarse las fortalezas clásicas del sistema de control externo.

El debate no es nuevo. Ya en 2014 Antonio Minguillón publicó en esta misma revista, Auditoría Pública, un artículo premiado y muy leído de título más que explícito: “Las Instituciones de Control Externo deben ser implacables en la lucha contra la Corrupción”. En esta línea, hay que destacar el auge de los planes y programas de cumplimiento público (*compliance*), así como el papel relevante de las entidades certificadoras a la hora de aportar nuevos estándares de prevención del fraude

de en organizaciones privadas y públicas (como la ISO 37001). Hay una proliferación de iniciativas y esfuerzos a la que no puede permanecer ajena el control externo.

La propia ISSAI ha aprobado en fechas recientes la ISSAI 5700 (Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción), que establece la metodología adecuada para fiscalizar la ética en las organizaciones y la existencia de programas preventivos contra el fraude y la corrupción, así como la fortaleza y buen diseño del control interno⁴.

Pero una cosa es fiscalizar los mecanismos preventivos existentes en el sector público para la detección de fraude y para evitar la corrupción, y otra muy diferente es la orientación de la fiscalización externa hacia esa misma función, cuyo cometido parece mucho más propio del control interno. Por lo tanto, quizás la propuesta más razonable, desde mi punto de vista, y teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos presentes y futuros, sea doble:

- Por un lado, los Órganos de Control Externo deben formarse para introducir en sus trabajos de fiscalización el diagnóstico de las medidas preventivas puestas en marcha por las organizaciones públicas, señalando sus debilidades y posibles mejoras. Se trata de fiscalizar los mecanismos internos de lucha contra el fraude y la corrupción, pero no de sustituir la función de dichos mecanismos.
- Por otra parte, y como ha señalado por ejemplo José Ramón Chaves García, puede ser el momento de plantear “la urgente reconstrucción del enjuiciamiento contable del reintegro por alcance”. En este sentido conviene recordar la reciente celebración en Pamplona de los “Primeros Encuentros de Secretarios y Asesores Jurídicos de los OCEX”, cuyas conclusiones destacan “la labor de los OCEX en la detección de indicios de actuaciones y conductas que pueden dar lugar a responsabilidades de todo tipo”, al tiempo que se plantea “la necesidad de colaboración y coordinación con la Fiscalía del Tribunal de Cuentas” para lograr seguridad jurídica y evitar contradicciones.

6.- A MODO DE PREOCUPADA CONCLUSIÓN

- a) La respuesta institucional y normativa española a la necesaria regeneración democrática y ética que demanda la sociedad se está basando en la aceleración normativa –por supuesto, en el ejercicio de las competencias autonómicas y locales-, con la subsiguiente dispersión y heterogeneidad de propuestas.

⁴ También INTOSAI ha elaborado una Guía para Auditar los Marcos Institucionales de Lucha contra la Corrupción (ver INTOSAI, 2017).

- b) La creación de agencias anti-corrupción comenzó en el mundo anglosajón a finales de los años 90 del siglo pasado. En este sentido, España no sólo llega muy tarde –con 25 años de retraso- a esta oleada de vigilancia institucional: también está a veces mezclando conceptos (como la transparencia, el buen gobierno, la buena administración o la integridad y la ética públicas) con las herramientas necesarias para desarrollarlos (rendición de cuentas, códigos de conducta, códigos éticos, protección de denunciantes, regulación de los lobbies, conflictos de interés). Se ha echado en falta, además, un debate público más intenso sobre los distintos modelos existentes de Agencias Anti-Corrupción y los objetivos a cumplir por las ya creadas en España.
- c) En estos últimos años, han coincidido en el tiempo la proliferación de instituciones derivadas de las nuevas normas aprobadas (como las relacionadas primero con la transparencia y el buen gobierno, y ahora con la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción) y la escasez de recursos destinados a objetivos confluyentes. Los retos derivados de la transformación digital suponen una exigencia añadida para el buen hacer de todos estos organismos públicos que persiguen la mejora de la calidad democrática y la correcta y eficaz gestión de los fondos públicos.
- d) Es necesario delimitar adecuadamente las competencias asumidas por las nuevas instituciones y evitar el solapamiento de funciones y fines con las entidades que llevan años trabajando en la vigilancia del cumplimiento de la legalidad y de la eficacia del gasto público, como los Órganos de Control Externo (OCEX). Es imprescindible que la coordinación y lealtad entre instituciones que se recoge en la normativa sea una realidad incontestable.
- e) En un escenario de aumento del número de instituciones con fines similares y escasez de recursos públicos, debe evitarse en la medida de lo posible que se establezca una competición entre ellas por recursos limitados. Las administraciones públicas encargadas de diseñar y financiar estas instituciones independientes deben dotarlas de los medios necesarios y suficientes para desempeñar sus cometidos con eficacia y solvencia.
- f) Para los Órganos de Control Externo, el dilema se establece entre la asunción de competencias relacionadas con la prevención de la corrupción (como se ha hecho en Galicia y se ha planteado en Canarias) y la posibilidad de fiscalizar más y mejor, incluyendo en el marco de fiscalización las propias políticas públicas de fortalecimiento del control interno y las actividades de los organismos y agencias encargados de velar por el cumplimiento de dichos objetivos (de hecho la Corte Europea de Auditores fiscaliza el funcionamiento de la OLAF).
- g) Los más recientes documentos de INTOSAI y la propia ISSAI 5700 parecen decantarse por la opción de establecer las actividades de control externo como un ejercicio de supervisión de los grandes marcos de actuación. Si fuese éste el camino elegido, también es evidente la necesidad urgente de dotar de más recursos humanos a los Órganos de Control Externo (OCEX), y de planificar la formación permanente de los ya disponibles.
- h) Lo deseable sería la coordinación entre instituciones en busca de un objetivo común, utilizando con eficacia y eficiencia los recursos disponibles, que también son públicos. La especialización y el fortalecimiento de las capacidades ya demostradas por instituciones con más recorrido y experiencia debe ser complementada con la visión y el diseño de los nuevos organismos públicos, cuyo trabajo se debe ir incorporando a lo ya aprendido para conseguir los resultados deseados y evaluar con objetividad los logros alcanzados.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias Rodríguez, A.** (2017): "Instituciones de control y prevención de la corrupción". Hay novedades. Blog del autor, 14 de enero de 2017. <https://fiscalizacion.es/2017/01/14/control-prevencion-corrupcion/>
- Campos Acuña, C.** (2017): "El papel de las oficinas municipales de lucha contra el fraude y la corrupción". El caso del Ayuntamiento de Madrid. *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 4/2017, p. 459-465.
- Capdeferro Villagrasa, O.** (2016): "Los organismos anticorrupción y el ejercicio de la potestad sancionadora: límites y propuestas para la prevención de la corrupción". En particular, el caso de la Oficina Antifraude de Cataluña. *Revista Catalana de Derecho Público*, nº 53, diciembre 2016, p. 13-30.
- Chaves García, J. R.** (2017): "La urgente reconstrucción del enjuiciamiento contable del reintegro por alcance". *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 6/2017, p. 730-745.

- Comisión Europea** (2011): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions and the Court of Auditors on the commission anti-fraud strategy.*
- Garton Grimwood, G.** (2016): *After the international anti-corruption summit in May 2016: what next? House of Commons Library, briefing paper nº 7580.*
- GRECO** (2013): *IV Evaluación Informe GRECO España.*
- Holmes, L.** (2015): *Corruption, a very short introduction.* Oxford.
- INTOSAI** (2017): *Guidance on Audit of Institutional Framework for Fighting Corruption.*
- ISSAI** (2016): *Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción (ISSAI 5700).*
<http://www.issai.org/es/site-issai/issai-framework/4-directrices-de-auditoria.htm>
- De la Mata Barranco, N.** (2016): "La lucha contra la corrupción política". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (en línea), nº 18-01, pp. 1-25.
<http://criminet.ugr.es/recpc/18/recpc18-01.pdf>
- Minguillón Roy, Manuel** (2014): "Las ICEX deben ser implacables en la lucha contra la corrupción". *Revista Auditoría Pública*, nº 64, pp. 21-34.
- Naciones Unidas** (2004): *UN Convention against Corruption.*
- OCDE** (2013): *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of models.*
<https://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>
- Parlamento Europeo** (2013): *Regulation (EU, Euratom) N° 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) N° 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) N° 1074/1999.*
- Ponce Solé, J.** (2017): "Las agencias anticorrupción. Una propuesta de lista de comprobación de la calidad de su diseño normativo". *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, nº 3, enero-abril.
<http://revistainternacionaltransparencia.org/ponce-sole-julio/>
- Primeros encuentros de Secretarios y Asesores jurídicos de los OCEX:** "Conclusiones y consideraciones alcanzadas". Marzo 2017.
- Reichborn-Kjennerud, K., Carrington, T., González, B. and Klarskov Jeppesen, K.** (2015): *Supreme Audit Institutions' role in fighting corruption. Paper for the IRSPM workshop in Birmingham, Great Britain. March 30th – April 1st 2015. Panel G 101.*
<http://www.irspm2015.com/index.php/irspm/IRSPM2015/paper/view/1202/414>
- Sousa, L.** (2009): *Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. Crime, Law and Social Change, Springer Verlag, 2009, 53 (1), pp.5-22.*
- Transparencia Internacional** (2017): "Propuestas de TI-España sobre la proposición de Ley Integral contra la corrupción". <http://transparencia.org.es/propuestas-de-ti-espana-sobre-la-proposicion-de-ley-integral-contra-la-corrupcion/>
- U4 Anti-Corruption Resource Center** (2011): *"How to monitor and evaluate Anti-corruption Agencies. Guidelines for Agencies", Donors and Evaluators.*

Textos normativos y parlamentarios

- Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña (texto consolidado).
- Ley 8/2015, de 7 de agosto, de reforma de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas, y del texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, aprobado por Decreto legislativo 1/1999, de 7 de octubre, para la prevención de la corrupción.
- Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.
- Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de las Illes Balears.
- Proyecto de Ley de Integridad y Ética Pública del Gobierno de Aragón.
- Proposición de Ley de modificación de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias.
- Proposición de Ley del Principado de Asturias de Unidad Anticorrupción del Principado de Asturias.
- Proposición de Ley Foral de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.
- Dictamen 1/2017, de 11 de enero, del Consejo de Navarra, sobre la Proposición de Ley Foral de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral.
- Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid.