



Revista Administración & Ciudadanía, EGAP

Vol. 15\_núm. 1\_2020 | pp. 11-16

Santiago de Compostela, 2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v1i15.4599>

© Inma Valeije Álvarez

ISSN-e: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287

Recibido: 20/05/2020 | Aceptado: 01/07/2020

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License



### **INMA VALEIJE ÁLVAREZ**

Profesora titular de Dereito Penal  
Universidade de Santiago de Compostela  
[inma.valeije@usc.es](mailto:inma.valeije@usc.es)

## **Presentación**

O número 1 do volume 15 (1º semestre de 2020) ten un punto de partida nas xornadas “Os sistemas de integridade institucional nas administracións públicas”, organizadas pola EGAP en Santiago de Compostela os días 2 e 3 de decembro de 2019. O obxectivo das xornadas foi dar a coñecer os aspectos xerais dos sistemas de integridade no sector público (corrupción, políticas de integridade, modelos de prevención da corrupción e sistemas de xestión no cumprimento), xunto a outros aspectos máis técnicos vencellados á xestión de riscos.

O Consello de Redacción da revista *Administración & Ciudadanía* coincidiu en que o interese e a elevada calidade dos relatorios presentados merecían ser obxecto de maior difusión, e para iso considerou que deberían ser publicados xunto a outros de igual calidade neste volume.

En consecuencia, hai un fío condutor que inicialmente parte daquelas contribucións ás cales se engadiron outras de reputados especialistas na materia que veñen complementar algún aspecto que, pola súa estreita relación co eixe temático central das xornadas, se considerou que deberían ser abordadas tamén no volume, dando así unha imaxe máis completa do que hoxe poden considerarse os principais instrumentos que forman parte dos chamados sistemas de integridade do sector público. Deste xeito, a maior parte das contribucións abordan as iniciativas legislativas e as reformas máis sobresaíntes e innovadoras encamiñadas a fomentar os sistemas de integridade institucional da función pública, como instrumentos para previr prácticas de corrupción en sentido amplo (prevaricación, suborno, malversación de fondos, conflito de intereses, etc.). A continuación, faise unha presentación concisa dos diferentes traballos que compoñen este número.

Subliñouse que un dos efectos máis prexudiciais do papel da corrupción é socavar a lexitimidade dos gobernos locais e nacionais e o que se deu en chamar boa gobernanza. Subverte o proceso de toma de decisións, distorsiona o mercado e o desenvolvemento económico, inducendo a gastos e á dilapidación dos recursos necesarios, e socava a lexitimidade dos gobernos. Calquera que sexa a situación económica e política dun país, o impacto da corrupción pode ser moi grave. As declaracións políticas dos principais organismos internacionais implicados na chamada loita contra a corrupción (ONU, OCDE, FMI, Banco Mundial, Consello de Europa) insisten en que a implantación de políticas de boa gobernanza debe ser vigorosamente promovida, porque sen elas toda iniciativa legislativa anticorrupción está destinada a fracasar.

Nesta liña, como lintel ou primeira contribución, sitúase o traballo de Fernando Jiménez Sánchez, quen con idéntico título nos recorda que o mellor antídoto da corrupción é a calidade da gobernanza e, para tal efecto, o autor dános as pautas de cales son, ao seu xuízo, as variables da calidade da gobernanza.

Pero como tamén apunta Fernando Jiménez Sánchez, e en xeral dunha forma ou outra a maior parte dos autores e autoras que participaron na publicación, o fenómeno da corrupción ou de condutas irregulares na xestión do público é unha tarefa que só se pode combater se o conxunto da sociedade se implica na cultura da integridade. É dicir, é unha misión que inclúe non só os poderes públicos, senón tamén o sector privado, a sociedade civil e as súas institucións, e as persoas a título individual. Pero, como é sabido, as prácticas corruptas están caracterizadas pola clandestinidade. A miúdo envolven un círculo reducido de iniciados, algúns dos cales, coñecéndooas, non compartíndoas e queréndooas denunciar, expóñense a represalias e poden ver ameazados o seu traballo, a súa reputación ou os seus ingresos. Este último aspecto foi decisivo para que no ámbito internacional e, en especial, no comunitario se deseñase a figura do alertador ou *whistleblower*, como unha ferramenta básica para a loita contra a corrupción no sector privado e público. A Directiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeo e do Consello, do 23 de outubro de 2019, relativa á protección de persoas que informen sobre infraccións do dereito da Unión, recolle o contido mínimo dos procedementos de denuncia

interna e seguimento. Na medida en que a Unión Europea comina os Estados membros a traspasar a directiva aos ordenamentos internos antes de 2021, resulta de máximo interese a contribución de José Antonio Jiménez Campo, pois aborda este proceso de implementación ao ordenamento interno, reparando no status axiolóxico da directiva en relación coa protección do denunciante e coas canles de denuncia e revelación pública.

Tamén enlaza coa ideoloxía da gobernanza a contribución de Carlos Aymerich Cano relativa á exclusión de empresas da contratación pública derivada de condenas por corrupción e fraude na contratación pública. Como é sabido, un dos sectores onde máis incidiron as iniciativas lexislativas comunitarias e estatais é no ámbito da contratación e das concesións públicas. A Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública, e a 2014/23/UE, relativa á adxudicación de contratos de concesión, adquiren grande importancia en relación coa comisión de delitos económicos e corrupción cometidos tanto por persoas físicas como por persoas xurídicas ou mesmo por determinadas agrupacións de interese económico (UTE). Á luz dos intereses da Unión Europea, a transparencia e publicidade deben garantir procedementos xustos, equitativos e non discriminatorios. Considérase especialmente que os conflitos de intereses e outras condutas ilícitas son prexudiciais para o bo desenvolvemento dos procedementos de adxudicación pública porque falsean a competencia e non garanten a igualdade de trato de todos os operadores económicos.

Tales realidades determinaron que a través da disciplina comunitaria se fortaleza a lexislación dos Estados membros no ámbito da contratación pública para previr condutas fraudulentas e, en especial, para que os operadores económicos que sexan declarados culpables de corrupción ou fraude en detrimento dos intereses financeiros da Unión Europea sexan excluídos do mercado da contratación pública comunitaria e estatal. E, neste punto, os instrumentos máis novidosos que incorporan as directivas son a revitalización das exclusións para contratar co sector público e a introdución do mecanismo de autocorrección ou *self-cleaning* para facilitar a denuncia e persecución de condutas prohibidas. Ambas as dúas institucións, recollidas na Lei 9/2017, de contratos do sector público, son analizadas detalladamente por Carlos Aymerich Cano con particulares referencias ao dereito comparado.

Entrando xa na construción deses marcos ou sistemas de integridade, Belén López Donaire, co traballo titulado “A prevención da corrupción na Administración pública: o método 9-4. Pódense previr os ‘cisnes negros’ na I-Administración pública?”, aborda a importancia de implantar eses marcos de integridade mediante a transposición de ferramentas deseñadas para a empresa privada. Para tal fin, a autora analiza a dimensión ética na xestión pública e, como un proxecto a explorar, expón a hipótese da utilización dun sistema de integridade institucional como recurso dun modelo que permita trasladar as técnicas da *compliance* (programa de prevención e xestión de riscos) propias do sector privado empresarial ao ámbito da Administración pública, principalmente a través de códigos éticos como instrumentos que lle permitan ao sector público incorporar políticas de cumprimento normativo. A autora afánase especialmente na análise dos requisitos

legalmente exixidos no sector privado e a súa posible adaptación a un contexto público marcado por un esquema organizativo fortemente normativizado.

Un instrumento clave na loita e prevención da corrupción son as chamadas oficinas antifraude. Unha experiencia pioneira en España é a Oficina Antifraude de Cataluña, organismo independente de dereito público creado como referencia do disposto no artigo 6 da Convención das Nacións Unidas contra a Corrupción (Nova York 2003). Sobre a natureza, orixe e funcións da Oficina Antifraude de Cataluña, recóllense na publicación dúas contribucións: en primeiro lugar, a achegada polo seu director, Miguel Ángel Gimeno Jubero; e, en segundo lugar, a de Òscar Roca Safont (director de Prevención). A primeira ofrécenos un retrato sintético pero concluínte da súa composición, medios materiais e persoais dos que está dotada a oficina, en especial das súas funcións de prevención e de investigación de prácticas irregulares.

Pola súa banda, a contribución de Òscar Roca Safont analiza a prevención da corrupción desde a xestión dos riscos dos conflitos de intereses. Nesta última década, todos os instrumentos normativos ditados polas distintas organizacións internacionais, tanto gobernamentais como non gobernamentais implicadas na loita contra a corrupción (OCDE, ONU, Consello de Europa, UE) e, en especial, as directivas en materia de contratación e concesións públicas –ás que xa fixemos referencia–, insisten na prevención non só das condutas de suborno, senón tamén na prevención e sanción en todos os niveis de represión dos chamados conflitos de interese, e para iso exixen o deseño dun mapa de riscos de posibles prácticas que desvíen a xestión do público a intereses particulares, xa que poñen en risco a imparcialidade e profesionalidade dos servidores públicos. Na contribución de Òscar Roca Safont os e as lectoras atoparán unha detallada explicación das fases polas que atravesamos a metodoloxía de xestión dos riscos para a integridade, así como unha aproximación conceptual e propostas de actuación sobre un risco que adoita ser transversal en moitos eidos da xestión pública.

Seguidamente, como pon de relevo María Begoña Villaverde Gómez, entre as reformas institucionais adoptadas para a prevención da corrupción e a fiscalización da posible xestión desleal do gasto público, ocupan un lugar primordial os Tribunais de Contas. En Galicia é a Lei 8/2015, do 7 de agosto, de reforma normativa do Consello de Contas de Galicia, para adaptalo, segundo di o preámbulo, “ás novas circunstancias económicas, políticas e sociais que cambiaron para ben das demandas cidadás de transparencia, honestidade e eficiencia do uso do diñeiro público”. Na contribución de María Begoña Villaverde Gómez desprégase unha análise detallada da dita normativa, destacando como os labores das entidades fiscalizadoras son multifacéticos, pois xa non se cinguen aos propios de fiscalización da actividade económico-financeira do sector público autonómico e local, senón que, no caso de Galicia, tras a reforma legislativa, as competencias do Consello de Contas se estenden ao control preventivo da corrupción. Neste traballo, a autora comeza pondo de manifesto os puntos de conexión e as diferenzas entre as dúas funcións, para logo focalizar a súa atención nas competencias do

Consello de Contas na prevención da corrupción (accións, os diversos momentos de realización, a metodoloxía, etc.).

Pola súa banda, a contribución de José Manuel Pumares Besteiro descende aínda máis en relación co enfoque de riscos de prevención da corrupción deseñado polo Consello de Contas de Galicia. O autor realiza unha descrición das distintas fases do proceso de identificación, avaliación e análise dos riscos, a elaboración dun mapa ou catálogo de riscos que poden ter lugar no cumprimento de diversas actividades públicas: na xestión económico-financeira e orzamentaria das entidades públicas, na xestión de persoal, no ámbito das subvencións e en materia de contratación. Tamén aborda o sistema de avaliación e desenvolvemento do control interno, propondo accións de mellora a través dos documentos técnicos elaborados polo Consello de Contas e que están destinados a que as distintas entidades locais poidan levar a cabo a súa propia análise de riscos.

O volume péchase cunha achega relativa ao eido do dereito comparado: o maxistrado italiano Giovanni Gallone ilústranos sobre a experiencia anticorrupción no ordenamento do seu país. Como sinala o maxistrado, o sistema italiano ten dous aspectos que contribúen a dotar o modelo de características absolutamente peculiares respecto ás solucións adoptadas no ámbito dos Estados membros. Por unha parte, a existencia dunha institución centralizada, como é a Autoridade Nacional Anticorrupción (ANAC), creada polo Decreto-lei núm. 90 de 2014, que está encargada da elaboración do Plan Nacional Anticorrupción e das súas sucesivas actualizacións. Este Plan Nacional detalla unha serie de obrigas para todos os niveis da Administración pública en sentido amplo, pois inclúese todo o sector institucional empresarial. Pola outra, a existencia dos chamados Plans Trienais Anticorrupción (elaborados sobre a base das indicacións contidas nos Plans Nacionais).

Como dicíamos ao principio, o volume naceu da idea de difundir entre un público máis amplo as contribucións achegadas nunhas xornadas focalizadas sobre os sistemas de integridade institucional, e de aí pasou á pretensión de ofrecer unha publicación cunha vocación interdisciplinaria, na cal se completen reflexións tanto provenientes do mundo académico como profesional, de xeito que se garanta unha diversidade de enfoques sobre un mesmo campo temático. Unha visión de conxunto permítenos dicir que alcanzamos o obxectivo proposto.

Por último, o Consello de Redacción da revista *Administración & Cidadanía* quere expresar o seu agradecemento a dona María Begoña Villaverde Gómez, conselleira do Consello de Contas de Galicia, pola súa inestimable contribución e apoio na organización das xornadas sobre “Os sistemas de integridade institucional nas administracións públicas”, realizadas en Santiago de Compostela os días 2 e 3 de decembro de 2019 e que, como se dixo, foron o punto de partida e inspiración desta publicación que agora se presenta.

