

GUÍA PRÁCTICA PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS JURÍDICOS Y ADMINISTRATIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL “LOCAL PUBLIC COMPLIANCE”

Antonio ARAGÓN ROMÁN

Secretario General del Ayuntamiento de Tarifa (Cádiz)

Trabajo de evaluación presentado para el Curso; Compliance en el Sector Público.CEMCI

SUMARIO:

1. Introducción.
2. El Compliance como sistema de prevención de riesgos
3. El diagnóstico de la Entidad Local
4. Determinación de las prioridades a resolver
5. Elaboración del mapa de riesgos
6. Elaboración del plan de mejora
7. Conclusiones prácticas:
8. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

El instinto de la precaución y prevención de los riesgos es innato de la naturaleza humana y de la animal en general, no obstante, siempre no se dispone de un método preciso que impida la producción de siniestros. Aplicando la reflexión a la actuación política y técnica en la administrativa local, tras la infinidad de casos de corrupción de los generados en nuestro país, resulta necesaria la búsqueda de nuevos métodos y nuevas fórmulas de prevención, constituyéndose el “compliance”, como una nueva y esperanzadora posibilidad.

A lo largo de este artículo, se abordarán de forma esquemática la guía de implantación de un sistema de prevención de riesgos jurídicos y administrativos basado en la técnica de compliance, orientado a dotar a la entidad local de las mayores garantías para el fortalecimiento de la seguridad jurídica, su eficiencia y su reputación institucional.

2. EL COMPLIANCE COMO SISTEMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS

El “compliance” se define como aquella función de autorregulación en una organización para el cumplimiento normativo y actuación íntegra con la finalidad de prevenir

riesgos jurídicos y la pérdida de la reputación pública, concepto en teoría plenamente extrapolable al sector público “public compliance”.

En el derecho interno punitivo español, la manifestación más relevante de los programas de *Compliance* se introdujeron en el Código Penal en el año 2010. Posteriormente, en la modificación del citado texto de 2015 se prevé la eventual exención de responsabilidad penal, en determinados supuestos, a las personas jurídicas que hubiesen adoptado y ejecutado eficazmente un modelo de organización y gestión que resulte adecuado para prevenir delitos de naturaleza del que fue cometido o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión.

Reconocida doctrina administrativista, se ha interesado por la traslación de los programas de compliance a las Administraciones Públicas y paulatinamente se está reconociendo su efectividad, hasta el punto que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público introduce medidas relacionadas.

La implantación del citado sistema preventivo podría evitar multitud de disfunciones, ya que los errores jurídicos y administrativos, tanto en el proceso de toma de decisiones como en la ejecución de las medidas, pueden generar graves repercusiones a nivel institucional, administrativo, económico y de responsabilidad penal, tanto a políticos como al personal público.

La estructura del plan de prevención ha de partir una premisa principal, no duplicar las estructuras administrativas ni las cargas burocráticas, y que su diseño e implantación se realice de forma coordinada con otros otros grupos de trabajo establecidos en la entidad, principalmente relacionados con la coordinación, innovación y la administración electrónica.

3. EL DIAGNÓSTICO DE LA ENTIDAD LOCAL

Para el diseño de un sistema de prevención de riesgos tenemos que realizar un diagnóstico de la entidad local, desarrollándose en este estudio, conforme a la técnica de la planificación estratégica y los planes de mejora.

Lógicamente, debemos analizar las características del municipio, su entorno, datos demográficos, económicos, para la matriz DAFO (debilidades, amenazas, oportunidades y fortalezas); resultando de gran utilidad para ello la consulta de los documentos estratégicos con los que cuente la entidad, bien sean planes directores, planes estratégicos o estudios relacionados, de los que suelen acompañar a peticiones de subvenciones o expedientes similares de desarrollo local.

Desarrollaremos a continuación los principales ámbitos de análisis para la realización del diagnóstico:

3.1. Análisis de la organización administrativa

Para realizar un análisis certero de la organización administrativa, no podemos reducir nuestra toma de datos al organigrama formal de los servicios, sino que debemos contrastarlo desde diferentes perspectivas, principalmente externas, no condicionadas con la inercia y visión interna. El personal puede que tenga interiorizado el esquema de funcionamiento de su organización y no vislumbre otros enfoques, por lo que resulta fundamental su contraste.

El organigrama de los servicios administrativos, insertos en las correspondientes áreas de acción política, es un instrumento para conocer a la organización, pero por sí sólo puede que no manifieste la realidad, al no dimensionar, en la mayoría de los casos, ni la carga ni los flujos de trabajo, por lo que resultaría necesario elaborar un desglose de los servicios con la inserción de los procedimientos administrativos incardinados con datos cualitativos y cuantitativos.

3.2. Análisis de los recursos humanos

Ha de realizarse un desglose pormenorizado del personal funcionarial, laboral, eventual.

En esta fase del trabajo podríamos analizar a qué personas concretas en cada departamento se podría integrar en los grupos de trabajo para el proyecto, de su implicación dependerá la viabilidad del proyecto. En toda organización existen personas entusiastas capaces de implicar al grupo, esenciales para este tipo de propuestas.

3.3. Análisis del Reglamento Orgánico Local

Uno de los principales instrumentos para la inclusión de medidas organizativas tendentes a la prevención de riesgos jurídicos y administrativos es el Reglamento Orgánico Municipal, que en muchas corporaciones locales incluyen ya principios éticos y códigos de conductas de las personas que integran la organización, incluyendo instrumentos de compromisos con la ciudadanía, en torno a la nueva orientación de la gestión pública inspiradas en las premisas del gobierno abierto, donde la transparencia, la participación y la rendición de cuentas son las claves de la actuación local. Su reflejo en el Reglamento Orgánico no puede reducirse a una mera declaración de intenciones sino que ha de incluir sistemas de control y consecuencias jurídicas por el incumplimiento.

3.4. Análisis de las magnitudes presupuestarias y eventuales medidas previstas en los planes de ajuste

En el diagnóstico, las magnitudes presupuestarias y las eventuales medidas previstas en los planes de ajuste, condicionarán la planificación del sistema de prevención de riesgos, sobre todo a la hora de prever la dotación de recursos y otros factores concomitantes, como

eventuales planes de reordenación de recursos humanos, jubilaciones, y otras medidas incluidas en los ajustes económicos.

Ha de partirse de la idea de que dotar de seguridad jurídica a la organización fortalecerá de igual modo a la situación económico-financiera, debilitada en muchos casos por una falta de eficiencia en la coordinación jurídica y administrativa.

3.5. Análisis de implantación del control interno económico-financiero

La entrada en vigor del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público en vigor, redefine el control interno de la actividad económico financiera local a través del ejercicio de la función interventora y el control financiera, y de su desarrollo e implantación en la concreta entidad local dependerá la eficiencia de la coordinación con otros sistemas de prevención de riesgos, como el que tratamos, por lo que tendríamos que analizar su nivel de implantación y su eventual coordinación con el sistema general de prevención. Si su implantación ha resultado efectiva, gran parte del control del ámbito económico financiero estará garantizada.

3.6. Análisis de experiencias previas en materia de prevención de riesgos en la organización

Tenemos que realizar un análisis de eventuales experiencias previas en materia de prevención de riesgos en la organización, tales como las oficinas antifraude exigidas por los programas operativos o comisiones informativas específicas.

Las citadas oficinas antifraude, presentes en muchas entidades locales, hasta la fecha, no han reflejado un avance en materia de prevención, sobre todo por la falta implicación de los responsables políticos en su dotación de recursos, más bien se han considerado como un requisito de la concesión de las líneas de ayudas europeas, aunque pueden ser un buen ejemplo pendiente de optimizar. No dejan de constituirse como un sistema de autoevaluación del riesgo de fraude.

3.7. Análisis de los indicadores de transparencia

Los indicadores del nivel de cumplimiento en materia de transparencia de cada organización suponen una manifestación de la implicación de la organización con la democracia participativa, resultando interesante contrastar la evaluación que organizaciones como Transparencia Internacional u otras plataformas colaborativas otorgan a la entidad.

Ha de verificarse si consta en el portal de transparencia la publicación de los textos normativos locales y de la planimetría local, en formatos consolidados, cuestiones que

parecen obvias pero que en muchas entidades no se cumple, con la inseguridad que ello supone para la ciudadanía.

3.8. Análisis de los servicios jurídicos municipales

Ha de realizarse un detallado estudio sobre los servicios jurídicos municipales, el nivel de dirección y coordinación que la Secretaría ejerce sobre los mismos, la forma de prestación de la asistencia letrada en vía jurisdiccional y la difusión de medidas preventivas.

Resulta prioritario inventariar los asuntos judicializados pendientes de resolución.

Si la organización cuenta con organismos autónomos y otras entidades dependientes, detallar las líneas de coordinación de la gestión jurídico-administrativa.

3.9. Análisis de los recursos y reclamaciones en vía administrativa

Ha de recabarse del registro de documento o de otra fuente de información, la relación de los recursos y reclamaciones administrativas pendientes de resolver en vía administrativa a la fecha de la elaboración del diagnóstico, evaluando el plazo de resolución y la coordinación interdepartamental para su instrucción.

3.10. Análisis de la implantación de la gestión electrónica de los expedientes

La implantación de la Administración Electrónica, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, supone como garantía, el previo inventario y buen diseño de los procedimientos, por lo que el análisis de la situación de la organización en esta materia nos puede aflorar en que medida está dotada de seguridad jurídica la gestión administrativa, siempre y cuando se cumpla con los requisitos de seguridad de los sistemas electrónicos y se proscriba la manipulación de los procedimientos.

Ha de analizarse la interoperabilidad de las bases de datos, la digitalización de los archivos y el correcto seguimiento de los expedientes, de forma automatizada. Se ha de proscribir la gestión electrónica con la manuscrita.

3.11. Análisis de los antecedentes judiciales más relevantes

Ha de inventariarse los antecedentes de los procesos judiciales más relevantes de la organización, y sus consecuencias jurídicas, para determinar el nivel de seguridad jurídica precedente. Principalmente, si se han instruido causas con eventuales inhabilitaciones penales, tanto del personal político o de la plantilla municipal.

La repercusión de los eventuales casos penales o judiciales en general en los medios de comunicación, nos puede ayudar para vislumbrar la percepción a prensa, también puede ilustrar la percepción reputacional de la organización en la ciudadanía.

De la correcta realización del diagnóstico de la organización y su análisis dependerá la implantación del sistema de prevención de riesgos y su permanencia en el tiempo. Resulta la fase más compleja del proyecto, sobre todo por la mediatización de la perspectiva, tanto interna como externa.

El diagnóstico de la organización y de la reputación institucional de la entidad resultan claves para la prevención pretendida.

4. DETERMINACIÓN DE LA PRIORIDADES A RESOLVER

Una vez realizado el diagnóstico de la organización, tendremos la posibilidad de determinar las prioridades a resolver para la prevención de los múltiples riesgos que nos pueden acechar, concretando el “problema a resolver” conforme a las técnicas de la planificación estratégica.

Con carácter general, en la mayoría de las entidades, el principal problema a resolver, en general, no es otro que la falta de organización y la consecuente descoordinación en la institución, así como en la unificación de criterios jurídicos, que impiden la eficiencia en los principales instrumentos de la prevención, cuales son los controles legales y económico-financieros.

La magnitud del problema dependerá de las distorsiones jurídico-administrativas en la entidad, resultando necesario por ello cuantificar de forma sistemática y continua todas las incidencias de funcionamiento y de instrucción de los procedimientos, a través de los recursos, demandas y otras manifestaciones de error producidas, así como protestas de la ciudadanía, noticias en prensa y ruegos y preguntas por parte de la oposición política en la parte de control y fiscalización de los plenos.

La ausencia de un órgano directivo superior que unifique criterios organizativos y de coordinación jurídico-administrativa, con la suficiente dotación de recursos humanos y técnicos es la principal causa del escenario expuesto.

La creación de grupos de trabajo de coordinación puede suponer una experiencia válida para la unificación de criterios, pero en la mayoría de las ocasiones la gestión del “día a día” impide su consolidación como estructuras sólidas, siendo sustituidos por otras dinámicas cortoplacistas y no fructíferas.

5. ELABORACIÓN DEL MAPA DE RIESGOS

5.1. Identificación de los riesgos

Una vez diagnosticada la organización administrativa municipal se han de detallar los riesgos, concretando los acontecimientos o los escenarios, que, en caso de que sucedieran podrían dar lugar a condenas, sanciones, pérdidas económicas financieras o reputacionales.

El mapa de riesgos ha de contener la identificación y la evaluación de los riesgos, en continuo proceso de revisión, actualización y seguimiento; debiéndose verificar periódicamente, resultando fundamental integrar las denuncias, proponiéndose la creación de un canal público de integridad pública, a través del cual la ciudadanía pudiese comunicar todas sus aportaciones o denuncias.

Se recomienda realizar la evaluación de los riesgos conforme a la Norma UNE-ISO 31000.2018, “Gestión del Riesgo. Principios y directrices”, identificándose los riesgos más relevantes y procediendo a su análisis, estableciéndose un rango de técnicas para identificar incertidumbres, que pueden afectar a uno o varios objetivos, conforme a los siguientes factores.

- Fuentes de riesgo tangibles e intangibles.
- Causas, eventos, amenazas y oportunidades.
- Vulnerabilidades y las capacidades.
- Los cambios en los contextos externo e interno y los indicadores de riesgo emergentes.
- Las limitaciones de conocimiento y la confiabilidad de la información y los factores relacionados con el tiempo (las urgencias)

Para identificar los riesgos se recomienda la realización de entrevistas con el personal con habilitación de carácter nacional, directivos públicos, en su caso, personal técnico y administrativo, con especial atención al adscrito a la Secretaría General, Intervención General, Tesorería, Asesoría Jurídica y Oficinas de Atención a la Ciudadanía, dado el importante flujo de información sensible relacionada con los riesgos a las que se ven afectados.

El análisis se ha de realizar contrastando con el personal entrevistado y los antecedentes documentales del Ayuntamiento, así como con fuentes directas e indirectas, con especial atención a los siguientes factores:

- Probabilidades de los eventos
- Naturaleza y magnitud de las consecuencias.
- Complejidad e interconexión.
- Los factores relacionados con el tiempo (las urgencias)
- La eficacia de los controles existentes
- Los niveles de sensibilidad y confianza.

Para evitar la divergencia de opiniones, los sesgos, percepciones y juicios, se han de contrastar las opiniones con resultados de la gestión y estadísticas documentales.

A título de ejemplo, se desglosa un detalle de los riesgos relacionados con las normas de conducta y en el ámbito de la contratación:

1º RIESGOS RELACIONADOS CON LAS NORMAS DE CONDUCTA

CODIFICACIÓN	RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO
1.1.1.	Incumplimiento conflictos de intereses por los órganos de gobierno	Remota	Intolerable
1.1.2.	Incumplimiento conflictos de intereses por los empleados públicos	Remota	Intolerable
1.1.3.	Incumplimiento conflictos de intereses por las empresas concesionarias	Remota	Intolerable
1.1.4.	Trastornos psicológicos del personal	Remota	Importante
1.1.5.	Desconocimiento normas conducta	Posible	Importante
1.1.6	Incumplimiento principios éticos establecidos en el art. 53 del TREBEP	Remota	Intolerable
1.1.7.	Incumplimiento principios de conducta establecidos en el art. 54 del TREBEP	Remota	Intolerable

2º RIESGOS GENÉRICOS DE LA CONTRATACIÓN.

CODIFICACIÓN	RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO
2.1.1.	Incumplimiento de las normas de prohibición de contratar.	Improbable	Intolerable
2.1.2.	Incumplimiento de las normas de abstención.	Improbable	Intolerable
2.1.3.	Incumplimiento de las normas relativas a los conflictos de intereses	Improbable	Intolerable
2.1.4.	Incumplimiento ejecución de los contratos por las empresas	Posible	Importante
2.1.5	Incumplimiento encargos a medios propios	Posible	Importante
2.1.6	Fraccionamiento indebido de contratos	Posible	Intolerable
2.1.7	Desconocimiento de la normativa por todos los servicios	Posible	Intolerable
2.1.8	Informes incorrectos de los servicios	Posible	Importante
2.1.9	Tráfico de influencias	Posible	Intolerable
2.1.10	Fijación incorrecta valor estimado de los contratos	Posible	Importante

Puntualizándose que los riesgos se han de desglosar por cada fase, concretamente en el ámbito de la contratación: 1º fase de pre-licitación, 2º licitación – 3º ejecución; siguiendo la misma pauta el resto de materias.

Los principales ámbitos objeto de desglose pormenorizado de los riesgos, serían principalmente los que se relacionan a continuación:

- 3º. RIESGOS ECONÓMICO-FINANCIEROS.
- 4º. RIESGOS RELACIONADOS CON LOS RECURSOS HUMANOS
- 5º. RIESGOS EN EL URBANISMO Y EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES
- 6º. RIESGOS RELACIONADOS CON LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS.
- 7º. RIESGOS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
- 8º. RIESGOS PENALES

5.2. Graduación de la probabilidad de los riesgos

En el siguiente cuadro se detalla la graduación de las probabilidades de riesgos.

CASI CIERTO	Probabilidad casi cierta de que exista la fuente de riesgo sin alternativas más preventivas
PROBABLE	Es probable el riesgo, directa o indirectamente
POSIBLE	El riesgo es posible, principalmente por la falta de controles suficientes o por la participación de terceros
IMPROBABLE	No se conocen antecedentes ni existen indicios de que existan riesgos
REMOTO	Debido al poder disuasorio de las penas o las medidas de control

5.3. Graduación de los impactos

Tras el desglose de todos y cada uno de los riesgos de la entidad, con el detalle de la graduación de la probabilidad, realizaríamos un desglose de los impactos:

INSIGNIFICANTE:	La consecuencia del impacto se puede mitigar subsanando fácilmente los efectos
MENOR	La consecuencia puede conllevar irregularidades no invalidantes
MODERADO	La consecuencia puede tener efectos de eventual anulabilidad de los actos relacionados
IMPORTANTE	Las consecuencias pueden tener efectos de nulidad de los actos relacionados
INTOLERABLE	Las consecuencias pueden tener efectos de nulidad de los actos relacionados, vulneración de derechos fundamentales o consecuencias penales y de responsabilidad por alcance

5.4. Elaboración del mapa de riesgos inherentes

Una vez realizadas las operaciones anteriores, nada más que nos queda reflejar los resultados en el mapa de riesgos inherentes que nos refleja gráficamente el nivel de riesgos, las prioridades de actuación y el desglose definitivo para abordar el plan de actuación.

MAPA DE RIESGOS INHERENTES						
PROBABILIDAD	CASI CIERTO	0	0	2	3	2
	PROBABLE	0	0	0	0	0
	POSIBLE	0	0	2	15	11
	IMPROBABLE	0	0	1	0	3
	REMOTO	0	0	0	4	24

		insignificante	menor	moderado	importante	intolerable
		I M P A C T O				

Tolerable	
Tolerancia baja	
Tolerancia media	
Difícil de tolerar	
Intolerable	

Debiéndose completar otro cuadro del mapa de riesgos inherentes con los valores porcentuales de probabilidad e impacto.

6. ELABORACIÓN DEL PLAN DE MEJORA

El Plan de mejora consiste propiamente en el diseño de la implantación del sistema de prevención de riesgos jurídicos y administrativos, en nuestro caso basado en las técnicas de compliance, con las debidas adaptaciones al modelo publico local y desarrollado a través de una serie de medidas ejecutivas y un método de seguimiento y evaluación, a través de las correspondientes herramientas.

La gestión del riesgo es iterativa y debe asistir a la organización a establecer las estrategias, lograr los objetivos y tomar decisiones informadas, conllevando al unísono una mejora de los sistemas de gestión, incluyendo los factores culturales y el comportamiento humano.

El propósito de la gestión del riesgo es la creación y la protección de los valores de la organización, mejorando el desempeño, la innovación y la contribución al logro de los objetivos.

La gestión del riesgo eficaz requiere que sea integrada, estructurada y exhaustiva, adaptada al marco de referencia, inclusiva, dinámica, anticipándose a los acontecimientos, teniendo como protagonista al factor humano y cultural de la organización.

El propósito de la gestión del riesgo en la correspondiente entidad local sería la de su integración en todas las actividades y funciones, fundamentalmente en la toma de decisiones, requiriéndose el apoyo de todas las partes interesadas, particularmente la de los órganos de gobierno y los funcionarios directivos, orientando toda la gestión a la debida rendición de cuentas, asegurándose toda la organización de que el seguimiento de los riesgos sea sistemático, conforme a los instrumentos y trámites que se detallarán a continuación.

6.1. Desarrollo herramienta informática que automatice listas de comprobación (check-list)

La herramienta técnica principal sería un aplicativo informático específico, integrado en la plataforma de administración electrónica municipal, que generaría todos y cada uno de los trámites de la gestión del sistema de cumplimiento normativo, con un sistema de alertas y evidencias electrónicas, para la elaboración de matrices de riesgo, el mapa de riesgo, el seguimiento de las actuaciones a través de listas de comprobación automatizadas.

6.2. Asignación de roles y responsabilidades y la obligación de rendición de cuentas en la organización

Conforme establece el apartado 5.4.3. de la Norma UNE 31.000:2018 de Gestión del riesgo, la Alcaldía-Presidencia, propondría un acuerdo al Pleno, incluyendo las designaciones, responsabilidades y la obligación de rendir cuentas de los roles relevantes con respecto a la gestión del riesgo, debiéndose comunicar a todos los niveles de la organización y publicarse en el portal de transparencia (apartado Integridad Pública).

Se deberá comunicar con carácter prioritario:

- Que la gestión del riesgo es una responsabilidad principal.
- La identificación de las personas que tienen asignadas las principales obligaciones de rendir cuentas y la autoridad para gestionar el riesgo (dueños del riesgo).

Una herramienta fundamental para dar correcto cumplimiento de la función de examen del expediente por parte de la Secretaría General es la cumplimentación de una lista de automatizada de comprobación.

6.3. Designación de órganos para el cumplimiento normativo

Creación o reorganización de grupos de trabajos o comisiones establecidas conforme al siguiente desglose:

- **CONSEJO DE CUMPLIMIENTO Y ORGANIZACIÓN.** (Órgano de composición política, técnica y de los representantes de los empleados públicos, con funciones de control, seguimiento, evaluación, supervisión e informe).

- **DELEGADO DE CUMPLIMIENTO Y ORGANIZACIÓN** (Máximo responsable técnico/a de cumplimiento normativo y organización, recayendo en la persona titular de la Secretaría General de la Corporación. Con funciones de coordinación, inspección superior, supervisión e informe al Consejo de Cumplimiento y Organización).

- **COMITÉ DE CUMPLIMIENTO Y ORGANIZACIÓN** (Órgano colegiado de carácter técnico, presidido por el Delegado de Cumplimiento y Organización e integrado por todas las personas titulares de las jefaturas de servicio).

- **RESPONSABLES DE CUMPLIMIENTO Y ORGANIZACIÓN** (Las personas responsables de cumplimiento y organización serían las personas titulares de las jefaturas de servicio)

6.4. Definición de los objetivos del Plan de Mejora, resultando prioritarios los siguientes:

- Integración en los comportamientos y en la actuación administrativa una cultura de respeto estricto a la ética pública y al cumplimiento normativo.
- Prevención de riesgos jurídicos y administrativos, y de la litigiosidad.
- Optimización de la unificación de criterios jurídicos y organizativos.
- Agilización de los plazos de tramitación administrativa.
- Reducción de los informes disconformes y reparos de la intervención.
- Seguridad jurídica en el proceso de toma de decisiones políticas.
- Optimizar la eficiencia administrativa

Todo ello definiendo la misión principal de la organización local, que no es otra que la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía y la mejora de la prestación de los servicios públicos, con la visión estratégica del desarrollo sostenible del municipio, con el cumplimiento de los valores de la integridad, transparencia, solidaridad y desarrollo de la democracia participativa y el gobierno abierto.

6.5. Diseño de líneas estratégicas.

La viabilidad de la planificación estratégica de las actuaciones dependerá del correcto diseño de las propias líneas de actuación, a título orientativo se enumeran las siguientes:

- Una entidad local con mayor seguridad jurídica.
- Una entidad local más íntegra.
- Una entidad local más eficiente

6.6. Desglose de los objetivos estratégicos con los correspondientes objetivos operativos.

A modo de ejemplo se extractan de cada línea estratégica, un objetivo estratégico y desglose de los objetivos operativos, cuya sistemática habría de realizarse en el resto de las líneas:

LÍNEA ESTRATÉGICA 1: UN AYUNTAMIENTO CON MAYOR SEGURIDAD JURÍDICA

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1.1. MEJORAR EL CUMPLIMIENTO NORMATIVO

Objetivo operativo 1.1.1. Unificar la coordinación jurídico-administrativa municipal

Objetivo operativo: 1.1.2. Detectar los riesgos jurídicos y administrativos. (Mapa de riesgos)

Objetivo operativo 1.1.3. Prevenir los riesgos jurídicos y administrativos.

Objetivo operativo 1.1.4. Sistematización del cumplimiento normativo.

LÍNEA ESTRATÉGICA 2: UN AYUNTAMIENTO MÁS ÍNTEGRO

OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.1. CAMINAR HACIA LA EJEMPLARIDAD PÚBLICA

Objetivo operativo 2.1.1. Compromiso institucional con la integridad pública

Objetivo operativo 2.1.2. Evitar los conflictos de intereses

Objetivo operativo 2.1.3. Concienciación de los miembros de la Corporación, personal y grupos de interés (stakeholders) con la integridad

Objetivo operativo 2.1.4. Tolerancia cero contra la corrupción

LÍNEA ESTRATÉGICA 3. UN AYUNTAMIENTO MÁS EFICIENTE

OBJETIVO ESTRATÉGICO 3.2. CONSEGUIR UNA GESTIÓN ADMINISTRATIVA MÁS EFICIENTE

Objetivo operativo 3.2.1. Avanzar en la implantación integral de la administración electrónica

Objetivo estratégico 3.2.2. Establecimiento de la gestión por objetivos.

Objetivo estratégico 3.2.3. Comprometer al personal municipal con los objetivos

6.7. Protocolo de actuación:

Para la efectiva implantación del sistema de prevención de riesgos jurídicos y administrativos resulta necesario definir y establecer un protocolo para cada objetivo estratégico a través de un plan operativo detallado para sus correspondientes objetivos operativos y marcando unas fechas para su ejecución.

A continuación se desglosarán los diferentes objetivos operativos detallando los siguientes apartados:

- Unidad responsable
- Unidades participantes
- Descripción
- Instrumento normativo
- Acciones de mejora
- Fases
- Objetivo
- Plazo de ejecución

Los plazos serían orientativos, dependiendo del inicio de las actuaciones y la dotación de los recursos técnicos y humanos, lo que tendría que determinado por un calendario ad hoc., controlado por el responsable de cumplimiento normativo que daría cuenta a la Alcaldía-Presidencia para su elevación al Pleno Corporativo.

Con carácter previo al desarrollo de los objetivos resulta imprescindible identificar a todos los grupos de interés (stakeholders) para que el proceso de cumplimiento normativo incluya la perspectiva poliédrica del compromiso para la integridad, tanto interna como externa.

6.8. Elaboración de fichas procesos

Se elaborarían FICHAS-PROCESOS de cada uno de los objetivos operativos, con el siguiente contenido, sintetizado a título orientativo:

UNIDAD RESPONSABLE	Secretaría General
UNIDADES PARTICIPANTES	Todos los servicios administrativos
DESCRIPCIÓN	Unificación de la coordinación jurídico-administrativa local, asignando tales funciones a la Secretaría General, con adscripción de la asesoría jurídica y todos los asesores jurídicos, que asumirían las funciones de consultoría y contenciosos, tanto del Ayuntamiento como de sus entidades

	instrumentales.
INSTRUMENTO NORMATIVO	Reglamento Orgánico Municipal
ACTUACIONES	Inclusión del régimen jurídico de la Secretaría en el ROM con la adscripción de los servicios, modificación de la RPT, adscripción del personal, internalización, asesoramiento, elaboración programa lenguaje claro, registro de grupos de interés.
FASES	Modificación ROM (4 meses) Modificación RPT y adscripción de personal (3 meses)
OBJETIVO	Coordinación jurídico-administrativa y unificación de criterios.
PLAZO DE EJECUCIÓN	1 año.

6.9. Elaboración de un plan de actuaciones

Se elaboraría un plan de actuaciones con el contenido de las fichas-procesos de los objetivos operativos, conforme al siguiente modelo de ficha sintetizado:

6.10. Establecimiento de indicadores

Para la eficacia del marco de referencia de la gestión del riesgo, el Ayuntamiento deberá:

- Medir periódicamente el desempeño del marco de referencia de la gestión del riesgo con relación a su propósito, sus planes para la implementación, sus indicadores y el comportamiento esperado.
- Determinar si el marco de referencia permanece idóneo para apoyar el logro de los objetivos de la organización.

Los principales indicadores, a título de ejemplo podrían ser el porcentaje de informes con disconformidades de la Secretaría, porcentajes de reparos de la Intervención, porcentaje de reclamaciones anuales y de condenas económicas, civiles o penales, así como la valoración por parte de la ciudadanía de la imagen de integridad local, a través de encuestas.

6.11. Implantación del Plan de Mejora

El plan de mejora se implantaría conforme a la Norma UNE ISO 31000:2018, con las debidas adaptaciones, incluyendo el desarrollo de las actuaciones para la modificación del proceso de toma de decisiones integrando el tratamiento del riesgo.

6.12. Evaluación de la implantación y de los resultados del plan de mejora

La evaluación de la implantación del plan de mejora se realizaría de forma totalmente automatizada, a través de un aplicativo integrado en la aplicación de la administración electrónica municipal, atribuyéndose responsabilidades a cada órgano y personal correspondiente, con un seguimiento exhaustivo del cronograma de actuaciones.

El seguimiento y la evaluación se programarían conforme las previsiones del apartado 6.6. de la Norma UNE_ ISP 31000, de Gestión del Riesgo, que preceptúa un seguimiento continuo y revisión periódica del proceso de la gestión del riesgo y sus resultados, teniendo lugar en todas las etapas del proceso, todo ello para proporcionar la necesaria retroalimentación.

La trazabilidad de todo el proceso de implantación, control, seguimiento de los resultados y la gestión por objetivos, sería automatizado de forma integrada con el resto de parámetros relacionados con la organización y la protección de datos de carácter personal, con evidencias electrónicas en todos y cada uno de los incumplimientos, materiales, formales y temporales.

El Plan propuesto, contiene una estrategia de mejora continua, basada en el ciclo ideado por Shewhart, (Plan, Do, Check, Act –PDCA -, Planificar, Hacer, Verificar, Actuar)

Todo el proceso de gestión y sus resultados han de documentarse y comunicarse al Consejo de Cumplimiento y Organización y a la Alcaldía para su elevación al Pleno de la Corporación, garante de la integridad pública municipal ante la ciudadanía y los grupos de interés.

La evaluación de los resultados se coordinaría mediante informes periódicos de cada responsable, que se programarían conforme aun orden de prelación predeterminado.

7. CONCLUSIONES PRÁCTICAS:

1ª. Sobre la necesidad de la prevención de riesgos jurídicos administrativos en el sector público local.

Resulta obvio, que ante la peligrosidad del ejercicio político y profesional en la administración local, en un escenario donde la corrupción ha deteriorado tanto la reputación institucional como la confianza en los sistemas de control internos y externos, la prevención de riesgos jurídicos y administrativos es una prioridad inaplazable, “esto si que es una urgencia” y no las imprevisiones que imperan en la mayoría de las agendas locales.

2º Sobre la viabilidad del compliance en el sector público local.

Los programas de compliance en el sector público local se encuentran en una etapa prospectiva y su viabilidad dependerá de su integración en otras funciones vinculadas con la coordinación de la gestión jurídico-administrativa y la administración electrónica.

La dirección debería asumirse en cada entidad local por la persona titular de la secretaría general, dado el carácter transversal de sus funciones, previa y lógica dotación de recursos técnicos y humanos. Sin el cariz de la derogada “advertencia de legalidad” pero sí con el carácter de “asesoramiento preventivo”.

El éxito del compliance dependerá de la capacidad de innovar en su implantación, orientándola a la simplificación de trámites y reducción de cargas burocráticas.

3º Sobre los objetivos principales de un sistema de prevención de riesgos jurídicos administrativos en el sector público local.

Los objetivos principales de la implantación de un sistema de prevención de riesgos son:

- La tolerancia cero contra la corrupción, política y del personal local.
- La eliminación radical de los conflictos de intereses, políticos y administrativos.
- Ejemplaridad en la actuación política y profesional.
- Seguridad jurídica en la toma de decisiones.
- Prevención de responsabilidades penales, civiles, contables y profesionales

Y como corolario: la buena Administración Local, al servicio del interés general.

(Para la aplicación práctica de la guía esquemática expuesta, resultaría necesario completarla con los documentos de trabajo, listas de comprobación, y fichas de los diferentes procesos).

3. BIBLIOGRAFÍA

- ABIA GONZÁLEZA GONZÁLEZ R. Y DORADO HERRANZ G.: *Implantación práctica de un sistema de gestión de cumplimiento-compliance management system*. Aranzadi, Cizur Menor, Navarra. (2017).
- CAMPOS ACUÑA, CONCEPCIÓN.: *Compliance en la Administración Pública: dificultades y propuestas*, CEMCI Publicaciones, Granada. (2017).
- DEPARTAMENTO DE REDACCIÓN THOMSON REUTERS ARANZADI, *Compliance, Guía práctica de identificación, análisis y evaluación de riesgos*. Cizur Menor, Navarra. (2017).
- PARRADO DÍEZ, SALVADOR.: *Guía para la elaboración de planes de mejora en las Administraciones Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. (2007).