



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



ÒSCAR ROCA SAFONT

Director de Prevención de la Oficina Antifraude de Cataluña
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 Una aproximación a la prevención de la corrupción. 2 Gestionar los riesgos para la integridad institucional. 2.1 Líneas de actuación en el sistema de integridad institucional. 2.2 Fases de un proceso integral de gestión de riesgos . 3 La gestión de los conflictos de interés. 3.1 Conflicto de interés real, potencial y aparente. 3.2 El conflicto de interés no es un acto de corrupción sino una situación de riesgo. 3.3 Herramientas de gestión de los conflictos de interés. 4 Una apuesta por la gestión de los riesgos para la integridad. 5 Bibliografía.

1 UNA APROXIMACIÓN A LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, firmada el año 2003 en Nueva York y ratificada por España el 19 de Julio de 2006 contenía ya el mandato que exhortaba a los estados miembros a *establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción*.

La Oficina Antifraude de Cataluña, a los efectos de su actividad preventiva, asume la definición del concepto de corrupción pública como cualquier abuso, por parte de un servidor público, de su posición institucional para obtener un beneficio privado extra-posicional.

A la vista de esta noción de corrupción, si se quiere llevar a cabo un trabajo esencialmente preventivo, es necesario asumir que allí dónde pueda disponerse de recursos públicos, así como de capacidad para decidir sobre ellos, el riesgo de que alguien abuse de su puesto para beneficiarse él mismo o a un tercero, existe.

Más allá de las situaciones que estrictamente encajarían con la definición de *corrupción pública*, la Oficina Antifraude de Cataluña opta por poner el foco en la garantía de una integridad institucional máxima y, en este sentido, engloba todos los riesgos que la harían peligrar y que, por tanto, son necesarios gestionar bajo la expresión riesgos para la integridad.

¿Pero qué entendemos por integridad? Las instituciones que generan confianza sólo pueden ser aquellas que actúan de manera coherente y consistente con las finalidades y los valores que justificaron su creación. Dicha sintonía es lo que se conoce como integridad y es directamente proporcional a la capacidad de las personas que trabajan en la organización (o que colaboran con ella) de hacerlo, no sólo con estricta sujeción al ordenamiento jurídico, sino también de acuerdo con los valores del servicio y la ética pública.

La prevención de la corrupción cobra entonces, un especial sentido cuando se plantea en torno al riesgo, entendido como la posibilidad de daño o efecto negativo para la integridad de la institución en detrimento del correcto cumplimiento de sus finalidades públicas.

Dicho riesgo vendrá determinado por vulnerabilidades, internas o externas a la organización, que es preciso identificar, analizar y evaluar para poder determinar el nivel de resistencia institucional frente a estas y poder planificar las actuaciones necesarias para tratarlas o para responder al daño ocasionado.

La mera consciencia del riesgo puede resultar insuficiente para actuar. La adopción de medidas, aunque sea con la mejor de las intenciones, sin haber previamente identificado, analizado y evaluado de forma sistemática los riesgos, fácilmente puede conducirnos a centrar nuestra atención exclusivamente en lo que más suele preocupar: los daños a la institución y a la sociedad.

Esta manera de proceder supone adoptar fundamentalmente medidas contingentes, centradas en la detección y la respuesta a riesgos ya materializados. Nos olvidamos, así, que las medidas realmente preventivas requieren de un conocimiento previo, cuanto más exhaustivo mejor, de las vulnerabilidades a las que nos enfrentamos.

Sin duda, las medidas orientadas a la detección y respuesta son necesarias, pero centrarse exclusivamente en ellas nos impide hacer un abordaje preventivo de los riesgos para la integridad institucional. Si bien hay que reconocerle a este tipo de actuaciones cierto alcance preventivo, especialmente si logran un alto grado de eficacia que sea percibido como tal y pueda, razonablemente, disuadir de futuras prácticas parecidas, son insuficientes para poder hablar de una gestión integral de los riesgos.

Por lo tanto, optar por una metodología de gestión de riesgos que prevea tanto el estudio concreto de los factores o las causas que hacen posible su materialización, así

como una revisión de sus posibles efectos si estos se llegasen a materializar, ayudará a las instituciones públicas a entender la naturaleza y el comportamiento de los mismos, pudiendo así diseñar su propio plan de integridad.

Cuanto más exhaustivo y adaptado al propio contexto institucional sea este análisis, de más y mejor información se dispondrá para prever y planificar aquellas medidas preventivas que actúen sobre cada uno de los factores, reduciendo así la probabilidad de que dicho riesgo llegue a producirse o, cuando menos, reduciéndolo hasta un nivel tolerable para la institución. Este umbral de aceptabilidad es lo que se conoce como riesgo residual.

Hablar de riesgo aceptable supone asumir que en este ámbito el riesgo cero no existe, máxime si tenemos en cuenta que sobre el riesgo institucional también inciden vulnerabilidades externas sobre las cuales la organización no puede actuar directamente al estar fuera de su alcance.

En consecuencia, un análisis preciso de los posibles efectos de los riesgos identificados permitirá a las instituciones planificar la mejor respuesta para que, en caso de que el riesgo se haga efectivo puedan abordarlos para, por lo menos, atenuar la gravedad de sus consecuencias.

A día de hoy la gestión de riesgos ya está reconocida como un instrumento de buena gobernanza; su implantación, sin embargo, está todavía lejos de ser una realidad extendida en nuestro sector público en lo que se refiere a la prevención y la lucha contra la corrupción.

Pese a ello, no cabe duda que debería serlo puesto que el deber de erradicar las prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas incumbe a todas las instituciones ya que, como otros riesgos, pueden afectar a la capacidad de los poderes públicos de alcanzar sus objetivos y dar cumplimiento a sus finalidades públicas.

2 GESTIONAR LOS RIESGOS PARA LA INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

2.1 Líneas de actuación en el sistema de integridad institucional

La prevención *stricto sensu*, como hemos visto hasta ahora, centrada en reducir la probabilidad y la gravedad de todas aquellas situaciones que pongan en riesgo la integridad debería ser uno de los ejes de actuación de cualquier institución. Pero no es el único, en el modelo propuesto por la Oficina Antifraude de Cataluña, denominado *sistema de integridad institucional*, se identifican otros dos ejes de actuación, la gestión de los cuáles tendrá un gran impacto en el nivel integridad institucional y por lo tanto deberán ser tomados en consideración.

Por un lado, la cultura ética organizativa de la institución que guía y orienta la conducta de todas las personas que en ella prestan servicio ya que, de alguna manera, determina

el nivel ético de la institución y fija, formal o informalmente, aquello que es tolerable y, con ello, lo que no lo es. Y, por otro lado, la profesionalidad en la gestión pública referida tanto a la garantía de legalidad, como a la eficiencia en todo el funcionamiento de la organización (operatividad, procesos, etc.).

Estas tres líneas de trabajo interactúan entre sí de modo que todo aquello que se hace, o se *deja de hacer*, en cada una de ellas impacta sobre el resto y, por tanto, en el funcionamiento de toda la institución.

Hecha esta aclaración, volvamos a poner el foco en la prevención y, de manera específica, en la metodología para la gestión de los riesgos propuesta por la Oficina Antifraude de Cataluña. Esta quiere aportar una visión integral de los riesgos y facilitar a las instituciones públicas la planificación y puesta en marcha de actuaciones dirigidas a:

- reducir la probabilidad de que los riesgos se materialicen, y
- minimizar las consecuencias si estos no pudieran evitarse.

2.2 Fases de un proceso integral de gestión de riesgos

La primera fase es la *identificación* de los potenciales riesgos para la institución en la que, teniendo en cuenta el propio contexto institucional, se deberán examinar, describir, clasificar y, si es necesario, priorizar el conjunto de riesgos que la institución tendría que gestionar.

Gráfico1. La gestión de los riesgos para la integridad



Fuente: Oficina Antifraude de Cataluña. 2018b. Documentos de trabajo núm. 2. El objeto de la prevención. Riesgos para la integridad en la contratación pública.

La segunda fase comprende tanto el *análisis de los factores* que hacen posible cada riesgo, como el *análisis de sus posibles efectos*. El primero debería permitir entender el contexto, la naturaleza y las causas de los riesgos identificados, así como valorar la incidencia de cada factor; el segundo ayudará a prever las consecuencias si estos riesgos

llegasen a sucederse y a valorarlas según su probabilidad y gravedad. El resultado de ambos procesos analíticos permitirá a la institución elaborar su propio mapa de riesgos a partir del cual poder llevar a cabo un estudio sistemático y constante en el tiempo de los riesgos identificados, así como plantear las medidas o actuaciones más eficaces para tratarlos. Es, por tanto, muy importante que el análisis sea lo más exhaustivo, realista y riguroso posible. Cuanto más completos, detallados y específicos sean los resultados de la primera y segunda fase, más fácil será elaborar el plan de actuación más efectivo.

Sirva como ejemplo, antes de avanzar en la explicación de las otras fases, el análisis llevado a cabo por la Dirección de Prevención de la Oficina Antifraude de Cataluña sobre los *riesgos para la integridad en la contratación pública*¹, que pone a disposición de las instituciones públicas los resultados de las dos primeras fases en este ámbito concreto. En la primera, se identifican las doce grandes áreas de riesgo, cuatro para cada una de las tres fases del procedimiento de contratación, comunes a todas las entidades adjudicadoras. En la segunda se propone una clasificación pragmática de los factores de riesgo que ayuda a distinguir aquellos que dependen directamente de la propia institución (factores institucionales) de aquellos otros que le son ajenos (factores externos).

Los factores institucionales son aquellos que dependen del diseño y funcionamiento de cada institución y sobre los cuáles estas tienen mayor margen de actuación. La Oficina Antifraude de Cataluña, en el ámbito concreto de la contratación pública, los clasifica en:

- Factores generadores, que son aquellos que generan motivaciones y oportunidades para el riesgo; estos dependen de las personas, los procedimientos y la organización de cada institución y se clasifican en:
 - *Factores de riesgo personales*: relacionados con las características y motivaciones de los individuos que participan en la contratación pública de una institución.
 - *Factores de riesgo organizativos*: derivan de cómo está organizada y cuál es el funcionamiento de la institución. Suelen ser decisiones o circunstancias organizativas que crean estímulos u oportunidades de riesgos para la integridad.
 - *Factores de riesgo procedimentales*: relacionados con cómo se gestiona un procedimiento de contratación en concreto.
- Factores potenciadores, entendidos como elementos o circunstancias que incrementan la probabilidad de que se lleguen a aprovechar las oportunidades anteriores como, por ejemplo, la percepción de la falta de mecanismos de detección o de sanción efectivos.
- Factores perpetuadores, que facilitan, una vez que se ha producido una práctica irregular, fraudulenta o corrupta, que esta pueda repetirse hasta el punto de llegar a normalizarse en una institución.

Son factores externos aquellos que crean estímulos, oportunidades o circunstancias que incrementan la probabilidad de los riesgos para la integridad en la contratación de las instituciones públicas, pero sobre los cuales estas tienen poco o nulo margen de actuación.

Si bien la variedad de factores que hacen posible un riesgo es múltiple y, cómo hemos visto pueden ser internos o venir de fuera de la institución, la propuesta que la Oficina Antifraude de Cataluña hace a las instituciones públicas se centra en el tratamiento de los factores institucionales².

Siguiendo con el proceso de gestión de los riesgos para la integridad, el tercer paso es la *evaluación de los riesgos*. Aquí, como ya hemos adelantado unas líneas más arriba, las instituciones deberán revisar, en primer lugar, las medidas preventivas y contingentes ya existentes, y, partir de su valoración en términos de eficacia y en relación a la previsión del riesgo residual que resultará de su aplicación, diseñar las actuaciones preventivas complementarias más idóneas para reducir la probabilidad de que los riesgos se materialicen, por un lado, y las medidas contingentes para responder y minimizar los efectos en caso de que se hicieran efectivos, por otro.

La cuarta fase es la de *tratamiento* y se concreta en un plan de integridad, que es el resultado de las fases anteriores y comprende tanto el plan de prevención como el plan de contingencia.

En cuanto al plan de prevención, a modo de ejemplo, podría incluir medidas de transparencia, de revisión de procesos y sistemas de trabajo, de mejora de la coordinación de las unidades administrativas, de revisión de políticas de gestión de recursos humanos y de gestión de los conflictos de interés, etc.

En el plan de contingencia, por su lado, podrían incluirse medidas de detección (creación de canales de denuncia, sistemas automatizados de alerta...) pero también protocolos para investigar los indicios o los hechos detectados y darles respuesta (incoación de expedientes de revisión o disciplinarios, traslados de los hechos a la Fiscalía u otros entes competentes) o medidas de comunicación para recuperar la confianza de los operadores económicos, entre otras.

La última fase, una vez identificados, analizados y evaluados los riesgos, así como planificadas las medidas preventivas y contingentes, es diseñar y llevar a cabo el *seguimiento* de la implantación del plan de integridad.

La representación de este proceso mediante un ciclo es justamente para poner de relieve la idea de que el final de este da pie al inicio de uno nuevo, pudiéndose abordar nuevos riesgos u otros que, en una primera vuelta, no fueron priorizados. En este sentido se plantea como un proceso cíclico y constante en el tiempo que debiera inserirse en los procesos organizativos de cada institución para aprovechar sus resultados y retroalimentarse, a su vez, de la experiencia obtenida en otros ámbitos de gestión.

Una vez definida la noción de riesgo y explicada la metodología para su gestión, veamos de manera más concreta, un riesgo que acostumbra a ser transversal en muchos ámbitos de la gestión pública: *no detectar los conflictos de interés de los servidores públicos que participan directa o indirectamente en la toma de decisiones*.

3 LA GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERÉS

La presencia de los conflictos de interés en los procesos decisorios en los que intervienen servidores públicos puede condicionar, no sólo la imparcialidad necesaria para actuar con objetividad en la consecución del interés general, sino también la percepción que tiene la ciudadanía de la forma cómo funcionan los poderes públicos y, por tanto, incidir en la necesaria confianza en las instituciones.

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española la imparcialidad es la falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud. Es, por lo tanto, un estado mental, una condición necesaria y previa para la objetividad. En cambio, la objetividad supone haber tenido en cuenta todos los elementos en juego y haberlos ponderado adecuadamente, independientemente de la propia forma de pensar o sentir.

Teniendo en cuenta el riesgo para la integridad que suponen este tipo de situaciones, es indiscutible la necesaria gestión que desde las instituciones públicas debería llevarse a cabo.

Pero para abordar su gestión, es necesario precisar antes su definición. La Oficina Antifraude de Cataluña entiende que una persona se encuentra en una situación de conflicto de interés cuando:

- debe ejercer su juicio o discernimiento profesional (valorar una oferta en una licitación, ofrecer un diagnóstico médico, evaluar un examen, etc.)
- para -o en nombre de- otra persona (un paciente, un cliente, un estudiante, un ciudadano o colectivo, o bien una institución pública) que legítimamente confía en su juicio,
- y tiene un interés particular (personal o profesional)
- que podría interferir en el adecuado ejercicio de su responsabilidad profesional.

Los conflictos de interés son situaciones circunstanciales que pueden sucederse en el ejercicio de la mayoría de funciones. En su ejercicio profesional, cualquier persona puede hallarse, en un momento determinado, en una situación donde concurra un interés particular que pudiera llegar a influir en su deber profesional, poniendo en riesgo su imparcialidad y objetividad.

3.1 Conflicto de interés real, potencial y aparente

Clarificado el concepto de conflicto de interés, veamos la tipología de estos. La Oficina Antifraude de Cataluña en su estudio sobre la *Gestión de los conflictos de interés en el sector público de Cataluña*³ distingue entre los conflictos de interés real, potencial y aparente.

El conflicto de interés es *real* si la persona tiene un interés particular en relación con un determinado juicio o discernimiento profesional y se encuentra ya en una situación en la que tiene la obligación de ofrecer este juicio. Los conflictos de interés reales son, por lo tanto, riesgos actuales. Un ejemplo de este tipo sería el de un servidor público que ha sido nombrado miembro de una mesa de contratación pública y una de las

empresas licitadoras que finalmente presenta una oferta es precisamente la empresa donde trabaja su mujer.

Un conflicto de interés es *potencial* si la persona tiene un interés particular que podría influir en el momento de emitir un juicio profesional, pero todavía no se encuentra en una situación en la que tenga que ofrecerlo. Por lo tanto, la dificultad en este caso radica justamente en identificar un riesgo en potencia, un riesgo que podría producirse, o no, en el futuro. Sirva como ejemplo aquí el caso de una ingeniera especializada en tecnologías de la información y la comunicación (TIC) acaba de ganar en un concurso de méritos la plaza de jefa de sistemas de información y comunicación de una universidad pública y está a punto de tomar posesión del cargo. Entre las funciones de este nuevo puesto de trabajo está la de presidir la mesa de contratación permanente de bienes y servicios TIC de esta universidad. Su marido es socio de una empresa de consultoría tecnológica. Actualmente, esta empresa no tiene ningún contrato vigente con la universidad pública en cuestión y tampoco hay en curso ninguna licitación a la que se haya presentado. Por lo tanto, cuando la ingeniera toma posesión del cargo no tiene ningún conflicto de interés real, porque en ese momento no se encuentra en situación de tener que ofrecer su discernimiento profesional. Pero dadas las funciones que desempeñará en este nuevo cargo, sí tiene un interés particular que, en el futuro, podría interferir.

Por último, un conflicto de interés es *aparente* cuando la persona no tiene un conflicto de interés –ni real, ni potencial–, pero alguien podría llegar a inferir razonablemente, aunque fuera de manera tentativa, que sí lo tiene. Por ejemplo, la adjudicación de un contrato público a una empresa cuyo representante legal tiene casualmente los mismos apellidos que el titular del órgano de contratación y, sin embargo, no tienen ninguna relación familiar, ni siquiera se conocen. En casos como este la transparencia es siempre una buena aliada y la situación se resolvería simplemente ofreciendo toda la información necesaria que demuestre la ausencia de conflicto de interés, ni real ni potencial. Por lo tanto, en las situaciones de conflicto de interés aparente, aunque no exista el riesgo –ni actual, ni futuro– de desviar un juicio profesional en favor de un interés particular, porque este realmente no existe, lo que seguro sí está en riesgo es la reputación de la institución si no se gestionan adecuadamente.

3.2 El conflicto de interés no es un acto de corrupción sino una situación de riesgo

Revisada la noción de conflicto de interés podemos determinar que la existencia de estos son una situación de riesgo de corrupción y no un acto de corrupción propiamente, entendida como el abuso de la posición pública en beneficio privado. La siguiente tabla pretende clarificar esta idea, mostrando las diferencias entre ambas situaciones.

Tabla 1. Diferencias entre conflicto de interés y corrupción

	<i>Conflictos de interés</i>	<i>Corrupción</i>
¿Qué es?	Una situación en la que debe tomarse una decisión pública (o se podría tener que tomar en el futuro)	Una acción (u omisión) voluntaria
¿Por qué se produce?	Porque hay un interés particular (legítimo)	Para obtener un beneficio particular ilegítimo
¿Qué resultado comporta?	Una tendencia o riesgo de sesgo en el juicio profesional	Una decisión sesgada (producto del abuso de la posición pública)

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

Este riesgo, en aras al objetivo de garantizar la máxima integridad en la gestión pública de una institución, deberá gestionarse adecuadamente de manera que pueda asegurarse la imparcialidad de los servidores públicos, necesaria para actuar con objetividad en la consecución del interés general, a fin de que se eviten, o por lo menos se reduzcan al mínimo, las posibles influencias de intereses particulares en el ejercicio público profesional que, como ya hemos visto, ayudará a preservar la confianza ciudadana en la institución.

Si todas las situaciones de conflicto de interés (reales, potenciales y aparentes) se identifican y tratan convenientemente, se reduce la probabilidad de que se produzcan actos de corrupción. En este sentido, procede hacer hincapié en cómo esta relación causal pone de manifiesto otra precisión importante desde el punto de vista de la prevención, y es que la deficiente gestión de los conflictos de interés constituye un factor generador del riesgo citado anteriormente: *no detectar los conflictos de interés de los servidores públicos que participan directa o indirectamente en la toma de decisiones*, aumentando consecuentemente la probabilidad de que las decisiones y los juicios profesionales puedan desviarse a favor de un interés particular.

3.3 Herramientas de gestión de los conflictos de interés

El catálogo de herramientas preventivas propuesto por la Oficina Antifraude de Cataluña se divide en tres grandes grupos según el objetivo que persiguen dentro del paradigma de la prevención.

Las herramientas de detección de conflictos de interés, en primer lugar, permiten identificar intereses particulares que, de manera efectiva, potencial o aparente, están en conflicto con el deber profesional.

La más conocida es la *declaración de intereses*, pero existen otras como la formación o sensibilización diseñadas con miras a clarificar qué es un conflicto de interés y cómo puede gestionarse; el asesoramiento de los servidores cuando, en el ejercicio de sus funciones públicas, les surjan dilemas sobre cómo actuar en situaciones específicas; las medidas de transparencia y publicidad; y las herramientas de detección de intereses precargo que, antes de la toma de posesión, permitan, para determinados perfiles o colectivos de especial riesgo, la detección de intereses que potencialmente podrían situar a la persona en un escenario como los anteriormente descritos.

Las herramientas de gestión se activan una vez detectados los intereses particulares y ofrecen dos alternativas para reconducir estas situaciones de riesgo: eliminar el interés que origina la situación de conflicto de interés, cuando sea posible, o evitar la influencia de este interés sobre el juicio profesional cuando se trata de intereses que no se pueden eliminar, como ocurre con las relaciones personales y profesionales. La abstención, por ejemplo, sería útil en el caso de los conflictos de interés reales ya que evita la posible influencia; pero existen otras: como el control de segundas ocupaciones; las políticas de regalos; o el control de intereses post-cargo.

Finalmente, la prevención debe contemplar también herramientas para garantizar la eficacia de las anteriores (detección y gestión) mediante mecanismos que permitan: a) comunicar eventuales incumplimientos (procedimiento de recusación ante la falta de abstención, órganos de control, canales internos de alerta, régimen de recursos, buzones de quejas ciudadanas); b) la sanción y, en su caso, el resarcimiento y c) reparar lesiones a la confianza pública (transparencia, publicidad de las sanciones, revisión de oficio, rendición de cuentas, revisión organizativa de procesos y sistemas de trabajo).

4 UNA APUESTA POR LA GESTIÓN DE LOS RIESGOS PARA LA INTEGRIDAD

La Oficina Antifraude de Cataluña desde su vertiente preventiva, tal como se ha pretendido exponer en este artículo, apuesta por una prevención de la corrupción centrada en la gestión de los riesgos; una gestión con una clara orientación hacia la necesaria garantía de integridad de las instituciones públicas en favor del interés general y la confianza ciudadana.

Teniendo en cuenta que los riesgos para la integridad son inherentes al ejercicio de cualquier función pública y que estos no pueden delegarse como sí pasa con otro tipo de riesgos, las instituciones públicas deben asumir el compromiso de su gestión; de lo contrario, estas podrían verse forzadas a una actuación reactiva ante los efectos que dicho riesgo generaría si llegase a producirse.

Dicho esto, trabajar preventivamente sobre el propio contexto institucional y a la vista de las vulnerabilidades propias, facilitará un mayor y mejor conocimiento de la naturaleza y dinámicas de los riesgos identificados, pudiendo avanzarse y planificar las actuaciones que hagan a la institución más resistente frente a sus posibles efectos.

Funcionar improvisadamente a partir de la contingencia únicamente ayudaría a mitigar, en el mejor de los casos, los efectos de las prácticas contrarias a la integridad, pero en ningún caso se habrían sentado las bases para evitar que se reproduzcan en el futuro.

Por todo ello, la Oficina Antifraude de Cataluña propone un proceso de gestión de riesgos integral que, basado en la identificación, análisis y evaluación de los propios riesgos, contemple tanto el diseño y planificación de medidas preventivas, como la preparación de la respuesta más adecuada en caso que el riesgo se materialice, bien porque las primeras resulten insuficientes o fracasen, o bien porque el daño se produzca como resultado de vulnerabilidades externas a la institución y, por tanto, suceda al margen su gestión.

En cuanto a las situaciones de conflictos de interés es preciso aceptar que cualquier persona servidora pública, en el ejercicio de sus funciones, podría ver cómo un interés privado legítimo podría llegar a entrar en conflicto con un correcto desempeño de su deber profesional, poniendo en riesgo la garantía de la necesaria objetividad en la consecución del interés general.

Tomar conciencia de ello y de cómo este tipo de situaciones, si bien no deben entenderse como actos de corrupción propiamente, son situaciones de riesgo y si no se gestionan adecuadamente pueden llegar a debilitar la integridad, así como impactar en la reputación de la institución, son razones suficientes para hacer un abordaje preventivo y aplicar las medidas más adecuadas para su gestión, según sea el 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 y 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 Pueden consultarse todos los resultados del proyecto *Riesgos para la integridad en la contratación pública* (Oficina Antifraude de Cataluña, 2018b, 2018c y 2018d).
- 2 Oficina Antifraude de Cataluña, 2018a.

