

Consello de Contas
de Galicia



ESTRATEGIA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DA CORRUPCIÓN



ÍNDICE

I. PRESENTACIÓN	1
II. ELEMENTOS CONCEPTUAIS	2
II.1. CONCEPTO E APROXIMACIÓN ÁS POSIBLES CAUSAS DA CORRUPCIÓN	2
II.2. NECESIDADE DE PREVIR A CORRUPCIÓN	4
II.3. O CONCEPTO DE INTEGRIDADE INSTITUCIONAL.....	6
II.4. O CONTROL INTERNO COMO ELEMENTO DA PREVENCIÓN	8
II.5. OS PLANS DE PREVENCIÓN COMO RESPONSA INTEGRAL Á CORRUPCIÓN.....	9
II.5.1. CARACTERÍSTICAS XERAIS DUN PLAN DE PREVENCIÓN DA CORRUPCIÓN	10
II.5.2. UTILIDADE DOS PLANS DE PREVENCIÓN DA CORRUPCIÓN	11
III. EIXES DE ACTUACIÓN DO MODELO DE PREVENCIÓN DA CORRUPCIÓN EN GALICIA 14	
III.1. NOTAS DEFINITORIAS DO MODELO	14
III.2. EIXES DE ACTUACIÓN	17
III.2.1. A IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE PREVENCIÓN E INTEGRIDADE	18
III.2.2. A FUNCIÓN DE ASESORAMENTO	22
III.2.3. ACCIÓNS DE SENSIBILIZACIÓN E CONCIENCIACIÓN.....	23
IV. ESTRATEXIA DE ACTUACIÓNS E ASPECTOS ORGANIZATIVOS	24
IV.1. ACTUACIÓNS DO CONSELLO DE CONTAS. PLANIFICACIÓN A MEDIO PRAZO	24
IV.2. IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE PREVENCIÓN E INTEGRIDADE POLAS ENTIDADES	27
IV.3. ASPECTOS ORGANIZATIVOS.....	29



I. PRESENTACIÓN

O Consello de Contas de Galicia é o órgano técnico dependente do Parlamento de Galicia ao que corresponde a fiscalización externa da xestión económica, financeira e contable da Comunidade, e ao que se atribúe, trala modificación en agosto de 2015 da súa lei reguladora, a competencia de prevención da corrupción no ámbito do sector público da Comunidade Autónoma.

Fronte a outros modelos autonómicos, o modelo de prevención da corrupción en Galicia caracterízase pola atribución desta función ao seu órgano de control externo, así como polo seu enfoque de integridade, preventivo e de carácter proactivo, e tamén pola marcada diferenciación da función de fiscalización coa que, non obstante, presenta puntos de conexión.

A misión do Consello de Contas neste ámbito da prevención da corrupción é colaborar no establecemento dun marco de integridade nas entidades públicas que contribúa a garantir unha correcta xestión das finanzas públicas.

Neste contexto enmárcase a presente *Estratexia en materia de prevención da corrupción*, que expón as liñas que deben guiar o traballo da Institución para o cumprimento da súa misión, e que se concretan nos seguintes obxectivos xerais:

- Dotar ás entidades públicas de sistemas e programas de prevención da corrupción e integridade.
- Promover na sociedade civil e, particularmente, no ámbito empresarial a transparencia e o comportamento ético nas súas relacións co sector público.
- Desenvolver os trazos da función de prevención da corrupción e conectala coa tradicional función de fiscalización.

Tres eixes de actuación sintetizan os traballos a levar a cabo polo Consello de Contas: o de colaborar na implementación e revisión de sistemas de prevención e integridade nas entidades públicas, identificando as actividades e riscos susceptibles de actos de corrupción e adoptando medidas para minimizalos; o do asesoramento institucional; e o da sensibilización e concienciación no comportamento ético.

Deste xeito, este documento trata de definir a estratexia a seguir pola Institución e concretar as etapas do desenvolvemento dos traballos cun alcance plurianual que dá seguimento ao programa de actividades aprobado para este exercicio 2017, incluíndo tamén unha referencia aos aspectos organizativos, nos que a nova Sección de Prevención da Corrupción, dotada de elementos operativos, asume o protagonismo e a tutela destes traballos e preténdese que se converta, cara ao

exterior, nunha referencia institucional diferenciada que singularice esta nova función fronte á da fiscalización.

A exposición desta *Estratexia en materia de prevención da corrupción* estrutúrase en tres partes: na primeira realízase unha aproximación aos elementos conceptuais básicos para entender os principios do deseño dunha política de prevención da corrupción; na segunda, abórdanse os eixos de actuación do modelo de prevención da corrupción en Galicia; e por último, a terceira parte recolle a estratexia de actuacións e os aspectos organizativos relevantes para o seu desempeño.

II. ELEMENTOS CONCEPTUAIS

II.1. CONCEPTO E APROXIMACIÓN ÁS POSIBLES CAUSAS DA CORRUPCIÓN

Débase tomar como punto de partida que non se ten formulado un concepto de corrupción que permita abarcar todas as súas modalidades e ser a un tempo suficientemente rigoroso. Así, a Convención das Nacións Unidas contra a Corrupción, ante a imposibilidade de consensuar un concepto, optou por limitarse a definir os tipos penais de corrupción.

Existen, porén, varias definicións prácticas. Con carácter xeral asumíuse, tanto por distintos expertos como polas organizacións internacionais, unha interpretación aberta que entende a corrupción *como o abuso de poder para obter un beneficio privado directo ou indirecto*.

Esta mesma definición é a que utiliza a Guía práctica de fiscalización dos OCEX (GPF-OCEX 1240: responsabilidades do auditor na fiscalización con respecto á fraude), elaborada pola Comisión Técnica dos OCEX e aprobada pola Conferencia de Presidentes da ASOCEX o 18 de novembro de 2015¹.

Trátase, en todo caso, dun concepto amplo que inclúe distintas figuras, como o suborno, a fraude, a apropiación indebida ou outras formas de desviación de recursos por un funcionario público; e

¹ A guía proporciona algunhas definicións sobre a fraude, a corrupción e outros conceptos relacionados: *Corrupción*: abuso do poder para obter un beneficio privado; *fraude*: un acto intencionado realizado por unha ou máis persoas da dirección, os responsables do goberno da entidade, os empregados ou terceiros, que leve a utilización do engano co fin de conseguir unha vantaxe inxusta ou ilegal. *Incumprimento, infracción ou irregularidade*: acto contrario ás disposicións legais ou regulamentarias que sexan aplicables á entidade fiscalizada. *Erro*: incorrección non intencionada contida nos estados financeiros, incluíndo a omisión dunha cantidade ou dunha información a revelar. *Abuso*: toda conduta deficiente ou impropia en comparación coa que unha persoa prudente consideraría razoable e necesaria nunha actividade administrativa ou comercial atendendo ás circunstancias.



tamén se asocia cos casos de nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilexiada para fins persoais ou compravenda de decisións xudiciais, entre outras prácticas.

En definitiva, estase diante dun acto corrupto cando unha persoa que ostente un cargo público ou cumpra unha función determinada viole un deber propio dese cargo ou desa función coa expectativa de obter un beneficio indebido. Este beneficio poderá ser económico, político, social ou de calquera outro tipo; de carácter inmediato ou futuro; e directo ou indirecto, é dicir, para proveito persoal ou dun terceiro.

Algunhas condutas corruptas están tipificadas como delitos no noso Código Penal; outras, constitúen faltas administrativas sancionables por vía disciplinaria; e coexisten, ademais, supostos que sen violar ningunha normativa concreta son eticamente reprobables e afectan aos principios que deben inspirar a acción dos servidores públicos nun Estado de dereito. Estes comportamentos dan lugar ao que a doutrina deu en chamar captura de políticas, que se produce cando os intereses privados dirixen a definición das políticas públicas en beneficio propio.

Con carácter xeral, a corrupción é observada como algo endémico produto da tradición cultural e, polo tanto, inevitable. O impulso de enriquecerse rapidamente, aínda que sexa por medios deshonestos, favorece a súa persistencia en calquera sociedade, independentemente do seu sistema político, converténdoa nun fenómeno universal.

Porén, a tolerancia cos comportamentos corruptos pode ter un fondo non só cultural, senón tamén histórico, e na súa orixe interveñen multitude de variables que explican a súa existencia e favorecen a súa supervivencia (un baixo desenvolvemento moral da poboación, a desigualdade social, a existencia de partidos corruptos, controis insuficientes, baixa calidade democrática...).

Sen ánimo de explicar todas as posibles causas deste fenómeno, distintos estudos veñen afirmando que as condicións ideais para facilitar a corrupción xorden dunha combinación de varios factores:

- Unha situación de monopolio con restricións de acceso a contratos, licencias, permisos, bens, etc.
- Unha alta discrecionalidade na toma de decisións, sen parámetros obxectivos que as xustifiquen.
- Unha escasa transparencia no uso dos fondos públicos.

Por outra banda, e de acordo coa teoría clásica do triángulo da fraude, existen tres factores fundamentais que poden ter un impacto sobre a conduta dunha persoa corrupta:

- Incentivos ou presións: a necesidade que se trata de satisfacer ao cometer un acto deshonesto.
- Oportunidade: a capacidade da persoa corrupta para actuar deshonestamente debido á súa posición.

Estratexia en materia de prevención da corrupción

- Racionalización: a capacidade da persoa corrupta para xustificar o acto na súa mente.

A corrupción prosperará onde a transparencia, a rendición de contas e a participación activa dos servidores públicos e da cidadanía sexan débiles, onde non haxa responsables claros da execución ordenada e eficiente dos procesos, onde a impunidade sexa alta, e onde a toma de decisións políticas se vexa comprometida por conflitos de intereses.

Segundo diferentes estudos, cinco trazos caracterizan a problemática das prácticas de corrupción nos nosos días:

- A intensidade coa que se presenta nos tempos presentes, marcados por un preocupante aumento do número de casos coñecidos e da atención mediática que se lles presta.
- A natureza cíclica da evolución dos índices de condena social destas prácticas, que parece oscilar entre momentos dunha forte censura e momentos dunha maior tolerancia social.
- A complexidade que se deriva da concorrencia de determinado tipo de actuacións que, sendo ética e moralmente censurables, non o son en termos penais, debido á ausencia de tipificación normativa.
- A natureza sistémica e política da corrupción: o crecemento e a sofisticación dos partidos políticos parecen estar intimamente relacionados con algunhas das prácticas de corrupción, en concreto a denominada gran corrupción, que se produce a nivel das elites económica e política.
- A internacionalización e o proceso de globalización non podía deixar de reflectir os seus efectos tamén a este nivel, en concreto a través da utilización das ferramentas tecnolóxicas como factores fundamentais no funcionamento da economía global, por permitir a rápida e fácil circulación de grandes sumas de diñeiro entre países.

II.2. NECESIDADE DE PREVER A CORRUPCIÓN

A corrupción en España tense convertido nos últimos anos nun grave problema, tanto pola incidencia real do fenómeno como pola percepción dos cidadáns sobre o mesmo.

O informe da ONG Transparencia Internacional sobre o índice de percepción da corrupción para 2016 conclúe que España presenta unha situación de corrupción comparativamente alta en relación cos países do euro, situándose no posto 13 dos 19 países que integran a Eurozona.

Por outra parte, segundo os datos aportados polo Centro de Investigaciones Sociolóxicas (CIS) a corrupción converteuse nos últimos anos na segunda preocupación máis importante para os

españóis, só superada polo paro.

Ademais de xerar un forte sentimento de desafección política na cidadanía e afectar negativamente á credibilidade das institucións, a corrupción supón un lastre ao crecemento económico. O seu custo anual foi cifrado pola Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia en 90.000 millóns de euros, e leva aparelados importantes recortes en políticas públicas fundamentais dentro do Estado social, como a educación ou a sanidade.

A corrupción produce efectos lucrativos para corruptores e corruptos, que se enriquecen indebidamente se non son detectados e sancionados. É obvio, con todo, que ten tamén consecuencias negativas manifestas para a Administración pública mesma e para os cidadáns en xeral.

Entre os efectos máis perversos da corrupción na Administración pública poden sinalarse os seguintes:

- Mina os principios de obxectividade e de legalidade, fundamentais na Administración pública, e é incompatible coa transparencia e a rendición de contas.
- Entorpece, cando non imposibilita, a execución de políticas públicas.
- Provoca e expande a ineficiencia e a ineficacia dos servizos públicos á vez que encarece o custo dos bens, as prestacións e os servizos públicos.
- Pode chegar a desfigurar as institucións públicas facendo que os intereses privados determinen as decisións políticas.
- Xera sentimentos de desanimo, frustración e resentimento entre os funcionarios honestos.

É neste contexto no que se enmarca a necesidade de incorporar á axenda política medidas de loita contra a corrupción que persigan, a través de accións tanto preventivas como punitivas, os obxectivos seguintes:

- A concienciación dos empregados públicos sobre o problema da corrupción, as súas causas e efectos.
- O fomento da transparencia e a diminución das situacións de discrecionalidade excesiva non sometida a rendición de contas.
- O establecemento de mecanismos de control e canles de denuncia eficaces que permitan detectar de xeito rápido as irregularidades que se cometan.
- O deseño dun sistema punitivo que, sen esquecer as garantías debidas, imponha as sancións adecuadas.

Porén, calquera esforzo que busque diminuír os seus índices non debe enfocarse exclusivamente aos seus efectos, senón atender tamén -e en primeiro lugar- ás súas causas. É dicir, debe contar cun enfoque preventivo que preserve a integridade como fundamento indispensable para levar a cabo as funcións que permiten cumprir o mandato de cada institución e, ao mesmo tempo, atopar sustento en criterios técnicos e obxectivos.

Fronte ás opinións que consideran inevitables os casos de corrupción no sector público, a experiencia indica que a maioría dos servidores públicos desenvolven as súas funcións con estrita suxeición ás normas establecidas e á ética profesional. Pola contra, hai coincidencia en que onde existe capacidade de decisión sobre recursos públicos hai risco de que alguén abuse desa posición en beneficio propio.

Ese concepto de risco cambia a percepción da forma de acercarse a este fenómeno, para abordar o problema desde a óptica da prevención fronte á mera reacción contra condutas xa producidas.

Nesta dualidade entre prevención e sanción, e en aras dunha maior efectividade, existe unanimidade en dar prioridade á prevención, xa que na meirande parte dos casos resulta menos custoso previr a posible acción corrupta que reparar o dano causado por un comportamento inadecuado.

II.3. O CONCEPTO DE INTEGRIDADE INSTITUCIONAL

En calquera institución pública poden existir actuacións que, sen constituír corrupción, sexan contrarias aos principios e valores que inspiran a organización (condutas impropias ou malas prácticas). Os riscos da corrupción só son unha parte dos riscos para a integridade das institucións públicas.

No eido público, a integridade identifícase coa observancia dos valores e principios de boa administración. Nun entorno íntegro, os servidores públicos cumprirán coas súas responsabilidades, exercerán as súas atribucións e utilizarán a información e os recursos públicos á súa disposición en beneficio do interese xeral ao que serven.

A integridade configúrase así como un pilar da actuación das institucións públicas, cun enfoque distinto ao do mero cumprimento legal, e deberá ser abordada desde unha perspectiva global que a sitúe como punto de partida para o desenvolvemento dunha actuación enfocada á xeración de valor público. O cambio real e efectivo, como promoveu no seu día a OCDE, só se pode realizar a través da configuración de *Marcos de Integridade Institucional*. A finalidade destes marcos non é só evitar

riscos de malas prácticas e de corrupción, senón tamén fortalecer o clima ético das estruturas organizativas procurando paliar desincentivos ou estímulos perversos que se lle poidan presentar ou ofrecer ás persoas integrantes daquelas, tanto interna como externamente.

Así, as políticas de loita contra a corrupción deberán incorporar un conxunto de instrumentos, procesos e estruturas que, integrados holisticamente, constitúan marcos de incentivos e constricións a través da combinación de dous enfoques: o reactivo e o preventivo.

Cadro 1: Enfoques sobre a loita contra a corrupción

ENFOQUE REACTIVO	ENFOQUE PREVENTIVO
Modelo baseado na represión/reacción	Modelo baseado na prevención/pro-acción
Fundamento: leis e outras normas xurídicas	Fundamento: normas e valores éticos compartidos
Controis estritos	Controis máis flexibles
Importancia de detectar e sancionar aos posibles corruptos	Importancia de promover as capacidades e talentos dos individuos
Oriéntase a detectar ataques á integridade	Oriéntase a promover as boas prácticas
Modelo baseado na represión/reacción	Modelo baseado na prevención/pro-acción
Fundamento: leis e outras normas xurídicas	Fundamento: normas e valores éticos compartidos

Por un lado, a organización debe facer todo o que estea ao seu alcance para remover as tentacións que poidan inducir a actuacións inadecuadas (prevención). Por outro, debe adoptar medidas para o caso de que os servidores públicos actúen inadecuadamente (reacción).

En todo caso, deberán acometerse as medidas necesarias para facilitar as actuacións seguintes:

- O deseño de procesos formais (sistemas de control interno) que produzan un efecto disuasorio nos servidores públicos.
- O establecemento de obxectivos institucionais razoables e acadables.
- A concienciación dos servidores públicos de xeito periódico e claro sobre a importancia da integridade e os valores éticos no exercicio do seu cargo.
- A actuación exemplarizante dos mandos superiores.
- O fomento dunha cultura aberta e transparente que permita unha comunicación libre con respecto á integridade e o comportamento ético.
- A articulación de mecanismos de denuncia efectivos que permitan coñecer posibles actos corruptos e aseguren o anonimato dos denunciantes.

A integridade será, polo tanto, o resultado da adecuada combinación entre as boas prácticas dos servidores públicos, a correcta dirección, e o adecuado establecemento do control interno.

II.4. O CONTROL INTERNO COMO ELEMENTO DA PREVENCIÓN

O control interno converteuse nunha parte esencial para conducir as actividades cara ao logro de obxectivos e metas institucionais de calquera organización. Ademais, a existencia dun control interno sólido constitúe un dos elementos clave na prevención da corrupción.

Entre os modelos de control interno de maior recoñecemento internacional destaca o publicado polo Comité de organizacións patrocinadoras da Comisión Treadway (COSO) en 1992, actualizado en maio de 2013 sobre a base de experiencias observadas desde a súa primeira emisión.

Pola súa banda, a Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), ao emitir e actualizar as Normas de control interno do Sector Público (ISSAI 9100, 9110 e 9120), incluíu o marco integrado de control interno de COSO, que considera que no sector público o control interno eficaz é un elemento crítico no mantemento da confianza pública na capacidade do Goberno para administrar os recursos e a prestación de servizos públicos.

Polo tanto, no ámbito da auditoría a avaliación dos sistemas de prevención da corrupción xa conta con criterios técnicos e unha metodoloxía especializada (COSO, INTOSAI) relacionada coa análise dos procesos internos para administrar riscos e acadar os obxectivos establecidos polas organizacións. Tradicionalmente, o estudo do control interno das entidades fiscalizadas constitúe unha das primeiras fases dos traballos de fiscalización.

Segundo o informe COSO, o control interno das organizacións é unha responsabilidade dos órganos de goberno da alta dirección, que deben establecer un modelo de control interno que integre a xestión de riscos. O control interno é un proceso realizado polo órgano de dirección ou outro persoal da entidade, deseñado para proporcionar unha seguridade razoable respecto á consecución dos obxectivos da organización (eficacia e eficiencia nas operacións, fiabilidade da información financeira, e cumprimento das leis e demais normas aplicables).

Na mesma liña, para as normas de INTOSAI o control interno do sector público é un proceso integral efectuado pola xerencia e o persoal deseñado para afrontar os riscos e dar unha seguridade razoable da consecución dos obxectivos da entidade (execución ética, eficaz e eficiente das operacións, cumprimento das leis e demais normas aplicables, e salvagarda dos recursos para evitar perdas ou mal uso).

As entidades de control externo xogan un rol importante no proceso de control interno. Aínda que as Entidades Fiscalizadoras Superiores non son responsables do deseño e posta en marcha do sistema de control interno, poden contribuír a que a organización acade os seus obxectivos ou poden prover información útil para mellorar ese control mediante a súa avaliación.



Tanto a reforma da Lei do Consello de Contas como o seu Regulamento de réxime interior e as novas normas técnicas de auditoría voluntariamente asumidas pola Institución apuntan nesa liña metodolóxica de INTOSAI, de avaliación do funcionamento do sistema de control interno, o que implica necesariamente:

- Determinar a importancia e o grao de sensibilidade do risco ao que os controis están sendo dirixidos.
- Valorar a susceptibilidade do mal uso de recursos, as fallas relacionadas cos obxectivos de ética, economía, eficiencia e eficacia ou os erros ao cumprir coas obrigas de contabilidade, e o non cumprimento das leis e regulacións.
- Identificar e comprender os controis relevantes.
- Avaliar se o deseño do control é adecuado.
- Determinar, a través de probas, se os controis son efectivos.
- Informar sobre a avaliación do control interno e discutir as accións correctivas necesarias.

II.5. OS PLANS DE PREVENCIÓN COMO RESPONSA INTEGRAL Á CORRUPCIÓN

Como se acaba de expoñer, a corrupción é un fenómeno complexo. Pensar na loita contra a corrupción como unha mera cuestión de corrección normativa podería resultar reducionista, pois o incremento e mellora da regulación non constitúe por si soa un antídoto suficiente para a prevención das prácticas corruptas.

Así, o informe Nolan, no Reino Unido, marcou o punto de partida dunha nova estratexia que pon o acento na necesidade de *potenciar medidas de autorregulación*, que incrementen os controis internos dentro de cada organización.

Neste contexto, os plans ou programas de prevención pretenden dar un enfoque amplo e multidisciplinar á loita contra a corrupción minimizando o risco de que esta se produza no seo das Administracións Públicas. Os plans céntranse na mellora e fortalecemento dos sistemas de control interno en canto elemento clave contra a corrupción e prestan especial atención ás principais áreas de risco como a contratación, o urbanismo ou a concesión de subvencións públicas.

II.5.1. CARACTERÍSTICAS XERAIS DUN PLAN DE PREVENCIÓN DA CORRUPCIÓN

O principal propósito dun plan de prevención da corrupción será ofrecer unha seguridade razoable no relativo ao logro dos obxectivos de integridade institucional que acabamos de enunciado. As súas características principais serán as seguintes:

- Deben considerarse como un medio para acadar determinados obxectivos, nunca como un fin en si mesmos.
- Son sistemas que consisten na interrelación adecuada de deberes e actividades en curso, polo que operan en contextos dinámicos e cambiantes.
- Materialízanse mediante accións realizadas por persoas e non se limitan á elaboración de manuais, políticas e procedementos. A clave do seu éxito non é a mera formulación do marco de actuacións, senón a súa efectiva implementación a través de accións concretas dos servidores públicos.
- Proporcionan unha seguridade razoable, aínda que non absoluta, para que os índices de integridade sexan preservados e mellorados.
- Serven de apoio aos responsables políticos e directivos da Administración para cumprir eficazmente coa súa responsabilidade inherente de preservar e mellorar os índices de integridade institucional nos seus respectivos ámbitos.

O deseño e implementación dun plan de prevención da corrupción é un reto para as institucións, e requirirá a participación proactiva de todos os servidores públicos. O seu grao de efectividade dependerá en gran medida da importancia que estes lle concedan, dos coñecementos técnicos con que contan na materia, e do xuízo profesional que apliquen para o seu deseño, implementación e supervisión.

Debido ao carácter dinámico do fenómeno da corrupción, deberán estar suxeitos a un proceso constante de revisión e mellora que permita adaptalos aos cambios que se produzan no contorno operativo e legal da entidade para manterse sempre alerta respecto da próxima ameaza ou o seguinte desafío.

II.5.2. UTILIDADE DOS PLANS DE PREVENCIÓN DA CORRUPCIÓN

Promover un plan de prevención da corrupción é unha tarefa esencial para toda entidade no sector público. Debido á súa orientación preventiva, un plan desta natureza contribúe a brindar transparencia no manexo dos fondos públicos e atende á insistente demanda cidadá de maiores niveis de rendición de contas no exercicio da función pública.

Está demostrada a súa efectividade para prever, identificar, avaliar e disuadir a ocorrencia de incidentes corruptos. Ademais, permite corrixir de maneira progresiva, ordenada e sistemática as fallas estruturais detectadas para evitar reincidencias.

O establecemento destes plans ofrece importantes vantaxes, entre as que destaca o feito de contar cun documento formal, sistemático e ordenado que evita e facilita, entre outras, as seguintes actividades:

Cadro 2: Vantaxes dos plans de prevención da corrupción

EVITAN	FACILITAN
A duplicidade de funcións na loita contra a corrupción	A eficiencia no uso dos recursos públicos destinados á loita contra a corrupción
Omisión de controis anticorrupción importantes ou recorrencia de deficiencias significativas nos mesmos	Corrección progresiva do deseño estrutural institucional para acadar maiores índices de integridade
A realización de esforzos illados sen conexión lóxica entre eles	Avaliacións de carácter integral que proporcionan maior precisión e alcance na detección das debilidades e áreas de mellora
Persistencia das causas subxacentes que posibilitan a comisión de actos corruptos ou de faltas de integridade institucional	Fortalecemento dos índices de integridade e, en xeral, da confianza da sociedade na actuación da Institución

De xeito máis específico, a existencia dun marco sistemático de actividades e controis anticorrupción proporcionará ás entidades que o establezan:

- 1) Un medio para aplicar un sistema interconectado e lóxico de controis anticorrupción en calquera tipo de institución, mediante as adecuacións que resulten necesarias conforme ás súas características, funcións e estrutura.
- 2) Un enfoque baseado en principios técnicos que ao mesmo tempo conta coa flexibilidade suficiente para facilitar a súa adopción por calquera entidade do sector público.
- 3) Un esquema claro, sinxelo e ordenado que facilita a súa comprensión, converténdose nunha ferramenta eficaz para identificar e analizar os riscos de corrupción con maior precisión e administrar as respostas axeitadas.

Estratexia en materia de prevención da corrupción

4) Un método eficaz para eliminar controis ineficaces ou redundantes que proporcionan un valor mínimo cara á diminución de riscos de corrupción na entidade.

Ademais, a aprobación de plans de prevención da corrupción tamén resulta beneficiosa desde o punto de vista da cidadanía ao proporcionarlle unha maior confianza na actuación transparente e íntegra das institucións e no seu compromiso para reducir os índices de corrupción.

A clave da efectividade dos plans de prevención da corrupción residirá no adecuado funcionamento dos compoñentes do control interno. Cada un deles deberá estar formalmente establecido e será aplicado de xeito sistemático e permanente, cumprindo co propósito para o que foi deseñado, de xeito que se facilite a súa interacción coordinada cos demais compoñentes.

A enunciación destes compoñentes e principios presentase no seguinte cadro:

Cadro 3: Compoñentes e principios do control interno

Compoñente	Principios
Ambiente de control	1. A institución demostra un compromiso efectivo coa integridade e os valores éticos.
	2. Os órganos de goberno demostran independencia dos mandos directivos e supervisan o desenvolvemento e os resultados dos controis anticorrupción.
	3. Os mandos directivos establecen, baixo a supervisión dos órganos de goberno, as estruturas, canles de información e liñas de autoridade e responsabilidades necesarias para o logro dos obxectivos de integridade.
	4. A institución demostra o compromiso de atraer, capacitar e reter a servidores públicos con adecuados perfís éticos e profesionalmente competentes, de acordo cos obxectivos institucionais que apoiarán.
	5. A institución obriga a render contas e responsabiliza, mediante liñas de autoridade claras, aos servidores públicos encargados do control da integridade.
Administración de riscos	6. A institución establece os obxectivos anticorrupción con claridade suficiente para permitir periodicamente a identificación e avaliación de riscos relacionados cos obxectivos de integridade.
	7. A institución identifica os riscos que ameazan o logro dos seus obxectivos de integridade ao longo de toda a entidade e a análise de ditos riscos é o fundamento para determinar o modo no que serán administrados.
	8. A institución considera durante os procesos de avaliación de riscos a posibilidade de fraudes e accións corruptas.
	9. A institución identifica e avalía os cambios que poderían afectar significativamente ao sistema de control da integridade.
Actividades de control	10. A institución selecciona e desenvolve actividades de control que contribúen á mitigación dos riscos de corrupción, tomando como base o seu proceso de administración de riscos.
	11. A institución selecciona e desenvolve actividades de control xeral sobre a tecnoloxía.
	12. A institución implementa as actividades de control anticorrupción mediante políticas e programas documentados que establecen os resultados esperados e contan con procedementos específicos que poñen en práctica a política ou programa.
Información e comunicación	13. A institución obtén, xera e utiliza información relevante e de calidade para apoiar o funcionamento dos outros elementos anticorrupción contidos nos diferentes compoñentes do control interno.
	14. A institución comunica información interna, incluíndo os obxectivos e responsabilidades anticorrupción e de control da integridade.
	15. A institución comunica a partes externas os asuntos que afectan ao funcionamento dos compoñentes do control da integridade.
Actividades de supervisión	16. A institución selecciona, desenvolve e leva a cabo autoavaliacións e avaliacións independentes para determinar se os elementos anticorrupción e os compoñentes do control interno están presentes e en funcionamento.
	17. A institución avalía e comunica oportunamente as deficiencias dos controis anticorrupción e outras debilidades do control interno ás partes responsables de tomar accións correctivas, incluíndo aos mandos directivos e aos órganos de goberno.

Fonte: Informe COSO

III. EIXES DE ACTUACIÓN DO MODELO DE PREVENCIÓN DA CORRUPCIÓN EN GALICIA

III.1. NOTAS DEFINITORIAS DO MODELO

A Lei 8/2015 atribuíu ao Consello de Contas a nova función de prevención da corrupción, que ten o desenvolvemento dos seus elementos esenciais no novo Regulamento de réxime interior, aprobado en febreiro de 2017.

A atribución destas novas funcións de prevención da corrupción ao Consello de Contas realízase seguindo as suxestións presentadas na Comisión de Estudo de Prevención da Corrupción creada no Parlamento de Galicia e co modelo que ten adoptado a República Portuguesa.

A atribución realízase tamén no marco normativo xeral das leis de transparencia –promulgadas polos diferentes poderes legislativos autonómicos e estatal– que sen dúbida constitúe un elemento central no combate contra a corrupción, toda vez que supón un reforzamento do control cidadán da actividade das Administracións públicas, converténdose nunha peza fundamental para o establecemento dunha sociedade democrática avanzada.

Entre as notas que definen o modelo de prevención da corrupción que se deseñou na nosa Comunidade Autónoma destacamos as seguintes:

- ✓ Integración no órgano de control externo
- ✓ Enfoque preventivo
- ✓ Enfoque proactivo
- ✓ Enfoque de integridade
- ✓ Interrelación coa fiscalización

1. Integración no órgano de control externo

A crise económica, cos seus devastadores efectos sobre a sociedade, a perda de confianza da cidadanía nas súas institucións e os casos de corrupción, levaron tamén a unha sensación xeneralizada de que os controis fallaron, e tamén, entre eles, os órganos de control externo.



Neste punto, podemos afirmar con claridade, que a aposta do lexislador autonómico galego foi a do **reforzamento institucional do seu órgano de control externo**, dotándoo dunha serie de novas funcións que lle permitan gañar unha maior visibilidade social e xustificar fronte aos cidadáns a súa utilidade e eficacia.

Evítase ademais incorrer en gastos adicionais asociados á creación de novas oficinas, departamentos ou axencias de prevención da corrupción, e permite á súa vez aproveitar a experiencia do seu persoal e a proximidade do propio Consello á realidade económico-financeira cuxa integridade se trata de salvagardar.

A atribución específica desta nova competencia, xunto con outras medidas, converte ao Consello de Contas na primeira institución de control externo de España á que se lle atribúen competencias específicas en materia de prevención da corrupción, o que constitúe un reto institucional relevante, tanto polas expectativas creadas como polo encaixe organizativo e o seu desenvolvemento á par do exercicio da súa función fiscalizadora.

A singularidade do modelo de loita contra a corrupción de Galicia destácase en relación cos adoptados noutras comunidades autónomas, onde o modelo prevalente fórmulase en termos da creación de organismos técnicos específicos como as Oficinas ou Axencias Antifraude, dotadas non só de funcións preventivas senón tamén de funcións de investigación e mesmo de potestades sancionadoras (é o caso de Cataluña, Valencia, Baleares ou Asturias).

2. Enfoque preventivo

Fronte aos modelos nos que a creación de novos organismos independentes conleva a asunción de funcións de prevención, investigación e mesmo represión da corrupción, a atribución de competencias ao Consello de Contas realízase cun enfoque eminentemente preventivo.

3. Enfoque proactivo

Un dos obxectivos da nova función é promover unha actuación proactiva por parte da Administración e das entidades públicas no fortalecemento dos seus sistemas de control interno. Nesa mesma liña, as competencias do Consello de Contas teñen tamén un enfoque proactivo de iniciativa para *facer propostas* ou *propoñer medidas* a esas entidades públicas. As necesidades e circunstancias específicas de cada organización individual determinarán as medidas que serán máis efectivas.

Estratexia en materia de prevención da corrupción

4. Enfoque de integridade institucional

A Lei alude á colaboración para a implantación das políticas de integridade. É preciso que o enfoque preventivo da xestión de riscos interactúe con outros eixes do sistema de integridade, como a cultura ética organizativa ou a profesionalidade da xestión pública.

5. Interrelación coa fiscalización

Os puntos de conexión das funcións de prevención da corrupción coa tradicional función fiscalizadora realizada polo Consello son evidentes. En primeiro lugar, as dúas funcións inclúen a revisión dos sistemas de control interno das entidades públicas de cara ao seu reforzamento. En segundo lugar, un dos obxectivos da función fiscalizadora é o de formular recomendacións de mellora ás entidades fiscalizadas, obxectivo compartido coa función de prevención da corrupción na que a actividade do Consello ten como fin último contribuír a que as administracións contén con políticas de integridade e procedementos de xestión que reduzan as oportunidades de fraude.

Agora ben, a promoción destas actuacións de cara ao fortalecemento dos sistemas de promoción da corrupción realízase, dado ese carácter preventivo, sen os efectos dunha fiscalización. Existen diferenzas substanciais entre as dúas funcións fundamentalmente en canto ao enfoque, momento de realización, metodoloxía e resultado das actuacións que se sintetizan no seguinte cadro:

Cadro 4: Diferenzas prevención da corrupción-fiscalización

	PREVENCIÓN DA CORRUPCIÓN	FISCALIZACIÓN
Enfoque	Preventivo	Verificador
Momento	Previo	A posteriori
Metodoloxía	Analítica	Auditoría
Resultado	Formulación de áreas de mellora, estratexias e recomendacións, plans tipo ou guías metodolóxicas	Informe de fiscalización

Na práctica, a Lei e o regulamento do Consello articulan a interrelación de ambas funcións a través das seguintes previsións:

- Tódolos procedementos de fiscalización incluírán a revisión do contorno de control interno implantado nas entidades, que servirá para realizar un seguimento puntual dos sistemas de prevención ou dos plans implantados nas entidades obxecto de fiscalización.



- Os resultados dos distintos informes de fiscalización tomaranse en consideración para retroalimentar o sistema de información sobre as necesidades de melloras nos sistemas de prevención.
- Outra vía de conexión establécese a través das comunicacións ou denuncias presentadas por persoas físicas ou xurídicas, cuxo contido informativo deberá ser tomado en consideración aos efectos de extraer conclusións ou identificar aspectos a mellorar que deban considerarse en futuras revisións dos plans.
- Por último, e xa no ámbito da fiscalización, aínda que como parte dos mecanismos preventivos, o Consello de Contas asume a competencia de fiscalizar e controlar a actividade económico-financeira das formacións políticas que perciban subvencións da Comunidade Autónoma, no marco establecido na normativa do Estado, así como a evolución dos bens patrimoniais das persoas que ocupen altos cargos no sector público autonómico.

III.2. EIXES DE ACTUACIÓN

As funcións que o Consello debe asumir no exercicio destas novas competencias recóllense no artigo 5 bis da súa Lei, e serán as seguintes:

- a) **Colaborar** coas administracións suxeitas ao ámbito de actuación do Consello de Contas e *facerlles propostas* na elaboración de códigos de conduta e manuais internos de xestión de riscos que permitan garantir o comportamento ético dos xestores públicos.
- b) Solicitar información ás administracións relativas aos seus sistemas de prevención da corrupción, **comprobando** o axeitado deseño e implantación das políticas de integridade e *propoñendo melloras* que garantan a transparencia e reduzan as oportunidades de fraude.

Neste sentido, deberá avaliar de xeito sistemático os plans de prevención de risco da corrupción que realicen as institucións e entes do sector público da Comunidade Autónoma, nos cales deberán analizar as actividades nas que se constate unha maior incidencia de risco.

- c) **Asesorar** o Parlamento, a Administración autonómica e as administracións suxeitas ao ámbito de actuación do Consello de Contas sobre os instrumentos normativos ou internos de prevención e represión da corrupción.
- d) **Fomentar** a conciencia e participación cidadá a favor da transparencia e o comportamento ético no sector público e impulsar dentro do sector privado o establecemento de mecanismos de

Estratexia en materia de prevención da corrupción

autorregulación co fin de evitar prácticas irregulares, en particular nas empresas licitadoras e adjudicatarias de contratos, concesionarias de servizos públicos e beneficiarias de subvencións e axudas públicas.

Polo tanto, no marco normativo da Lei do Consello de Contas e do seu Regulamento de réxime interior, o desenvolvemento desta función configúrase ao redor de tres eixes básicos:

- Colaborar na implementación de instrumentos e sistemas de prevención e de integridade.
- Asesoramento institucional.
- Sensibilización e concienciación da necesidade de transparencia e comportamento ético.

III.2.1. A IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE PREVENCIÓN E INTEGRIDADE

Neste eixe de actuación, a estratexia a seguir polo Consello de Contas pasa polo establecemento nas entidades públicas dunha política de integridade institucional (normas, procesos e órganos que preveñan as condutas inadecuadas), a identificación das actividades e riscos susceptibles de actos de corrupción e a adopción de medidas para minimizalos e actividades de control para a súa supervisión. O obxectivo é que todos estes elementos se plasmen nun programa ou plan de prevención da corrupción.

O artigo 52 do Regulamento de réxime interior desenvolve o contido da función de prevención da corrupción, sinalando que no exercicio da mesma o *Consello de Contas colaborará coas administracións suxeitas ao seu ámbito de actuación, propoñendo a implantación de sistemas de prevención e a elaboración de manuais de xestión de riscos da corrupción,.....*

Para a consecución deste obxectivo da adopción efectiva de sistemas de prevención da corrupción, o Regulamento do Consello de Contas establece non só as bases metodolóxicas e técnicas dos traballos a desenvolver, senón que tamén precisa a secuencia temporal dos mesmos para garantir o seu paulatino cumprimento.

- ✓ As actuacións de avaliación do control interno
- ✓ A proposta de plans de prevención de riscos da corrupción
- ✓ A proposta de guías e manuais internos de xestión de riscos
- ✓ Acompañamento na implantación de plans

- ✓ Avaliación sistemática e seguimento dos plans
- ✓ O seguimento dos plans ou sistemas de prevención nas entidades obxecto de fiscalización

a) Actuacións de avaliación do control interno

Desde a óptica especializada da fiscalización que caracteriza ás institucións de control externo—entre elas, o Consello de Contas— tense sinalado que un fortalecemento permanente dos sistemas de control interno e de administración de riscos, no marco de cada vez maiores niveis de integridade, transparencia e rendición de contas, pode previr e desalentar a corrupción.

Trátase pois, de contribuír, xunto co compromiso dos diferentes responsables e empregados das institucións e entidades públicas que integran o Sector Público autonómico, a conformar unha base consistente de mecanismos e procedementos interrelacionados, coa finalidade última de que cada entidade pública do Sector Público de Galicia respalde con accións concretas o seu compromiso de previr a materialización de actuacións corruptas ou contrarias á integridade, todo elo fundamentado nun sistema técnico estruturado, coherente e avalado polos resultados obtidos mediante a implementación das mellores prácticas internacionais de avaliación do control interno.

Na liña metodolóxica da Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI —segundo a cal as súas tarefas inclúen a avaliación do funcionamento do sistema de control interno—, o artigo 53 do Regulamento establece no seu punto 1 o seguinte:

*“A Sección de Prevención da Corrupción **solicitará** ás Administracións e entidades públicas suxeitas ao ámbito de actuación do Consello de Contas información sobre os seus sistemas de prevención da corrupción, e **comprobará** a idoneidade do deseño e a implantación das políticas de integridade. Para estes efectos, desenvolverá actuacións de **avaliación do control interno implantado** e das medidas adoptadas para garantir a execución ética, económica e eficiente das operacións desenvolvidas, para preservar os recursos fronte a posibles perdas por mala xestión, erro ou fraude, e para respectar o cumprimento da normativa aplicable e garantir a adecuada rendición de contas. ”*

Desas actuacións de comprobación e avaliación dedúcese a necesidade de realizar un estudo diagnóstico do funcionamento dos sistemas de control interno das entidades integrantes do Sector Público autonómico de Galicia, mediante a súa comparación co modelo de control interno INTOSAI, coa finalidade de promover unha actuación proactiva por parte da Administración e das entidades públicas no fortalecemento dos seus sistemas de control interno cun enfoque eminentemente preventivo e sen os efectos dunha fiscalización.

O enfoque deste estudo da situación dos sistemas de control interno institucionais do Sector Público autonómico deberá consistir basicamente na obtención de información co fin de identificar a existencia dos compoñentes do sistema de control interno institucional, polo que os resultados do

Estratexia en materia de prevención da corrupción

diagnóstico non incluírán a fiscalización específica do funcionamento eficaz e eficiente dos controis internos aplicados aos procesos substantivos.

A partir desta análise e da identificación das áreas de mellora, o Consello de Contas recomendará a adopción por parte das entidades públicas incluídas no referido estudo das estratexias precisas para o fortalecemento dos seus sistemas de control interno.

b) Plans de prevención de riscos da corrupción

As actuacións de avaliación do control interno débense poñer en relación cos plans de prevención de riscos de corrupción. O punto 1 do artigo 54 do Regulamento preceptúa que

"Con base na información obtida, a Sección de Prevención da Corrupción efectuará as oportunas recomendacións ás distintas entidades públicas suxeitas ao seu ámbito de actuación instándooas á elaboración, aprobación, revisión e publicidade dos seus plans de prevención de riscos da corrupción".

O desenvolvemento da avaliación do control polo Consello de Contas baseado en criterios técnicos e orientacións metodolóxicas comúns garante a posibilidade de promover un sistema de prevención da corrupción homologado para o conxunto das entidades que integran o Sector Público autonómico.

O Regulamento incorpora unha definición explícita do que haberá de entenderse por *plans de prevención de riscos da corrupción*, sinalando que

"...son documentos sometidos a seguimento polo Consello de Contas, e están dirixidos a previr, evitar ou minimizar os riscos de corrupción no seo da estrutura orgánica das Administracións Públicas. Como instrumentos activos de auxilio á boa xestión e ao bo goberno, céntranse na mellora e fortalecemento dos sistemas internos de control, na promoción dunha cultura de responsabilidade, na definición de regras éticas e de integridade e na mellora da transparencia e legalidade dos procedementos "

Xunto coa anterior definición, especificácase tamén o seu contido e estrutura mínima, ao establecer que

"...deberán conter información pertinente, confiable e relevante, comunicada en tempo e forma, e os sistemas de control interno para garantir a súa efectividade a través do tempo, tendo en conta, en todo caso, os seguintes aspectos: a) Un contorno de control que fomente a integridade e valores éticos do persoal e unha estrutura organizativa que defina a asignación de responsabilidades; b) A avaliación dos riscos de corrupción máis relevantes a efectos de incumprimentos da normativa aplicable ou de presentación de información económico-financeira fidedigna; c) Actividades de control para a detección e prevención de tales riscos."

Unha forma especial de colaboración coas entidades públicas de cara ao cumprimento das recomendacións desenvolverase a través da aprobación de modelos tipo de plans, que se porán a disposición daquelas a través da páxina web do Consello de Contas.



c) Análises específicos para sectores ou áreas de risco. Guías de boas prácticas

A revisión integral do control interno da organización é posible compatibilizala con análises específicos en sectores, actividade ou áreas que, pola natureza das operacións e procesos que realizan, son especialmente susceptibles a posibles actos de corrupción, como por exemplo: administración de recursos públicos (contratos, subvencións, manexo de efectivo, alleamento de patrimonio); funcións de regulación, inspección e sanción; autorizacións urbanísticas; xestión de persoal; ou relacións con organizacións e profesionais que representan intereses privados (lobbies).

Xa que se trata de procesos sensibles, onde as oportunidades para a materialización de riscos son máis marcadas, a dirección das entidades públicas debe considerar o establecemento de controis específicos.

De forma especial, nestas áreas deben existir controis claros en canto á responsabilidade individual dos servidores públicos, delimitando quen está autorizado a realizar estes procesos, a distribución de funcións e as aprobacións específicas que se requiren no seu desenvolvemento.

Respecto destas áreas, ademais das recomendacións que resulten do traballo do Consello de Contas de cara aos plans de prevención, outra forma de colaboración coas entidades públicas que prevé o Regulamento é a aprobación de guías metodolóxicas, que se porán a disposición daquelas a través do portal web do Consello de Contas.

d) Acompañamento na implantación dos plans

En todo o proceso de avaliación do control interno resulta imprescindible unha canle de comunicacións adecuada para sensibilizar aos responsables das entidades públicas respecto da importancia do sistema de control interno, sobre a súa finalidade e obxectivos do traballo, así como para resolver calquera dúbida ou consulta relacionada con aquel. Esta colaboración debe estenderse a unha labor de acompañamento no desenvolvemento e implantación dos propios plans.

e) Avaliación sistemática e seguimento dos plans

Debido ao carácter dinámico do fenómeno da corrupción, os plans deben estar suxeitos a un proceso constante de revisión e mellora que permita adaptalos aos cambios que se produzan no contorno operativo e legal da entidade para manterse sempre alerta respecto de calquera ameaza ou o seguinte desafío. Isto implica a necesidade da súa avaliación sistemática ao longo do tempo.

Con esta previsión, o Regulamento de réxime interior prevé que se faga esta avaliación a partir da remisión periódica dunha memoria, elaborada polas Administracións e demais entidades suxeitas,

Estratexia en materia de prevención da corrupción

sobre a execución das medidas plasmadas nos seus plans ou nas propostas e recomendacións efectuadas en materia de prevención, aos efectos, no seu caso, de propoñer a revisión e adaptación dos plans á realidade de cada entidade a través de melloras que garantan a transparencia e minimicen as posibilidades de fraude.

f) Seguimento dos plans ou sistemas de prevención nas entidades obxecto de fiscalización

Sen prexuízo da revisión sistemática dos plans que realice a Sección de Prevención da Corrupción, os procedementos de fiscalización incluírán a revisión do contorno de control interno implantado nas entidades obxecto de fiscalización e realizarán un seguimento puntual dos plans ou sistemas de prevención, que figurará de forma diferenciada nos informes de fiscalización dentro dos traballos de revisión do control interno coa denominación *Controis en materia de prevención da corrupción e políticas de integridade*.

III.2.2. A FUNCIÓN DE ASESORAMENTO

Entre os novos cometidos da función de prevención da corrupción figura o asesoramento ao Parlamento, á Administración autonómica e ás administracións suxeitas ao ámbito de actuación do órgano de control externo sobre os instrumentos normativos ou internos en materia de prevención da corrupción. Para este efectos, segundo o Regulamento de réxime interior, o Consello poderá instar á adopción de medidas normativas precisas para a efectividade do seu labor e mesmo solicitar a colaboración de expertos nesta materia dos distintos ámbitos de actuación dos poderes públicos.

O Consello de Contas ten, polo tanto, en primeiro lugar, a facultade de emitir ditames ou informes en resposta ás consultas formuladas polo suxeito promotor dunha norma ou instrumento interno (código ético, de conduta, etc.) e presentar as propostas e as suxestións que considere adecuadas.

Ademais, aínda que non ten expresamente recoñecido un trámite preceptivo para manifestar a súa opinión respecto de iniciativas normativas en materia de prevención da corrupción, si ten a facultade de elevar ao Parlamento, e ás Administracións suxeitas ao seu ámbito de actuación, propostas e recomendacións sobre os instrumentos normativos ou internos de prevención da corrupción.

Forman parte das potestades da Institución informar sobre aquelas iniciativas normativas que, polos aspectos regulados, directa ou indirectamente garden relación co ámbito da prevención da corrupción sobre os que recaen funcións que a Lei 8/2015 atribúe ao Consello de Contas.



O labor de asesoramento debería contribuír a crear un marco homoxéneo de principios preventivos básicos nas materias máis susceptibles á corrupción que cada entidade poida posteriormente concretar nos respectivos plans de prevención de riscos da corrupción, e axudar a forxar unha normativa máis preventiva fronte ás irregularidades derivadas de condutas que impliquen falta de integridade ou transparencia, conflitos de intereses, etc.

III.2.3. ACCIÓNS DE SENSIBILIZACIÓN E CONCIENCIACIÓN

As accións de sensibilización para reforzar a implantación de mecanismos efectivos de prevención da corrupción, así como as actuacións de concienciación e participación cidadá a favor da transparencia e o comportamento ético, constitúen un terceiro eixe de actuación.

Dentro destas actuacións de concienciación, o Regulamento de réxime interior inclúe as accións de acompañamento nos procesos de implantación dos plans de prevención, cuxa importancia xa foi salientada con ocasión de tratar a implantación dos plans de prevención.

O Regulamento alude tamén ás actividades formativas, considerando a formación como unha ferramenta clave no proceso de sensibilización das organizacións para promover cambios na súa cultura ética, empezando pola parte máis alta da xerarquía organizativa e despois para o resto do persoal. O formato debe abarcar desde a organización de cursos dirixidos a directivos de entidades públicas sobre a xestión dos riscos da corrupción ata talleres sobre riscos máis específicos, como os de contratación, subvencións ou xestión de persoal.

Esta formación, que debe iniciarse polo propio persoal do Consello, ten como aspectos claves a análise de riscos ou o deseño de plans de prevención da corrupción.

De forma diferenciada, o Regulamento alude aos convenios de colaboración cos órganos da Administración autonómica, así como con outros órganos representativos de diferentes entidades públicas, como forma de promover mecanismos de autorregulación na implantación, control e seguimento dos plans de prevención de riscos da corrupción. Estes convenios poden e deben cumprir unha tripla función:

- Como instrumento ao servizo da estratexia comunicativa que permita transmitir dunha forma clara e coherente a estas entidade públicas, pero tamén aos distintos axentes sociais e aos propios cidadáns, o obxecto e o alcance das novas funcións asumidas polo Consello nesta materia.
- Como instrumento de autorregulación e busca de compromiso das entidades asinantes cara

á adopción e implantación dos instrumentos de prevención a que alude a Lei.

De forma relevante, polo ámbito de actuación sobre o que se proxectan os traballos, son de especial interese a promoción dun convenio coa Xunta de Galicia e coa FEGAMP.

- Como instrumento de sensibilización e concienciación na Administración e na sociedade civil a favor da transparencia e o comportamento ético.

IV. ESTRATEXIA DE ACTUACIÓNS E ASPECTOS ORGANIZATIVOS

IV.1. ACTUACIÓNS DO CONSELLO DE CONTAS. PLANIFICACIÓN A MEDIO PRAZO

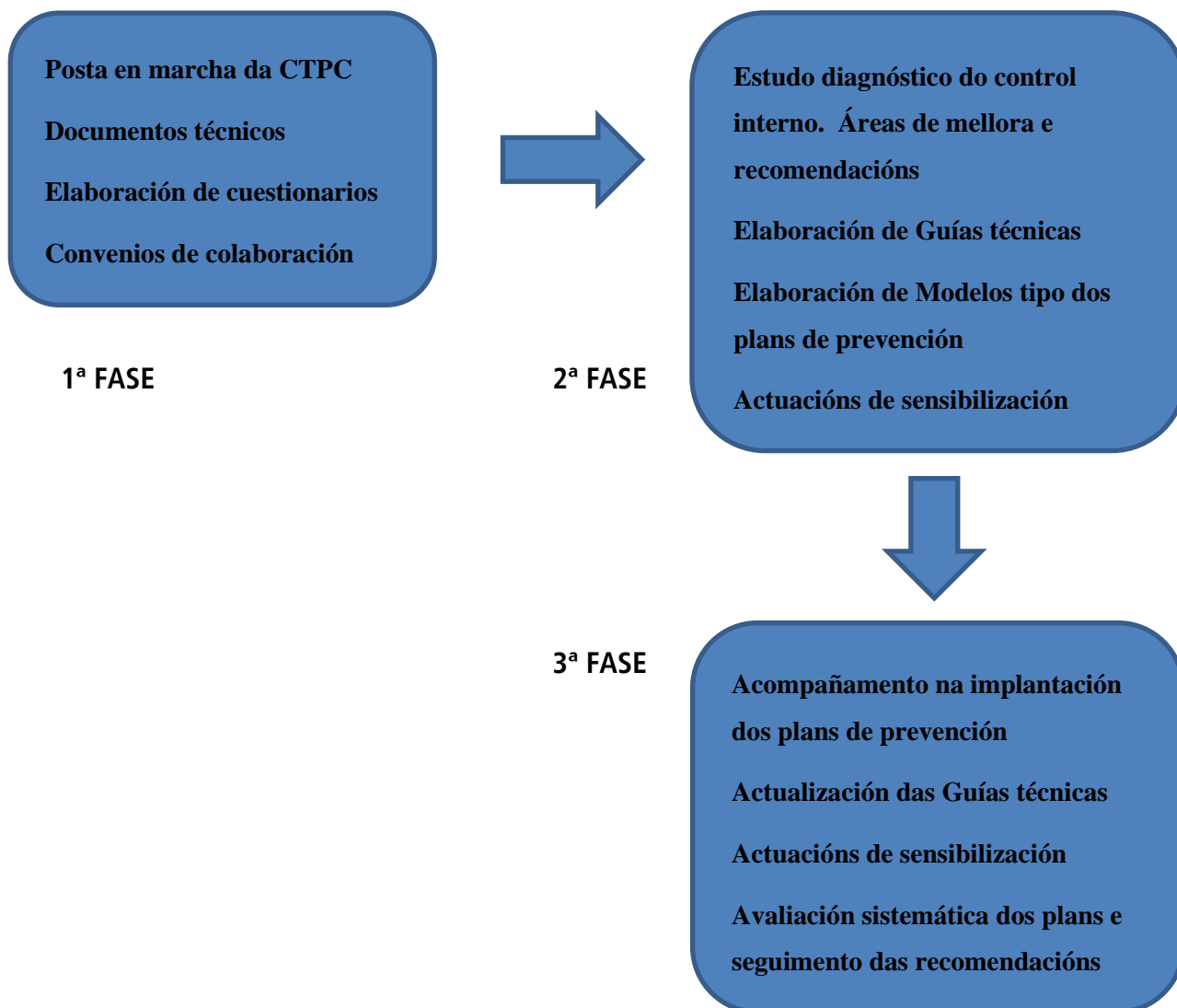
Á vista das funcións que lle foron atribuídas, e na procura de acadar os obxectivos que se definen na presente *Estratexia para a prevención da corrupción*, o Consello de Contas deberá asumir as seguintes tarefas:

1. Adoptar unha definición de prevención da corrupción e integridade que sirva de referencia aos responsables políticos e aos empregados públicos.
2. Difundir conceptos esenciais de control interno, administración de riscos e promoción da integridade, así coma da súa relevancia na xestión.
3. Realizar un diagnóstico do estado dos sistemas de control interno das entidades que integran o sector público autonómico.
4. Efectuar recomendacións ás entidades que integran o estudo para que adopten medidas tendentes ao fortalecemento dos seus sistemas de control interno, e a implantación de sistemas de prevención e integridade polas entidades.
5. Realizar labores de concienciación sobre as consecuencias das deficiencias detectadas e os riscos que comportan.
6. Elaborar, aprobar e poñer a disposición das entidades as ferramentas necesarias para a implantación de sistemas de prevención da corrupción no sector público autonómico, co fin de garantir unha homoxeneidade conceptual e metodolóxica.
7. Avaliar os controis anticorrupción implantados polas entidades e formular as respectivas



recomendacións.

A continuación amósase un calendario orientativo da realización dos traballos precisos para a concreción destes propósitos :



Exercicio 2017. Desenvolvemento organizativo e estratéxico da función.

Comprenderá as seguintes tarefas:

- Posta en marcha de Comisión Técnica de Prevención da Corrupción e da Unidade xestora
- Elaboración da estratexia para o loita contra a corrupción. Enfoque preventivo.

Estratexia en materia de prevención da corrupción

- Elaboración das directrices técnicas para a realización do estudo diagnóstico inicial da situación dos sistemas de control interno das entidades do sector público autonómico.
- Elaboración de cuestionarios para as administracións xeral, institucional e local.

Exercicio 2018. Fase de diagnose da situación dos sistemas de control interno e posta a disposición de metodoloxías técnicas de aplicación práctica.

Esta segunda fase comprenderá:

- Estudo diagnóstico do control interno no sector público autonómico de Galicia. Formulación de áreas de mellora e recomendacións.
- A elaboración de Guías técnicas para a implementación de sistemas de xestión dos riscos de xestión e políticas de integridade.
- A elaboración de Modelos tipo de plans de prevención da corrupción adaptados ás distintas tipoloxías de entidades que integran os subsectores Administración xeral, institucional e local.
- Presentación de convenios de colaboración coas administracións implicadas.
- Programa de sensibilización a favor da transparencia e comportamento ético.

Exercicio 2019. Implantación dos plans/programas de prevención da corrupción.

Levaranse a cabo as seguintes actuacións:

- Acompañamento da implementación dos plans de prevención
- Actualización das Guías técnicas e desenvolvemento de ferramentas informáticas para a administración de riscos de xestión e de corrupción.
- Programa de sensibilización a favor da transparencia e comportamento ético.

Exercicio 2020. Avaliación e seguimento dos plans/programas de prevención da corrupción.

- Avaliación sistemática e seguimento dos plans de prevención da corrupción
- Acompañamento da implementación dos plans de prevención



- Actualización das Guías técnicas e desenvolvemento de ferramentas informáticas para a administración de riscos de xestión e de corrupción.
- Programa de sensibilización a favor da transparencia e comportamento ético.

IV.2. IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE PREVENCIÓN E INTEGRIDADE POLAS ENTIDADES

Como se sinalou anteriormente, o primeiro dos eixes de actuación definidos para as actuacións do Consello é colaborar na implementación de instrumentos e sistemas de prevención e de integridade nas entidades públicas. Xa que logo, neste marco, á hora de establecer un programa en materia de prevención da corrupción, as entidades públicas deben desenvolver e documentar unha estratexia que permita a implantación de modelos de organización e xestión cos seguintes pasos:

- o O establecemento dunha política de integridade institucional.
- o A identificación, avaliación e análise de riscos de corrupción.
- o A adopción de medidas de supervisión e control.

1) Política de integridade institucional.

As entidades públicas deberán dispoñer dunha política de integridade institucional, que será aprobada polo órgano superior correspondente e que se plasmará nun documento no que, de xeito claro, se precise²:

- o Un marco adecuado de normas e regulamentos. A política de integridade debe referenciar e ser coherente coa normativa de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, directivas comunitarias e normativa nacional en materia de contratación e dotarse dun marco de regulación interna (políticas internas, procedementos, protocolos) como elemento esencial dos sistemas de prevención da corrupción.
- o Un código de ética. Toda institución pública debe contar cun código de ética que estableza os valores fundamentais, abarcando integridade, independencia, obxectividade, imparcialidade, confidencialidade e competencia, así como a obriga, para a dirección e para os empregados, de cumprir con aqueles. A difusión do código de ética, a súa revisión

² Directrices de prevención de corrupción: ISSAI 5700

Estratexia en materia de prevención da corrupción

periódica e a existencia de canles de denuncia de incumprimentos ou de actividades ilícitas, así como de sistemas de xestión de conflitos de intereses e dunha unidade específica ou comité para asegurar que o código sexa utilizado correctamente, son medidas básicas integrantes da prevención da corrupción.

- Unha adecuada xestión de recursos humanos, que conte con procedementos e criterios de selección baseados no mérito e capacidade, que deben estar predefinidos e claramente documentados para evitar a discrecionalidade.
- Un sistema de control que garanta a segregación de funcións, a toma de decisións transparentes e a supervisión.
- O uso da administración electrónica. O goberno virtual pode tamén usarse como unha medida anticorrupción específica, dado que a utilización das Tecnoloxías da Información (TI) despersonaliza e estandariza a prestación de servizos, require que as normas e procedementos estean estandarizados e sexan explícitos para o funcionamento eficaz dos sistemas, e permite rastrexar decisións e accións. Todo isto constitúe un elemento disuasivo para a corrupción e debe ser coherente co esquema Nacional de Seguridade e coas normas do Esquema Nacional de Interoperabilidade

2) Identificación, avaliación e análise de riscos de corrupción.

Todas as entidades públicas deberán identificar en primeiro lugar as áreas de actividade especialmente vulnerables á corrupción e, en segundo lugar, os riscos que afectan á integridade institucional. Trátase de analizar os momentos nos que se puideran cometer actos potencialmente susceptibles de ser considerados como corruptos, para a partir desa avaliación elaborar mapas de riscos que permitan identificar os aspectos aos que se debe prestar especial atención, e as medidas correctoras a implantar.

3) Medidas e actividades de supervisión e control.

Unha vez identificados e valorados os riscos, cómpre establecer e adoptar as políticas, procedementos e medidas de control que procedan para o tratamento e diminución deses riscos.

No anexo II presentase un fluxograma cos pasos desta estratexia e a relación cos compoñentes do control interno.



IV.3. ASPECTOS ORGANIZATIVOS

Os aspectos organizativos básicos sobre os que se apoia o desenvolvemento da función de prevención da corrupción son os seguintes:

- Á Sección de Prevención da Corrupción, presidida polo conselleiro maior e integrada polos conselleiros que o Pleno designe, correspóndelle o exercicio das funcións que o Consello ten atribuídas nesta materia.
- A horizontalidade dos traballos desta Sección, que se desenvolverán, ao igual que os da Sección de Fiscalización, coa participación de tódolos departamentos do Consello de Contas.
- A creación dunha Comisión de Prevención da Corrupción, integrada por cinco auditores designados polos conselleiros de cada departamento, que definirá os criterios para a avaliación dos sistemas de control interno e para a formulación de guías e modelos de plans de prevención da corrupción.
- Unha Unidade de Prevención da Corrupción que dará apoio administrativo á Sección para garantir a súa operatividade.

Sen prexuízo das competencias do Pleno do Consello de Contas, a nova Sección de Prevención da Corrupción identificará cara ao exterior a referencia institucional diferenciada que singularice esta nova función fronte á da fiscalización, asumindo un especial protagonismo no labor de Institución.

Corresponde á Sección a aprobación das directrices técnicas, dos resultados das actuacións, das propostas de recomendacións e das guías e modelos de plans.

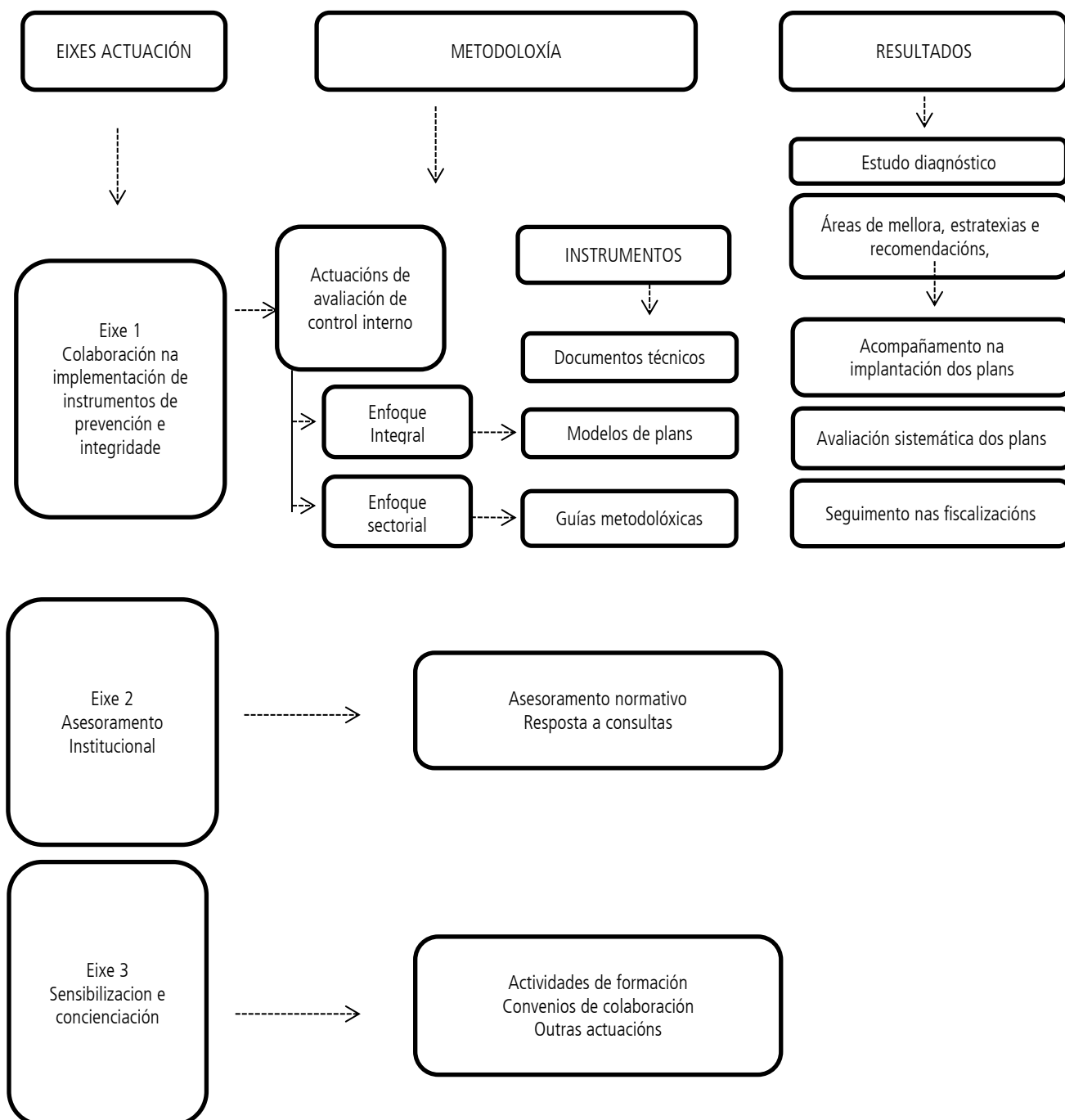
Pola súa parte, corresponde ás Áreas a proposta de cuestionarios adaptados ás entidades a que se dirixen, a súa remisión, análise e revisión dos plans elaborados polas entidades públicas.

A Comisión Técnica de Prevención da Corrupción definirá os criterios para a elaboración dos cuestionarios de avaliación de control interno e para a formulación de guías e modelos de plans de prevención de riscos da corrupción; así mesmo, coñecerá, con carácter previo á súa aprobación, as propostas e recomendacións formuladas pola Sección de Prevención da Corrupción nesta materia. Tamén terá como función analizar os aspectos detectados na revisión do control interno das entidades fiscalizadas ou nas distintas fiscalizacións que inclúan recomendacións sobre a revisión dos plans de prevención.

Estratexia en materia de prevención da corrupción

A Unidade de Prevención da Corrupción desenvolverá modelos de cuestionarios, guías e modelos de plans a utilizar neste traballo, integrará os traballos de avaliación do control interno e centralizará todas as preguntas, dúbidas e suxestións, actividades de asesoramento sobre instrumentos normativos ou internos, actividades de acompañamento, formación e impulso, e promoción de instrumentos de colaboración.

ANEXO I. EIXES DE ACTUACION, METODOLOXÍA, INSTRUMENTOS E RESULTADOS



ANEXO II. ESTRATEXIA PREVENCIÓN DE CORRUPCIÓN. (EIXE 1)

FLUXOGRAMA.

