



## A prevención da corrupción desde a xestión dos riscos: unha mirada aos conflitos de interese como risco transversal

La prevención de la corrupción desde la gestión de los riesgos: una mirada a los conflictos de interés como riesgo transversal

Risk management as a tool for preventing corruption. Conflicts of interest at a glance as a transversal risk



**ÓSCAR ROCA SAFONT**

Director de Prevención da Oficina Antifraude de Cataluña  
[roca@antifrau.cat](mailto:roca@antifrau.cat)

**Resumo:** A Convención das Nacións Unidas contra a Corrupción (2003) impón aos Estados signatarios o deber de establecer e fomentar prácticas eficaces para previr a corrupción. Sen prexuízo da dita obriga, a loita contra calquera tipo de práctica que poida desviar as institucións públicas do seu obxectivo último, que é responder á finalidade pública para a cal foron creadas priorizando o interese xeral, debería ser un compromiso ineludible para unha xestión pública sólida e eficiente. Neste artigo o lector atopará unha explicación da prevención da corrupción desde a perspectiva da xestión dos riscos; unha proposta da Oficina Antifraude de Cataluña para todas aquelas institucións que queiran traballar para garantir a súa máxima integridade e, en consecuencia, favorecer a confianza da cidadanía cara ao conxunto da súa xestión.

O lector encontrará, así mesmo, a explicación das fases da metodoloxía de xestión dos riscos para a integridade, así como unha aproximación conceptual e proposta de actuación sobre un risco que adoita ser transversal en moitos ámbitos da xestión pública: os conflitos de interese dos servidores públicos que participan directa ou indirectamente na toma de decisións.

**Palabras clave:** Anticorrupción, integridade, imparcialidade, obxectividade, confianza cidadá, sistema de integridade, prevención, continxencia, xestión de riscos, conflitos de interese.

**Resumen:** La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) impone a los Estados signatarios el deber de establecer y fomentar prácticas eficaces para prevenir la

corrupción. Sin perjuicio de dicha obligación, la lucha contra cualquier tipo de práctica que pueda desviar a las instituciones públicas de su objetivo último, que es responder a la finalidad pública para la cual fueron creadas priorizando el interés general, debería ser un compromiso ineludible para una gestión pública sólida y eficiente. En este artículo el lector encontrará una explicación de la prevención de la corrupción desde la perspectiva de la gestión de los riesgos; una propuesta de la Oficina Antifraude de Cataluña para todas aquellas instituciones que quieran trabajar para garantizar su máxima integridad y, en consecuencia, favorecer la confianza de la ciudadanía hacia el conjunto de su gestión.

El lector encontrará, asimismo, la explicación de las fases de la metodología de gestión de los riesgos para la integridad, así como una aproximación conceptual y propuesta de actuación sobre un riesgo que acostumbra a ser transversal en muchos ámbitos de la gestión pública: los conflictos de interés de los servidores públicos que participan directa o indirectamente en la toma de decisiones.

**Palabras clave:** Anticorrupción, integridad, imparcialidad, objetividad, confianza ciudadana, sistema de integridad, prevención, contingencia, gestión de riesgos, conflictos de interés.

**Abstract:** The United Nations Convention against Corruption (2003) imposes on the signatory states the duty to establish and promote effective practices to prevent corruption. Without prejudice to this mandate, the fight against corruption and any type of practice that may divert public institutions from their ultimate objective, which is to respond to the public purpose for which they were created prioritizing the general interest, should be an unavoidable commitment to manage efficient public interest. In this article, the reader will find an explanation of the prevention of corruption from the perspective of risk management; a proposal from the Anti-Fraud Office of Catalonia for all those institutions that want to work to guarantee its maximum integrity and, consequently, to promote the confidence of the citizens towards public service.

The reader will also find the explanation of the phases of the integrity risk management methodology, as well as a conceptual approach and action proposal on a risk that is usually cross-cutting in many areas of public management: conflicts of interest to public servants who participate directly or indirectly in decision-making.

**Key words:** Anti-corruption, integrity, impartiality, objectiveness, civic trust, integrity system, prevention, contingency, risk management, conflicts of interest.

**SUMARIO:** 1 Unha aproximación á prevención da corrupción. 2 Xestionar os riscos para a integridade institucional. 2.1 Liñas de actuación no sistema de integridade institucional. 2.2 Fases dun proceso integral de xestión de riscos. 3 A xestión dos conflitos de interese. 3.1 Conflito de interese real, potencial e aparente. 3.2 O conflito de interese non é un acto de corrupción senón unha situación de risco. 3.3 Ferramentas de xestión dos conflitos de interese. 4 Unha aposta pola xestión dos riscos para a integridade. 5 Bibliografía.

## 1 UNHA APROXIMACIÓN Á PREVENCIÓN DA CORRUPCIÓN

A Convención das Nacións Unidas contra a Corrupción, asinada o ano 2003 en Nova York e ratificada por España o 19 de xullo de 2006, continúa xa o mandato que exhortaba os Estados membros a *establecer e fomentar prácticas eficaces encamiñadas a previr a corrupción*.

A Oficina Antifraude de Cataluña, para os efectos da súa actividade preventiva, asume a definición do concepto de corrupción pública como calquera abuso, por parte dun servidor público, da súa posición institucional para obter un beneficio privado extrapositional.

Á vista desta noción de corrupción, se se quere levar a cabo un traballo esencialmente preventivo, cómpre asumir que alí onde se poida dispor de recursos públicos, así como

de capacidade para decidir sobre eles, o risco de que alguén abuse do seu posto para beneficiarse el mesmo ou a un terceiro, existe.

Máis alá das situacións que estritamente encaixarían coa definición de *corrupción pública*, a Oficina Antifraude de Cataluña opta por pór o foco na garantía dunha integridade institucional máxima e, neste sentido, engloba todos os riscos que a farían perigar e que, xa que logo, é necesario xestionar baixo a expresión riscos para a integridade.

Pero, que entendemos por integridade? As institucións que xeran confianza só poden ser aquelas que actúan de xeito coherente e consistente coas finalidades e os valores que xustificaron a súa creación. A dita sintonía é o que se coñece como integridade e é directamente proporcional á capacidade das persoas que traballan na organización (ou que colaboran con ela) de facelo, non só con estrita suxeición ao ordenamento xurídico, senón tamén de acordo cos valores do servizo e a ética pública.

A prevención da corrupción cobra daquela un especial sentido cando se formula arredor do risco, entendido como a posibilidade de dano ou efecto negativo para a integridade da institución en detrimento do correcto cumprimento das súas finalidades públicas.

Ese risco virá determinado por vulnerabilidades, internas ou externas á organización, que cómpre identificar, analizar e avaliar para poder determinar o nivel de resistencia institucional fronte a estas e poder planificar as actuacións necesarias para tratalas ou para responder ao dano ocasionado.

A mera consciencia do risco pode resultar insuficiente para actuar. A adopción de medidas, aínda que sexa coa mellor das intencións, sen previamente ter identificado, analizado e avaliado de forma sistemática os riscos, doadamente pode conducirnos a centrar a nosa atención exclusivamente no que máis adoita preocupar: os danos á institución e á sociedade.

Este xeito de proceder supón adoptar fundamentalmente medidas continxentes, centradas na detección e a resposta a riscos xa materializados. Esquecemos, así, que as medidas realmente preventivas requiren dun coñecemento previo, canto máis exhaustivo mellor, das vulnerabilidades a que nos enfrontamos.

Sen dúbida, as medidas orientadas á detección e resposta son necesarias, pero centrarse exclusivamente nelas impídenos facer unha abordaxe preventiva dos riscos para a integridade institucional. Malia que hai que recoñecerlle a este tipo de actuacións certo alcance preventivo, especialmente se logran un alto grao de eficacia que sexa percibido como tal e poida, razoablemente, disuadir de futuras prácticas parecidas, son insuficientes para poder falar dunha xestión integral dos riscos.

Polo tanto, optar por unha metodoloxía de xestión de riscos que prevexa tanto o estudo concreto dos factores ou as causas que fan posible a súa materialización, así como unha revisión dos seus posibles efectos se estes se chegasen a materializar, axudará ás institucións públicas a entender a natureza e o comportamento destes, podendo así deseñar o seu propio plan de integridade.

Canto máis exhaustiva e adaptada ao propio contexto institucional sexa esta análise, de máis e mellor información se disporá para prever e planificar aquelas medidas

preventivas que actúen sobre cada un dos factores, reducindo así a probabilidade de que o dito risco chegue a producirse ou, cando menos, reducíndoo ata un nivel tolerable para a institución. Este limiar de aceptabilidade é o que se coñece como risco residual.

Falar de risco aceptable supón asumir que neste ámbito o risco cero non existe, máxime se temos en conta que sobre o risco institucional tamén inciden vulnerabilidades externas sobre as cales a organización non pode actuar directamente ao estar fóra do seu alcance.

En consecuencia, unha análise precisa dos posibles efectos dos riscos identificados permitirá ás institucións planificar a mellor resposta para que, en caso de que o risco se faga efectivo, poidan abordalos para, polo menos, atenuar a gravidade das súas consecuencias.

A día de hoxe a xestión de riscos xa está recoñecida como un instrumento de boa gobernanza; a súa implantación, non obstante, está aínda lonxe de ser unha realidade estendida no noso sector público no que se refire á prevención e a loita contra a corrupción.

Malia iso, non cabe dúbida de que debería selo, posto que o deber de erradicar as prácticas irregulares, fraudulentas ou corruptas incumbe a todas as institucións xa que, como outros riscos, poden afectar á capacidade dos poderes públicos de acadar os seus obxectivos e dar cumprimento ás súas finalidades públicas.

## 2 XESTIONAR OS RISCOS PARA A INTEGRIDADE INSTITUCIONAL

### 2.1 Liñas de actuación no sistema de integridade institucional

A prevención *stricto sensu*, como vimos ata agora, centrada en reducir a probabilidade e a gravidade de todas aquelas situacións que poñan en risco a integridade debería ser un dos eixes de actuación de calquera institución, pero non é o único. No modelo proposto pola Oficina Antifraude de Cataluña, denominado *Sistema de Integridade Institucional*, identifícanse outros dous eixes de actuación, cuxa xestión terá un grande impacto no nivel de integridade institucional e, polo tanto, deberán ser tomados en consideración.

Por un lado, a cultura ética organizativa da institución que guía e orienta a conduta de todas as persoas que nela prestan servizo, xa que, dalgún xeito, determina o nivel ético da institución e fixa, formal ou informalmente, aquilo que é tolerable e, con iso, o que non o é. E, por outro lado, a profesionalidade na xestión pública referida tanto á garantía de legalidade como á eficiencia en todo o funcionamento da organización (operatividade, procesos, etc.).

Estas tres liñas de traballo interactúan entre si de modo que todo aquilo que se fai, ou se *deixa de facer*, en cada unha delas impacta sobre o resto e, polo tanto, no funcionamento de toda a institución.

Feita esta aclaración, volvamos pór o foco na prevención e, de xeito específico, na metodoloxía para a xestión dos riscos proposta pola Oficina Antifraude de Cataluña.

Esta quere achegar unha visión integral dos riscos e facilitarles ás institucións públicas a planificación e posta en marcha de actuacións dirixidas a:

- reducir a probabilidade de que os riscos se materialicen, e
- minimizar as consecuencias se estes non se puidesen evitar.

## 2.2 Fases dun proceso integral de xestión de riscos

A primeira fase é a *identificación* dos potenciais riscos para a institución en que, tendo en conta o propio contexto institucional, se deberán examinar, describir, clasificar e, se é necesario, priorizar o conxunto de riscos que a institución tería que xestionar.

Gráfico 1. A xestión dos riscos para a integridade



Fonte: Oficina Antifraude de Cataluña. 2018b. Documentos de traballo núm. 2. O obxecto da prevención. Riscos para a integridade na contratación pública.

A segunda fase comprende tanto a *análise dos factores* que fan posible cada risco, como a *análise dos seus posibles efectos*. A primeira debería permitir entender o contexto, a natureza e as causas dos riscos identificados, así como valorar a incidencia de cada factor; a segunda axudará a prever as consecuencias se estes riscos chegasen a sucederse e a valoralas segundo a súa probabilidade e gravidade. O resultado dos dous procesos analíticos permitiralle á institución elaborar o seu propio mapa de riscos a partir dos cales poder levar a cabo un estudo sistemático e constante no tempo dos riscos identificados, así como propor as medidas ou actuacións máis eficaces para tratalos. É, polo tanto, moi importante que a análise sexa o máis exhaustiva, realista e rigorosa posible. Canto máis completos, detallados e específicos sexan os resultados da primeira e segunda fase, máis doado será elaborar o plan de actuación máis efectivo.

Sirva como exemplo, antes de avanzar na explicación das outras fases, a análise levada a cabo pola Dirección de Prevención da Oficina Antifraude de Cataluña sobre os *riscos para a integridade na contratación pública*<sup>1</sup>, que pon á disposición das institucións públicas

os resultados das dúas primeiras fases neste ámbito concreto. Na primeira, identifícanse as doce grandes áreas de risco, catro para cada unha das tres fases do procedemento de contratación, comúns a todas as entidades adxudicadoras. Na segunda propónse unha clasificación pragmática dos factores de risco que axuda a distinguir aqueles que dependen directamente da propia institución (factores institucionais) daqueles outros que lle son alleos (factores externos).

Os factores institucionais son aqueles que dependen do deseño e funcionamento de cada institución e sobre os cales estas teñen maior marxe de actuación. A Oficina Antifraude de Cataluña, no ámbito concreto da contratación pública, clasifícaos en:

- Factores xeradores, que son aqueles que xeran motivacións e oportunidades para o risco; estes dependen das persoas, os procedementos e a organización de cada institución e clasifícanse en:
  - *Factores de risco persoais*: relacionados coas características e motivacións dos individuos que participan na contratación pública dunha institución.
  - *Factores de risco organizativos*: derivan de como está organizada e cal é o funcionamento da institución. Adoitan ser decisións ou circunstancias organizativas que crean estímulos ou oportunidades de riscos para a integridade.
  - *Factores de risco procedementais*: relacionados con como se xestiona un procedemento de contratación en concreto.
- Factores potenciadores, entendidos como elementos ou circunstancias que incrementan a probabilidade de que se cheguen a aproveitar as oportunidades anteriores como, por exemplo, a percepción da falta de mecanismos de detección ou de sanción efectivos.
- Factores perpetuadores, que facilitan, unha vez que se produciu unha práctica irregular, fraudulenta ou corrupta, que esta poida repetirse ata o punto de chegar a normalizarse nunha institución.

Son factores externos aqueles que crean estímulos, oportunidades ou circunstancias que incrementan a probabilidade dos riscos para a integridade na contratación das institucións públicas, pero sobre os cales estas teñen pouca ou nula marxe de actuación.

Malia que a variedade de factores que fan posible un risco é múltiple e, como vimos, poden ser internos ou vir de fóra da institución, a proposta que a Oficina Antifraude de Cataluña fai ás institucións públicas céntrase no tratamento dos factores institucionais<sup>2</sup>.

Seguindo co proceso de xestión dos riscos para a integridade, o terceiro paso é a *avaliación dos riscos*. Aquí, como xa adiantamos unhas liñas máis arriba, as institucións deberán revisar, en primeiro lugar, as medidas preventivas e continxentes xa existentes, e, a partir da súa valoración en termos de eficacia e en relación coa previsión do risco residual que resultará da súa aplicación, deseñar as actuacións preventivas complementarias máis idóneas para reducir a probabilidade de que os riscos se materialicen, por un lado, e as medidas continxentes para responder e minimizar os efectos en caso de que se fixesen efectivos, por outro.

A cuarta fase é a de *tratamento* e concrétese nun plan de integridade, que é o resultado das fases anteriores e comprende tanto o plan de prevención como o plan de continxencia.

En canto ao plan de prevención, a xeito de exemplo, podería incluír medidas de transparencia, de revisión de procesos e sistemas de traballo, de mellora da coordinación das unidades administrativas, de revisión de políticas de xestión de recursos humanos e de xestión dos conflitos de interese, etc.

No plan de continxencia, polo seu lado, poderían incluírse medidas de detección (creación de canles de denuncia, sistemas automatizados de alerta...), pero tamén protocolos para investigar os indicios ou os feitos detectados e darlles resposta (incoación de expedientes de revisión ou disciplinarios, traslados dos feitos á Fiscalía ou outros entes competentes) ou medidas de comunicación para recuperar a confianza dos operadores económicos, entre outras.

A última fase, unha vez identificados, analizados e avaliados os riscos, así como planificadas as medidas preventivas e continxentes, é deseñar e levar a cabo o *seguimento* da implantación do plan de integridade.

A representación deste proceso mediante un ciclo é xustamente para pór de relevo a idea de que o final deste dá pé ao inicio dun novo, podéndose abordar novos riscos ou outros que, nunha primeira volta, non foron priorizados. Neste sentido fórmase como un proceso cíclico e constante no tempo que deba inserirse nos procesos organizativos de cada institución para aproveitar os seus resultados e retroalimentarse, pola súa vez, da experiencia obtida noutros ámbitos de xestión.

Unha vez definida a noción de risco e explicada a metodoloxía para a súa xestión, vexamos de xeito máis concreto un risco que adoita ser transversal en moitos ámbitos da xestión pública: *non detectar os conflitos de interese dos servidores públicos que participan directa ou indirectamente na toma de decisións.*

### 3 A XESTIÓN DOS CONFLICTOS DE INTERESE

A presenza dos conflitos de interese nos procesos decisorios en que interveñen servidores públicos pode condicionar non só a imparcialidade necesaria para actuar con obxectividade na consecución do interese xeral, senón tamén a percepción que ten a cidadanía de como funcionan os poderes públicos e, polo tanto, incidir na necesaria confianza nas institucións.

De acordo co *Diccionario de la Real Academia Española*, a imparcialidade é a falta de designio anticipado ou de prevención en favor ou en contra de alguén ou algo, que permite xulgar ou proceder con rectitude. É, polo tanto, un estado mental, unha condición necesaria e previa para a obxectividade. En cambio, a obxectividade supón ter tido en conta todos os elementos en xogo e telos ponderado axeitadamente, independentemente da propia forma de pensar ou sentir.

Tendo en conta o risco para a integridade que supoñen este tipo de situacións, é indiscutible a necesaria xestión que desde as institucións públicas debería levarse a cabo.

Pero para abordar a súa xestión, é necesario precisar antes a súa definición. A Oficina Antifraude de Cataluña entende que unha persoa se atopa nunha situación de conflito de interese cando

- debe exercer o seu xuízo ou discernimento profesional (valorar unha oferta nunha licitación, ofrecer un diagnóstico médico, avaliar un exame, etc.)
- para -ou en nome de- outra persoa (un paciente, un cliente, un estudante, un cidadán ou colectivo, ou ben unha institución pública) que lexitimamente confía no seu xuízo,
- e ten un interese particular (persoal ou profesional)
- que podería interferir no axeitado exercicio da súa responsabilidade profesional.

Os conflitos de interese son situacións circunstanciais que poden sucederse no exercicio da maioría de funcións. No seu exercicio profesional, calquera persoa pode atoparse, nun momento determinado, nunha situación onde concorra un interese particular que puidese chegar a influír no seu deber profesional, pondo en risco a súa imparcialidade e obxectividade.

### 3.1 Conflito de interese real, potencial e aparente

Clarificado o concepto de conflito de interese, vexamos a súa tipoloxía. A Oficina Antifraude de Cataluña no seu estudo sobre *La gestión de los conflictos de interés en el sector público de Cataluña*<sup>3</sup> distingue entre os conflitos de interese real, potencial e aparente.

O conflito de interese é *real* se a persoa ten un interese particular en relación cun determinado xuízo ou discernimento profesional e se atopa xa nunha situación en que ten a obriga de ofrecer este xuízo. Os conflitos de interese reais son, polo tanto, riscos actuais. Un exemplo deste tipo sería o dun servidor público que foi nomeado membro dunha mesa de contratación pública e unha das empresas licitadoras que finalmente presenta unha oferta é precisamente a empresa onde traballa a súa muller.

Un conflito de interese é *potencial* se a persoa ten un interese particular que podería influír no momento de emitir un xuízo profesional, pero aínda non se atopa nunha situación en que teña que ofrecelo. Polo tanto, a dificultade neste caso radica xustamente en identificar un risco en potencia, un risco que podería producirse, ou non, no futuro. Sirva como exemplo aquí o caso dunha enxeñeira especializada en tecnoloxías da información e a comunicación (TIC) que acaba de gañar nun concurso de méritos a praza de xefa de sistemas de información e comunicación dunha universidade pública e está a punto de tomar posesión do cargo. Entre as funcións deste novo posto de traballo está a de presidir a mesa de contratación permanente de bens e servizos TIC desta universidade. O seu marido é socio dunha empresa de consultoría tecnolóxica. Actualmente, esta empresa non ten ningún contrato vixente coa universidade pública en cuestión e tampouco hai en curso ningunha licitación á cal se tivese presentado. Polo tanto, cando a enxeñeira toma posesión do cargo non ten ningún conflito de interese real, porque nese momento non se atopa en situación de ter que ofrecer o seu discernimento profesional. Pero, dadas as funcións que desempeñará neste novo cargo, si ten un interese particular que, no futuro, podería interferir.



Por último, un conflito de interese é *aparente* cando a persoa non ten un conflito de interese –nin real, nin potencial–, pero alguén podería chegar a inferir razoablemente, aínda que fose de forma tentativa, que si o ten. Por exemplo, a adxudicación dun contrato público a unha empresa cuxo representante legal ten casualmente os mesmos apelidos que o titular do órgano de contratación e, non obstante, non teñen ningunha relación familiar, nin sequera se coñecen. En casos como este a transparencia é sempre unha boa aliada e a situación resolveríase simplemente ofrecendo toda a información necesaria que demostre a ausencia de conflito de interese, nin real nin potencial. Polo tanto, nas situacións de conflito de interese aparente, aínda que non exista o risco –nin actual, nin futuro– de desviar un xuízo profesional en favor dun interese particular, porque este realmente non existe, o que seguro si está en risco é a reputación da institución se non se xestionan axeitadamente.

### 3.2 O conflito de interese non é un acto de corrupción senón unha situación de risco

Revisada a noción de conflitos de interese, podemos determinar que a existencia destes é unha situación de risco de corrupción e non un acto de corrupción propiamente, entendida como o abuso da posición pública en beneficio privado. A seguinte táboa pretende clarificar esta idea, mostrando as diferenzas entre as dúas situacións.

Táboa 1. Diferenzas entre conflito de interese e corrupción

	<i>Conflitos de interese</i>	<i>Corrupción</i>
Que é?	Unha <i>situación</i> en que se debe tomar unha decisión pública (ou se podería ter que tomar no futuro)	Unha <i>acción</i> (ou omisión) voluntaria
Por que se produce?	Porque hai un <i>interese particular</i> (lexítimo)	Para obter un <i>beneficio</i> particular ilexítimo
Que resultado comporta?	Unha tendencia ou risco de nesgo no xuízo profesional	Unha decisión nesgada (produto do abuso da posición pública)

Fonte: Oficina Antifraude de Cataluña. 2016. *La gestión de los conflictos de interés en el sector público de Cataluña*.

Este risco, na procura do obxectivo de garantir a máxima integridade na xestión pública dunha institución, deberá xestionarse axeitadamente de maneira que poida asegurarse a imparcialidade dos servidores públicos, necesaria para actuar con obxectividade na consecución do interese xeral, co fin de que se eviten, ou polo menos se reduzan ao

mínimo, as posibles influencias de intereses particulares no exercicio público profesional que, como xa vimos, axudará a preservar a confianza cidadá na institución.

Se todas as situacións de conflito de interese (reais, potenciais e aparentes) se identifican e tratan convenientemente, redúcese a probabilidade de que se produzan actos de corrupción. Neste sentido, procede facer fincapé en como esta relación causal pon de manifesto outra precisión importante desde o punto de vista da prevención, e é que a deficiente xestión dos conflitos de interese constitúe un factor xerador do risco citado anteriormente: *non detectar os conflitos de interese dos servidores públicos que participan directa ou indirectamente na toma de decisións*, aumentando consecuentemente a probabilidade de que as decisións e os xuízos profesionais poidan desviarse a favor dun interese particular.

### 3.3 Ferramentas de xestión dos conflitos de interese

O catálogo de ferramentas preventivas proposto pola Oficina Antifraude de Cataluña divídese en tres grandes grupos segundo o obxectivo que perseguen dentro do paradigma da prevención.

As ferramentas de detección de conflitos de interese, en primeiro lugar, permiten identificar intereses particulares que, de xeito efectivo, potencial ou aparente, están en conflito co deber profesional.

A máis coñecida é a *declaración de intereses*, pero existen outras como a formación ou sensibilización deseñadas con miras a clarificar o que é un conflito de interese e como pode xestionarse; o asesoramento dos servidores cando, no exercicio das súas funcións públicas, lles xurdan dilemas sobre como actuar en situacións específicas; as medidas de transparencia e publicidade; e as ferramentas de detección de intereses precargo que, antes da toma de posesión, permitan, para determinados perfís ou colectivos de especial risco, a detección de intereses que potencialmente poderían situar a persoa nun escenario como os anteriormente descritos.

As ferramentas de xestión actívanse unha vez detectados os intereses particulares e ofrecen dúas alternativas para reconducir estas situacións de risco: eliminar o interese que orixina a situación de conflito de interese, cando sexa posible, ou evitar a influencia deste interese sobre o xuízo profesional cando se trata de intereses que non se poden eliminar, como acontece coas relacións persoais e profesionais. A abstención, por exemplo, sería útil no caso dos conflitos de interese reais xa que evita a posible influencia; pero existen outras: como o control de segundas ocupacións; as políticas de regalos; ou o control de intereses postcargos.

Finalmente, a prevención debe contemplar tamén ferramentas para garantir a eficacia das anteriores (detección e xestión) mediante mecanismos que permitan: a) comunicar eventuais incumprimentos (procedemento de recusación ante a falta de abstención, órganos de control, canles internas de alerta, réxime de recursos, caixas de correo de queixas cidadás); b) a sanción e, se é o caso, o resarcimento; e c) reparar

lesións á confianza pública (transparencia, publicidade das sancións, revisión de oficio, rendición de contas, revisión organizativa de procesos e sistemas de traballo).

## **4 UNHA APOSTA POLA XESTIÓN DOS RISCOS PARA A INTEGRIDADE**

A Oficina Antifraude de Cataluña desde a súa vertente preventiva, tal como se pretendeu expor neste artigo, aposta por unha prevención da corrupción centrada na xestión dos riscos; unha xestión cunha clara orientación cara á necesaria garantía de integridade das institucións públicas en favor do interese xeral e a confianza cidadá.

Tendo en conta que os riscos para a integridade son inherentes ao exercicio de calquera función pública e que estes non poden delegarse como si pasa con outro tipo de riscos, as institucións públicas deben asumir o compromiso da súa xestión; pola contra, estas poderían verse forzadas a unha actuación reactiva ante os efectos que ese risco xeraría se chegase a producirse.

Dito isto, traballar preventivamente sobre o propio contexto institucional e á vista das vulnerabilidades propias facilitará un maior e mellor coñecemento da natureza e dinámicas dos riscos identificados, podendo avanzarse e planificar as actuacións que fagan a institución máis resistente fronte aos seus posibles efectos. Funcionar improvisadamente a partir da continxencia unicamente axudaría a mitigar, no mellor dos casos, os efectos das prácticas contrarias á integridade, pero en ningún caso se terían sentado as bases para evitar que se reproduzan no futuro.

Por todo iso, a Oficina Antifraude de Cataluña propón un proceso de xestión de riscos integral que, baseado na identificación, análise e avaliación dos propios riscos, contemple tanto o deseño e planificación de medidas preventivas como a preparación da resposta máis axeitada en caso de que o risco se materialice, ben porque as primeiras resulten insuficientes ou fracasen, ou ben porque o dano se produza como resultado de vulnerabilidades externas á institución e, polo tanto, suceda á marxe da súa xestión.

En canto ás situacións de conflitos de interese, é preciso aceptar que calquera persoa servidora pública, no exercicio das súas funcións, podería ver como un interese privado lexítimo podería chegar a entrar en conflito cun correcto desempeño do seu deber profesional, pondo en risco a garantía da necesaria obxectividade na consecución do interese xeral.

Tomar conciencia diso e de como este tipo de situacións, malia que non se deben entender como actos de corrupción propiamente, son situacións de risco e, se non se xestionan axeitamente, poden chegar a debilitar a integridade, así como impactar na reputación da institución, son razóns suficientes para facer unha abordaxe preventiva e aplicar as medidas máis adecuadas para a súa xestión, segundo sexa o caso.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Oficina Antifraude de Cataluña. 2016. *La gestión de los conflictos de interés en el sector público de Cataluña. Colección Testimonis Parlamentaris, 39*. Barcelona: Parlamento de Cataluña e Oficina Antifraude de Cataluña.
- Oficina Antifraude de Cataluña. 2018a. *Guía para la integridad en la contratación pública*. Barcelona: Oficina Antifraude de Cataluña. Disponible en: <https://guies.antifrau.cat/es/guia-integritat-contractacio-publica>.
- Oficina Antifraude de Cataluña. 2018b. *Documentos de trabajo núm. 2. El objeto de la prevención. Riesgos para la integridad en la contratación pública*. Barcelona: Oficina Antifraude de Cataluña.
- Oficina Antifraude de Cataluña. 2018c. *Documentos de trabajo núm. 3. Identificación de riesgos 12 áreas de riesgos de irregularidades, fraude o corrupción que evaluar*. Barcelona: Oficina Antifraude de Cataluña.
- Oficina Antifraude de Cataluña. 2018d. *Documentos de trabajo núm. 4. El análisis de los riesgos, factores y efectos de los riesgos y mapas para facilitar el análisis*. Barcelona: Oficina Antifraude de Cataluña.

---

### NOTAS

- 1 Poden consultarse todos os resultados do proxecto *Riesgos para la integridad en la contratación pública* (Oficina Antifraude de Cataluña, 2018b, 2018c e 2018d).
- 2 Oficina Antifraude de Cataluña, 2018a.
- 3 Oficina Antifraude de Cataluña, 2016.