



A integridade na contratación pública. O papel do Consello de Contas de Galicia na prevención da corrupción e na xestión de riscos na contratación pública

La integridad en la contratación pública. El papel del Consello de Contas de Galicia en la prevención de la corrupción y en la gestión de riesgos en la contratación pública

Integrity in public procurement. The role of the Consello de Contas de Galicia in the prevention of corruption and risk management in public procurement

PATRICIA IGLESIAS REY

Letrada da Xunta de Galicia

Letrada maior do Consello de Contas de Galicia

patricia.iglesias.rey@xunta.es

60 Regap

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

Resumo: Unha das pedras angulares do novo modelo de contratación pública imposto pola Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público (LCSP), é a aposta polo principio de integridade na contratación. Neste sentido, a LCSP regulou novas obrigas para os órganos de contratación, agora responsables de prever os riscos de corrupción, fraude e outras irregularidades na xestión da compra pública, e detectar e responder ás prácticas que materializan estes riscos. Deste xeito, para implantar unha adecuada política de integridade, resulta necesario levar a cabo unha política de xestión de riscos na contratación, mediante a súa análise, identificación e adopción de medidas preventivas no ámbito do sector público. A definición dun mapa de riscos como elemento de integridade ofrece a posibilidade de identificar tanto as medidas preventivas como as de continxencia e resposta en función do dito risco, fixándose como obxectivo localizar, describir, categorizar e priorizar, en función da súa gravidade e probabilidade, o conxunto de riscos que unha institución terá que xestionar. Nestas notas, a miña pretensión é presentarvos, desde un punto de vista técnico-xurídico, o traballo que elaborou a Comisión Técnica de Prevención da Corrupción

do Consello de Contas de Galicia (CTPC), pero circunscrito ao ámbito da contratación pública e que culminou coa elaboración do Documento número 5, intitulado *Catálogo de riscos por área de actividade*, publicada e de libre acceso na páxina web do Consello de Contas de Galicia (CCG) desde o 24 de xullo de 2019¹.

Palabras clave: integridade, xestión do risco, Consello de Contas de Galicia, prevención, control, contratación pública, medidas de mellora.

Resumen: Una de las piedras angulares del nuevo modelo de contratación pública impuesto por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP), es la apuesta por el principio de integridad en la contratación. En este sentido, la LCSP ha regulado nuevas obligaciones para los órganos de contratación, ahora responsables de prevenir los riesgos de corrupción, fraude y otras irregularidades en la gestión de la compra pública, y detectar y responder a las prácticas que materializan estos riesgos. De este modo, para implantar una adecuada política de integridad, resulta necesario llevar a cabo una política de gestión de riesgos en la contratación, mediante su análisis, identificación y adopción de medidas preventivas en el ámbito del sector público. La definición de un mapa de riesgos como elemento de integridad ofrece la posibilidad de identificar tanto las medidas preventivas como las de contingencia y respuesta en función de dicho riesgo, fijándose como objetivo localizar, describir, categorizar y priorizar, en función de su gravedad y probabilidad, el conjunto de riesgos que una institución tendrá que gestionar. En estas notas, mi pretensión es presentarlos, desde un punto de vista técnico jurídico, el trabajo que ha elaborado la Comisión Técnica de Prevención de la Corrupción del Consello de Contas de Galicia (CTPC), pero circunscrito al ámbito de la contratación pública y que culminó con la elaboración del Documento número 5 intitulado *Catálogo de riesgos por área de actividad*, publicado y de libre acceso en la página web del Consello de Contas de Galicia (CCG) desde el 24 de julio de 2019.

Palabras clave: integridad, gestión del riesgo, Consello de Contas de Galicia, prevención, control, contratación pública, medidas de mejora.

Abstract: One of the cornerstones of the new public procurement model imposed by Law 9/2017, of November 8, on Public Sector Contracts (LCSP) is the commitment to the principle of integrity in procurement. In this sense, the LCSP has regulated new obligations for the contracting bodies, now responsible for preventing the risks of corruption, fraud and other irregularities in the management of public procurement and detecting and responding to the practices that materialize these risks. Thus, to implement an adequate integrity policy, it is necessary to carry out a risk management policy in contracting, through its analysis, identification and adoption of preventive measures in the public sector. The definition of a risk map as an element of integrity offers the possibility of identifying both preventive measures, as well as contingency and response measures based on said risk, setting itself the objective of locating, describing, categorizing, and prioritizing, based on their seriousness and probability, the set of risks that an institution will have to manage. In these notes, my intention is to present to you, from a technical-legal point of view, the work that has been prepared by the Technical Commission for the Prevention of Corruption in the Consello de Contas de Galicia (CTPC), but limited to public procurement and which culminated in the preparation of Document number 5 entitled Catalog of risks by area of activity, published and freely accessible on the website of the Consello de Contas de Galicia (CCG) from July 24, 2019.

Key words: integrity, risk management, Consello de Contas de Galicia, prevention, control, public procurement, improvement measures.

SUMARIO: 1 Introducción: a decidida aposta da normativa de contratación pública co principio de integridade. 2 A pesar dos controis existentes, é necesario xestionar o risco na contratación pública? 3 O catálogo de riscos elaborado pola Comisión Técnica de Prevención da Corrupción do Consello de Contas de Galicia.

1 Acceso ao documento *Catálogo de riscos por área de actividade* o 7 de maio de 2020 na páxina web <http://www.consellodecontas.es>.

1 Introducción: a decidida aposta da normativa de contratación pública co principio de integridade

Estas notas están dedicadas á memoria da miña amiga, unha muller valente, íntegra e xenerosa. Á miña mestra: dona Beatriz Rodríguez Fraga, conselleira da Área de Institucional do Consello de Contas de Galicia. DEP (13-08-2019). *“Existen persoas que nos inspiran, outras que nos ensinan algo novo e existen aquelas que simplemente, sen pedir permiso, tocan a nosa alma. Son amizades feitas de silencios comprendidos... De simpatías mutuas sen explicación”*. O Principiño, de Antoine de Saint-Exupéry.

Cando se publiquen estas notas, seguramente se teña levantado o estado de alarma no noso país, polo que cómpre botar a vista atrás e situarnos na realidade que se viviu nun pasado moi inmediato. Simplemente observando o *statu quo* da percepción da actividade de contratación pública en España, pódese constatar que é un feito obxectivo que a corrupción pública sexa percibida polos españois como un dos maiores problemas sociais². Esta percepción por si soa xera desalento respecto ao progreso social e desafección cara ás institucións democráticas, todo iso sen contar que a corrupción real, sexa percibida ou non como problema, desvía a Administración de servir os intereses públicos, dilapida os recursos comúns e acaba xerando unha cultura empresarial máis proclive a investir en subornos que en tecnoloxía e melloras no desenvolvemento do negocio. O problema das irregularidades, fraudes e corrupción na contratación parece percibirse como un asunto exclusivamente penal, de reacción ante o delito. Esta visión, na miña opinión, resulta equivocada porque debe primar o “principio de intervención mínima” do dereito penal por ser precisamente un dereito que implica que as sancións penais se han de limitar ao círculo do indispensable, en beneficio doutras sancións ou mesmo da tolerancia dos ilícitos máis leves ou meras irregularidades administrativas que poden ser supervisadas polo procedemento administrativo sancionador ou mitigadas por unha xestión preventiva e eficaz dos riscos na contratación para minimizar as continxencias en caso de sucederen.

A preocupación da Unión Europea pola corrupción na contratación pública non é unha novidade recente. Constatouna xa o Parlamento Europeo nunha Resolución do 6 de maio de 2010, onde afirmaba que “o sector da contratación pública é o máis exposto aos riscos de xestión irregular, fraude e corrupción e que estas condutas ilícitas distorsionan o mercado, provocan un aumento dos prezos e das tarifas aboadas polos consumidores para a adquisición de bens e servizos, e xeran desconfianza respecto á Unión Europea”³. Entre 2014 e 2017 aprobáronse as normas que articulan este paso da recomendación á obriga de prever os riscos para a integridade na contratación pública:

2 Segundo o estudo realizado por Transparencia Internacional España, que se fixo público o 29 de xaneiro de 2019. España ocupa a posición 41 entre os 180 países estudados no impacto de Percepción da Corrupción (IPC). Por outro lado, España sitúase no posto número 20 entre os 28 países da Unión Europea. Malia esta leve mellora na puntuación, hai que destacar que España se atopa por debaixo de Chipre e da República Checa, países cos que compartía a mesma puntuación o ano pasado. Acceso web: <https://transparencia.org.es/espana-mejora-levemente-en-el-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2018/> (consultado o 7 de maio de 2020).

3 Resolución do Parlamento Europeo do 6 de maio de 2010: punto 27 da Resolución. “Segundo Strombom (1998), os custos engadidos ao contrato poden chegar a alcanzar o 20% ou 25%, pero nalgúns casos elévanse ata o 50% do custo total do contrato”.

corrupción, fraude ou calquera irregularidade que, a pesar de non se producir coa intención de obter un beneficio privado ilexítimo, provoque prexuízos ás institucións públicas ou ao interese xeral. O mesmo ano 2014 en que a Comisión Europea publicaba o informe monográfico sobre corrupción antes citado, aprobábase unha nova xeración de directivas sobre contratación pública e concesións, aliñadas con esta prioridade de prevención e loita contra a corrupción. En particular, a Directiva 2014/24/UE do Parlamento Europeo e do Consello, do 26 de febreiro de 2014, sobre contratación pública, establecía xa varias obrigas dos Estados membros en sentido preventivo.

Finalmente, coa aprobación da LCSP pola cal se traspoñen ao ordenamento xurídico español as directivas do Parlamento Europeo e do Consello 2014/23/UE e 2014/24/UE, do 26 de febreiro de 2014, impóñenselles, como anticipamos, novas obrigas en materia de prevención e loita contra a corrupción, a fraude e outras irregularidades aos órganos de contratación. Do texto desta nova LCSP despréndese unha maior conciencia sobre a necesidade de avanzar na prevención dos riscos para a integridade na contratación pública, e que podemos sintetizar nas seguintes medidas:

1ª. Introduciuse o principio de integridade entre os principios que deben rexer a actuación dos servidores públicos para asegurar a eficiente utilización dos fondos destinados á realización de obras, á adquisición de bens e á contratación de servizos (art. 1).

2ª. Incrementáronse as obrigas de transparencia activa ao longo do ciclo de vida dos contratos (art. 63), como medida preventiva transversal para os riscos para a integridade na contratación pública.

3ª. A LCSP estableceu a obriga dos órganos de contratación de adoptar “as medidas axeitadas para loitar contra a fraude, o favoritismo e a corrupción, e previr, detectar e solucionar de modo efectivo os conflitos de interese que poidan xurdir nos procedementos de licitación, co fin de evitar calquera distorsión da competencia e garantir a transparencia no procedemento e a igualdade de trato a todos os candidatos e licitadores” (art. 64.1).

4ª. Regulou unha definición de conflito de interese bastante ampla para incluír calquera tipo de conflito de interese (real, potencial ou aparente) en que se poida atopar un servidor público (art. 64.2).

5ª. Fixou a obriga para calquera persoa ou entidade que teña coñecemento dun posible conflito de interese de o pór en coñecemento dos órganos de contratación (art. 64.2), medida preventiva que facilita a detección de intereses particulares que poden chegar a nesgar as decisións públicas ao longo de todo o procedemento de contratación⁴.

6ª. Ampliou as prohibicións de contratar para recoller explicitamente tipos penais que sancionan actos de corrupción, como por exemplo a corrupción nos negocios (non só nas transaccións internacionais), a prevaricación, a malversación, as negociacións prohibidas a funcionarios ou o branqueo de capitais, por pór algúns exemplos (art. 71).

4 Non obstante, a parquidade regulatoria do artigo 64 da LCSP exige un esforzo para a adopción de medidas concretas e efectivas para a xestión do risco derivado dos conflitos de intereses, que se presenta como un risco constante en calquera das fases do procedemento de licitación, e para iso cómpre discriminar as accións necesarias para previr, detectar, xestionar e sancionar o dito risco.

7ª. Regulou por primeira vez a práctica de consultar o mercado antes do inicio do expediente de contratación (art. 115) cunhas obrigas mínimas de transparencia e documentación destas prácticas (informe final das actuacións realizadas, motivado, e que deberá formar parte do expediente de contratación coas mesmas obrigas de publicidade activa que os pregos).

8ª. Creou, como medida preventiva para velar pola boa gobernanza, unha institución estatal, a Oficina Independente de Regulación e Supervisión da Contratación.

A nivel de organismos internacionais, a xestión de riscos móstrase como unha tarefa esencial se realmente os poderes adxudicadores queren perseguir unha mellora, en termos de eficiencia e eficacia, no ciclo de vida da contratación pública. A propia Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico (OCDE)⁵ recoméndalles aos gobernos e administracións en relación coa contratación pública que “se avalíen de forma periódica e sistemática os resultados dos procedementos de contratación; se desenvolvan indicadores de rendemento, eficacia e aforro na contratación pública; se elaboren ferramentas de avaliación de riscos que permitan identificar e xestionar ameazas ao sistema de contratación pública e se dean a coñecer as estratexias de xestión de riscos na contratación pública”.

Do mesmo xeito, a Convención das Nacións Unidas contra a Corrupción (tratado adoptado o 31 de outubro de 2003⁶ pola Asemblea Xeral das Nacións Unidas) tamén é boa mostra da necesidade de apostar por esta estratexia bifronte e dedica gran parte do seu articulado a establecer medidas de tipo preventivo que deben ser adoptadas polos protagonistas do fenómeno da corrupción, para as empresas, pero tamén e de forma moi destacada polas propias administracións públicas. O deseño deste conxunto de medidas de carácter preventivo e a súa avaliación debe, segundo o convenio, estar en mans de organismos públicos independentes, como organismos de control externo ou das axencias ou oficinas anticorrupción (art. 6).

Nos dous casos, as medidas a adoptar responden a unha estratexia común: a elaboración de plans propios de prevención, adaptados ás necesidades de cada organización, elaborados tras realizar unha meticulosa análise de riscos, mediante a que cada entidade debe determinar cales son as actividades en que con maior probabilidade poden aparecer prácticas de corrupción e con que controis conta para mitigalas. Dentro deste tipo de medidas de autorregulación, o convenio insiste na necesidade de crear canles de denuncias, na mellora dos sistemas de selección de persoal, na transparencia nos sistemas de contratación, etc. Certo é que as entidades privadas estaban xa habituada a adoptar medidas de autorregulación de carácter preventivo en materias como a prevención de riscos laborais, de protección de datos, o branqueo de capitais ou *compliance* penal. Non obstante, non sucede o mesmo con organismos públicos en

5 Os principios promulgados pola OCDE e que deben rexer a contratación pública son a avaliación, a transparencia, a integridade, a xestión do risco, a responsabilidade, a accesibilidade equilibrada, a integración, a e-contratación, a capacitación, a eficiencia e a participación. Dispoñible en: <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools> (consultado o 6 de maio de 2020).

6 Instrumento de ratificación da Convención das Nacións Unidas contra a corrupción, feita en Nova York o 31 de outubro de 2003. Acceso ao documento: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-13012 (consultado o 7 de maio de 2020).

que a adopción de medidas internas e externas de control ou de prevención, máis alá das que establece a lei, resulta algo estraño.

Da lectura de obras e doutrina doutros países, probablemente sexan os Estados Unidos o país que maior grao de desenvolvemento mostre; en concreto, desde o ano 2008 coa “Administración de Obama” veuse implementar nos Estados Unidos un sistema de contratación en virtude do cal, para poder ser sequera unha entidade capaz de contratar coa Administración pública federal, debe contar cun programa de cumprimento “anticorrupción”. Desenvolver este control preventivo, polo tanto, exige previamente ter claro sobre a que subprocesos de compras nos enfocaremos (ou se será en toda a área de compras); por iso, debemos primeiramente ter antes descrita a cadea de valor ou os procesos esenciais da nosa contratación, para posteriormente facer participar os principais actores internos na identificación destes riscos, de tal forma que se definan os graos de impacto e o seu *ranking* de importancia, entre outros elementos. Como referencia práctica do mencionado, podemos nomear países como a Arxentina, o Brasil, Francia e Corea do Sur, os cales estiveron a adoptar un “enfoque de futuro”, mediante a elaboración de mapas periódicos de factores e vulnerabilidades (riscos) que atentan contra a integridade desta materia estratéxica⁷.

En España podemos destacar, cun papel relevante en temas de integridade institucional, o Consello de Contas de Galicia (CCG), que a través da súa lei e marco regulatorio actual, sobre o que volveremos, deseñou unha estratexia de integridade e de control interno con tres fases para previr a corrupción, na cal, ademais dun diagnóstico da situación dos sistemas de control interno, e a elaboración e seguimento dos plans de prevención da corrupción, incluíu pór á disposición das entidades públicas metodoloxías para a implementación de «sistemas de prevención de riscos» (en particular, guías técnicas de avaliación de riscos e modelos tipo de plans de prevención)⁸.

Á vista desta tendencia e da evolución que se está a experimentar máis na normativa europea e en países da nosa contorna (non tanto en España), non parece descartable (mesmo resulta desexable) que nun futuro próximo a Administración pública lles exixa un *compliance program* a todas as empresas que contraten co sector público. Aínda que puidese parecer un futuro afastado, o certo é que en numerosos países a existencia dun programa de cumprimento “anticorrupción” é unha exigencia legal para que a Administración pública considere a posibilidade de contratar cunha empresa⁹.

No ámbito nacional, é verdade que na cultura administrativa do noso país impera a crenza maioritaria de que basta coa lei e coas medidas que ela consagra para garantir a ausencia de condutas desviadas no ámbito da contratación pública, algo que contrasta cos países anglosaxóns, onde desde hai xa décadas se considerou necesario establecer medidas adicionais que asegurasen o desenvolvemento dunha

7 Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económicos (OCDE), 2016, cit., p. 25.

8 RODRÍGUEZ FRAGA, B., *Planes de prevención de la corrupción. Nuevas funciones de los OCEX*, VIII Seminario de Contratación Pública, Formigal, 2017, p. 12. “O marco conceptual e metodolóxico para a avaliación do funcionamento dos sistemas de control interno é o desenvolvido polo informe COSO coa metodoloxía incorporada nas guías para as normas de control interno do sector público elaboradas por INTOSAI”.

9 GIMENO FELIÚ, J.M., *Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública*, Web do Observatorio de Contratación Pública (Obcp), agosto de 2017 (consultado o 7 de maio de 2020).

ética pública e integridade e o cumprimento efectivo. Non obstante, a LCSP implica un cambio de tendencia e rumbo no xeito de facer as cousas e marca o camiño cara ao establecemento de medidas de tipo preventivo e de autorregulación interna que se deben si ou si implementar tamén no ámbito dunha actividade de risco alto, como é a contratación pública.

Polo exposto ata agora, na xestión pública, e en particular en materia de contratación, debería realizarse unha xestión de riscos, e sería de grande utilidade acudir ás técnicas de programas de Cumprimento ou de Plans de xestión e prevención de riscos de Corrupción (PPC) aplicadas á contratación, e así avanzar na aproximación a un mapa de riscos sobre o cal desenvolver as accións de prevención para garantir a integridade institucional, na liña proposta pola OCDE en 2009 para a xestión do marco de integridade (*integrity frameworks*). Esta aposta pola implementación dos PPC en cada organización non só debe ser vista como unha ferramenta para prever a corrupción, senón tamén como unha medida de mellora continua para lograr unha xestión pública máis eficiente e eficaz, e para conseguir uns servizos públicos de maior calidade e que preocupan a cidadanía, como son a sanidade, a educación e os servizos sociais, así como o gasto dedicado ás infraestruturas e o seu financiamento.

2 A pesar dos controis existentes, é necesario xestionar o risco na contratación pública?

Na linguaxe coloquial, adóitase asimilar risco a perigo. Non obstante, tecnicamente¹⁰, un risco é unha probabilidade de que se produza un dano, unha lesión, unha perda, unha responsabilidade ou calquera outro efecto nocivo para unha institución pública ou para o interese xeral, debido a vulnerabilidades que poden ser internas ou externas a aquela organización. Por conseguinte, un risco non é un perigo, senón unha probabilidade de perigo. E este matiz é moi importante porque toda a xestión de riscos xira arredor da idea de que, se a probabilidade é significativa (risco inherente), hai que planificar actuacións para reducilas (risco residual), tal como se explicará máis adiante. E, no sector público, a probabilidade dos riscos para a integridade das institucións é significativa en todas as funcións públicas.

As recomendacións da UE para España relativas ao Programa Nacional de Reformas de 2019 de España, polas que se emite un ditame do Consello sobre o Programa de Estabilidade de 2019 de España, publicadas o pasado 5 xuño de 2019, din literalmente: “No ámbito da contratación pública, a aplicación ambiciosa da Lei de contratos do sector público adoptada en 2017 resultará decisiva para aumentar a eficiencia do gasto público e prever as irregularidades. En particular, é importante que a nova estrutura de goberno, sobre todo a Oficina Independente de Regulación e Supervisión, poida desempeñar eficazmente os labores que se lle asignaron, e que a Estratexia Nacional

10 Algunhas metodoloxías de xestión de riscos, como por exemplo a do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), consideran os riscos de corrupción dentro da visión máis ampla de todos os riscos operativos dunha organización. Por este motivo, definen risco “como a posibilidade de que un acontecemento suceda e afecte adversamente á consecución dos obxectivos”. En maio de 2013 publicouse a terceira versión COSO III.

de Contratación Pública integral se adopte con celeridade e coa participación activa das entidades ou poderes adxudicadores a nivel nacional, rexional e local”. E engade que se deben “tomar medidas destinadas a fortalecer os marcos orzamentarios e de contratación pública en todos os niveis de goberno”.

Malia ser certo que o cumprimento da normativa constitúe un deber *per se (in nato)* en todos os niveis do organigrama público, en que os altos cargos, autoridades, directivos e empregados públicos debemos, por mandato constitucional (art. 9.2, 103 CE), servir o interese xeral e estamos sometidos ao imperio da lei e ao resto do ordenamento xurídico. Mandato que, sen dúbida, debe robustecerse no sector público, porque non podemos esquecer que todos os suxeitos intervinientes na esfera pública manexamos, directa ou indirectamente, fondos e intereses públicos nos cales o destinatario final é a cidadanía. Polo tanto, na miña opinión, increméntase a necesidade de desenvolver técnicas preventivas de cumprimento e de xestión do risco no ámbito público, aínda que tamén é certo que esa necesidade e/ou obrigatoriedade parece “redundante”, porque se podería partir da premisa de que os plans de cumprimento ou de prevención da corrupción xa existen no dereito administrativo español de corte continental francés desde tempos napoleónicos.

Polo tanto, e respondendo a pregunta do título deste epígrafe sobre se cómpre xestionar o risco na contratación pública a pesar dos controis existentes, na miña opinión, a resposta debe ser positiva sen condicións, tendo presente ademais que as técnicas e ferramentas preventivas de xestión do risco poden complementarse perfectamente coa función nuclear de fiscalización dos OCEX e que as dúas funcións se poden retroalimentar para mellorar. Certo é que todo cambio de paradigma custa na esfera pública, pero debemos ser receptivos cara a un xiro na cultura preventiva que se centre na xestión sistemática do risco, incluíndo identificación, avaliación, tratamento e seguimento como unha ferramenta adecuada na medida en que permite a medición do desempeño e detecta aquelas debilidades do sistema que necesitan dunha nova forma de ser tratadas.

A definición dun mapa de riscos como elemento de integridade ofrece a posibilidade de identificar tanto as medidas preventivas como as de continxencia en función do dito risco, fixándose como obxectivo localizar, describir, categorizar e priorizar, en función da súa gravidade e probabilidade, o conxunto de riscos que a institución terá que xestionar, riscos que, en función da súa natureza, poden ser comúns ás distintas fases en que se estrutura o procedemento de licitación, ou propias de cada unha delas. Como se recolle no documento número 4 aprobado pola Comisión Técnica de Prevención da Corrupción do CCG, *Metodoloxía para a administración de riscos*¹¹: “Para aplicar con éxito calquera metodoloxía de avaliación de riscos, é importante dotar as organizacións de certas condicións previas de carácter normativo e institucional e, así mesmo, asegurarse de que o proceso contará co compromiso da dirección e cos medios suficientes para levalo a cabo.

- Identificación do risco

11 De acceso público na páxina web do Consello de Contas de Galicia: <https://www.consellodecontas.es/es/content/nuevos-documentos-en-materia-de-prevencion>.

- Avaliación do risco
- Establecemento do contexto
- Análise do risco
- Comunicación e consulta
- Tratamento do risco
- Seguimento e revisión

O ámbito en que cada unha das entidades que integran o sector público desempeña as súas funcións é diferente e, consecuentemente, os riscos a que están expostas non poden xeneralizarse, sen prexuízo da consideración dalgúns deles como comúns ou máis habituais nas distintas áreas de xestión. Cada entidade deberá definir de xeito individual o seu propio contexto e os seus propios riscos, coa finalidade de que as estratexias que desenvolva para xestionalos sexan adecuadas e efectivas. Neste sentido, o coñecemento particularizado da propia organización, da súa estrutura interna e das interaccións que realiza co exterior contribuirá a determinar cales son, en cada caso, as principais debilidades e fortalezas. En xeral, será relevante considerar calquera factor que asegure que o enfoque atribuído á xestión de riscos é axeitado ás circunstancias, á organización e aos riscos que afectan ao logro dos obxectivos de cada entidade”.

3 O catálogo de riscos elaborado pola Comisión Técnica de Prevención da Corrupción do Consello de Contas de Galicia

No ano 2015 reformouse a Lei do Consello de Contas de Galicia¹² (CCG), asumindo esta a responsabilidade de colaborar coas administracións na prevención da corrupción, asesoralas sobre os instrumentos normativos e fomentar na sociedade civil o comportamento ético nas súas relacións co sector público. Para o desenvolvemento desta función, créase a Sección de Prevención da Corrupción coa asistencia da Comisión Técnica¹³, formada por auditores dos distintos departamentos, e incorpórase á organización interna unha unidade de prevención da corrupción, sendo unha das primeiras actuacións nesta materia a aprobación do Código Ético da Institución. A misión do CCG é a fiscalización externa das contas e da actividade económica financeira e contable do sector público galego e, no ámbito da prevención da corrupción, colaborar no establecemento dun marco de integridade nas entidades públicas que contribúa a garantir unha idónea xestión das finanzas públicas.

12 Lei 8/2015, do 7 de agosto, de reforma da Lei 6/1985, do 24 de xuño, do Consello de Contas, e do Texto refundido da Lei de réxime financeiro e orzamentario de Galicia, aprobado polo Decreto lexislativo 1/1999, do 7 de outubro, para a prevención da corrupción. Acceso web: http://www.consellodecontas.es/sites/consello_de_contas/files/contents/regulations/Anuncio_Lei_Consello_0.pdf.

13 As normas de funcionamento da Comisión Técnica foron aprobadas por Acordo do Pleno do Consello de Contas celebrado o 16 de maio de 2017. Acceso web: <http://www.consellodecontas.es/es/menus-consello/corruptcion/organizacion/comision>.

O Plan Estratéxico vixente do CCG recolle as liñas básicas de actuación a medio prazo (período 2019–2022)¹⁴ a realizar polo CCG, que se encadran dentro dos seguintes eixes:

- Eixe 1: Fiscalización da actividade económico–financeira do sector público de Galicia.
- Eixe 2: Prevención da corrupción.
- Eixe 3: Bo goberno e organización interna.
- Eixe 4: Fortalecemento das relacións co Parlamento, a sociedade galega e cooperación con outras entidades.

Dentro do ámbito do eixe 2 abórdanse os obxectivos estratéxicos e as medidas que se deben desenvolver en materia de prevención da corrupción e que figuran con máis detalle no documento *Estratexia en materia de prevención da corrupción*¹⁵, aprobado pola Sección de Prevención da Corrupción. De entre os obxectivos estratéxicos do eixe 2 de Prevención da Corrupción, inclúese o deber do CCG de colaborar coas administracións galegas na implantación de instrumentos e sistemas de prevención da corrupción e integridade.

O *Catálogo de riscos por área de actividade*, aprobado pola CTPC (documento n. 5)¹⁶, elabórase como complemento ao documento n. 4, *Metodoloxía para a administración de riscos*, e ten por finalidade recoller unha relación dos riscos que, de acordo coa experiencia fiscalizadora do CCG, son recorrentes no sector público autonómico galego, así como das medidas específicas que se propoñen para dar resposta a aqueles. En particular, no catálogo préstase especial atención ás actividades que pola súa propia natureza son máis susceptibles de dar lugar a riscos de xestión, incluídos riscos de corrupción, como a xestión de persoal, concesión de subvencións públicas, a contratación ou o urbanismo. Cabe pór de manifesto que a enumeración de riscos que se realiza no catálogo para cada unha destas materias non ten carácter taxativo; trátase dunha relación orientadora para que cada entidade analice se os seus propios riscos encaixan cos descritos no catálogo e introduza, se é o caso, as modificacións que considere necesarias para adaptalo ao seu contexto. Por outra banda, o documento elaborado pretende recoller todas aquelas condutas que constitúan un risco, incluído os de fraude ou corrupción, con independencia de que se materializasen previamente ou non.

O catálogo resultante desa adaptación individualizada debe ter como obxectivos principais os seguintes:

- Identificar, dentro de cada entidade, os riscos máis recorrentes aos cales se enfronta, prestando especial atención aos riscos de corrupción.

14 Acceso web ao contido do Plan Estratéxico (2019–2020): http://www.consellodecontas.es/sites/consello_de_contas/files/contents/static_content/plan_extratexico/Plan_Estrat%C3%A9xico_2019_2022_C.pdf.

15 Documento número 1, *Estratexia en materia de prevención da corrupción*, aprobada pola Sección de Prevención da Corrupción do CCG o 20 de decembro de 2017. Acceso web: http://www.consellodecontas.es/sites/consello_de_contas/files/contents/static_content/corrupcion/Estratexia_%20prevencion_C.pdf.

16 Documento número 5, *Catálogo de riscos por área de actividade*, aprobado pola CTPC e do que a Sección de Prevención da Corrupción do CCG tomou razón o 19 de xullo de 2019. Acceso web: http://www.consellodecontas.es/sites/consello_de_contas/files/contents/static_content/corrupcion/Catalogo_riscos_C.pdf.

- Afondar na análise deses riscos para obter o coñecemento necesario que permita adoptar medidas preventivas que minimicen a posibilidade de que se produzan.
- Propor medidas correctoras que, en caso de materializarse o risco, contribúan a reducir a gravidade das súas consecuencias.

4 A xestión de riscos na contratación pública

Os riscos específicos no ámbito da contratación no catálogo aprobado agrupáronse en atención ás distintas fases do procedemento contractual:

- Fase preparatoria. Nas actuacións preparatorias dun expediente de contratación adóptanse decisións que poden comprometer os principios reitores da contratación pública. Así, a falta de estudo e xustificación das necesidades que se pretenden cubrir a través do contrato prexudica a eficiente utilización dos fondos públicos; a elección dun procedemento que restrinxe a participación de licitadores inflúe directamente na concorrancia; o deseño de pregos e criterios de solvencia e adxudicación que poidan favorecer determinados operadores afectan á igualdade de trato dos licitadores; e a determinación dun prezo do contrato que non se axuste ao mercado resulta contraria á economía do gasto.
- Fase de licitación. A vulneración do principio de transparencia é a principal ameaza nesta fase do procedemento. Limitar a publicidade das licitacións e o libre acceso á información necesaria para presentar as ofertas constitúe riscos que restrinxen a concorrancia e ameazan a igualdade de trato. Tamén resulta esencial a idónea custodia das ofertas para evitar o risco de vulneración do segredo ou a manipulación das proposicións que se presenten.
- Fase de adxudicación. A obxectividade e a transparencia na selección do operador económico que resulte adxudicatario son factores fundamentais para garantir a igualdade de trato e a eficiencia do gasto mediante a elección da mellor oferta. Os principais riscos identificados nesta fase apuntan á falta de imparcialidade ou profesionalización dos membros das mesas de contratación ou do comité de expertos, á non detección de prácticas colusorias ou á opacidade na valoración das ofertas debido á falta de publicidade das actas e dos informes técnicos ou por imprecisións na xustificación das puntuacións outorgadas a cada oferta.
- Fase de execución. Nesta fase existe o risco de desvirtuar as cláusulas e condicións baseándose nas cales se adxudicou o contrato. Comprométense principios fundamentais como a igualdade de trato se non se supervisa e verifica o cumprimento das condicións que determinaron a selección dun licitador fronte a outro (prazos, melloras, adscrición de medios persoais ou materiais ou condicións especiais de execución) e pode afectarse tamén á economía do gasto a través de modificacións contractuais que incrementan o prezo inicial das prestacións.

O cadro de riscos na contratación pública segundo as distintas fases do proceso pódese consultar e é de libre acceso no anexo do Documento número 5 *Catálogo de*

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

*riesgos por área de actividad*¹⁷ aprobado pola CTPC, no cal se identifican os principais riscos que poden concorrer durante a tramitación dos expedientes de contratación e enuméranse algunhas das posibles medidas que se poden adoptar para previlos e, se é o caso, corríxilos.

5 Conclusións

1ª. Nos últimos anos, a crecente preocupación pola corrupción advertiuse no ton do discurso europeo, que evolucionou da recomendación para que os Estados membros actuasen de forma decidida nesta materia ata a fixación de directrices e obrigas claras que estes debían traspasar e implantar nos seus ordenamentos. Neste sentido, a Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público, regulou novas obrigas para os órganos de contratación, agora responsables de prever os riscos de corrupción, fraude e outras irregularidades na xestión da compra pública, e detectar e responder ás prácticas que materializan estes riscos.

2ª. Neste novo modelo de xestión pública focalizada na vertente preventiva de control de riscos en xeral e na contratación pública en particular, os OCEX están chamados a desempeñar un papel protagonista de apoio ás institucións públicas na consolidación dos seus sistemas de integridade, promovendo e impulsando boas prácticas que contribúan á mellora da calidade da contratación pública baixo o principio de mellora continua, que exige unha actuación coordinada e transversal e de composición multidisciplinaria dos equipos de auditoría en que profesionais de auditoría e letrados acheguen unha solución óptima para estes efectos tanto na fiscalización como na prevención da corrupción.

Bibliografía

- CAMPOS ACUÑA, C., *Compliance en la administración pública: dificultades y propuestas*, Colección: Temas de Administración Local, n. 102, 2017, ISBN: 978-84-16219-20-9.
- CASTILLO BLANCO, F.A. (coord.), *Compliance e integridad en el sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, ISBN: 978-84-1313-727-8.
- COMISIÓN EUROPEA, *Informe sobre la lucha contra la corrupción*, febreiro 2014. Acceso web: <https://eur-lex.europa.eu> (consultado o 7 de maio de 2020).
- CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA, *Documentos aprobados por la Sección de Prevención y por la Comisión Técnica de Prevención de la Corrupción*. Acceso web: <http://www.consellodecontas.es/es/content/nuevos-documentos-en-materia-de-prevencion> (consultado o 7 de maio de 2020).
- COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), *Documento “La gestión de riesgos corporativos”*, 2015. Acceso web: <https://www.>

17 Documento número 5 *Catálogo de riesgos por área de actividad* aprobado pola CTPC e do que se tomou razón por parte da sección de Prevención da Corrupción do CCG o 19 de xullo de 2019. Acceso web: http://www.consellodecontas.es/sites/consello_de_contas/files/contents/static_content/corruptcion/Catalogo_riscos_C.pdf.

- coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Spanish.pdf (consultado o 7 de maio de 2020).
- GIMENO FELIÚ, J.M., *Reglas para la prevención de la corrupción en la contratación pública*, Ponencia V Seminario de Contratación Pública, Formigal, septiembre de 2014.
- GIMENO FELIÚ, J.M., “Hacia una nueva Ley de Contratos del Sector Público. ¿Una nueva oportunidad perdida?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 182, 2017.
- GIMENO FELIÚ, J.M., *Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública*, Web do Observatorio de Contratación Pública (Obcp), agosto de 2017 (consultado o 7 de maio de 2020).
- NIETO MARTÍN, A. e MAROTO CALATAYUD, M. (coords.), *Public Compliance: Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*, Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- OFICINA ANTIFRAUDE DE CATALUÑA, *Documentos de trabajo en materia de prevención y gestión de riesgos en la contratación pública*. Acceso web: <https://www.antifrau.cat/es/prevencion/areas-de-estudio/contratacion-publica.html> (consultado o 7 de maio de 2020).
- RODRÍGUEZ FRAGA, B., *Planes de prevención de la corrupción. Nuevas funciones de los OCEX*, VIII Seminario de Contratación Pública, Formigal, 2017.

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

