



Revista *Administración & Ciudadanía*, EGAP

Vol. 15_núm. 1_2020 | pp. 211-216

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 bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License



INMA VALEIJE ÁLVAREZ

Profesora titular de Derecho Penal

Universidad de Santiago de Compostela

inma.valeije@usc.es

Presentación

El número 1 del volumen 15 (1^{er} semestre de 2020) tiene un punto de partida en las jornadas “Los sistemas de integridad institucional en las administraciones públicas”, organizadas por la EGAP en Santiago de Compostela los días 2 y 3 de diciembre de 2019. El objetivo de las jornadas fue dar a conocer los aspectos generales de los sistemas de integridad en el sector público (corrupción, políticas de integridad, modelos de prevención de la corrupción y sistemas de gestión en el cumplimiento), junto a otros aspectos más técnicos vinculados a la gestión de riesgos.

El Consejo de Redacción de la revista *Administración & Ciudadanía* coincidió en que el interés y la elevada calidad de las ponencias presentadas merecían ser objeto de mayor difusión, y para ello consideró que deberían ser publicadas junto a otras de igual calidad en el presente volumen.

En consecuencia, hay un hilo conductor que inicialmente parte de aquellas contribuciones a las que se añadieron otras de reputados especialistas en la materia que vienen a complementar algún aspecto que, por su estrecha relación con el eje temático central de las jornadas, se consideró que deberían ser abordadas también en el volumen, dando así una imagen más completa de lo que hoy pueden considerarse los principales instrumentos que forman parte de los llamados sistemas de integridad del sector público. De este modo, la mayor parte de las contribuciones abordan las iniciativas legislativas y las reformas más sobresalientes e innovadoras encaminadas a fomentar los sistemas de integridad institucional de la función pública, como instrumentos para prevenir prácticas de corrupción en sentido amplio (prevaricación, cohecho, malversación de caudales, conflicto de intereses, etc.). A continuación, se hace una presentación escueta de los diferentes trabajos que componen este número.

Se ha subrayado que uno de los efectos más perjudiciales del papel de la corrupción es socavar la legitimidad de los gobiernos locales y nacionales y lo que se ha dado en llamar buena gobernanza. Subvierte el proceso de toma de decisiones, distorsiona el mercado y el desarrollo económico, induciendo a gastos y al despilfarro de los recursos necesarios, y socava la legitimidad de los gobiernos. Cualquiera que sea la situación económica y política de un país, el impacto de la corrupción puede ser muy grave. Las declaraciones políticas de los principales organismos internacionales implicados en la llamada lucha contra la corrupción (ONU, OCDE, FMI, Banco Mundial, Consejo de Europa) insisten en que la implantación de políticas de buena gobernanza debe ser vigorosamente promovida, porque sin ellas toda iniciativa legislativa anticorrupción está destinada a fracasar.

En esta línea, como dintel o primera contribución, se sitúa el trabajo de Fernando Jiménez Sánchez, quien con idéntico título nos recuerda que el mejor antídoto de la corrupción es la calidad de la gobernanza y, a tal efecto, el autor nos da las pautas de cuáles son, a su juicio, las variables de la calidad de la gobernanza.

Pero como también apunta Fernando Jiménez Sánchez, y en general de una forma u otra la mayor parte de los autores y autoras que han participado en la publicación, el fenómeno de la corrupción o de conductas irregulares en la gestión de lo público es una tarea que solo puede combatirse si el conjunto de la sociedad se implica en la cultura de la integridad. Es decir, es una misión que incluye no solo a los poderes públicos, sino también al sector privado, a la sociedad civil y a sus instituciones, y a las personas a título individual. Pero, como es sabido, las prácticas corruptas están caracterizadas por la clandestinidad. A menudo envuelven a un círculo reducido de iniciados, algunos de los cuales, conociéndolas, no compartiéndolas y queriendo denunciarlas, se exponen a represalias y pueden ver amenazados su trabajo, su reputación o sus ingresos. Este último aspecto fue decisivo para que en el ámbito internacional y, en especial, en el comunitario se diseñara la figura del alertador o *whistleblower*, como una herramienta básica para la lucha contra la corrupción en el sector privado y público. La Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa

a la protección de personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión, recoge el contenido mínimo de los procedimientos de denuncia interna y seguimiento. En la medida en que la Unión Europea conmina a los Estados miembros a transponer la directiva a los ordenamientos internos antes de 2021, resulta de máximo interés la contribución de José Antonio Jiménez Campo, pues aborda este proceso de implementación al ordenamiento interno, reparando en el estatus axiológico de la directiva en relación con la protección del denunciante y con los canales de denuncia y revelación pública.

También enlaza con la ideología de la gobernanza la contribución de Carlos Aymerich Cano relativa a la exclusión de empresas de la contratación pública derivada de condenas por corrupción y fraude en la contratación pública. Como es sabido, uno de los sectores donde más han incidido las iniciativas legislativas comunitarias y estatales es en el ámbito de la contratación y de las concesiones públicas. La Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública, y la 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, adquieren gran importancia en relación con la comisión de delitos económicos y corrupción cometidos tanto por personas físicas como por personas jurídicas o incluso por determinadas agrupaciones de interés económico (UTE). A la luz de los intereses de la Unión Europea, la transparencia y publicidad deben garantizar procedimientos justos, equitativos y no discriminatorios. Se considera especialmente que los conflictos de intereses y otras conductas ilícitas son perjudiciales para el buen desarrollo de los procedimientos de adjudicación pública porque falsean la competencia y no garantizan la igualdad de trato de todos los operadores económicos.

Tales realidades han determinado que a través de la disciplina comunitaria se fortalezca la legislación de los Estados miembros en el ámbito de la contratación pública para prevenir conductas fraudulentas y, en especial, para que los operadores económicos que sean declarados culpables de corrupción o fraude en detrimento de los intereses financieros de la Unión Europea sean excluidos del mercado de la contratación pública comunitaria y estatal. Y, en este punto, los instrumentos más novedosos que incorporan las directivas son la revitalización de las exclusiones para contratar con el sector público y la introducción del mecanismo de autocorrección o *self-cleaning* para facilitar la denuncia y persecución de conductas prohibidas. Ambas instituciones, recogidas en la Ley 9/2017, de contratos del sector público, son analizadas detalladamente por Carlos Aymerich Cano con particulares referencias al derecho comparado.

Entrando ya en la construcción de esos marcos o sistemas de integridad, Belén López Donaire, con el trabajo titulado “La prevención de la corrupción en la Administración pública: el método 9-4. ¿Se pueden prevenir los ‘cisnes negros’ en la I-Administración pública?”, aborda la importancia de implantar esos marcos de integridad mediante la transposición de herramientas diseñadas para la empresa privada. A tal fin, la autora analiza la dimensión ética en la gestión pública y, como un proyecto a explorar, expone la hipótesis de la utilización de un sistema de integridad institucional como recurso de un modelo que permita trasladar las técnicas de la *compliance* (programa de prevención y gestión de riesgos) propias del sector privado empresarial al ámbito de la Administración

pública, principalmente a través de códigos éticos como instrumentos que permitan al sector público incorporar políticas de cumplimiento normativo. La autora se afana especialmente en el análisis de los requisitos legalmente exigidos en el sector privado y su posible adaptación a un contexto público marcado por un esquema organizativo fuertemente normativizado.

Un instrumento clave en la lucha y prevención de la corrupción son las llamadas oficinas antifraude. Una experiencia pionera en España es la Oficina Antifraude de Cataluña, organismo independiente de derecho público creado como referencia de lo dispuesto en el artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Nueva York 2003). Sobre la naturaleza, origen y funciones de la Oficina Antifraude de Cataluña, se recogen en la publicación dos contribuciones: en primer lugar, la aportada por su director, Miguel Ángel Gimeno Jubero; y, en segundo lugar, la de Òscar Roca Safont (director de Prevención). La primera nos ofrece un retrato sintético pero concluyente de su composición, medios materiales y personales de los que está dotada la oficina, en especial de sus funciones de prevención y de investigación de prácticas irregulares.

Por su parte, la contribución de Òscar Roca Safont analiza la prevención de la corrupción desde la gestión de los riesgos de los conflictos de intereses. En esta última década, todos los instrumentos normativos dictados por las distintas organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales implicadas en la lucha contra la corrupción (OCDE, ONU, Consejo de Europa, UE) y, en especial, las directivas en materia de contratación y concesiones públicas –a las que ya hemos hecho referencia–, insisten en la prevención no solo de las conductas de soborno, sino también en la prevención y sanción en todos los niveles de represión de los llamados conflictos de interés, y para ello exigen el diseño de un mapa de riesgos de posibles prácticas que desvíen la gestión de lo público a intereses particulares por cuanto ponen en riesgo la imparcialidad y profesionalidad de los servidores públicos. En la contribución de Òscar Roca Safont los y las lectoras encontrarán una detallada explicación de las fases por las que atraviesa la metodología de gestión de los riesgos para la integridad, así como una aproximación conceptual y propuestas de actuación sobre un riesgo que acostumbra a ser transversal en muchos ámbitos de la gestión pública.

Seguidamente, como pone de relieve María Begoña Villaverde Gómez, entre las reformas institucionales adoptadas para la prevención de la corrupción y la fiscalización de la posible gestión desleal del gasto público, ocupan un lugar primordial los Tribunales de Cuentas. En Galicia es la Ley 8/2015, de 7 de agosto, de reforma normativa del Consello de Contas de Galicia, para adaptarlo, según dice el preámbulo, “a las nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales que han cambiado para bien de las demandas ciudadanas de transparencia, honestidad y eficiencia del uso del dinero público”. En la contribución de María Begoña Villaverde Gómez se despliega un análisis detallado de dicha normativa, destacando cómo las labores de las entidades fiscalizadoras son multifacéticas, pues ya no se ciñen a las propias de fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público autonómico y local, sino que, en el caso de Galicia,

tras la reforma legislativa, las competencias del Consello de Contas se extienden al control preventivo de la corrupción. En este trabajo, la autora comienza por poner de manifiesto los puntos de conexión y las diferencias entre ambas funciones, para luego focalizar su atención en las competencias del Consello de Contas en la prevención de la corrupción (acciones, los diversos momentos de realización, la metodología, etc.).

Por su parte, la contribución de José Manuel Pumares Besteiro desciende aún más en relación con el enfoque de riesgos de prevención de la corrupción diseñado por el Consello de Contas de Galicia. El autor realiza una descripción de las distintas fases del proceso de identificación, evaluación y análisis de los riesgos, la elaboración de un mapa o catálogo de riesgos que pueden tener lugar en el cumplimiento de diversas actividades públicas: en la gestión económico-financiera y presupuestaria de las entidades públicas, en la gestión de personal, en el ámbito de las subvenciones y en materia de contratación. También aborda el sistema de evaluación y desarrollo del control interno, proponiendo acciones de mejora a través de los documentos técnicos elaborados por el Consello de Contas y que están destinados a que las distintas entidades locales puedan llevar a cabo su propio análisis de riesgos.

El volumen se cierra con una aportación relativa al ámbito del derecho comparado: el magistrado italiano Giovanni Gallone nos ilustra sobre la experiencia anticorrupción en el ordenamiento de su país. Como señala el magistrado, el sistema italiano tiene dos aspectos que contribuyen a dotar al modelo de características absolutamente peculiares respecto a las soluciones adoptadas en el entorno de los Estados miembros. Por una parte, la existencia de una institución centralizada, como es la Autoridad Nacional Anticorrupción (ANAC), creada por el Decreto-ley núm. 90 de 2014, que está encargada de la elaboración del Plan Nacional Anticorrupción y de sus sucesivas actualizaciones. Este Plan Nacional detalla una serie de obligaciones para todos los niveles de la Administración pública en sentido amplio, pues se incluye a todo el sector institucional empresarial. Por la otra, la existencia de los llamados Planes Trienales Anticorrupción (elaborados sobre la base de las indicaciones contenidas en los Planes Nacionales).

Como decíamos al principio, el volumen nació de la idea de difundir entre un público más amplio las contribuciones aportadas en unas jornadas focalizadas sobre los sistemas de integridad institucional, y de ahí pasó a la pretensión de ofrecer una publicación con una vocación interdisciplinar, en la que se completen reflexiones tanto provenientes del mundo académico como profesional, de modo que se garantice una diversidad de enfoques sobre un mismo campo temático. Una visión de conjunto nos permite decir que hemos alcanzado el objetivo propuesto.

Por último, el Consejo de Redacción de la revista *Administración & Ciudadanía* quiere expresar su agradecimiento a doña María Begoña Villaverde Gómez, conselleira del Consello de Contas de Galicia, por su inestimable contribución y apoyo en la organización de las jornadas sobre “Los sistemas de integridad institucional en las administraciones públicas”, realizadas en Santiago de Compostela los días 2 y 3 de diciembre de 2019 y que, como se ha dicho, han sido el punto de partida e inspiración de esta publicación que ahora se presenta.

