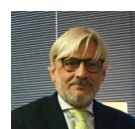


ENTREVISTA A

M. Angel Cabezas de Herrera



Miguel Angel Cabezas de Herrera Pérez
Presidente de FIASEP

La Fundación FIASEP surge como respuesta a la necesidad de promocionar la auditoría en el sector público y a mejorar la formación y los procedimientos de trabajo de los auditores que actúan en este ámbito. La Fundación es en la actualidad toda una referencia de la auditoría del sector público en España.

Hoy tenemos la oportunidad de entrevistar a su Presidente, Miguel Angel Cabezas de Herrera Pérez, licenciado en Derecho por la Universidad de Comillas, diplomado en Planeamiento Urbanístico, funcionario del Cuerpo superior de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, Síndico de Cuentas de Castilla-La Mancha desde 1994 a 2014, fecha en la que se suprime la Sindicatura de Cuentas. Miembro del Consejo asesor para la elaboración del proyecto ENIS de Transparencia internacional ("Evidence-based action against corruption: the European Integrity Systems Project").

Los programas de prevención de delitos, más conocidos como programas de compliance que se introducen en la legislación penal española en 2010 y cuyos requisitos concreta la reforma del código penal de 2015, han supuesto un verdadero revulsivo en el mundo empresarial español.

¿Hasta qué punto ese "estado de opinión" ha llegado al sector público?

No debemos olvidar que el sector público representa en torno al 43% del PIB en 2016, unos 472.033 millones de euros, cifra nada despreciable, con el añadido de que es dinero de todos los contribuyentes. Es clara una acentuada preocupación social por el buen manejo de los fondos públicos, siendo la corrupción todavía el segundo problema que preocupa a los españoles (38%), en el último barómetro del CIS. Desde este punto de vista es evidente un estado de opinión que por supuesto alcanza al sector público, como administrador del dinero común.



Aun cuando las administraciones públicas no puedan ser responsables penales de los delitos cometidos por quienes ejercen funciones públicas o por las personas sobre las que aquéllos tengan poder de dirección y control, ¿Consideras que los programas de compliance se acabarán instaurando en las Administraciones Públicas?, ¿voluntaria u obligatoriamente porque una ley les obligue a ello?

La inclusión de las sociedades mercantiles públicas dentro del régimen de responsabilidad penal de la persona jurídica ha sido decisiva para que dichas sociedades implementen y desarrollen programas de prevención de delitos, y estén asignando, en mayor o menor medida, recursos específicos para crear e integrar una función de 'compliance' (o cumplimiento normativo) en sus estructuras organizativas.

Yo considero además que, siguiendo el criterio establecido por la OCDE en su Recomendación sobre Integridad Pública de 26 de enero de 2017, el sector público debería implementar sistemas de integridad, promover una cultura ética y ejercer el liderazgo necesario en este ámbito y, por último, demostrar una rendición de cuentas (accountability) real y efectiva. Creo sinceramente que hacia lo que debemos caminar.

La auditoría se identifica generalmente como un medio de control de la gestión económico financiera, tanto en el ámbito público como privado.

¿Cómo valoras la colaboración del sector privado de la auditoría con la fiscalización

pública (intervención) a nivel local prevista en el RD 424/2017 en relación con el control del buen gobierno y la transparencia?

Lo considero imprescindible. Si pensamos en el ingente número de entidades locales y entes dependientes (Organismos autónomos, empresas, consorcios, fundaciones, etc), no puede sino llegarse a la conclusión de que los Organos Públicos de Control son a todas luces insuficientes para una fiscalización periódica rigurosa, que es lo que demanda la sociedad.

¿Consideras que la colaboración público privada en el control presupuestario local puede facilitar la actuación ética, responsable y de cumplimiento de los miembros de las corporaciones locales?

Desde el punto y hora que con esa colaboración se consiga cubrir, como digo todo el espectro para una fiscalización recurrente, rigurosa y en tiempo, por supuesto que lo creo.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, supone finalmente la trasposición al derecho español de las Directivas Comunitarias sobre la materia. ¿Estás de acuerdo en que la Ley, supone principalmente, una mayor transparencia y una menor burocracia, dando mayor seguridad jurídica a la contratación pública? ¿Qué destacarías de la nueva regulación?

Aunque con evidente retraso en la trasposición, por fin se ha realizado, recogiendo los principios básicos de las Directivas europeas. Sobre la transparencia y la menor burocracia, tengo mis dudas. Sigue siendo una norma excesivamente farragosa, lo que facilita, a mi juicio, su posible burla. Yo destacaría como novedades la supresión de la posibilidad de contratación sin publicidad, obligación de la factura electrónica, funcionario responsable del contrato y la posibilidad de pago directo de la Administración a los subcontratistas.

Ciertamente el artículo 1 de la nueva norma, identifica como finalidad de la Ley garantizar que la contratación pública se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa. **¿Esa verdadera declaración de principios crees que logra su realización en las concreciones de la norma?**

Hay diversas concreciones que yo creo que sí van a ser decisivos en esa declaración de principios; a saber.

1.-La nueva Ley de Contratos del sector público hace especial hincapié en las medidas que faciliten el acceso de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) a la contratación.

2.- La regla general que operará a partir de ahora será la división de los contratos, susceptibles de fraccionamiento, en lotes; para facilitar el acceso de PYMES y autónomos a los procesos de contratación.

3.- A partir de la entrada en vigor de la nueva Ley de Contratos del Sector Público los requisitos de solvencia que se exijan a las PYME tendrán que estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo.

4.-Los pliegos añadidos rebajan las condiciones de solvencia técnica, con el objetivo de que las empresas de nueva creación no tengan que acreditar trabajos anteriores con la Administración para poder empezar a trabajar con ella.

5.-En esta nueva ley, prevalece el criterio de "la mejor relación calidad - precio". Esta medida quiere evitar que se sigan primando las ofertas con precio más bajo y que esto afecte a la calidad.

6.-La nueva Ley permite que las empresas que participen en los procesos de consultas al mercado (consultas preliminares), esto es: consultar con expertos o con el propio mercado para preparar futuras contrataciones, participen después en las licitaciones.



La novedad más llamativa de la Ley en el ámbito de la lucha contra el fraude y la corrupción es el diseño de un nuevo sistema de gobernanza pública con la creación de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión, la Oficina Nacional de Evaluación y con las nuevas funciones que se atribuyen a la renombrada Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. ¿Crees que este sistema es el adecuado para el cumplimiento de los fines mencionados de lucha contra el fraude y la corrupción?

Habrà que esperar a su funcionamiento, pero me parece una medida adecuada. Podrà dictar instrucciones, pero no se le reconocen competencias de "anulación" o sanción. Los poderes adjudicadores tendrán la obligación de transmitir el texto de los contratos celebrados referidos de forma que esta organismo podrá examinarlos y valorar si existen prácticas incorrectas -además de permitir a los interesados acceder a estos documentos, siempre que no resulten perjudicados intereses públicos o privados legítimos- lo que debe contribuir a reforzar la idea de integridad para prevenir supuestos de corrupción y/o clientelismo, que, a la vez que erosionan la idea de objetividad de las Administraciones públicas.

Se viene considerando que uno de los focos tradicionales de corrupción es la contratación menor, por su mayor opacidad y por la tentación de fragmentar las obras o los servicios objetos del contrato, para evitar otros procedimientos más rigurosos. ¿Crees que las medidas adoptadas por la nueva norma, en esencia, mayor motivación del expediente (artículo 118) y publicidad del adjudicatario (artículo 63.4) pueden ser suficientes para eliminar estos riesgos?

Nunca nada es suficiente para evitar la corrupción, pero son medidas adecuadas como prevención, pero echo en falta más medidas correctoras o sancionadoras.

¿Qué opinión te merece el sistema que establece la nueva ley en relación con los criterios de adjudicación? ¿Crees que van a representar, realmente, la posibilidad de valorar cuestiones cualitativas en las ofertas realizadas por los participantes?

Se "reorienta" la finalidad de los criterios de adjudicación (los artículos 131.2 145.1 LCSP indican que la adjudicación se realizará ordinariamente utilizando una pluralidad de criterios basados en el principio de mejor relación calidad-precio) y desaparece la mención de la "oferta económicamente más ventajosa". Se utiliza, por tanto, el componente cualitativo de la prestación como elemento para decidir la oferta más ventajosa. El cambio es muy importante. Ya no se incluye el concepto precio como concepto principal sino el de costes o rentabilidad.

Otro de los ámbitos en los que tradicionalmente, y en mayor medida, ha estado presente la corrupción es el de la ordenación del territorio. Para combatir la corrupción en esta materia se ha propuesto un Pacto de Estado que defina a largo plazo nuestra política de intervención en el territorio y que establezca un compromiso firme y unas directrices generales para luchar contra la corrupción. ¿Crees que ese Pacto sería posible y, en su caso, útil?

Sí, pero siempre que vaya acompañado de las medidas legales adecuadas y la voluntad política firme de cumplirlas, sin encubrimiento entre fuerzas políticas.

La atomización normativa es otro de los factores que se suelen esgrimir como factor que no favorece la seguridad jurídica y el cumplimiento correcto de la normativa urbanística **¿Eres partidario, por razones prácticas, de una cierta armonización normativa? ¿Existe margen para ello, si tenemos en cuenta el claro predominio, por mandato constitucional, de las competencias autonómicas?**

Rotundamente sí. Uno de los disparates del Estado autonómico, del que soy defensor, es ese. Eso sólo contribuye a la desigualdad y a la trampa legal.

De entre las medidas de carácter más bien administrativo, se ha apuntado la conveniencia de encomendar la disciplina urbanística de los entes locales a otras Administraciones de ámbito supramunicipal. Como manifestación específica de esta propuesta se encuentra la de crear una Agencia Estatal de Disciplina Urbanística. **¿Qué opinión te merece esta idea?**

En principio suena bien, pero habría que ver su encaje con el principio de autonomía municipal y me preocupa también la inflación de entidades supervisoras

Es evidente que la visión actual del urbanismo es la que se refleja en la ya célebre definición de Tomás Ramón Fernández como "perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo".

En esa visión tan amplia del urbanismo, ¿qué papel crees que juega la ética? ¿Resulta posible hablar de un urbanismo sostenible sin tener en cuenta la dimensión ética? ¿Qué medidas preventivas consideras que podrían implementarse para conseguir mejorar el comportamiento ético en esta materia?

La ética debería impregnarlo todo. Yo creo que es la base de la convivencia. En cuanto a medidas profilácticas, yo las resumiría en dos: Educación y protagonismo de la viene en llamarse sociedad civil.

En la propia web de FIASEP se puede leer un mensaje de su Presidente "El principal reto del siglo XXI ha de ser, a mi juicio, la lucha contra la pobreza y el aseguramiento de la radical igualdad de todos los seres humanos."

Estás de acuerdo en que en nuestro Estado Social de Derecho, mientras en los últimos años se ha avanzado en el terreno de la igualdad de derechos civiles se ha incrementado de manera evidente el desequilibrio económico, y la desigualdad de rentas. ¿Qué se puede hacer desde la auditoría pública y privada para luchar contra esa evidente desigualdad?

La auditoría es una herramienta esencial en el control de la gestión y el manejo de caudales, públicos o privados. Una auditoría de calidad, basada en principios éticos, es el mejor arma para asegurar el comportamiento ya no sólo legal, sino ético, de empresas y administraciones; presupuesto imprescindible pero no único, para conseguir la solidaridad y la igualdad de todos los ciudadanos.

Muchas gracias, Miguel Ángel. No sería cortés abusar más de tu tiempo. Ha sido un placer conversar contigo. Desde luego ha quedado claro que el "compliance", "la cultura de cumplimiento" y de "respeto a la ley", y "la ética pública", son cuestiones de verdadero interés tanto para la ciudadanía, como para los empresarios que quieren competir en igualdad de condiciones y la inmensa mayoría de los funcionarios, y que respecto a estas cuestiones tanto las instituciones internacionales (UE, OCDE, etc) como el legislador nacional irán adoptando –más pronto que tarde– normas que hagan de dichos parámetros obligaciones legales. Desde luego los que se adelanten serán pioneros en esta ambiciosa y apasionante tarea.