



**Oficina Antifrau
de Catalunya**



**UNIVERSITAT DE
BARCELONA**



**Universitat
Oberta
de Catalunya**

**PROGRAMA DE RECERCA EN L'ÀMBIT DE
LA PREVENCIÓ DE LA CORRUPCIÓ I
LA BONA ADMINISTRACIÓ**

Desembre de 2017

Índex

Presentació..... 3

GRUPS D'INTERÈS A CATALUNYA I ELABORACIÓ DE
NORMESen document a part

EL REGISTRE D'INTERESSOS DE CATALUNYA. Mesures per l'optimització dels
registres d'activitats i els registres de béns patrimonialsen document a part

DISSENY D'UN SISTEMA D'ANÀLISI DE RISCOS DE CORRUPCIÓ PER A LES
ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES CATALANES 4

Presentació

La prevenció de la corrupció i la promoció de la bona administració a Catalunya no ha estat objecte d'una recerca sistemàtica ni d'una anàlisi empírica. Cal conèixer millor el funcionament dels mecanismes per a la prevenció dels conflictes d'interessos i la corrupció i el foment de la bona administració per poder avaluar la seva efectivitat i, si escau, poder impulsar les reformes necessàries per garantir una major eficàcia.

En aquest escenari, l'Oficina Antifrau de Catalunya ha encarregat a un equip de professors de la Universitat Oberta de Catalunya i la Universitat de Barcelona sota la coordinació del professor Agustí Cerrillo l'elaboració d'un programa de recerca en l'àmbit de la prevenció de la corrupció i la bona administració que doni resposta a diversos reptes que la prevenció dels conflictes d'interessos i la corrupció genera a les Administracions públiques catalanes.

El programa de recerca en l'àmbit de la prevenció de la corrupció i la bona administració s'ha organitzat en les següents línies de recerca:

1) Grups d'interès a Catalunya i elaboració de normes. El responsable d'aquest projecte de recerca ha estat el professor Juli Ponce.

2) El Registre d'interessos de Catalunya. Mesures per l'optimització dels registres d'activitats i de béns patrimonials. El responsable d'aquesta línia de recerca ha estat el professor Agustí Cerrillo.

3) Disseny d'un sistema d'anàlisi de riscos de corrupció per a les Administracions públiques catalanes. El responsable d'aquesta línia de recerca ha estat el professor Òscar Capdeferro.

**DISSENY D'UN SISTEMA D'ANÀLISI DE RISCOS DE
CORRUPCIÓ PER A LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES
CATALANES**

Dr. Òscar Capdeferro Villagrasa
Professor de Dret administratiu
Universitat de Barcelona

Índex

| | |
|---|----|
| Resum executiu | 6 |
| 1. Presentació de la recerca | 9 |
| 1.1 El marc general de la recerca..... | 9 |
| 1.2 La línia 3 de recerca: Disseny d'un sistema d'anàlisi de riscos de corrupció per a les Administracions públiques catalanes | 9 |
| 1.3 Metodologia i continguts..... | 10 |
| 2. Terminologia utilitzada | 12 |
| 3. L'anàlisi de riscos de corrupció: estat de la qüestió..... | 15 |
| 3.1 De la societat del risc a l'administració del risc..... | 15 |
| 3.2 Anàlisi de riscos i prevenció de la corrupció: introducció | 15 |
| 3.3 La rellevància de l'anàlisi de riscos en la lluita contra la corrupció..... | 16 |
| 3.4 Smart regulation i anàlisi de riscos: una visió general..... | 18 |
| 3.5 El Dret positiu: opcions regulatòries | 19 |
| 3.6 Les regles tècniques internacionals..... | 20 |
| 4. Alguns models d'anàlisi i gestió del risc | 22 |
| 4.1 Exemples sectorials a l'Estat espanyol, breu referència | 22 |
| 4.2 Un estàndard tècnic internacional: operational risk management..... | 25 |
| 4.3 El cas italià | 41 |
| 4.4 El cas colombià | 49 |
| 4.5 El cas valencià | 52 |
| 5. Les intel·ligències artificials com a potencial motor d'innovació en l'anàlisi de riscos de corrupció | 55 |
| 5.1 L'ús d'intel·ligències artificials anticorrupció | 55 |
| 5.2 La intel·ligència artificial: orígens i interès actual..... | 56 |
| 5.3 Usos per identificar els riscos de corrupció: eines intel·ligents per administrar i governar millor | 58 |
| 6. Disseny d'un sistema d'anàlisi de riscos de corrupció per a les Administracions públiques catalanes: Descripció del model proposat..... | 63 |
| 6.1 Origen del model que es proposa..... | 63 |
| 6.2 Una visió general sobre el funcionament del model proposat..... | 64 |
| 6.3 Un model alternatiu, de recomanable consideració per a desenvolupar futures eines per a una més eficient gestió dels riscos de corrupció al sector públic a Catalunya | 74 |
| 7. Conclusions | 76 |
| 8. Bibliografia..... | 82 |
| Annexos..... | 85 |

Resum executiu

Les principals instàncies supranacionals que han mostrat la seva preocupació respecte del fenomen de la corrupció han establert una línia molt clara per combatre-la: en primer lloc, és necessari que es faci una anàlisi de riscos de corrupció o vulnerabilitats a la corrupció; en segon lloc, les mesures a adoptar per a la prevenció, detecció i sanció de la corrupció han de solucionar en tant que sigui possible les febleses o riscos detectats; i, finalment, l'eficàcia de les polítiques anticorrupció ha de ser avaluada, i ha de dur-se a terme una actualització periòdica dels estudis sobre riscos de corrupció, a l'efecte de millorar la política anticorrupció adoptada o expandir-la en aquells àmbits que havien passat inadvertits prèviament.

L'avaluació i gestió dels riscos és una tècnica molt utilitzada en diversos àmbits, tant d'activitat pública com privada. En aquest sentit, el Tribunal Suprem espanyol ha arribat a afirmar que «[l]a *gestión del riesgo*» és «*uno de los aspectos fundamentales que debe abordar un país moderno*» (per totes, STS de 7 de novembre de 2017 -rec. 2228/2016-).

Aquesta tècnica, l'anàlisi i gestió de riscos, ha estat englobada en ocasions com a tècnica d'*smart regulation*. Amb independència de que es vulgui classificar o no sota el paraigua de la *smart regulation*, el que és innegable és que des dels anys 90 del segle XX va acompanyada d'un cert element d'innovació. Malgrat que en alguns àmbits s'hagi consolidat com la pràctica habitual, això no és així de forma generalitzada (per exemple, no s'ha acostumat a utilitzar a Catalunya ni a Espanya a efectes de prevenir la corrupció), ni tampoc es tracta d'una tècnica inamovible i tancada, sinó que al seu temps permet la contínua innovació, tal i com exemplifica la incorporació en aquesta anàlisi de les eines basades en intel·ligències artificials, sobre el que ja hi ha iniciatives en funcionament i d'altres en desenvolupament.

A més de ser susceptible d'innovar l'àmbit o sector on s'apliqui, aquesta tècnica regulatòria també és cridada a implicar *a priori* una gestió eficient dels recursos, en la mesura en que permet evitar determinats esdeveniments perjudicials mitjançant una anàlisi prèvia que serveix per determinar quins són els àmbits, activitats o elements que requereixen una major atenció a efectes de control.

Dins la pluralitat de règims de gestió de risc, sembla que l'idoni per gestionar els riscos de corrupció i millorar la integritat del sector públic és l'anomenat risc operatiu o de funcionament (*operational risk*). Així ho ha entès, per exemple, la OCDE, d'acord amb la qual la gestió dels riscos de corrupció seria una part integrant de la més àmplia gestió dels riscos operatius a les organitzacions del sector públic.

Aquest model té el seu origen reconegut en la regla tècnica COSO (Committee of Sponsoring Organizations') *Enterprise Risk Management – Integrated Framework*, de 2004. Va ser tal l'impacte d'aquesta guia per a la gestió del risc que, poc més tard, va acabar irradiant d'altres normes tècniques, com ara les ISO (elaborades per la International Organization for Standardization, a la norma tècnica *ISO 31000:2009, Risk management – Principles and guidelines*) i fins i tot a les normes tècniques específiques per a controlar el sector públic, com és el cas de les normes internacionals de les entitats fiscalitzadores superiors (ISSAI), elaborades per l'INTOSAI (Organització Internacional d'Entitats Fiscalitzadores Superiors).

D'acord amb aquest marc teòric general aplicable a la gestió de riscos, inclosos els de corrupció, dins una organització, el sistema de gestió hauria d'incloure una infraestructura (sistemes, procediments i fins i tot cultura) que permeti la identificació, avaluació i gestió, o tractament, dels riscos que sorgeixen quan una organització pública està desenvolupant la seva actuació ordinària en consecució dels interessos públics. Com a resultat, una organització amb aquests riscos ben gestionats actuarà de forma ètica, eficient i respectuosa amb l'ordenament jurídic, evitant, en el possible, les tan perjudicials conseqüències de la corrupció pública.

D'acord amb aquest model internacional, la primera actuació que cal realitzar consisteix en la identificació dels riscos, que, en l'àmbit que aquí interessa, es limitaria a identificar els riscos associats amb l'aparició de pràctiques de corrupció. La identificació de riscos implica llistar o catalogar tots els riscos de corrupció inherents a la organització pública de què es tracti en funció de les seves activitats o de l'entorn en què opera.

En segon terme, s'hauria de procedir a l'avaluació del risc. És designada així, generalment, la tasca consistent en determinar, per a cadascun dels riscos identificats prèviament, el seu impacte (o gravetat) i la probabilitat de que es produeixi. A partir de la confluència i relació d'aquests dos paràmetres (impacte i probabilitat), podem extreure el nivell o categorització d'aquell risc concret.

Finalitzades aquestes dues etapes de la fase analítica, i com a element essencial de la gestió del risc, procedeix, en una fase posterior, controlar o tractar el risc. En aquest punt, l'organització ha d'establir noves mesures o controls interns o ajustar-ne els actuals a efectes de minimitzar la probabilitat de materialització o ocurrència de les conseqüències que es busca evitar; aquí, la corrupció.

Pel que fa al futur d'aquesta tècnica per lluitar contra la corrupció, creiem adient tenir en compte els nous desenvolupaments tecnològics, i molt especialment l'impacte que poden tenir les intel·ligències artificials. De les aplicacions que fins avui es coneixen, la intel·ligència artificial ja operativa que demostra un més clar potencial per

lluitar contra la corrupció és el programa Arachne, desenvolupat per la Comissió Europea i que s'ofereix gratuïtament a les autoritats nacionals dels Estats membres que gestionen fons europeus i que manifesten el seu interès a beneficiar-se del programa.

Mentre no s'implementin aquestes eines tecnològiques, el sistema d'anàlisi i gestió de riscos que es dissenya, que és de voluntària implantació per part de les administracions públiques catalanes, implica que responsables d'aquestes duguin a terme les fases del procés abans descrites, amb el suport, orientació i eventual supervisió de l'Oficina Antifrau de Catalunya. La tasca d'orientació implica, en tot cas, l'elaboració de models que facilitin la posada en funcionament del sistema de forma senzilla en les diferents administracions catalanes, pel que s'adjunten models d'exemple als annexos.

1. Presentació de la recerca

1.1 *El marc general de la recerca*

La recerca s'emmarca en la col·laboració entre l'Oficina Antifrau de Catalunya i un grup d'investigadors vinculats a la UOC i la UB. D'acord amb el projecte presentat sota el lideratge del Dr. Cerrillo, aquest marc general de la recerca és el següent:

«La prevenció de la corrupció i la promoció de la bona administració a Catalunya no ha estat objecte d'una recerca sistemàtica ni d'una anàlisi empírica. Cal conèixer millor el funcionament dels mecanismes per a la prevenció dels conflictes d'interessos i la corrupció i el foment de la bona administració per poder avaluar la seva efectivitat i, si escau, poder impulsar les reformes necessàries per garantir una major eficàcia.

Partint d'aquesta constatació i d'acord amb les prèvies converses mantingudes amb l'Oficina Antifrau de Catalunya, a continuació es proposa un programa de recerca en l'àmbit de la prevenció de la corrupció i la bona administració conformat per diverses línies de recerca, de conformitat amb els interessos expressats per l'OAC.

El programa de recerca en l'àmbit de la prevenció de la corrupció i la bona administració es durà a terme per un equip de professors de la Universitat Oberta de Catalunya i la Universitat de Barcelona sota la coordinació del professor Agustí Cerrillo.

El programa de recerca en l'àmbit de la prevenció de la corrupció i la bona administració s'organitza en diverses línies de recerca que s'impulsaran en dos anys».

1.2 *La línia 3 de recerca: Disseny d'un sistema d'anàlisi de riscos de corrupció per a les Administracions públiques catalanes*

La recerca que aquí es desenvolupa pertany al primer dels dos anys d'execució del programa de recerca en l'àmbit de la prevenció de la corrupció i la bona administració que s'estructura en cinc línies de recerca.

En particular, durant les següents pàgines es desenvolupa la línia de recerca titulada **Disseny d'un sistema d'anàlisi de riscos de corrupció per a les Administracions públiques catalanes**, la qual té com a finalitat:

- dissenyar les bases per a una metodologia per a l'anàlisi de riscos de corrupció a les Administracions públiques catalanes que sigui coherent i complementària a la resta d'instruments de prevenció de la corrupció al sector públic que

preveu l'ordenament jurídic.

En aquesta direcció, es realitzen les següents tasques:

- identificar les millors pràctiques i tècniques en l'anàlisi i gestió de riscos de corrupció;
- estudiar com s'insereix l'anàlisi de riscos en un sistema més ampli de prevenció de la corrupció al sector públic;
- detallar com s'elabora, a partir de les millors pràctiques i doctrina, l'anàlisi de riscos de corrupció;
- proposar noves línies per innovar en matèria de gestió de riscos de corrupció (per exemple, sobre com implementar intel·ligències artificials en el procés analític);
- oferir instruments d'aplicació pràctica pels ens del sector públic que en facilitin l'avaluació i gestió dels riscos (per exemple, amb taules per a identificar i avaluar riscos, o guies sobre la posada en pràctica de l'avaluació de riscos).

Després d'una reunió mantinguda a la seu de l'Oficina Antifrau de Catalunya es va suggerir que la recerca no estigués condicionada per les eines ni el sistema d'anàlisi de riscos que ha desenvolupat i treballat la mateixa Oficina. Contràriament, es va valorar positivament que els resultats de la recerca derivessin de l'estudi dels estàndards tècnics internacionals de referència i de les experiències internacionals que es consideressin rellevants durant la fase de recerca.

1.3 *Metodologia i continguts*

Donada la naturalesa de la recerca, i sobretot a partir de la reunió mantinguda entre el responsable d'aquesta línia de recerca i responsables de prevenció de l'Oficina Antifrau de Catalunya, es va decidir estudiar els estàndards internacionals en la gestió de riscos i també alguns exemples nacionals comparats que han tingut en compte l'anàlisi i gestió de riscos com a eina per a la lluita contra la corrupció.

També es va acordar valorar possibles línies de futur que poden millorar l'efectivitat d'aquest mecanisme anticorrupció, per a la qual cosa s'ha fet un particular estudi de l'eventual integració d'eines basades en intel·ligència artificial.

Així, en aquest estudi s'estableix primer un marc teòric general on es contempla l'anàlisi de riscos com a mecanisme per a lluitar contra la corrupció, a

efectes de prevenir-la millor i garantir-ne així una millor administració i govern al sector públic.

En segon lloc, s'analitza de forma més detallada el procés d'anàlisi i gestió de riscos de corrupció, en base a un model tècnic estandarditzat i a partir de dues experiències nacionals estrangeres i una iniciativa autonòmica que podrien conformar tres de les experiències del sector públic més avançades en aquesta matèria, les quals suposen concrecions o adaptacions de l'estàndard internacional.

En tercer lloc, l'estudi para atenció en la innovació en l'anàlisi i gestió de riscos, per la qual cosa es fa una breu exposició sobre les possibilitats de la intel·ligència artificial d'assumir part de les tasques del procés d'anàlisi i gestió, fent-lo més àgil i senzill.

En últim terme, es fa la proposta per al disseny d'un model d'anàlisi de riscos per les administracions públiques de Catalunya, el qual es complementa amb una sèrie d'orientacions i models que es presenten com a exemples als annexos.

2. Terminologia utilitzada

Abans d'aportar una breu definició de treball dels termes específics més utilitzats en aquest estudi, creiem que pot ser rellevant mostrar algunes definicions que podem trobar a normes, jurídiques i tècniques, o a publicacions rellevants.

Com resulta evident, el concepte central és el de **risc**. D'acord amb la norma ISO 37001:2016 *Anti-bribery management systems — Requirements with guidance for use*, que dedica l'apartat 3.12 a exposar elements definitoris del risc, es podria entendre el concepte de risc en els següents termes:

«risk

*- effect of uncertainty on objectives*¹²⁵ (3.11)

Note 1 to entry: An effect is a deviation from the expected — positive or negative.

Note 2 to entry: Uncertainty is the state, even partial, of deficiency of information related to, understanding or knowledge of, an event, its consequence or likelihood.

Note 3 to entry: Risk is often characterized by reference to potential “events” (as defined in ISO Guide 73:2009, 3.5.1.3) and “consequences” (as defined in ISO Guide 73:2009, 3.6.1.3), or a combination of these.

Note 4 to entry: Risk is often expressed in terms of a combination of the consequences of an event (including changes in circumstances) and the associated “likelihood” (as defined in ISO Guide 73:2009, 3.6.1.1) of occurrence.»

Sobre el procés que ocupa aquest estudi, l'OCDE en va fer una molt completa definició, vinculada directament a la integritat i la corrupció, a partir del concepte de gestió del risc d'integritat, i entén que l' *«integrity risk management can be defined in these terms: an architecture and a co-ordinated set of activities and methods to identify, analyse, evaluate, treat, and monitor potential fraud and corruption-related risks in order to acquire reasonable assurance that*

¹²⁵ Que defineix així: “*objective: result to be achieved.*”

the integrity of public institutions has been preserved»¹²⁶.

Aquest procés sobre el que n'ofereix la definició de conjunt l'OCDE en general es divideix en dues fases, l'anàlisi i la gestió. Tot posant-hi l'ènfasi distintiu, ens poden ser d'utilitat les definicions oferides a l'Annex 4 (glossari terminològic) contingut al *Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica*, d'acord amb el qual es defineixen així:

«Riesgo. Estimación del grado de exposición a que una amenaza se materialice sobre uno o más activos causando daños o perjuicios a la organización. [...]

Análisis de riesgos. Utilización sistemática de la información disponible para identificar peligros y estimar los riesgos. [...]

Gestión de riesgos. Actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización con respecto a los riesgos.»

Seguint la mateixa distinció, a l'art. 2.i) de la *Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas* es defineix el concepte d'anàlisi de riscos de la següent manera: *«Análisis de riesgos: el estudio de las hipótesis de amenazas posibles necesario para determinar y evaluar las vulnerabilidades existentes en los diferentes sectores estratégicos y las posibles repercusiones de la perturbación o destrucción de las infraestructuras que le dan apoyo»*.

Tant aquesta llei com l'anterior Reial Decret, tot i expressar-se de forma diferent, incideixen en atribuir una doble funció integrant de l'anàlisi de riscos: la identificació d'amenaques o esdeveniments a evitar i la seva estimació o valoració. Per contra, a la gestió se li atribueix la funció de resposta, de control, davant els riscos identificats i avaluats.

Sense més addicions, passem a definir els principals conceptes relacionats amb la tècnica objecte d'aquest estudi.

Risc: És una circumstància perjudicial, una amenaça, que pot ocórrer en el marc del funcionament d'una organització. En els processos d'anàlisi i gestió de riscos, es parla de riscos inherents i de riscos residuals. Els riscos **inherents** són aquells riscos de

¹²⁶ OCDE (OECD), *Integrity Review of Italy. Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Publishing, 2013, p. 107.

l'organització abans de ser tractats. Els riscos **residuals** són aquells riscos que ja han estat tractats, gestionats, i per tant, respecte del risc inherent previ tindran la gravetat i probabilitat de materialització generalment reduïda.

Anàlisi de riscos: Es tracta de la fase tendent a identificar els riscos i a avaluar-los, determinant-ne la seva intensitat i probabilitat de materialització.

Gestió de riscos: Es tracta de la fase tendent a establir mesures per controlar els riscos analitzats, reduint-los.

Factors de risc: Es tracta de circumstàncies que generalment tendeixen a afavorir o causar l'esdeveniment o amenaça.

Indicadors de risc: Es tracta d'aquelles circumstàncies observables que acostumen a aparèixer quan el risc s'ha materialitzat o es materialitzarà pròximament, de tal forma que constitueix un índex de producció o materialització de l'amenaça.

Controls: Són les mesures preventives o de detecció i seguiment que s'estableixen en la gestió dels riscos¹²⁷.

¹²⁷ Seria, entenem, equivalent a les denominades accions preventives i contingents, vid. OFICINA ANTIFRAU DE CATALUNYA, *La gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya*, Parlament de Catalunya-Oficina Antifrau de Catalunya, Testimonis Parlamentaris, n. 39, Barcelona, 2016, p. 38.

3. L'anàlisi de riscos de corrupció: estat de la qüestió

En el present apartat analitzarem, des d'una perspectiva general, no centrada encara en l'estudi de models concrets, la tècnica de l'anàlisi de riscos i la seva aplicació a la lluita contra la corrupció, assenyalant diferents aspectes de la seva regulació, com ara el caràcter de tècnica regulatòria innovadora o el rellevant paper de les normes tècniques.

3.1 *De la societat del risc a l'administració del risc*

El sociòleg alemany Ulrich BECK va formular la teoria de la societat del risc l'any 1986¹²⁸, i, a partir d'aquesta segona meitat dels anys 80, la influència de la idea de risc arriba amb força a d'altres disciplines, com ara el Dret públic¹²⁹. En aquesta disciplina, justament, es va obrir un debat significatiu sobre com regular el risc (i la seva gestió), particularment intens als anys 90 del segle XX i els primers anys del segle XXI, on s'han anat construint fins i tot autèntics principis del Dret lligats a la noció de risc, com ara el principi de precaució, o de cautela, avui recollit, per exemple, a l'art. 191.2 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea.

La doctrina ha relacionat directament la societat del risc amb la corrupció i el paper regulador de l'estat. En opinió d'Endrius COCCILO, «[c]reemos que la corrupción moderna y el derecho regulativo responden a estos elementos definitorios de la sociedad del riesgo. En primer lugar, mientras las tradicionales medidas de policía, dirigidas al reestablecimiento del orden público aspiraban a la ausencia de peligros, en cambio, una de las premisas que debe adoptarse ante el riesgo, desde el realismo, es una estrategia reguladora de reducción, considerando imposible una situación de "riesgo cero"»¹³⁰. En aquesta línia, sembla que la forma més adequada de lluitar contra la corrupció passa per una adequada regulació, administració i gestió del risc en aquesta matèria. Veiem ara, doncs, amb més deteniment, les relacions entre l'anàlisi de risc i la lluita contra la corrupció.

3.2 *Anàlisi de riscos i prevenció de la corrupció: introducció*

La millor forma de reforçar la integritat i prevenir la corrupció al sector públic és disposar d'una política global i coherent contra la corrupció. De fet, així sembla que ho

¹²⁸ BECK., U., *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Paidós, 1998.

¹²⁹ ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho*, Ariel, Barcelona, 1999, pp. 28-29.

¹³⁰ COCCILO, E. E. (2008), «Las mutaciones del concepto de corrupción. De la ambigüedad de las sociedades arcaicas a la complejidad en la época del Estado regulador y de la sociedad del riesgo», *Revista de Lengua i Dret*, núm. 50, pp. 17-51, p. 43.

ha entès, entre d'altres institucions, el Parlament Europeu¹³¹. Tot seguint i desenvolupant aquesta mateixa idea, el tractament de conjunt de la corrupció s'ha consolidat a nivell internacional com la millor forma de fer-li front. Relativament recents i rellevants treballs d'acadèmics i d'organitzacions internacionals han adoptat l'enfocament holístic contra la corrupció. Així, instàncies com l'OCDE o Transparència Internacional entenen que el foment de l'ètica i la prevenció de la corrupció en qualsevol forma depenen del funcionament i qualitat de múltiples factors¹³², processos i institucions¹³³, que una política anticorrupció global sens dubte ha de tenir en compte i tractar coordinadament.

Dins d'aquest entramat d'institucions i eines contra la corrupció, l'anàlisi de riscos s'erigeix com a una peça fonamental del sistema preventiu, a partir de la qual es pot obtenir un millor coneixement del fenomen corruptiu i oferir una més eficient utilització dels recursos en la lluita contra la corrupció¹³⁴, maximitzant, així, l'impacte de la prevenció.

El sistema d'anàlisi i gestió de riscos es troba àmpliament consolidat a d'altres àmbits (així, en matèria de seguretat en el treball o en matèria de seguretat nuclear, entre molts d'altres), si bé la seva aplicació a la lluita contra la corrupció no es troba generalitzada en el sector públic, llevat d'alguns interessants exemples a nivell comparat, com podria ser el cas de l'Estat italià.

3.3 La rellevància de l'anàlisi de riscos en la lluita contra la corrupció

Les principals instàncies supranacionals que han mostrat la seva preocupació respecte del fenomen de la corrupció han establert una línia molt clara per combatre-la: en primer lloc, és necessari que es faci una anàlisi de riscos de corrupció o vulnerabilitats a la corrupció; en segon lloc, les mesures a adoptar per a la prevenció,

¹³¹ PARLAMENT EUROPEU, *Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de junio de 2013, sobre la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de dinero: recomendaciones sobre las acciones o iniciativas que han de llevarse a cabo (informe provisional) (2012/2117(INI))*, ap. 4.

¹³² Vid. OCDE, *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, GOV/PGC/GF(2009)1, OECD, 2009, p. 9; i TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA; VILLORIA, M. (Dir.) i BEKE, M. B. (Coord.), *El marco de integridad institucional en España. Situación actual y recomendaciones*, Tirant lo Blanch, València, 2012, pàg. 21.

¹³³ Vid. HUBERTS, L., i SIX, F. E., "Local Integrity Systems. Toward a Framework for Comparative Analysis and Assessment", *Public Integrity*, vol. 14, núm. 2, 2012 pàg. 151-172; TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA; VILLORIA, Manuel (Dir.) i BEKE, Mike, B. (Coord.), *El marco de integridad institucional en España. Situación actual y recomendaciones*, cit., pàg. 19-21; i, a nivell local, TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Local Integrity System (LIS) Assessment Toolkit*, TI, 2014.

¹³⁴ Idea ja anticipada a CAPDEFERRO VILLAGRASA, O., *El Derecho administrativo y la prevención de la corrupción urbanística*, Marcial Pons, Madrid, 2016.

detecció i sanció de la corrupció han de solucionar en tant que sigui possible les febleses o riscos detectats; i, finalment, l'eficàcia de les polítiques anticorrupció ha de ser avaluada, i ha de dur-se a terme una actualització periòdica dels estudis sobre riscos de corrupció, a l'efecte de millorar la política anticorrupció adoptada o expandir-la en aquells àmbits que havien passat inadvertits prèviament.

Traslladat a la corrupció pública de les administracions i governs, que és el que aquí ens interessa, es pot afirmar que la línia metodològica per a l'adopció de mesures anticorrupció adequades consisteix a avaluar de forma periòdica l'actuació de les administracions públiques i els seus respectius governs per part dels mateixos poders públics, tractant d'identificar els riscos de corrupció que a cada moment s'associen amb l'exercici de les funcions públiques, per així establir les mesures anticorrupció més convenients per reduir aquests riscos de corrupció que periòdicament es vagin detectant.

En aquest sentit, l'art. 10 de la Convenció de Nacions Unides contra la Corrupció, feta a Nova York el 31 d'octubre de 2003 exhorta als Estats Part a què adoptin mesures per augmentar la transparència en les seves administracions públiques, entre les quals inclou, en la seva lletra c), la publicació d'informació, la qual cosa, assenyala expressament el tenor literal d'aquest article, «podrà incloure informes periòdics sobre els riscos de corrupció en la seva administració pública». En desenvolupament i clarificació d'aquesta previsió, la *Guia Tècnica de la Convenció de Nacions Unides contra la Corrupció* explica, amb tanta claredat com expressivitat, que «[l]a informació i les dades han de servir de base per a una avaluació dels riscos o la vulnerabilitat que estableixi les tendències, les causes, els tipus, la incidència i la gravetat o els efectes de la corrupció. Això ajudarà a conèixer millor les activitats i sectors exposats a ella, i a assentar les bases per elaborar una estratègia preventiva apuntalada per polítiques i pràctiques pertinents per a una millor prevenció i detecció de la corrupció»¹³⁵.

També la Unió Europea, en l'Annex referit a l'Estat espanyol del seu Informe de lluita contra la corrupció de 3 de febrer de 2014, posa l'accent en aquesta qüestió i específicament recomana a Espanya que presti major atenció a una sèrie d'aspectes, entre els quals s'inclou el «[d]esenvolupar estratègies a mesura per a les administracions regionals i locals, precedides per avaluacions del risc de corrupció»¹³⁶.

¹³⁵ UNODC, *Guia Tècnica de la Convenció de Naciones Unidas contra la Corrupción*, Nacions Unides, Nova York, 2010, p. 4. Traducció pròpia del fragment citat.

¹³⁶ COMISSIÓ EUROPEA, *Anexo: España, al Informe de lucha contra la corrupción de la UE*, COM(2014) 38 final, de 3 de febrer de 2014, p. 16. Traducció pròpia del fragment citat.

Per la seva banda, l'OCDE també ha insistit, en diverses publicacions, en la necessitat i conveniència d'identificar els riscos de corrupció¹³⁷ i mesurar l'efectivitat de les mesures implementades¹³⁸.

A la vista d'aquestes recomanacions internacionals, es pot afirmar que la millor forma d'abordar el disseny de reformes i mesures per reforçar la bona administració i el bon govern ha de recolzar-se necessàriament en una anàlisi fenomenològica de la corrupció, de tal manera que siguin les conclusions extretes d'aquesta tasca prèvia les que orientin el tipus de mesures que haurien d'adoptar-se per millorar aquesta lluita contra la corrupció. D'acord amb aquest enfocament, l'anàlisi de riscos seria, per tant, l'eina principal i fonamental.

3.4 *Smart regulation i anàlisi de riscos: una visió general*

Aquesta tècnica, l'anàlisi de riscos, ha estat englobada en ocasions com a tècnica d'*smart regulation*¹³⁹. Amb independència de que es vulgui classificar o no sota el paraigua de la *smart regulation*, el que és innegable és que des dels anys 90 del segle XX va acompanyada d'un cert element d'innovació¹⁴⁰. Malgrat que en alguns àmbits s'hagi consolidat com la pràctica habitual, això no és així de forma generalitzada (per exemple, no s'ha acostumat a utilitzar a Catalunya ni a Espanya a efectes de prevenir la corrupció), ni tampoc es tracta d'una tècnica inamovible i tancada, sinó que al seu temps permet la contínua innovació, tal i com exemplifica la incorporació en aquesta anàlisi de les eines basades en intel·ligències artificials que s'esmenten en l'apartat 5.

A més de ser susceptible d'innovar l'àmbit o sector on s'apliqui, aquesta tècnica regulatòria també és cridada a implicar *a priori* una gestió eficient dels recursos, en la

¹³⁷ En aquest sentit, en formular propostes per reforçar la integritat en el sector públic, ha insistit en la importància de l'anàlisi de risc: «*the Integrity Framework proposes a pro-active approach to address emerging concerns and grey areas. It considers the analysis of integrity risks and integrity dilemmas as a cornerstone and starting point of an Integrity Framework*» (OCDE, *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, GOV/PGC/GF(2009)1, OCDE, 2009, p. 21).

¹³⁸ «*While OECD countries have put growing emphasis on improving their legal, institutional and procedural frameworks, only a few countries have actually assessed the implementation of the measures already in place and their impact. Governments increasingly need to verify whether integrity measures are achieving their objectives in order to foster a favourable economic, political and social environment for public trust*» (OCDE, *Public Sector Integrity. A Framework for Assessment*, OCDE, 2005, p. 20).

¹³⁹ Així s'ha fet, per exemple, a GOVERNMENT OF CANADA, *Smart regulation: a regulatory strategy for Canada*, Report to the Government of Canada, External Advisory Committee on Smart Regulation, 2004. Amb caràcter general, sobre el moviment de *Smart Regulation*, vid. GUNNINGHAM, N., GRABOSKY, P. i SINCLAIR, D., *Smart regulation: Designing environmental policy*, Clarendon, Oxford, 1998.

¹⁴⁰ BLACK, J. i BALDWIN, R., "Really responsive risk-based regulation", *Law and Policy*, vol. 32:2, 2010, pp. 183-184.

mesura en que permet evitar determinats esdeveniments perjudicials mitjançant una anàlisi prèvia que serveix per determinar quins són els àmbits, activitats o elements que requereixen una major atenció. S'aconseguiria, per tant, una gestió més eficient al conèixer com cal prioritzar l'ús dels escassos recursos per al control.

Aquesta eventual forma de prioritzar en l'assignació de recursos (personals, materials, de control, etc.) es porta a terme a través d'un procés que incorpora generalment dues fases¹⁴¹ que giren al voltant del concepte de risc tolerat/tolerable/intolerable¹⁴². En primer lloc es determina quines situacions o esdeveniments es volen evitar i com es podrien materialitzar. Aquests esdeveniments perjudicials, que són els riscos, han de ser avaluats, per a la qual cosa es té en compte els seus efectes, la gravetat, l'impacte de l'esdeveniment, i l'estimació de la seva probabilitat d'ocórrer. Un cop feta aquesta anàlisi de risc (que es pot plasmar eventualment en un mapa de risc, segons l'abast de la mateixa), arriba la fase de gestió dels riscos, doncs, com hem esmentat, és important que les mesures de prevenció siguin eficaces; i no tindria cap efecte una mera anàlisi sense que se'n derivin conseqüències. Gestionar els riscos implica que, un cop identificats i avaluats, s'actui en el sí de l'organització a través de les mesures o mecanismes previstos a efectes d'evitar que aquests acabin concretant-se en els casos que es volien evitar (als nostres efectes: casos de corrupció).

3.5 *El Dret positiu: opcions regulatòries*

En aquest apunt sintètic, també voldríem dedicar unes línies a exposar breument quines opcions regulatòries hi hauria a disposició del regulador, abans de passar a desenvolupar i comentar el model d'anàlisi de riscos que ens servirà com a base per a l'elaboració de la proposta que aquí es presenta.

Com dèiem, pot tenir interès indicar les principals opcions regulatòries a disposició del legislador que vulgui instaurar un sistema d'avaluació de riscos de corrupció amb la finalitat d'evitar la corrupció sorgida de la confluència entre interessos privats i públics. Simplificant matisos, crec que les principals opcions en serien quatre: es podria imposar que tant les empreses del sector privat que es relacionin amb el sector públic com el mateix sector públic haguessin de fer ambdós i en paral·lel l'anàlisi; es podria imposar només al sector privat (seria en certa mesura el cas del

¹⁴¹ Al respecte, vid. HOOD, C.; ROTHSTEIN, H. i BALDWIN, R., *The government of risk. Understanding risk regulation regimes*, Oxford University Press, Oxford, Reimpressió 2010, i FISHER, E., "Framing risk regulation: a critical reflection", *European Journal of Risk Regulation*, núm. 2-2013, pp. 125-132.

¹⁴² En certa mesura, equivalent al "nivell de risc acceptable", en terminologia emprada a OFICINA ANTIFRAU DE CATALUNYA, *La gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya*, cit., p. 42.

Regne Unit¹⁴³, i també podria ser el de l'Estat espanyol); es podria imposar al sector públic (com es va establir a Itàlia l'any 2012) o bé es podria recomanar com a pràctica aconsellable sense arribar a imposar-ho a cap subjecte.

En qualsevol cas, hem de tenir present que la legislació que contempla l'exigència de realitzar i respectar l'anàlisi de riscos, habitualment es limita a indicar que en determinades circumstàncies (o amb caràcter general) és obligatori fer-lo, aportant pocs més detalls. Serà, per tant, a través d'instruccions o d'altres instruments que es vagi concretant la forma, contingut i exhaustivitat de l'anàlisi. Amb caràcter general, es troben algunes indicacions i pautes a l'anomenada normativa tècnica internacional, que ara passem a comentar.

3.6 *Les regles tècniques internacionals*

A efectes de determinar els millors sistemes, o com a mínim identificar els estàndards fixats per a la gestió dels riscos de corrupció, és important considerar les regles tècniques establertes al respecte. D'entre les mateixes, en destaquen les normes ISO, elaborades per la *International Organization for Standardization* (www.iso.org).

Els riscos de corrupció tenen una sèrie de particularitats que els diferencien de la resta de riscos que són objecte de regulació: per exemple, la mateixa mai pot ser accidental, ja que la corrupció sempre és deliberada. Tot i les seves particularitats, generalment es considera que s'hi poden aplicar, per a la seva gestió, els estàndards tècnics fixats en matèria de gestió de riscos a la *ISO 31000:2009, Risk management—Principles and guidelines*, complementada, pel que fa a la terminologia, per la *ISO/Guide 73:2009, Risk management—Vocabulary*. Com a exemple, podem referir-nos a l'autoritat anticorrupció regional australiana de New South Wales, que, en referir-se a la gestió de riscos de corrupció en el si del sector públic, en determina com a pautes a seguir les de la norma tècnica ISO esmentada, tot i la seva necessitat d'adaptació parcial¹⁴⁴.

En segon lloc, també s'ha de tenir en compte, i en resulta rellevant, la *ISO 37001:2016, Anti-bribery management systems—Requirements with guidance for use*, l'apartat 4.5 de la qual es dedica al "Bribery risk assessment".

Feta aquesta esquemàtica i breu introducció general al tema d'estudi, procedirem a dedicar les següents pàgines a analitzar, amb major profunditat, un model útil i diverses aplicacions concretes d'aquest sistema d'anàlisi i gestió de riscos

¹⁴³ Per tots, vid. RAPHEL, M., *Bribery: law and practice*, Oxford University Press, Oxford, 2016, caps. 6 i ss.

¹⁴⁴ Consulti's a: <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-risk-management/risk-management-approach/4877>

(dues aplicacions estrangeres i una autonòmica), a efectes de preparar les bases de la proposta de disseny que aquí es fa a l'apartat 6, i es reforça als annexos.

4. Alguns models d'anàlisi i gestió del risc

En aquest apartat, primer farem un repàs a alguns exemples sectorials de regulació de risc a l'Estat espanyol, després ens aturarem a descriure amb detall el model tècnic estandarditzat de referència en la matèria, i tres exemples d'aplicació, amb adaptacions, d'elements d'aquest model, i que poden oferir també conclusions rellevants per al disseny del model proposat.

4.1 Exemples sectorials a l'Estat espanyol, breu referència

L'avaluació i gestió dels riscos és una tècnica molt utilitzada en diversos àmbits, tant d'activitat pública com privada. En aquest sentit, el Tribunal Suprem espanyol ha arribat a afirmar que *«[l]a gestión del riesgo»* és *«uno de los aspectos fundamentales que debe abordar un país moderno»* (STS de 7 de novembre de 2017 -rec. 2228/2016-, STS de 13 de setembre de 2017 -rec. 908/2016-, i STS de 19 de maig de 2010 -rec. 12/2008-).

Com a exemples de la rellevància de l'anàlisi i gestió de riscos en d'altres àmbits d'actuació administrativa, faré breu esment a com contempen aquesta qüestió els sectors de la seguretat nacional, la seguretat en el treball i la gestió del territori (en particular, pel que fa a les inundacions). Com s'ha esmentat abans, tot i la rellevància internacional de la tècnica i fins i tot la seva expressa recomanació per a la lluita contra la corrupció, ni a nivell estatal ni tampoc autonòmic o local, s'ha seguit aquest enfocament per a ordenar la lluita anticorrupció. Ara bé, això no ha estat així a tots els estats, ja que, com comentaré, en dues experiències nacionals concretes s'ha volgut donar un gran impuls a l'anàlisi de riscos de corrupció com a eina fonamental de prevenció.

En tot cas, tornant a la realitat espanyola i catalana, s'ha d'insistir en que ni la consideració dels riscos ni la concreta tècnica de l'anàlisi i gestió de riscos són desconegudes.

Així, la idea de risc és un dels eixos vertebradors, amb un paper clarament central, de la regulació de la seguretat nacional. Així, d'acord amb l'art. 4.3 de la *Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional*: *«[l]a Estrategia de Seguridad Nacional es el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional. Contiene el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, define las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promueve la optimización de los recursos existentes. Se elabora a iniciativa del Presidente del Gobierno, quien la somete a la*

*aprobación del Consejo de Ministros, y se revisará cada cinco años o cuando lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico*¹⁴⁵.

A la clàusula reproduïda hi apreciem un element clau sempre que s'administren els riscos: els riscos són canviants, així que els instruments que s'elaboren en base a l'anàlisi de riscos previ han d'estar subjectes a revisió o actualització periòdica.

A banda, un altre element important és que sembla que s'està reconeixent una doble fase d'administració del risc, doncs primer parla de concretar riscos i després en fa esment de les subseqüents mesures o línies d'acció a adoptar. Aquesta idea es recull, potser més explícitament, quan directament normativa associada també amb la seguretat nacional fa esment de l'"anàlisi i gestió de riscos". L'exemple més clar el trobem al *Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica*, al seu article sisè:

«Artículo 6. Gestión de la seguridad basada en los riesgos.

1. El análisis y gestión de riesgos será parte esencial del proceso de seguridad y deberá mantenerse permanentemente actualizado.

2. La gestión de riesgos permitirá el mantenimiento de un entorno controlado, minimizando los riesgos hasta niveles aceptables. La reducción de estos niveles se realizará mediante el despliegue de medidas de seguridad, que establecerá un equilibrio entre la naturaleza de los datos y los tratamientos, los riesgos a los que estén expuestos y las medidas de seguridad.»

El mateix reglament fa esment de la ja comentada necessitat de revisió periòdica:

«Artículo 9. Reevaluación periódica.

Las medidas de seguridad se reevaluarán y actualizarán periódicamente, para adecuar su eficacia a la constante evolución de los riesgos y sistemas de protección, llegando incluso a un replanteamiento de la seguridad, si fuese necesario.»

A més, d'acord amb el seu article 11, tots els òrgans superiors de les administracions públiques hauran de disposar formalment d'una política de seguretat

¹⁴⁵ Subratllat nostre.

que articuli la gestió continuada de la seguretat, la qual es desenvoluparà aplicant, entre d'altres requisits, l'anàlisi i gestió de riscos.

En darrer terme, una altra qüestió a destacar en la gestió dels riscos és que les mesures de control adoptades per a tractar els riscos busquen reduir o mitigar-los de forma adequada i proporcional, és a dir, que la intensitat de la mesura guardarà relació amb la gravetat i probabilitat del risc. Així, l'art. 13.3 del Reial Decret 3/2010 citat, «[l]as medidas adoptadas para mitigar o suprimir los riesgos deberán estar justificadas y, en todo caso, existirá una proporcionalidad entre ellas y los riesgos.»

Sense moure'ns de l'àmbit de la seguretat, podem observar com fins i tot en algun cas l'ordenament jurídic ha recollit com fer l'anàlisi i gestió. És el cas del *Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas*, on hi figura una relativament extensa metodologia per a l'elaboració de l'anàlisi i gestió de riscos sectorial.

Un altre exemple, que podríem dir clàssic en el nostre ordenament, el trobem en matèria de seguretat laboral, a la *Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales*, en la qual, com resulta evident, la idea de risc laboral és central¹⁴⁶; àmbit on ja fa anys que es treballa amb el concepte de mapa de risc¹⁴⁷.

Així mateix, també s'ha rebut regulació de riscos per imposició del Dret de la Unió Europea, nivell en el qual també s'hi ha donat importància a aquesta tècnica. És el cas, per exemple, de la Directiva 2007/60/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2007, relativa a l'avaluació i gestió dels riscos d'inundació, incorporada a l'ordenament jurídic espanyol a través del *Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación*, i en desenvolupament de la qual s'ha adoptat normativa posterior autonòmica, com el *Real Decreto 159/2016, de 15 de abril, por el que se aprueba el Plan de gestión del riesgo de inundación de la Demarcación Hidrográfica de las Illes Balears*, sempre considerant i utilitzant aquesta tècnica basada en els riscos.

Per últim, volem assenyalar que també hi ha normativa recent que obliga a establir mesures per a la lluita contra la corrupció de forma adequada y efectiva. Aquestes mesures, que han de ser preventives, de detecció i correctores, poden, evidentment, incloure l'anàlisi i gestió de riscos. Aquesta és, per exemple, l'opció de la

¹⁴⁶ Definit al seu art. 4.2 com «la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo».

¹⁴⁷ GARCÍA GÓMEZ, M. M., "Los mapas de riesgos. Concepto y metodología para su elaboración", *Revista de sanidad e higiene pública*, n. 68, 1994, pp. 443-453, consultable a: http://www.msc.es/biblioPublic/publicaciones/recursos_propios/resp/revista_cdrom/VOL68/68_4_443.pdf

recent legislació de contractes del sector públic, d'acord amb la qual «[l]os órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores» (art. 64 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014).

4.2 Un estàndard tècnic internacional: operational risk management

Els riscos poden tenir diferent naturalesa, i aquesta pròpia naturalesa té conseqüències a efectes d'establir la forma d'identificar-los i de gestionar-los. No tenen el mateix impacte, ni es gestionen de la mateixa manera, els riscos socials o tecnològics, per exemple, o els riscos associats amb els fenòmens naturals. Per exemple, tal i com exposa l'australiana Comissió Independent contra la Corrupció (*Independent Commission Against Corruption-ICAC*) de New South Wales, els riscos de corrupció són riscos amb algunes característiques pròpies, i, com a conseqüència, també algunes particularitats en la seva ulterior gestió¹⁴⁸.

Les característiques particulars dels riscos de corrupció serien les següents:

- L'esdeveniment que es vol evitar (la pràctica corrupta) és sempre voluntari, intencional, i no pas accidental. Aquesta és una nota fonamental i característica de la corrupció, tal i com hem expressat alguns autors, com ara Juli PONCE¹⁴⁹ o Oscar CAPDEFERRO¹⁵⁰, i és el que s'ha incorporat a la normativa internacional de referència, com la Convenció de Nacions Unides contra la Corrupció de 2003¹⁵¹.
- Els ens o organitzacions del sector públic tenen parcialment limitades les opcions per gestionar o respondre enfront els riscos de corrupció, ja que davant

¹⁴⁸ A: <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-risk-management/risk-management-approach/4877>

¹⁴⁹ Així: «[l]a corrupció es una mala administració o un mal gobierno consistente en una ilegalidad dolosa», PONCE SOLÉ, J., "La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local: (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)", *Anuario del Gobierno Local 2012*, pp. 93-140, p. 103.

¹⁵⁰ CAPDEFERRO VILLAGRASA, O., *El Derecho administrativo y la prevención de la corrupción urbanística*, cit., p. 52.

¹⁵¹ Per exemple, podem trobar que l'art. 19, relatiu a l'abús de funcions, estableix l'obligació de: «[...] tipificar como delito, cuando se cometa intencionalmente, el abuso de funciones o del cargo».

els riscos de corrupció d'una activitat, funció o servei no poden escollir deixar de prestar aquell servei o funció, o desenvolupar aquella activitat. Evidentment, com a reacció davant potencials casos de corrupció, sí es permet, com a mecanisme preventiu de corrupció pública, que persones concretes no exerceixin funcions específiques en casos concrets (pels quals hauran de ser substituïdes), per causes predeterminades normativament que puguin afectar a la imparcialitat¹⁵².

- Es tracta de riscos que, en última instància, no es poden compartir ni transferir com altres riscos. Tal i com expressa Transparència Internacional, en la mesura en que la corrupció pot implicar responsabilitats penals, aquestes no poden ser objecte d'assegurança¹⁵³. Molts preceptes de l'ordenament jurídic fan referència a la responsabilitat personal dels empleats públic i autoritats, com per exemple els arts. 93 i 94 del *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, o l'art. 11.2 de la Llei catalana 10/1994, d'11 de juliol, de la policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra¹⁵⁴.
- El seu tractament pot generar nous riscos: per exemple, establir un nou control com a resposta als riscos previs identificats obre, al seu temps, un nou marc per a casos de corrupció associats amb el desenvolupament d'aquell control¹⁵⁵. Així, si es condiona, per exemple, la contractació al previ control per part d'un òrgan especialitzat en el control de legalitat i integritat en la contractació, aquest òrgan al seu temps passa a ser exposat a riscos de corrupció nous.

Amb tot, l'agència esmentada recomana gestionar els riscos de corrupció d'acord amb el marc internacional tècnic que es fa servir per gestionar tots els riscos operatius dels ens del sector públic, és a dir, els riscos que poden sorgir en el funcionament de la organització o, en el nostre cas, la prestació del servei públic. En aquest sentit, l'agència recomana als ens del sector públic incorporar els riscos de corrupció en la seva actuació d'anàlisi i gestió de riscos general duta a terme seguint

¹⁵² Instrumentat amb el mecanisme de l'abstenció. Per tots, vid. art. 23 *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*.

¹⁵³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK, *Diagnosing Bribery Risk. Guidance for the conduct of effective bribery risk assessment*, 2013, p. 10.

¹⁵⁴ Segons el qual: «[e]ls membres del Cos de Mossos d'Esquadra són responsables personalment i directament dels actes que portin a terme en llur actuació professional infringint o vulnerant les normes legals, les normes reglamentàries que regeixen llur professió i els principis enunciats a l'apartat 1, sens perjudici de la responsabilitat patrimonial que pugui correspondre a les administracions públiques».

¹⁵⁵ DE BENEDETTO, M., "Corruption and controls", *European Journal of Law Reform*, 17, 2015, pp. 479 i ss.

les orientacions de l'estàndard internacional ISO en la gestió de riscos¹⁵⁶, adoptat per l'agència d'estàndards australiana *Standards Australia* (al document *AS/NZS ISO 31000:2009 – Risk management: Principles and guidelines*) i al document de suport elaborat pel Tresor (*New South Wales Treasury*) l'any 2012, titulat *Risk Management Toolkit for NSW Public Sector Agencies TPP12-03b*¹⁵⁷.

Dins la pluralitat de règims de gestió de risc, sembla que l'idoni per gestionar els riscos de corrupció i millorar la integritat del sector públic és l'anomenat risc operatiu o de funcionament (*operational risk*). Així ho ha entès, per exemple, la OCDE, d'acord amb la qual la gestió dels riscos de corrupció seria una part integrant de la més àmplia gestió dels riscos operatius a les organitzacions del sector públic¹⁵⁸. El mateix es pot dir de Transparència Internacional, organització que, a través de diverses publicacions del seu capítol britànic, ha assumit el fonament teòric d'aquesta construcció de règim del risc com a idònia per a la gestió dels riscos de suborn i corrupció en les empreses¹⁵⁹; i d'igual forma s'ha seguit també, en bona mesura, per United Nations Global Compact¹⁶⁰. També ho ha entès així, en el desenvolupament de normativa tècnica orientada al sector públic, l'INTOSAI (Organització Internacional d'Entitats Fiscalitzadores Superiors, o *International Organisation of Supreme Audit Institutions*)¹⁶¹, la qual ha suggerit considerar expressament els riscos de frau y corrupció dins els riscos que amenacen els objectius de les organitzacions del sector

¹⁵⁶ L'agència anticorrupció lamenta, a més, que aquesta inclusió de la gestió de riscos de corrupció no es faci sempre, tot i la seva necessitat: «*Risk management is an accepted part of good governance and many agencies already undertake some degree of risk assessment and management. Legislative and government policies and best practice guides require or encourage risk management by NSW public sector agencies. However, not all agencies include the risk of corruption in their risk management process. They should do so, because agencies have a public duty to minimise corruption and like other risks, corruption can affect an agency's ability to achieve its objectives*», consultable a: <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-risk-management/risk-management-approach/4877>.

¹⁵⁷ Accessible a: https://www.treasury.nsw.gov.au/sites/default/files/pdf/TPP12-03b_Risk_Management_toolkit_for_the_NSW_Public_Sector_Volume_1_-_Guidelines_for_Agencies.pdf

¹⁵⁸ OCDE (OECD), *Integrity Review of Italy. Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Publishing, 2013, pp. 106-107; consultable a: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193819-en>

¹⁵⁹ En part, a TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK, *The 2010 UK Bribery Act Adequate Procedures. Guidance on good practice procedures for corporate anti-bribery programmes*, 2010, pp. 21 i ss.; i ja decididament a TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK, *Diagnosing Bribery Risk. Guidance for the conduct of effective bribery risk assessment*, 2013; i INSTITUTE OF RISK MANAGEMENT i TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK, *Bribery Risk Guide*, 2016.

¹⁶⁰ A la seva guia UN GLOBAL COMPACT, *A Guide for Anti-corruption Risk Assessment*, Nova York, 2013, consultable a: https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/RiskAssessmentGuide.pdf).

¹⁶¹ <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>

públic en les seves actuacions¹⁶². A nivell nacional, comparat, l'exemple més clar és potser el cas australià comentat al paràgraf anterior, on clarament s'apunta a la gestió dels riscos de corrupció com a part integrada en la gestió dels riscos del sector públic d'acord amb els estàndards internacionals aplicables al risc operatiu.

En origen, aquesta tècnica de gestió del risc sorgeix com a pauta internacionalment acceptada en la gestió dels riscos dins les empreses, a partir de l'estàndard internacional contingut a la regla tècnica COSO (Committee of Sponsoring Organizations') *Enterprise Risk Management – Integrated Framework*, de 2004¹⁶³. Va ser tal l'impacte d'aquesta guia per a la gestió del risc que, poc més tard, va acabar irradiant d'altres normes tècniques, com ara les ISO (elaborades per la International Organization for Standardization, a la norma tècnica *ISO 31000:2009, Risk management – Principles and guidelines*¹⁶⁴)¹⁶⁵ i fins i tot a les normes tècniques específiques per a controlar el sector públic, com és el cas de les normes internacionals de les entitats fiscalitzadores superiors (ISSAI), elaborades per l'INTOSAI (Organització Internacional d'Entitats Fiscalitzadores Superiors), que, assumint i adaptant a l'àmbit públic aquestes previsions del COSO, va adaptar la seva prèvia guia INTOSAI GOV 9100 *Guía para las normas de control interno del sector público*¹⁶⁶, i en va elaborar la nova i complementària INTOSAI GOV 9130 *Guía para las Normas del Control Interno del Sector Público – Información adicional sobre la Administración de Riesgos de la Entidad*¹⁶⁷.

Segons s'entén internacionalment, el risc operatiu seria aquell risc o incertesa de que la prestació o funcionament dels serveis públics pugui originar efectes perjudicials i no desitjats als pressupostos públics o als objectius i interessos públics. D'acord amb l'OCDE¹⁶⁸, dins d'aquests efectes adversos s'inclouria la probabilitat de malversació, frau o corrupció en el funcionament del servei públic¹⁶⁹.

¹⁶² INTOSAI GOV 9100 *Guía para las normas de control interno del sector público*, Viena, p. 25.

¹⁶³ <https://www.coso.org/Pages/erm-integratedframework.aspx>

¹⁶⁴ Norma, per cert, complementada amb la *ISO Guide 73:2009, Risk management - Vocabulary* i parcialment desenvolupada per la *IEC 31010:2009, Risk management – Risk assessment techniques*. També, portat a l'àmbit específic de la corrupció, es desenvolupa a la *ISO 37001:2016 Anti-bribery management systems -- Requirements with guidance for use*, ja citada.

¹⁶⁵ <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:31000:ed-1:v1:en>

¹⁶⁶ Accessible a: <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>

¹⁶⁷ Accessible a: <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/intosai-gov-9130-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector-further-inf.html>

¹⁶⁸ OCDE (OECD), *Integrity Review of Italy...*, cit., p. 107.

¹⁶⁹ Estableix que el risc operacional «refers to the uncertainty of achieving public service delivery with potentially adverse effects on economic, social and environmental policy

Lluny de ser un sistema menor de gestió del risc, és considerat un estàndard internacional que ha estat desenvolupat per la principal normativa tècnica de referència internacional, com ara les normes ISO 31000:2009 o COSO *Enterprise Risk Management Framework*, tal i com s'ha dit anteriorment.

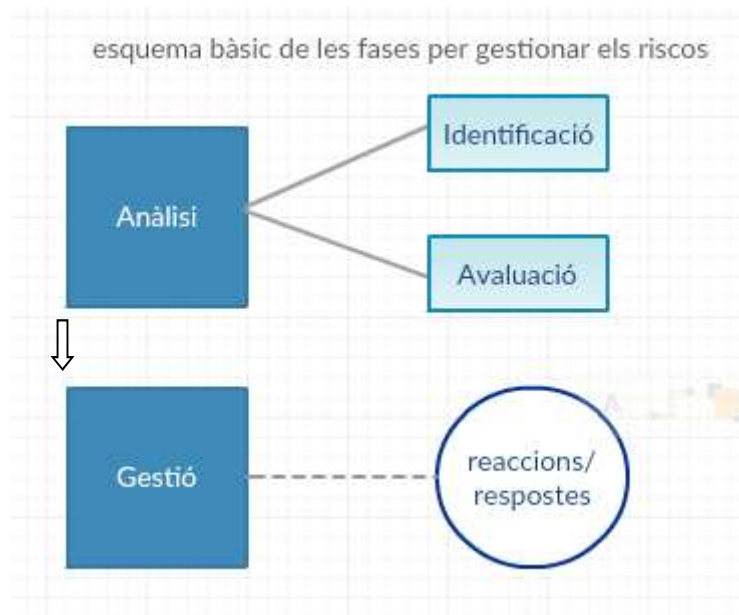
D'acord amb aquest marc teòric general aplicable a la gestió de riscos (operatius) dins una organització, el sistema de gestió hauria d'incloure una infraestructura (sistemes, procediments i fins i tot cultura) que permeti la identificació, avaluació i gestió, o tractament, dels riscos que sorgeixen quan una organització pública està desenvolupant la seva actuació ordinària en consecució dels interessos públics. Com a resultat, una organització amb aquests riscos ben gestionats actuarà de forma ètica, eficient i respectuosa amb l'ordenament jurídic, evitant, en el possible, les tan perjudicials conseqüències de la corrupció pública sobre les institucions i en general sobre tota la societat¹⁷⁰.

En termes generals, sense centrar-nos ara específicament en els riscos de corrupció, podem dir que el procés de gestió de riscos operatius consta de dues grans fases, alhora subdividides en algunes subfases, totes elles ordenades cronològicament en el sistema lògic de l'administració del risc. Així, entenem que es pot parlar d'una primera fase d'anàlisi de risc (composada per tres subfases o actuacions: la identificació de riscos i la seva avaluació), a la que en seguirà la fase de gestió de riscos.

A efectes visuals, aquest seria l'esquema bàsic de fases:

objectives and the public budget. Such negative effects include the possibility of waste, fraud and corruption» (OCDE (OECD), *Integrity Review of Italy...*, cit., p. 107).

¹⁷⁰ Entre d'altres greus conseqüències, implica un cost econòmic molt significatiu, col·lapsa els òrgans judicials amb un elevat nombre de casos de gran complexitat i suposa una desnaturalització radical de l'Administració tal com ve garantida per la Constitució Espanyola en el seu art. 103.1, regida pel principi d'objectivitat i encaminada a la consecució dels interessos generals. Una recopilació de diferents conseqüències, amb particular èmfasi en les conseqüències de la corrupció urbanística municipal, es pot trobar a: CAPDEFERRO VILLAGRASA, O., *El Derecho administrativo...*, cit., pp. 215-230. Per la seva banda, Víctor LAPUENTE apunta que els efectes nocius de la corrupció a mitjà-llarg termini es fan patents sobre una gran quantitat d'indicadors de qualitat de vida, com el nivell de renda per càpita, la desigualtat econòmica, la sostenibilitat mediambiental i fins i tot la satisfacció amb la vida o la percepció de la felicitat, vid. LAPUENTE GINÉ, V., "Por qué la corrupción no se castiga", *Política comparada*, núm. 2, 2011, pp. 1-16, pp. 4 y 5.



Font: Elaboració pròpia

Per tal d'iniciar una anàlisi de riscos de corrupció, la primera actuació que cal realitzar consisteix en la identificació dels riscos; que, en l'àmbit que aquí interessa, limitariem a identificar els riscos associats amb l'aparició de pràctiques de corrupció. La identificació de riscos implica llistar o catalogar tots els riscos de corrupció inherents¹⁷¹ a la organització pública de què es tracti en funció de les seves activitats o de l'entorn en què opera.

Aquesta subfase d'identificació generalment parteix de la definició dels objectius de l'organització, vinculant-los a la necessitat de gestionar els riscos, a efectes d'identificar quins esdeveniments poden perjudicar els interessos de l'organització (en el nostre cas, els interessos públics) durant el normal funcionament del servei.

En la mesura en què pensar sobre tots els possibles riscos que poden amenaçar una organització pot ser una tasca complexa, una forma recomanable de dur a terme aquest procés passa per elaborar una sèrie de preguntes que han de servir per a què les persones que hi participin en el procés d'identificació de riscos hi puguin fer aportacions precises i significants. Aquestes preguntes han de ser necessàriament àmplies, de tal forma que siguin suggerents i convidin a profundes reflexions sobre el funcionament concret de l'organització. No serveixen, per tant, preguntes que es puguin respondre amb una simple opció entre sí/no. Com a exemple de preguntes pertinents a efectes del que aquí interessa, que és identificar riscos de corrupció, es podrien plantejar les següents: «quines interaccions tenim amb els

¹⁷¹ Vegi's el concepte de risc inherent, contraposat al de risc residual, a l'apartat 2 del treball.

particulars?»; «ens relacionem sovint amb el mateix grup reduït d'empreses?». Una prèvia delimitació, encara que sigui temptativa, de les causes de corrupció pública en el sector d'activitat de l'organització pot ajudar a identificar preguntes pertinents. Un llistat de preguntes orientatiu més ampli, elaborat en el marc d'aquesta recerca, s'incorpora com a Annex I.

En qualsevol cas, és necessari obtenir el màxim d'informació possible a efectes d'aconseguir una identificació precisa i completa dels riscos de corrupció. Això implicarà la necessària participació de diverses persones de la mateixa organització en aquest procés (i com més gran i heterogeni sigui l'administració, més gent hauria de participar-hi per a aconseguir la mateixa visió completa del seu funcionament i els riscos associats). No hi ha un sistema ideal per a la obtenció de la informació, si bé, metodològicament, es fa referència habitual a tres eines: les sessions de treball, les entrevistes i la resposta de qüestionaris, que es poden fer servir conjuntament. Pel que fa a formes de portar-ho a terme, els dos enfocaments més freqüents són el de gestió de revisió de risc¹⁷² i el d'autoavaluació de risc¹⁷³, sent el més recomanable l'ús combinat dels dos enfocaments¹⁷⁴.

Les persones encarregades d'identificar els riscos en una organització poden complementar la seva tasca amb dades o informació interna, referida a les situacions no desitjades que es vol evitar. En el cas de la corrupció, aquestes dades que es podrien fer servir podrien ser, i novament sense caràcter exhaustiu, els casos de corrupció previs dins aquella organització, els resultats o informes de controls o les denúncies (de corrupció) que s'hagin pogut presentar. Addicionalment, fonts externes poden ser rellevants, com ara els casos de corrupció succeïts a d'altres organitzacions amb funcions i/o volum equivalent o similar que es coneguin (o bé aquells succeïts en administracions significativament diferents però que podrien succeir igualment a la organització pròpia), o bé els informes d'òrgans auditors i de control, com ara la

¹⁷² Procediment de dalt cap a baix, mitjançant el qual se «establece un equipo para considerar todas las operaciones y actividades de una organización en relación con sus objetivos, e identificar los riesgos asociados. El equipo conduce una serie de entrevistas con miembros clave de todos los niveles de la organización para diseñar un mapa de riesgo para toda la gama de actividades en las que se identifican los campos de las políticas, actividades y funciones que pueden ser especialmente vulnerables a riesgo, (incluyendo el riesgo de fraude y corrupción)», INTOSAI GOV 9100, cit., p. 26.

¹⁷³ Procediment de baix cap a dalt, descrit com a aquell en el qual «[c]ada nivel y parte de la organización está invitada a revisar sus actividades y alimentar un diagnóstico de riesgos hacia arriba de la entidad. Esto puede hacerse a través de un enfoque de documentación (con un marco de diagnóstico establecido con cuestionarios) o a través de talleres», INTOSAI GOV 9100, cit., p. 26.

¹⁷⁴ INTOSAI GOV 9100, cit., p. 26.

Sindicatura de Comptes, el Tribunal de Cuentas, el Síndic de Greuges o l'Oficina Antifrau de Catalunya¹⁷⁵.

Per altra banda, els riscos que s'identifiquin haurien d'identificar-se amb un suficient grau de detall i precisió, ja que del contrari podria no ser entès o interpretat correctament, o bé pot dificultar la selecció de mesures adequades de reducció del risc¹⁷⁶.

En últim terme, cal dir que aquesta identificació de riscos ha de ser una tasca dinàmica, és a dir, oberta a variació al llarg del temps. En efecte, és necessària la revisió i eventual actualització periòdica del llistat de riscos, ja que els riscos poden variar al llarg del temps, doncs circumstàncies tant internes com externes poden influir, creant-ne de nous o eliminant-ne d'altres. Pensem, per exemple, en l'impacte que poden tenir en els riscos de corrupció les reformes normatives. Al respecte, un exemple clar seria la prohibició dels convenis urbanístics¹⁷⁷: mentre abans de la prohibició *ex lege* dels convenis segurament diversos riscos de corrupció de l'administració urbanística municipal estarien relacionats amb aquests, aquests riscos desapareixerien amb la prohibició o restricció.

Dins l'anàlisi, trobem una altra subfase o etapa posterior a la identificació: l'avaluació del risc. És designada així, generalment, la tasca consistent en determinar, per a cadascun dels riscos identificats prèviament, el seu impacte (o gravetat) i la probabilitat de que es produeixi. A partir de la confluència i relació d'aquests dos paràmetres (impacte i probabilitat), podem extreure el nivell o categorització d'aquell risc concret.

L'impacte abans esmentat fa referència a les conseqüències negatives, entre les que hi podem incloure no només l'eventual impacte negatiu sobre l'erari públic, sinó també d'altres elements que el mateix Tribunal Suprem ha identificat com a béns jurídics protegits pels delictes que castiguen les pràctiques corruptes, com ara evitar «una greu inversió dels valors i principis que legitimen l'actuar de les Administracions

¹⁷⁵ És especialment rellevant per a aquesta funció la bona pràctica de l'Oficina Antifrau d'exposar amb suficient grau de detall els diferents casos de presumpta corrupció o frau investigats a les seves memòries anuals, públicament accessibles.

¹⁷⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK, *Diagnosing Bribery Risk...*, cit., p. 15.

¹⁷⁷ Així es va establir a l'art. 245 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid l'any 2007 com a conseqüència, justament, de diversos casos de corrupció: «Son nulos de pleno derecho los convenios urbanísticos de planeamiento, así como cualquier convenio o acuerdo, cualquiera que sea su denominación, que tenga por objeto definir los criterios de ordenación del futuro planeamiento urbanístico, o lo condicione de alguna forma mediante estipulaciones que establezcan la obligación de hacer efectivos antes de la aprobación definitiva, los deberes legales de cesión y, en su caso, los convenidos entre las partes que establezcan obligaciones o prestaciones adicionales más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados».

públiques»¹⁷⁸, salvaguardar «la puresa de l'Administració»¹⁷⁹ o «defensar la imparcialitat de l'Administració en els negocis privats, evitant així que els funcionaris es serveixin d'ella per a fins particulars de lucre»¹⁸⁰. Vinculat amb aquesta idea, trobem a l'ordenament jurídic, explícitament incorporat, el principi d'integritat que regeix l'actuació del personal al servei de les administracions, tal i com es llegeix, per citar-ne dos exemples, a l'art. 11 de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra, segons el qual «En llurs actuacions, els membres del Cos de Mossos d'Esquadra s'han d'ajustar al codi de conducta següent: [...] b) Han d'actuar amb integritat i dignitat, i oposar-se amb fermesa a qualsevol acte de corrupció»¹⁸¹; i als articles 53 i 54 de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, alguns dels apartats dels quals en donen contingut a aquest principi d'integritat expressat a l'art. 52 del *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, i segons el qual: «Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad [...]». El mateix es pot dir respecte d'alts càrrecs i òrgans de govern de les administracions, tal i com es deriva, per exemple, de la Llei catalana 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, quan, sense citar expressament la integritat però vinculant imparcialitat i absència de conflicte d'interessos, afirma en el seu art. 55 que «Els alts càrrecs han d'actuar d'acord amb els principis ètics i les regles de conducta següents: [...] d) La imparcialitat en la presa de decisions, amb garantia de les condicions necessàries per a una actuació independent i no condicionada per conflictes d'interessos». També, d'altres normes sectorials poden ser rellevants, com la *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014*, on a l'art. 1 es reconeix el principi d'integritat en matèria de contractació pública¹⁸², concretat en clàusules com la continguda a l'art.

¹⁷⁸ Interlocutòria de l'AP de Sevilla (secc. 1ª) de 30 de juny de 2008.

¹⁷⁹ STS (Sala Penal) de 8 d'octubre de 1992, rec. 1712/1991.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ En trobem l'equivalent, i origen, a l'art. 5 de la *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, segons la qual «Son principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad los siguientes: [...] c) Actuar con integridad y dignidad. En particular, deberán abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente».

¹⁸² Sobre aquest principi, la principal aportació es troba a CERRILLO i MARTÍNEZ, A., *El principio de integridad en la contratación pública. Mecanismos para la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción*, Aranzadi, Navarra, 2014.

64 relatiu a la corrupció i els conflictes d'interessos. A banda del principi d'integritat, convé, aquí, fer esment del principi d'incorruptibilitat que ha de regir la funció pública. Aquest principi, que derivaria dels arts. 9.1 i 103 CE, i sobre el que ja hem aportat alguns apunts conceptuals anteriorment¹⁸³, ha estat identificat, citat i utilitzat per la jurisprudència penal, tal i com es pot apreciar, entre moltes d'altres, a la STS (Sala Penal) d'11 de juliol de 2008 –rec. 2017/2007.

Un exemple, inspirat pel model colombià que es comenta més endavant podria consistir en avaluar l'impacte en base a l'eventual sanció que pot correspondre a la pregunta: «la conducta, ¿pot comportar...: una sanció administrativa o disciplinària lleu? (risc baix) / una sanció administrativa o disciplinària greu o molt greu? (risc mitjà) / una sanció penal? (risc alt)». Novament, de forma orientativa, s'adjunta com a Annex 3 una relació de criteris per facilitar l'avaluació dels riscos.

L'impacte es veu modulat pels factors que hi concorren en el cas, que, a tall d'exemple, poden ser l'escala de la pràctica corrupta (si és un fet aïllat amb escàs impacte econòmic o bé és una gran trama de corrupció amb molts implicats i grans pèrdues de cabdals públics), o la durada de la pràctica corrupta, els càrrecs implicats (la seva posició dins l'organització), entre d'altres. En aquesta línia, al cas italià que també es comenta més endavant podem apreciar com es modula l'avaluació del risc en funció del percentatge de personal del total de l'organització que es pot veure afectat.

Per la seva banda, la probabilitat d'ocurrència fa referència a dues qüestions: a la freqüència de materialització d'aquestes conseqüències que es volen evitar (la corrupció) i a l'estimació de la facilitat de produir-se de forma imminent.

Pel que fa a la freqüència, permet tenir en compte tant el nombre de repeticions o reiteració del fenomen com el temps transcorregut entre les seves materialitzacions. És a dir, es delimita tant la seva extensió com la seva recurrència. En el que ens ocupa, que és la corrupció, aquesta avaluació només pot tenir cert interès si es té en compte el tipus d'administració actuant i aquesta fa un exercici comparat (per exemple, un ajuntament determina que la corrupció en l'urbanisme o la contractació és força estesa entre desenes d'ajuntament).

En quant a l'estimació de la facilitat prevista per a la seva producció, es tracta d'un procés valoratiu en el qual es ponderen els incentius per a la corrupció en front els desincentius. En aquesta activitat d'avaluació poden ser de gran utilitat els factors de risc. Com a factor de risc entenem una circumstància que incrementa la probabilitat de que ocorri un esdeveniment perjudicial, en la mesura en que facilita que es

¹⁸³ CAPDEFERRO VILLAGRASA, O., *El Derecho administrativo...*, cit., pp. 218 i ss.

produeixi. Alguns d'aquests factors de risc es poden aplicar a tots els riscos de corrupció (per exemple, un sistema de controls poc eficaç i gens eficient, o un clima generalitzat d'acceptació de la corrupció dins l'organització) mentre que d'altres només afecten a alguns riscos i no a d'altres (per exemple, la capacitat de generar un benefici patrimonial significatiu apropiable de forma privada mitjançant una actuació pública és un factor de risc que no es dona en aquells supòsits on no hi ha aquesta generació de grans rendes apropiables –imaginem el risc de que el personal de l'organització s'apropriï de material d'oficina d'escàs valor). Aquests factors de risc, que seria convenient identificar i publicar explícitament, estarien íntimament lligats amb les causes de la corrupció.

El propòsit d'aquesta activitat d'avaluació és prioritzar els riscos, establint quins són els que han de rebre una particular atenció i tractament, front d'altres considerats menys rellevants, a efectes d'obtenir un ús eficient dels escassos recursos de control disponibles. Per aquest motiu, tampoc seria convenient una excessiva fragmentació de les diferents categories de risc, ja que la diferenciació només serà rellevant a efectes de règim controlador. A més, no sempre és clara l'avaluació, ja que no sempre es pot diferenciar gaire entre categories amb claredat per a cada tipus de risc. Per aquest motiu, és freqüent establir uns resultats de l'avaluació classificats generalment en tres categories de risc: baix/mitjà/alt (també: lleu, moderat/greu/); o bé, més gràficament, per colors: verd/taronja/vermell¹⁸⁴. Una excessiva fragmentació, unida a la dificultat que sovint hi ha per avaluar un risc, pot conduir a un eventual desajust amb les mesures a adoptar, tot desatenent conductes de corrupció greus o a demostrant certa intransigència poc justificable (i segurament poc ajustada a l'ús eficient dels recursos) davant pràctiques poc greus. Addicionalment, una excessiva fragmentació de categories augmenta el risc d'inconsistència de les avaluacions efectuades i hi afegeix més complexitat, dificultant encara més una tasca ja de per si complexa.

Com hem esmentat abans, l'avaluació de risc final s'obté de la confluència i relació entre l'impacte i la probabilitat. Novament aquí s'obre un marge de decisió per als gestors dels riscos, ja que s'haurà de veure com reaccionar davant situacions on els dos elements siguin molt desiguals (per exemple, gran impacte i molt baixa probabilitat, o molt alta probabilitat junt amb un impacte molt baix). No hi ha uniformitat de criteris sobre si ha de prevaldre l'impacte o la probabilitat¹⁸⁵, si bé amb caràcter

¹⁸⁴ Aquest patró, acompanyat d'una avaluació numèrica, és el que fa servir Arachne, programa que es comenta més endavant.

¹⁸⁵ Per Transparència Internacional, per exemple, sembla que l'impacte pot tenir més pes, en la mesura en que la probabilitat és més difícil d'avaluar i l'impacte de la corrupció sempre és greu, TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK, *Diagnosing Bribery Risk...*, cit p. 36.

general acostuma a haver-hi certa equiparació, en la mesura en que les representacions més freqüents de la taula d'avaluació de risc segueixen aquest patró:

| | Probabilitat Baixa | Probabilitat Mitja | Probabilitat Alta |
|--------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Impacte Alt | Risc Moderat | Risc Greu | Risc Greu |
| Impacte Mig | Risc Lleu | Risc Moderat | Risc Greu |
| Impacte Baix | Risc Lleu | Risc Lleu | Risc Moderat |

Finalment, l'avaluació del risc implica valorar també si, a la vista del risc concret i els seus efectes i probabilitat d'ocórrer, és convenient establir mesures per fer-ne front o no. Dit d'una altra manera, es tracta de delimitar si estem davant d'un risc tolerable o intolerable. Alguns documents han separat aquesta valoració com a una altra subfase de l'avaluació, si bé no hi ha unanimitat al respecte, i, en certa mesura, entenem que aquesta activitat també s'ha de fer en fase de gestió.

Finalitzades aquestes dues etapes de la fase analítica, i com a element essencial de la gestió del risc, procedeix, en una fase posterior, gestionar o tractar el risc. En aquest punt, l'organització ha d'establir nous controls interns o ajustar-ne els actuals a efectes de minimitzar la probabilitat de materialització o ocurrència de les conseqüències que es busca evitar.

Aquesta tasca es concretarà posteriorment en un mapa de riscos, que és un document on s'hi recull tota la informació derivada d'aquest procés, a efectes que visualment es pugui tenir una idea dels diferents tipus de risc que afecten l'organització, de les persones afectades pels mateixos i de les mesures que s'hi hagin establert per a la seva mitigació.

Tabla 12. Matriz del Mapa de Riesgos de Corrupción

| Mapa de Riesgos de Corrupción | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|-------|--------|--------------|-------------------------------------|---------|----------------|-----------------------|-----------------|---------|----------------|-------------------------------|----------|----------------------|----------|-------------|-----------|----------|
| Entidad: _____ | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Identificación del riesgo | | | | Valoración del Riesgo de Corrupción | | | | | | | | | Monitoreo y Revisión | | | | |
| Procesos/Objetivo | Causa | Riesgo | Consecuencia | Análisis del riesgo | | | Valoración del riesgo | | | | | | Fecha | Acciones | Responsable | Indicador | |
| | | | | Riesgo Inherente | | | Controles | Riesgo Residual | | | Acciones asociadas al control | | | | | | |
| | | | | Probabilidad | Impacto | Zona de riesgo | | Probabilidad | Impacto | Zona de riesgo | Período de ejecución | Acciones | | | | | Registro |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Font: Guia per a l'elaboració de la gestió de risc de corrupció de 2015, p. 27
<http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2016/01/GUIA-PARA-LA-GESTION-DE-RIESGO-DE-CORRUPCION-2.pdf>

Una vegada finalitzat l'anàlisi de riscos de corrupció, arriba el moment de gestionar-los.

Les respostes al risc, d'acord amb el model internacional que aquí es comenta, són les següents:

- 1- Compartir o transferir el risc: Implica reduir la probabilitat de l'impacte del risc a través de la contractació d'una assegurança, una operació de cobertura o bé mitjançant l'externalització d'una activitat.
- 2- Reducció o tractament del risc: Implica dur a terme actuacions dirigides a reduir la probabilitat o l'impacte (o ambdós alhora) del risc a l'organització. Això inclou qualsevol mesura dirigida a aquesta finalitat, particularment els procediments de control.
- 3- Evitar o interrompre l'activitat: Implica eludir les activitats que generen risc. Tal i com recorda la norma INTOSAI 9130 (p. 37) i 9100 (p. 28), les entitats del sector públic molt difícilment poden cessar en una activitat que deuen realitzar.
- 4- Tolerar el risc: Implica no prendre cap acció que modifiqui la probabilitat o impacte del risc, en la mesura en que s'entén que el seu nivell ja és acceptable o bé no s'ha sabut identificar cap mecanisme reactiu (de control del risc) que s'hagi considerat eficient tot posant en relació el seu cost d'implantació i el previsible impacte mitigant el risc.

Tant Transparència Internacional com les regles tècniques pel sector públic (INTOSAI 9100, p. 28) o fins i tot algunes agències anticorrupció (com el cas de la de New South Wales, ja comentat) han insistit en què en àmbit públic, i especialment davant riscos de corrupció, la resposta adequada i sovint la única possible és tractar risc. Quan es fa un tractament intern del risc, s'espera que mitjançant una sèrie de mesures de control del risc aquest es pugui mantenir en un nivell acceptable. Per descomptat, sempre que s'estableixen controls es considera que el risc queda mitigat fins a atorgar una seguretat raonable de que es funcionarà sense que ocorri aquella situació que es vol evitar, ja que no és possible reduir els riscos a zero a través dels controls. En efecte, quan es prenen mesures per tractar el risc, igualment queda un nivell de risc romanent, anomenat risc residual, que és el risc que persisteix a l'adopció de mesures de control. Aquest risc residual ha de ser igualment tingut en compte, sobretot si continua sent excessiu. En aquest cas, seria necessari reforçar les mesures de control.

La forma habitual de procedir en l'establiment de mesures de control és el següent: en primer lloc, s'incorpora en el mapa de riscos els controls existents per als riscos identificats; en segon lloc, s'identifiquen els riscos que no tenen cap mena de control i aquells que tot i ser controlats, tenen un control poc efectiu que resulta en un risc residual excessiu o no tolerable; i, en tercer lloc, es dissenyen i posen en funcionament mesures addicionals de control davant les carències detectades en matèria de control del risc.

A efectes del mapa de controls existents, s'ha de tenir en compte que no només els controls específics contra la corrupció tenen funcions controladores, sinó que d'altres sistemes de control generals hi poden tenir un efecte mitigador o de control. Pensem, per exemple, en el control de legalitat a l'àmbit local, que poden incidir en el control de la corrupció. Un altre element rellevant és considerar que algunes mesures de control no s'aprecien analitzant els diferents riscos analitzats, sinó que es deriven de l'observació del sistema de controls i funcionament organitzatiu en el seu conjunt, tenint en compte les bones practiques en relació a la lluita contra la corrupció: per exemple, un control adequat és l'establiment d'un sistema de denúncies amb garanties.

A més, cal tenir present que les mesures de control establertes han de ser proporcionals al risc controlat, i el seu cost hauria de ser igual o inferior al benefici esperat. En tot cas, periòdicament s'han de revisar tant l'anàlisi de riscos (per assegurar-ne la seva vigència) així com l'efectivitat i eficiència de les mesures de control. Cal recordar, en aquest punt, que les mesures de control poden donar lloc a

nous riscos, que també s'han de considerar i, en el seu cas, tractar amb mesures addicionals.

D'acord amb la guia INTOSAI GOV 9130, a partir del document COSO i també adaptat amb caràcter general per a qualsevol tipus d'organització a la ISO 31000:2009, l'administració del risc a les entitats del sector públic necessita, i es complementa, amb tres elements transversals, que afecten el procés en totes les seves fases.

Ens estem referint a:

- 1) l'entorn o context;
- 2) la informació i comunicació; i
- 3) la supervisió o monitoreig.

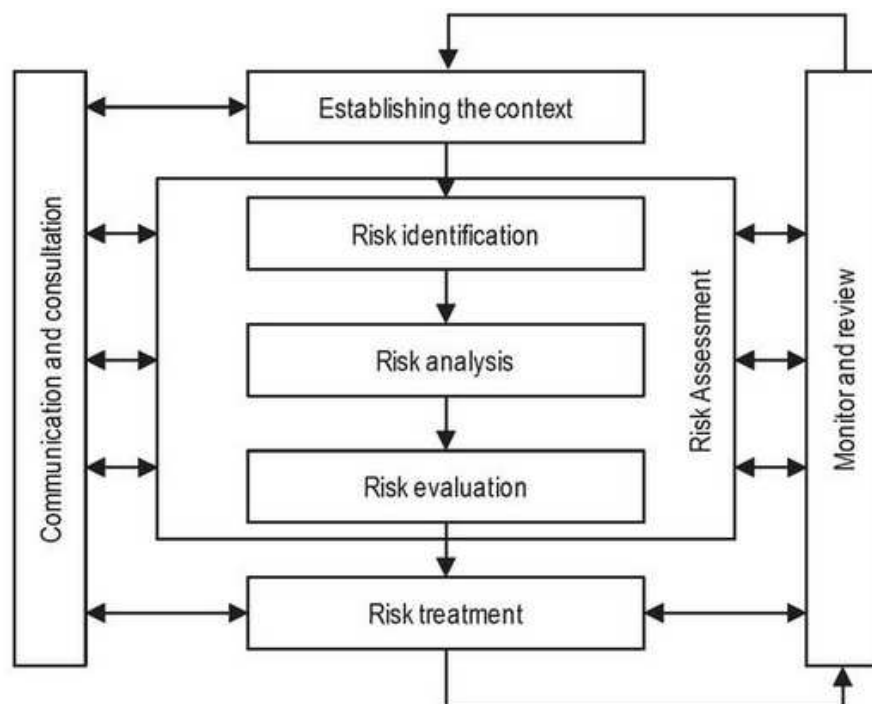
L'entorn o context, també anomenat ambient de risc, es refereix al to de l'organització pel que fa a la consciència del risc tant de la gerència com de la resta del seu personal. Es refereix, en fi, a com l'organització considera el risc i com el tracta en el seu funcionament. Es manifesta en polítiques de comunicació sobre la consideració del risc a l'entitat, amb accions diàries (donant exemple d'una acció decidida per mitigar els riscos de corrupció des de la direcció; així com l'exemple d'actituds ètiques i íntegres, resoltament oposades a la corrupció), normes de conducta que vagin més enllà de les meres imposicions legals en matèria de conducta íntegra y amb valors ètics, plasmades en codis formals de conducta que promoguin un to ètic apropiat (p. 25). Els codis, per ser efectius d'acord amb la regla citada, han de donar lloc a responsabilitat, a sancions derivades del seu incompliment. També, cal incorporar mecanismes per a que els empleats puguin fer suggeriments i aportar informació a la direcció.

La informació i comunicació són essencials per a una anàlisi de riscos adequada i, per tant, efectiva. És a partir de la qualitat d'aquestes dades que es poden fixar els objectius de control intern. A més, és necessari disposar d'aquestes dades de forma continua i actualitzada durant tot el temps de funcionament de l'activitat, a fi d'identificar el més aviat possible els riscos existents en cada moment. El personal ha de poder aportar informació a la direcció a través de mecanismes instaurats, i ha de quedar clar, per part de la direcció o gerència, la necessitat de que tot el personal participi en el procés de gestió de riscos (en concret, comunicant informació rellevant a través dels canals establerts). La gerència ha de proporcionar comunicacions a tot el personal de l'organització on quedin clares les expectatives de comportament i les responsabilitats del personal. Aquestes comunicacions han de posar de relleu la

importància de l'anàlisi i gestió dels riscos a l'organització, els objectius de l'organització, el risc acceptat i el risc tolerat o no tolerat, i les funcions i responsabilitats del personal en relació al desenvolupament de la gestió dels riscos. Per la seva banda, la direcció o gerència ha de ser receptiva a les comunicacions fetes pel personal de l'organització. En últim terme, també és important cuidar la informació i comunicacions amb l'exterior de l'organització, per exemple permetent la presentació de denúncies o queixes sobre el funcionament de l'organització (incloent-hi la possible actuació corrupte dels seus membres).

En últim terme, la supervisió es refereix al control que es fa del procés d'anàlisi i gestió de riscos, a efectes d'identificar si s'ha realitzat correctament i si les mesures adoptades per reduir els riscos estan funcionant com s'havia previst. Aquestes avaluacions poden ser tant internes com externes (és a dir, realitzades per altres organitzacions, diferents de les avaluades).

La OCDE sintetitza el procés, segons es conté a la norma ISO 31000:2009 de la següent forma:



Source: Adapted from ISO 31 000:2000.

(Extret de OCDE (OECD), *Integrity Review of Italy...*, cit., p. 108).

A continuació ens referirem a tres experiències que adapten, en part, aquest model estandarditzat, tècnic, internacional, materialitzat a través d'una sèrie de documents (plans i/o mapes de riscos, segons el cas) que han d'elaborar les administracions.

4.3 El cas italià

En aquest marc comparat és important referir-se a l'experiència italiana. La *Legge 6 novembre 2012 n. 190, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, la qual va establir tot un nou marc, raonablement coherent, de lluita contra la corrupció, combinant mesures preventives, de control i sancionadores. Aquesta llei¹⁸⁶ atorga gran importància als riscos de corrupció¹⁸⁷, i els erigeix com a autèntic punt de partida del sistema de prevenció i control de la corrupció, tot aplicant, doncs, els suggeriments internacionals assenyalats a l'apartat 3.2 d'aquest estudi. Serveixin, a tall il·lustratiu, dos exemples que demostren la rellevància del risc de corrupció com a element fonamental del sistema anticorrupció.

En primer lloc, identifica, la pròpia llei, els sectors d'activitat o el tipus d'actuacions administratives subjectes a major risc de corrupció en el seu art. 1.16¹⁸⁸, als quals hi corresponen majors exigències de transparència i control.

En segon lloc, encomana la realització de plans anticorrupció a les administracions públiques¹⁸⁹, basats en la idea de la identificació i gestió dels riscos de corrupció. Així, cada administració ha d'elaborar un pla anticorrupció, triennal, que identifiqui els riscos de corrupció inherents a l'administració corresponent i a les seves activitats, i n'estableixi les mesures adequades per al control. Aquesta tasca planificadora és encarregada a les administracions públiques italianes, comptant amb un responsable de la corrupció a aquella administració, que identifica els riscos, sense possibilitat d'externalitzar aquesta tasca.

¹⁸⁶ Legislació, per cert, simplificada a través del *Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*.

¹⁸⁷ Sobre aquest enfoc en el cas italià, LORENZONI, L., "Risk-based approaches towards corruption prevention", a CERRILLO i MARTÍNEZ, A. i PONCE, J. (eds.), *Preventing corruption and promoting good government and public integrity*, Bruylant, Brussel·les, 2017, pp. 111-121.

¹⁸⁸ En concret, assenyala a:

- a) *autorizzazione o concessione;*
- b) *scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;*
- c) *concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;*
- d) *concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n.150 del 2009.*

¹⁸⁹ Tot i ser aquesta una de les experiències internacionals més conegudes i reconegudes, d'altres Estats han incorporat obligacions similars. Així, en destaquen, per exemple, els Plans de Prevenció de la Corrupció i Control del Fraud australians, els Plans d'Integritat d'Eslovènia o, més limitats, els *Fraud Policy Statements and Fraud Response Plans* britànics.

En aquest instrument és, justament, on millor s'aprecia el paper de l'anàlisi i gestió de riscos com a element central i coordinador de la política anticorrupció. En aquests plans, els planificadors no es limiten a identificar activitats subjectes a risc de corrupció, sinó que a més indiquen mesures preventives adequades, com ara sistemes de control específics, mesures de transparència particulars o mecanismes organitzatius (com ara la rotació de personal).

En efecte, d'acord amb la *Legge 6 novembre 2012 n. 190, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, les administracions han d'elaborar un pla on identifiquin les principals activitats subjectes a riscos de corrupció, individualitzant els riscos, que han d'avaluar, mitigar amb mesures adequades de control i fer-ne un seguiment i avaluació posterior. A efecte de poder donar un compliment satisfactori a aquesta previsió normativa, s'establí que l'organisme anticorrupció nacional havia d'elaborar unes pautes o instruccions per a saber com havien d'elaborar els plans ordenats. Això inclou, evidentment, instruccions sobre l'avaluació (i posterior gestió) dels riscos de corrupció.

Creiem que aquestes pautes, que van servir per orientar les avaluacions de risc a les administracions italianes, poden ser un bon exemple. L'annex 5 del Pla Nacional Anticorrupció italià de 2013 (PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE – P.N.A., aprovat d'acord amb allò disposat a la *Legge 6 novembre 2012 n. 190*)¹⁹⁰, titulat *La valutazione del livello di rischio* (l'avaluació del nivell de risc), ofereix les pautes per a dur a terme, justament, aquesta avaluació dels riscos a les diferents administracions.

En primer lloc, seguint el model generalitzat a nivell tècnic internacional, parteix d'una fórmula d'avaluació de risc consistent en posar en relació, conjuntament, la freqüència de la probabilitat amb el valor i importància de l'impacte (en aquest cas, diferenciant en 6 nivells, que van de 0 “*nessun impatto/nessuna probabilità*” a 5 “*altamente probabile/superiore*”). A efectes il·lustratius, copio la taula de valors:

| VALORI E FREQUENZE DELLA PROBABILITÀ | | | | | |
|--------------------------------------|---------------|------------------|-------------|-------------------|-----------------------|
| 0 nessuna probabilità | 1 improbabile | 2 poco probabile | 3 probabile | 4 molto probabile | 5 altamente probabile |
| VALORI E IMPORTANZA DELL'IMPATTO | | | | | |
| 0 nessun impatto | 1 marginale | 2 minore | 3 soglia | 4 serio | 5 superiore |
| VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL RISCHIO | | | | | |
| = | | | | | |
| Valore frequenza x valore impatto | | | | | |

Font: *Piano Nazionale Anticorruzione*

¹⁹⁰ Consultable a:
http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Anticorruzione/PianoNazionaleAnticorruzione/_piani?id=38b75d7a0a7780427070dde0b21940b1

A partir d'aquesta fórmula, s'estructura el sistema d'avaluació com un qüestionari, on l'encarregat de l'avaluació del risc ha de seleccionar alguna de les respostes que incorpora el model de qüestionari, la qual té associada una puntuació de 0 a 5. Com major és la puntuació, més greu i/o probable és el risc.

Aquest qüestionari pregunta sobre aspectes tan diversos com l'efectivitat del control, el valor reputacional, l'impacte econòmic, la complexitat del procediment o la discrecionalitat.

A efectes d'oferir una idea completa d'aquesta tècnica orientadora utilitzada a Itàlia, copio a continuació les taules incloses al Pla Nacional Anticorrupció, segons l'ordre en el qual es disposen en aquest:

| TABELLA VALUTAZIONE DEL RISCHIO | |
|--|--|
| INDICI DI VALUTAZIONE DELLA PROBABILITÀ (1) | INDICI DI VALUTAZIONE DELL'IMPATTO (2) |
| <u>Discrezionalità</u> | <u>Impatto organizzativo</u> |
| Il processo è discrezionale? | Rispetto al totale del personale impiegato nel singolo servizio (unità organizzativa semplice) competente a svolgere il processo (o la fase di processo di competenza della p.a.) <u>nell'ambito della singola p.a.</u> , quale percentuale di personale è impiegata nel processo? (se il processo coinvolge l'attività di più servizi nell'ambito della stessa p.a. occorre riferire la percentuale al personale impiegato nei servizi coinvolti) |
| No, è del tutto vincolato 1 | Fino a circa il 20% 1 |
| E' parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari) 2 | Fino a circa il 40% 2 |
| E' parzialmente vincolato solo dalla legge 3 | Fino a circa il 60% 3 |
| E' parzialmente vincolato solo da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari) 4 | Fino a circa l'80% 4 |
| E' altamente discrezionale 5 | Fino a circa il 100% 5 |

| | |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">Rilevanza esterna</p> <p>Il processo produce effetti diretti all'esterno dell'amministrazione di riferimento?</p> <p>No, ha come destinatario finale un ufficio interno 2</p> <p>Sì, il risultato del processo è rivolto direttamente ad utenti esterni alla p.a. di riferimento 5</p> | <p style="text-align: center;">Impatto economico</p> <p>Nel corso degli ultimi 5 anni sono state pronunciate sentenze della Corte dei conti a carico di dipendenti (dirigenti e dipendenti) della p.a. di riferimento o sono state pronunciate sentenze di risarcimento del danno nei confronti della p.a. di riferimento per la medesima tipologia di evento o di tipologie analoghe?</p> <p>No 1</p> <p>Sì 5</p> |
| <p style="text-align: center;">Complessità del processo</p> <p>Si tratta di un processo complesso che comporta il coinvolgimento di più amministrazioni (esclusi i controlli) in fasi successive per il conseguimento del risultato?</p> <p>No, il processo coinvolge una sola p.a. 1</p> <p>Sì, il processo coinvolge più di 5 amministrazioni 3</p> <p>Sì, il processo coinvolge più di 5 amministrazioni 5</p> | <p style="text-align: center;">Impatto reputazionale</p> <p>Nel corso degli ultimi 5 anni sono stati pubblicati su giornali o riviste articoli aventi ad oggetto il medesimo evento o eventi analoghi?</p> <p>No 0</p> <p>Non ne abbiamo memoria 1</p> <p>Sì, sulla stampa locale 2</p> <p>Sì, sulla stampa nazionale 3</p> <p>Sì, sulla stampa locale e nazionale 4</p> <p>Sì, sulla stampa locale, nazionale e internazionale 5</p> |

| | |
|---|--|
| <p style="text-align: center;">Valore economico</p> <p>Qual è l'impatto economico del processo?</p> <p>Ha rilevanza esclusivamente interna 1</p> <p>Comporta l'attribuzione di vantaggi a soggetti esterni, ma di non particolare rilievo economico (es.: concessione di borsa di studio per studenti) 3</p> <p>Comporta l'attribuzione di considerevoli vantaggi a soggetti esterni (es.: affidamento di appalto) 5</p> | <p style="text-align: center;">Impatto organizzativo, economico e sull'immagine</p> <p>A quale livello può collocarsi il rischio dell'evento (livello apicale, livello intermedio o livello basso) ovvero la posizione/il ruolo che l'eventuale soggetto riveste nell'organizzazione è elevata, media o bassa?</p> <p>A livello di addetto 1</p> <p>A livello di collaboratore o funzionario 2</p> <p>A livello di dirigente di ufficio non generale ovvero di posizione apicale o di posizione organizzativa 3</p> <p>A livello di dirigente di ufficio generale 4</p> <p>A livello di capo dipartimento/segretario generale 5</p> |
| <p style="text-align: center;">Frazionabilità del processo</p> <p>Il risultato finale del processo può essere raggiunto anche effettuando una pluralità di operazioni di entità economica ridotta che, considerate complessivamente, alla fine assicurano lo stesso risultato (es.: pluralità di affidamenti ridotti)?</p> <p>No 1</p> <p>Sì 5</p> | |

| Controlli (5) | |
|--|---|
| Anche sulla base dell'esperienza pregressa, il tipo di controllo applicato sul processo è adeguato a neutralizzare il rischio? | |
| Si, costituisce un efficace strumento di neutralizzazione | 1 |
| Si, è molto efficace | 2 |
| Si, per una percentuale approssimativa del 50% | 3 |
| Si, ma in minima parte | 4 |
| No, il rischio rimane indifferente | 5 |

NOTE: (1) Gli indici di probabilità vanno indicati sulla base della valutazione del gruppo di lavoro. (2) Gli indici di impatto vanno stimati sulla base di dati oggettivi, ossia di quanto risulta all'amministrazione. (3) Per controllo si intende qualunque strumento di controllo utilizzato nella p.a. che sia confacente a ridurre la probabilità del rischio (e, quindi, sia il sistema dei controlli legali, come il controllo preventivo e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati nella p.a., es. i controlli a campione in casi non previsti dalle norme, i riscontri relativi all'esito dei ricorsi giudiziari avviati nei confronti della p.a.). La valutazione sull'adeguatezza del controllo va fatta considerando il modo in cui il controllo funziona concretamente nella p.a. Per la stima della probabilità, quindi, non rileva la previsione dell'esistenza in astratto del controllo, ma la sua efficacia in relazione al rischio considerato.

Font: Piano Nazionale Anticorruzione

També sobre aquests plans i el seu control és rellevant posar de relleu que, a través del *Decreto-Legge 24 giugno 2014, n. 90, Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*, convertit en llei a través de la *Legge 11 agosto 2014, n. 114, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*, s'amplien els recursos i les funcions de l'organisme especialitzat anticorruptió a Itàlia, l'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione). Als efectes d'aquest treball, el que interessa assenyalar és que el 2014 es va atribuir a la l'ANAC la competència per sancionar la falta d'adopció de les mesures de transparència i prevenció de la corrupció per part de les administracions públiques italianes. En efecte, d'acord amb l'art. 19.5 del decret llei de 24 de juny de 2014¹⁹¹, n. 90, convertit en llei amb modificacions per l'art. 1.1 de la llei italiana 114/2014, s'estableix que, sempre i quan no impliqui la constitució de delictes, l'ANAC sancionarà l'omissió de l'adopció del pla triennal de prevenció de la corrupció (exigit a l'art. 1.8 de la llei 190/2012), del programa triennal per la transparència i l'integritat (exigit prèviament en virtut del *Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*, i des de la reforma de 2016 integrat, en part, al pla triennal

¹⁹¹ (19.)5. In aggiunta ai compiti di cui al comma 2, l'Autorità nazionale anticorruzione:

- a) riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'Art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- b) salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

anticorrupció com a una secció específica d'aquest, d'acord amb la redacció actualment vigent de l'art. 10) o dels codis de comportament (exigit per l'art. 54 del *decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165*, després de la modificació efectuada per l'art. 1.44 de la *legge 190/2012*), amb una sanció d'entre 1.000 i 10.000 euros.

Pel desenvolupament i concreció d'aquesta funció sancionadora, l'ANAC va aprovar el *Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento*¹⁹². Aquest reglament del marc sancionador ha concretat que aquesta omissió d'adopció s'ha d'entendre no com a una absència absoluta dels documents, sinó com a una elaboració insuficient, per haver-se limitat a un compliment formal, que no ha estat el resultat d'una anàlisi diligent de la situació a l'administració de què es tracti. Així, entre d'altres conductes, s'entén sancionable la mera reproducció de les mesures adoptades per altres administracions, sense mesures específiques adoptades en relació a les exigències pròpies; o bé l'aprovació dels instruments sense mesures dirigides a operar en les àrees identificades com a més exposades a risc de corrupció¹⁹³.

Ara bé, el sistema és adequat en la seva regulació? I potser més important encara, està donant bons resultats?

Per donar resposta a aquestes preguntes, hi ha dos documents que són particularment rellevants sobre el funcionament de gestió de riscos italià: l'informe de l'OCDE de 2013 (*Integrity Review of Italy. Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*)¹⁹⁴ i l'informe de l'agència nacional anticorrupció sobre la qualitat dels plans de prevenció de la corrupció elaborats (*Rapporto sullo stato di*

¹⁹² Consultable a:

<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Anticorruzione/PianiPrevenzioneCorruzione/REGOLAMENTO-SANZIONI-approvato-in-Consiglio-9-settembre-e-pubblicato.doc1.pdf>

¹⁹³ *Articolo 1 – Definizioni*

1. *Ai fini del presente Regolamento si intende per:*

[...]

g) «Omessa adozione», *la mancata adozione della deliberazione dell'organo competente che approva i Provvedimenti. Equivale a omessa adozione: a) l'approvazione di un provvedimento puramente ricognitivo di misure, in materia di anticorruzione, in materia di adempimento degli obblighi di pubblicità ovvero in materia di Codice di comportamento di amministrazione; b) l'approvazione di un provvedimento il cui contenuto riproduca in modo integrale analoghi provvedimenti adottati da altre amministrazioni, privo di misure specifiche introdotte in relazione alle esigenze dell'amministrazione interessata; c) l'approvazione di un provvedimento privo di misure per la prevenzione del rischio nei settori più esposti, privo di misure concrete di attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui alla disciplina vigente, meramente riproduttivo del Codice di comportamento emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62.*

¹⁹⁴ *OECD Integrity Review of Italy. Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Publishing, 2013, consultable a: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193819-en>

*attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017*¹⁹⁵). A més, els dos informes es complementen perfectament, en la mesura en què el primer fa una aproximació teòrica formal basada en el model italià a la llum de les experiències internacionals de referència, mentre que el segon adopta un enfocament molt més pràctic i avalua específicament com han estat els primers anys, en la pràctica, d'aplicació de la llei de 2012 en relació als plans anticorrupció. Qualsevol dels dos enfocaments aporta elements d'interès a efectes del disseny d'un model propi per a les administracions de Catalunya, així que comentaré breument cadascun d'ells.

Pel que fa a l'informe de l'OCDE¹⁹⁶, aquesta organització recomana a Itàlia que per tal de posar en funcionament el sistema de gestió de riscos de corrupció creat per la llei anticorrupció de 2012 amb efectivitat, hauria de tenir en compte tres recomanacions.

La primera recomanació que es fa és vincular l'activitat d'avaluació de riscos de corrupció amb d'altres relacionades que impliquen avaluació i control, per evitar així duplicitats i altres ineficiències. En particular, pel cas italià, des del 2009 s'ha estat exigint també un pla triennal d'actuació, transparència i integritat a les administracions, aquesta duplictat podria dificultar (donada la major complexitat i menor disponibilitat de recursos per a tramitar dos plans de similar naturalesa) l'eficient i adequada realització dels anàlisis i seguiment de controls.

La segona recomanació té a veure amb la implantació progressiva del programa de gestió de riscos de corrupció. En efecte, es tracta d'un canvi molt significatiu en el funcionament d'una organització, i no sembla, doncs, adequat imposar de cop, i sense saber massa bé o clarament com fer cada cosa, tot un seguit de funcions relatives a la identificació, qualificació i reacció davant els riscos. Entre d'altres suggeriments, aconsella que des de l'inici els alts càrrecs estiguin compromesos amb el sistema de gestió, i fomentin un clima ètic i conscient de la necessitat d'aplicar bé la tècnica. Una altra observació que es fa en aquest sentit és la de posar en funcionament el sistema de gestió de riscos per fases, de forma graonada, començant per exemple per identificar alguns dels riscos principals de corrupció i aplicant-hi mesures de control contrastades i que generin resultats tangibles i immediats. També s'hi relaciona la bona pràctica d'oferir eines pràctiques (models, guies o plantilles d'utilitat) i formació tant en matèria d'ètica pública com de gestió de

¹⁹⁵

Consultable

a:

http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Anticorruzione/PianiPrevenzioneCorruzione/_piani?id=ee0a8d810a778042003eb6d7529043be

¹⁹⁶ Vid. pp. 109-127.

riscos. Finalment, es vincula amb la bona pràctica de compartir el coneixement rellevant i les solucions efectives adoptades davant determinats riscos.

Per últim, es recomana assegurar la supervisió externa de les pràctiques de gestió del risc en les entitats del sector públic, tasca per a la qual hi assenyala el Tribunal de Comptes (*Corte dei Conti*).

El segon dels informes, l'informe sobre la qualitat dels plans triennals de prevenció de la corrupció és el *Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017*¹⁹⁷.

D'acord amb l'anàlisi dels plans triennals de prevenció de la corrupció aprovats per les administracions dut a terme per l'agència nacional anticorrupció, es constata que la qualitat i eventual utilitat dels plans no ha estat la desitjable, tot i que, com a mínim, es pot afirmar que formalment quasi la totalitat d'administracions van complir amb les seves obligacions d'avaluar i gestionar els riscos de corrupció, i la majoria ha anat fent les revisions periòdiques.

Com s'ha dit, la qualitat dels plans motiva la crítica de l'agència anticorrupció, doncs en la seva opinió és que s'aprecia una generalitzada deficiència en l'anàlisi dels riscos de corrupció. Entén que més del 95% de les administracions no han sabut traslladar de forma adequada o suficient el context extern a l'anàlisi (és a dir, les dinàmiques socio-territorials pròpies), aspecte particularment descuidat en les administracions locals més petites, i que més del 70% han analitzat també amb escassa qualitat els riscos a nivell intern, derivats del propi funcionament de l'organització a través dels seus processos en àrees de risc.

En l'informe de 2015 comentat s'apunta que en general l'anàlisi de riscos de corrupció no seria satisfactori en més d'un 60%, destacant-ne la dificultat a la pràctica per identificar correctament els riscos de corrupció, per associar-los al funcionament intern de l'administració o per utilitzar una metodologia adequada d'avaluació dels riscos.

Tampoc sortiria millor parada la fase de gestió del risc, doncs s'indica que també més del 60% de plans de les administracions presenten deficiències, al no vincular mesures adequades de control (en aquesta terminologia, de prevenció) als riscos identificats i avaluats prèviament.

A més, en un 75,22% dels casos, els sistemes de supervisió (*monitoraggio*) de l'eficàcia i funcionament del pla són insuficients, deficiència, per cert, més concentrada en les administracions de menor mida.

197

Amb tot, l'informe conclou valorant positivament els plans com a eina anticorrupció (i, per extensió, el sistema d'anàlisi i gestió de riscos), en el sentit que, si es realitzen amb una qualitat suficient, poden tenir un gran efecte preventiu de la corrupció. Així, considerant per una banda la decebedora posada en marxa del sistema de plans de prevenció de la corrupció però per l'altra defensant els beneficis del sistema de gestió de riscos de corrupció, afirma que: *«Lo scarso livello qualitativo dei PTPC non deve portare alla semplice conclusione che tale strumento di prevenzione della corruzione sia scarsamente efficace. Al contrario, i risultati dell'analisi sembrano suggerire che, incrementando gli sforzi a tutti i livelli e responsabilizzando i diversi attori nella messa in atto in termini di definizione e soprattutto attuazione delle misure di prevenzione, tali strumenti possono essere utilizzati in maniera corretta e produrre, nel tempo, i risultati attesi»*.

4.4 El cas colombià

En el cas de Colòmbia ens hi trobem una situació similar a la italiana. L'any 2011, la llei 1474 de 2011 de 12 de juliol (Per la qual se dictan normes orientades a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública) va instaurar el Pla Anticorrupció, on s'integra com a un dels seus components el mapa de riscos de corrupció, entès com el document amb la informació resultant de la gestió dels riscos de corrupció. Uns pocs anys després de la posada en marxa del sistema de gestió de riscos de corrupció, l'any 2015 la Presidència de la República va decidir modificar el sistema, incorporant-hi l'avaluació de l'impacte de la corrupció, i va publicar una guia per tal de que els òrgans encarregats d'aquestes funcions tinguessin orientacions per a fer-ho de forma adequada i amb certa uniformitat de criteris.

En particular, la forma d'avaluar l'impacte és a través d'un formulari de 18 preguntes, que permeten identificar la zona on es troba el risc en un grup format per quatre classes: baix, moderat, alt o extrem. Aquestes són les preguntes:

| Formato para determinar el Impacto | | | |
|--|--|---|----|
| Nº | Pregunta Si el riesgo de corrupción se materializa podría... | Respuesta | |
| | | Si | No |
| 1 | ¿Afectar al grupo de funcionarios del proceso? | | |
| 2 | ¿Afectar el cumplimiento de metas y objetivos de la dependencia? | | |
| 3 | ¿Afectar el cumplimiento de misión de la Entidad? | | |
| 4 | ¿Afectar el cumplimiento de la misión del sector al que pertenece la Entidad? | | |
| 5 | ¿Generar pérdida de confianza de la Entidad, afectando su reputación? | | |
| 6 | ¿Generar pérdida de recursos económicos? | | |
| 7 | ¿Afectar la generación de los productos o la prestación de servicios? | | |
| 8 | ¿Dar lugar al detrimento de calidad de vida de la comunidad por la pérdida del bien o servicios o los recursos públicos? | | |
| 9 | ¿Generar pérdida de información de la Entidad? | | |
| 10 | ¿Generar intervención de los órganos de control, de la Fiscalía, u otro ente? | | |
| 11 | ¿Dar lugar a procesos sancionatorios? | | |
| 12 | ¿Dar lugar a procesos disciplinarios? | | |
| 13 | ¿Dar lugar a procesos fiscales? | | |
| 14 | ¿Dar lugar a procesos penales? | | |
| 15 | ¿Generar pérdida de credibilidad del sector? | | |
| 16 | ¿Ocasionar lesiones físicas o pérdida de vidas humanas? | | |
| 17 | ¿Afectar la imagen regional? | | |
| 18 | ¿Afectar la imagen nacional? | | |
| Total preguntas afirmativas: _____ | | Total preguntas negativas: _____ | |
| Clasificación del Riesgo: Moderado _____ Mayor _____ Catastrófico _____ | | | |
| Puntaje: _____ | | | |

Respuestas:

- Responder afirmativamente de UNO a CINCO pregunta(s) genera un impacto **Moderado**.
- Responder afirmativamente de SEIS a ONCE preguntas genera un impacto **Mayor**.
- Responder afirmativamente de DOCE a DIECIOCHO preguntas genera un impacto **Catastrófico**.

Font: *Presidencia de la República (Colombia)*, Guía para la gestión del riesgo de corrupción 2015, p. 21.

Com a únic apunt, destacar que em sembla rellevant considerar dins l'impacte de la corrupció les conseqüències sancionadores que se'n deriven, cosa que no sempre és evident, ja que sovint, quan es parla d'impacte de la corrupció, pensem generalment en impactes econòmics o fins i tot de reputació, però no sempre es contempla la sanció derivada (ni per tant, la rellevància del bé jurídic protegit pel règim sancionador).

Més enllà de la valoració de l'impacte, també és important, en aquesta guia, les indicacions per a l'elaboració del Mapa de Riscos de Corrupció. Aquest instrument, que ha d'elaborar el denominat “*jefe de planeación*” de l'administració, s'ha de confeccionar en el marc d'un procés col·laboratiu amb altres actors interns i externs.

Un altre element sobre el que hi incideix, amb orientacions, aquesta guia és en matèria de monitoreig i revisió a efectes de garantir l'efectivitat dels controls establerts. Entre aquestes tasques s'hi troba la revisió periòdica del mapa de riscos. Mapa, per cert, que han de publicar anualment les administracions.

Per acabar, voldria posar de relleu que el sistema implantat a Colòmbia s'ajusta bastant a l'estàndard internacional. Això es veu reflectit clarament en les fases necessàries per a l'elaboració del mapa de riscos de corrupció (apartat 3.2 del document de referència “Guía para la gestión del riesgo de corrupción 2015”). L'esquema de fases, subfases i passes a seguir són aquestes:

3.2 Construcción del Mapa de Riesgos de Corrupción.

3.2.1 Identificación del Riesgo de Corrupción.

3.2.1.1 Identificación del contexto. Paso 1: Establecer el contexto externo. Paso 2: Establecer el contexto interno. Paso 3: Determinar los factores generadores de riesgos de corrupción.

3.2.1.2. Construcción del Riesgo de Corrupción. Paso 1 Identificación del proceso. Paso 2: Objetivo del proceso. Paso 3: Establecer las causas. Paso 4: Identificar los eventos de riesgo. Paso 5 Consecuencias.

3.2.2. Valoración del Riesgo de Corrupción.

3.2.2.1. Análisis del Riesgo de Corrupción. Paso 1: Determinar los criterios para la medición de los riesgos de corrupción. 1. Probabilidad. 2. Impacto. Paso 2: Procedimientos para la medición del riesgo de corrupción. 1. Probabilidad a) Rara vez. b) Improbable. c) Posible. d) Probable. e) Casi seguro 2. Impacto. a) Moderado. b) Mayor. c) Catastrófico. Paso 3: Determinar el riesgo inherente. Zona de riesgo baja. Zona de riesgo moderada. Zona de riesgo alta. Zona de riesgo extrema.

3.2.2.2 Evaluación del Riesgo de Corrupción. Paso 1: Determinar la naturaleza de los controles. 1. Preventivos. 2. Detectivos. 3. Correctivos. Paso 2: Determinar si los controles están documentados. Paso 3:

Determinar las clases de controles. 1. Controles manuales. 2. Controles automáticos. Paso 4: Determinar el riesgo residual.

4.5 *El cas valencià*

En el cas de la Comunitat Valenciana no parlem d'un sistema de gestió de riscos vigent sinó d'un en construcció, dissenyat en el recentment aprovat avantprojecte de Llei de la Inspecció General de Serveis i del sistema d'alertes per a la prevenció de males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental.

Aquest avantprojecte té interès en el marc d'aquest estudi per dos motius: el primer és perquè basa el sistema preventiu de males pràctiques (i particularment, de corrupció) en l'anàlisi de riscos¹⁹⁸; i el segon, perquè en aquesta tasca s'introdueix una eina basada en intel·ligència artificial (l'anomenat sistema d'alertes, vid. arts. 17 i ss.), en línia amb els més recents i innovadors desenvolupaments en la matèria, comparable només amb molt poques iniciatives, i totes internacionals o estrangeres, com breument repassarem a un apartat posterior.

El primer element a destacar d'aquesta iniciativa és el seu encert com a mesura per lluitar de forma efectiva contra la corrupció. Tal i com hem indicat, a nivell internacional les millors pràctiques i recomanacions recurrents per construir un sistema efectiu de lluita contra la corrupció incideixen en el paper central de l'anàlisi de riscos de corrupció. Segons es deriva de l'articulat de l'esborrany d'avantprojecte, aquesta anàlisi de riscos parteix d'una identificació de riscos mitjançant les avaluacions de riscos (art. 21), els Mapes d'Avaluació de Riscos (art. 22) i els Plans Individuals d'Autoavaluació (art. 23), que posteriorment integren el sistema d'alertes, d'acord amb l'art. 17.2.c) de l'Avantprojecte. Addicionalment, reforça l'efectivitat d'aquest sistema el fet de ser una mesura anticorrupció directament dirigida a incidir sobre una de les causes generals i per tant més determinants de la corrupció, que és el deficient control de l'actuació administrativa. En efecte, el sistema d'alertes permetrà un control administratiu automatitzat que de forma sistemàtica i molt inicial advertirà de la possible irregularitat, present o futura, en un procediment administratiu, a l'efecte de que s'adoptin les mesures addicionals que correspongui.

Aquesta anàlisi de riscos, justament per ser la peça central del sistema anticorrupció, ha de coordinar-se amb les altres mesures anticorrupció, anant més

¹⁹⁸ A partir, sobretot, de l'anomenat pla individual d'autoavaluació del risc d'irregularitats, contemplat a l'art. 23 i segons el qual les persones responsables han d'identificar i gestionar els riscos d'irregularitats associats a departaments o ens. Aquest pla inclou tant la valoració d'àrees, situacions i actuacions que generin riscos com les mesures preventives per minimitzar els riscos existents.

enllà de ser una mera recollida informativa de riscos de corrupció associada a un detector automatitzat d'indicadors de risc. Novament en això creiem que és interessant l'avantprojecte, de tal manera que un segon element a destacar del mateix és el fet que es vehiculin una sèrie de conseqüències derivades de l'alerta resultant de l'aplicació del sistema d'alertes. La primera d'elles serà la investigació, per part de la reforçada Inspecció General de Serveis, de l'expedient o cas que es tracti, doncs així es deriva de l'art. 30, segons el qual “[l]’actuació d’investigació a desenvolupar per part de la Inspecció General de Serveis podrà tenir el seu origen: a) En les dades obtingudes a través del Sistema d’Alertes. [...]”. La segona de les conseqüències, i que dependrà de la prèvia actuació investigadora, serà l'eventual sanció que es pugui aplicar, com sembla derivar-se, en alguns casos implícitament, d'una sèrie d'articles:

Article 13. Inhibició a favor de la Intervenció General de la Generalitat.

Article 14. Inhibició a favor de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana i de l'Oficina de Control de Conflictes d'Interessos.

Article 15. Inhibició a favor del Tribunal de Comptes i comunicació a la Sindicatura de Comptes.

Article 16. Inhibició en favor de la fiscalia

Article 34. Efectes dels informes definitius de resultats.

Per tant, podem dir que el sistema coordinat de mesures anticorrupció que estructura l'avantprojecte és: primer, una anàlisi de riscos, integrada en un sistema d'alertes per a controlar i prevenir la corrupció en el sector públic; en segon lloc, un sistema d'investigacions de la Inspecció que pot posar-se en funcionament després de l'alerta; i després, una eventual sanció per part de l'òrgan competent, en cas que no s'hagi pogut evitar la pràctica corrupta. Tant la eina de detecció d'indicadors com els mecanismes d'inspecció i sanció podrien encaixar dins les mesures de gestió del risc, amb el matís evident de que, al mateix temps, l'eina de detecció també fa avaluacions de risc, pròpies de la fase d'anàlisi.

L'últim element que volem destacar aquí és el de la periodicitat de la revisió dels riscos. Efectivament, els riscos de corrupció van mutant amb el temps, i per això és imprescindible que les eines encarregades d'analitzar i identificar riscos estiguen sotmeses a actualitzacions periòdiques. Per això, entenem positiu i necessari per garantir l'efectivitat del sistema d'alertes, que s'hagi previst en l'art. 29 de l'avantprojecte que «[p]er garantir un funcionament adequat del sistema es realitzarà

una anàlisi i avaluació del mateix amb l'objecte de corregir errors en les alertes, identificar i prevenir nous riscos».

Tot i els avantatges del sistema dissenyat pel govern valencià, no podem deixar d'advertir algun element que ens genera dubtes.

Per exemple, no queda suficientment clar quan opera el sistema d>alertes dins dels procediments administratius que en principi analitzarà amb la finalitat de detectar indicadors de risc. És a dir, no s'assenyala en quin moment de la tramitació serà necessari facilitar les dades al sistema perquè aquest analitzi els riscos del mateix. Cal pensar, no obstant això, que aquest tipus de previsions s'acordin en ús de la facultat de desenvolupament normatiu conferida al Consell en la Disposició Final Primera de l'avantprojecte.

Davant aquest problema, tal vegada una possible solució passaria per incloure entre les disposicions que segueixin a l'articulat de la futura llei una modificació de múltiples normes valencianes sectorials en aquells àmbits on es presentin majors riscos, de tal manera que sigui clara i explícita l'obligació de sotmetre determinats procediments, en determinat moment, a l'anàlisi mitjançant el sistema d>alertes; o bé incorporant alguna clàusula general en l'articulat que indiqui que tots els procediments pertanyents a les àrees de risc identificades en el Mapa de Riscos (art. 22), per exemple, s'han de sotmetre a l'anàlisi mitjançant el sistema d>alertes, en tot cas, abans de l'elaboració de la proposta de resolució. En desenvolupament d'aquesta primera idea, creiem que seria important que la legislació sectorial referida als àmbits de majors riscos de corrupció que s'adopti amb posterioritat tingui en compte l'existència d'aquest sistema d>alertes, i ho integri com un element més de control en el funcionament ordinari en aquest sector d'activitat, preveient-ho expressament.

En últim lloc volem fer notar que encara que la proposta se ceneix al control de l'administració autonòmica en el seu àmbit d'aplicació, segurament per evitar problemes competencials en establir-se un sistema de control administratiu addicional, crec que podria pensar-se a estendre l'àmbit d'aplicació del sistema d>alertes als ens locals. En aquest nivell territorial és, justament, on major concentració de corrupció hi ha.

Aquestes reflexions, entenem, poden servir per un eventual model similar per Catalunya, que podria ser impulsat per la pròpia Oficina Antifrau de Catalunya.

5. Les intel·ligències artificials com a potencial motor d'innovació en l'anàlisi de riscos de corrupció

Feta la precisió anterior sobre què és i com es pot configurar l'avaluació de riscos de corrupció, arribem, finalment, a l'apunt sobre innovacions en la tècnica, en la mesura en que s'apunta a una via d'innovació en el futur immediat que pot redundar en una molt significativa millora en la lluita contra la corrupció en el sector públic. Es tracta de l'aplicació de les intel·ligències artificials, que s'analitza sintèticament a partir de dues preguntes: què és la intel·ligència artificial? I què pot aportar a la lluita contra la corrupció basada en l'anàlisi de riscos?

5.1 L'ús d'intel·ligències artificials anticorrupció

Els recents avanços tecnològics estan començant a introduir-se de forma evident en la gestió anticorrupció en el sector públic. Un exemple recent que es va informar en premsa va ser el cas de corrupció de Rolls-Royce, de gran complexitat i envergadura, i per a la investigació del qual la britànica *Serious Fraud Office* es va servir del sistema d'intel·ligència artificial RAVN, el qual va analitzar prop de 30 milions de documents a una velocitat de 600.000 diaris (enfront dels 3.000 que havien pogut arribar a analitzar els investigadors)¹⁹⁹.

Una altra notícia recent, respecte d'un sistema informàtic encara en desenvolupament, la podem trobar en la Comunitat Valenciana. Així, en notícia publicada el 3 de novembre de 2017 a l'espai d'actualitat de la pàgina web de la Conselleria de Transparència, Responsabilitat social, Participació i Cooperació, en la qual s'anunciava l'aprovació, per part del Consell, de l'avantprojecte de Llei d'Inspecció General de Serveis i del Sistema d'Alertes contra la corrupció en l'administració²⁰⁰. Segons aquesta nota informativa, el citat avantprojecte planteja la creació del Sistema d'Alertes contra la Corrupció; el qual es constitueix com «una eina de prospecció de dades [això és, una intel·ligència artificial de *data mining*] per identificar els processos administratius que puguin ser susceptibles de presentar risc d'irregularitats o males pràctiques, afavorint els procediments de revisió, control, correcció i millora que tenen les administracions».

En definitiva, es tracti de la investigació i ulterior sanció de la corrupció, o es tracti de la prevenció mitjançant l'anàlisi de riscos, tots dos exemples apunten la

¹⁹⁹ Així s'exposa en l'article de Mark Birdge, publicat el 27 de juny de 2017 en *The Times* sota el títol "Serious Fraud Office calls in robot to solve cases such as Rolls-Royce corruption", consultable en: <https://www.thetimes.co.uk/article/serious-fraud-office-calls-in-robot-to-solve-cases-such-as-rolls-royce-vpnr9rr89>.

²⁰⁰ http://www.transparencia.gva.es/inicio/area_de_prensa/not_detalle_area_prensa?id=726645.

rellevància que poden tenir (i que fins i tot ja tenen en aquests moments) aquest tipus d'eines per lluitar contra la corrupció.

En qualsevol cas, no s'ha d'oblidar que, als efectes que interessin en aquest treball, el que ens hem d'acabar plantejant serà, en última instància, com es pot integrar l' intel·ligència artificial en l'anàlisi i gestió de riscos, a l'efecte de reforçar el seu impacte anticorrupció per efecte d'un més eficient i eficaç mecanisme analític i de control.

No obstant això, abans de desenvolupar aquest aspecte, considerem oportú esbossar conceptualment la intel·ligència artificial i apuntar alguns detalls addicionals sobre les seves aplicacions en el sector públic, amb especial èmfasi en les seves possibilitats per lluitar contra la corrupció.

5.2 La intel·ligència artificial: orígens i interès actual

Els orígens de la intel·ligència artificial es situen a la dècada de 1940, quan Warren McCulloch i Walter Pitts²⁰¹ van començar a desenvolupar la idea que el funcionament neuronal podia expressar-se mitjançant un model matemàtic i, per tant, computacional, apte per ser processat per les incipients màquines computacionals del moment, com la denominada "màquina de Turing" de 1936²⁰². No obstant això, és freqüent acceptar com a moment fundacional de la recerca en matèria d'intel·ligència artificial un provocador treball de Turing²⁰³ de la dècada posterior. Així, el 1950, Alan Turing obria el seu rellevant article "*Computing machinery and intelligence*" amb la següent pregunta: "poden pensar les màquines?"²⁰⁴. Amb aquella publicació, Turing va iniciar directament el debat sobre si era possible que les màquines arribessin a pensar de forma equivalent a com ho fan els éssers humans, a més de llegir al camp de la intel·ligència artificial una de les seves més famoses i citades teories, la qual Turing denomina en l'article de 1950 com una variant del "joc de la imitació" (*the imitation game*), també coneguda, en honor al seu formulador, com la prova o *test* de Turing. D'acord amb la seva hipòtesi, si una màquina és capaç de simular perfectament que

²⁰¹ McCULLOCH, W. i PITTS, W., "A logical calculus of the ideas immanent in nervous activity", *Bulletin of Mathematical Biophysics*, vol. 5, 1943, pàg. 99-115, p. 129.

²⁰² La mateixa va ser presentada teòricament a TURING, A., "On computable numbers, with an application to the Entscheidungsproblem", *Proceedings of the London Mathematical Society*, vol. 42, 1937, pàg. 230-265.

²⁰³ SAYGIN, A. P., CICEKLI, I. I AKMAN, V., "Turing test: 50 years later", *Mind and machines*, núm. 10, 2000, pàg. 463-518, p. 463.

²⁰⁴ En la seva formulació original: "Can machines think?", vid. TURING, A., "Computing machinery and intelligence", *Mind. Quarterly review of psychology and philosophy*, vol. 59, núm. 236, oct. 1950, pàg. 433-460, p. 433.

és un ésser humà en aquesta variant del joc de la imitació²⁰⁵, la mateixa podria ser qualificada com a pensant o intel·ligent.

Per la seva banda, el terme “intel·ligència artificial” no va sorgir fins a uns pocs anys més tard, en 1955, en el marc d'un grup de treball organitzat per John McCarthy²⁰⁶ a Dartmouth College (Estats Units), l'objectiu del qual era analitzar de quina manera podrien les màquines simular aspectes concrets associats amb la intel·ligència.

En l'actualitat, la intel·ligència artificial ja ha estat utilitzada per a la millora de tasques concretes en la prestació d'alguns serveis o el desenvolupament d'activitats determinades. Així, s'utilitza de forma estesa en l'àmbit de la seguretat, per exemple mitjançant els algorismes per al reconeixement facial dels passatgers que creuen els aeroports²⁰⁷; ha demostrat així mateix poder millorar la capacitat de detecció precoç de determinats tipus de càncers mitjançant l'anàlisi d'imatges²⁰⁸ i també s'ha emprat amb èxit per a la simple obtenció de beneficis patrimonials mitjançant la millora en la presa de decisions en els sectors financer²⁰⁹ i publicitari²¹⁰.

Rendits davant l'evidència dels avanços en la matèria, en bona mesura propiciats per la irrupció del *Big Data*, alguns governs i parlaments s'han interessat per l'ús de les tecnologies d'intel·ligència artificial o computacional, i han volgut avaluar quines possibilitats i riscos ofereixen per a la societat, incloent, per descomptat, el seu eventual ús en la millora de la gestió dels seus governs i administracions.

Un exemple clar d'aquest interès governamental per les tecnologies associades amb la intel·ligència artificial és l'ofert pel govern nord-americà durant els últims mesos

²⁰⁵ En el joc original, segons TURING, un home i una dona responen a preguntes que formula un tercer, i al final del joc, aquest tercer ha d'endevinar quin dels dos és realment la dona. En la variant aplicada a les “màquines pensants” que proposa TURING, és una màquina i una persona els qui responen, per escrit, a les preguntes del tercer, i en finalitzar el joc, aquest ha d'endevinar qui és l'humà i qui, la màquina.

²⁰⁶ MCCARTHY, J., MINSKY, M., ROCHESTER, N. i SHANNON, C., “A Proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence, August 31, 1955”, reproduït en la revista *AI Magazine*, vol. 27, núm. 4, 2006, pàg. 12-14.

²⁰⁷ SÁNCHEZ DEL RÍO, J., MOCTEZUMA, D., CONDE, C., MARTIN DE DIEGO, I. i CABELLO, E., “Automated border control e-gates and facial recognition systems”, *Computers & Security*, vol. 62, 2016, pp. 49-72.

²⁰⁸ ESTEVA, A., KUPREL, B., NOVOA, R. A., KO, J., SWETTER, S. M., BLAU, H. M. i THRUN, S., “Dermatologist-level classification of skin cancer with deep neural networks”, *Nature*, vol. 542, 2017, pp. 115-118.

²⁰⁹ BAHRAMMIRZAEI, A., “A comparative survey of artificial intelligence applications in finance: artificial neural networks, expert system and hybrid intelligent systems”, *Neural Computing and Applications*, Vol. 19-8, 2010, pp. 1165–1195.

²¹⁰ Seria el cas de l'exitosa intel·ligència artificial Larry, de Echobox: <https://www.echobox.com/>. Sobre la mateixa, vid. SMITH, M., “So you think you chose to read this article?”, 22 juliol 2016, consultable a: <http://www.bbc.co.uk/news/business-36837824>.

de l'Administració Obama. A l'octubre de 2016, el govern nord-americà va publicar²¹¹ l'informe titulat *Preparing for the Future of Artificial Intelligence*, el qual es dedica a analitzar les aplicacions presents i potencials de la intel·ligència artificial així com l'impacte que pot causar en la societat i en les polítiques públiques l'avanç tecnològic en la matèria, amb l'objectiu explícit de contribuir a preparar els Estats Units per a un futur proper en el qual la intel·ligència artificial jugarà un paper probablement molt rellevant²¹². Un altre informe rellevant en la matèria, coincident en el temps, va ser l'elaborat pel parlament britànic sota el títol *Robotics and artificial intelligence*²¹³, publicat el 13 d'octubre de 2016. Aquest informe del parlament, que no és en absolut el primer del Regne Unit a plantejar els problemes i també possibilitats de la intel·ligència artificial²¹⁴, afirma que, si bé la intel·ligència artificial pot aportar grans beneficis per a la societat, també s'obren sens dubte reptes notables, com per exemple garantir la transparència en els processos de presa de decisions assistits per intel·ligències artificials o evitar la parcialitat o discriminació en eines intel·ligents (sobretot amb l'ús del *machine learning*). També resulta d'interès indicar que recentment ha finalitzat la consulta pública prèvia a un nou informe del parlament britànic sobre un tema relacionat, amb el títol: *Algorithms in decision-making*²¹⁵, l'objectiu principal del qual és analitzar les possibilitats en la utilització present i futura dels algoritmes en la presa de decisions al Govern i organismes públics, així com en empreses i altres organitzacions, i els seus corresponents riscos i oportunitats.

5.3 Usos per identificar els riscos de corrupció: eines intel·ligents per administrar i governar millor

²¹¹ Elaborat pel *Subcommittee on Machine Learning and Artificial Intelligence* del *National Science and Technology Council*, organisme creat mitjançant la presidencial *Executive Order 12881* de 23 de novembre de 1993 (consultable a: <https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12881.pdf>), com un organisme governamental encarrgat de l'avaluació, coordinació i incorporació en les polítiques públiques dels aspectes científics i tecnològics (vid. Sec. 4 de la *Executive Order 12881*).

²¹² Segons hi figura al preàmbul de l'informe EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT NATIONAL SCIENCE AND TECHNOLOGY COUNCIL COMMITTEE ON TECHNOLOGY, *Preparing for the Future of Artificial Intelligence*, Washington (Estats Units), octubre 2016, accessible a: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/whitehouse_files/microsites/ostp/NSTC/preparing_for_the_future_of_ai.pdf

²¹³ HOUSE OF COMMONS SCIENCE AND TECHNOLOGY COMMITTEE, *Robotics and artificial intelligence*, Fifth Report of Session 2016-17, Londres, octubre 2016, accessible a:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmsctech/145/145.pdf>

²¹⁴ Ja s'havia pronunciat en un altre informe, sobre *Big Data*, de febrer de 2016: HOUSE OF COMMONS SCIENCE AND TECHNOLOGY COMMITTEE, *The Big Data Dilemma*, Fourth Report of Session 2015-16, febrer de 2016, accessible a: <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/science-and-technology-committee/inquiries/parliament-2015/big-data/>

²¹⁵ Accessible a: <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/science-and-technology-committee/inquiries/parliament-2015/inquiry9/>

Amb caràcter general es pot afirmar que fins al moment el principal ús donat a les intel·ligències artificials amb la finalitat de millorar la prestació de serveis públics o la realització d'activitats administratives gira entorn de la mateixa idea: el risc. En efecte, almenys les aplicacions actuals més conegudes de la intel·ligència artificial en el sector públic es basen en el càlcul de riscos i la formulació de prediccions a partir del coneixement de fets passats, que complementen amb el maneig de dades del present a l'efecte de considerar totes les variables que poden fer que a cada moment augmenti o disminueixi el risc o probabilitat que succeeixi un fet que es vol evitar. Un exemple d'aquesta tecnologia seria el que es coneix com a tecnologia de mineria de dades.

Les eines de prospecció de dades o mineria de dades (*data mining*) tenen per objecte l'anàlisi de grans quantitats d'informació amb la finalitat d'extreure patrons o identificar relacions dins del conjunt de dades analitzades, gràcies a la qual cosa l'eina pot formular prediccions, tals com la probabilitat que s'hagin comès irregularitats en el marc d'un procediment de contractació pública, o que es puguin produir situacions imprevistes en l'execució dels contractes²¹⁶.

De les aplicacions que fins avui es coneixen, la intel·ligència artificial ja operativa que demostra un més clar potencial per lluitar contra la corrupció és el programa Arachne, desenvolupat per la Comissió Europea²¹⁷ i que s'ofereix gratuïtament a les autoritats nacionals dels Estats membres que gestionen fons europeus i que manifesten el seu interès a beneficiar-se del programa.

D'acord amb la regulació de la gestió dels fons per als quals es va desenvolupar el programa Arachne, establerta al Reglament (UE) n. 1303/2013 del Parlament Europeu i del Consell de 17 de desembre de 2013 pel qual s'estableixen disposicions comunes relatives al Fons Europeu de Desenvolupament Regional, al Fons Social Europeu, al Fons de Cohesió, al Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural i al Fons Europeu Marítim i de la Pesca, i pel qual s'estableixen disposicions generals relatives al Fons Europeu de Desenvolupament Regional, al Fons Social Europeu, al Fons de Cohesió i al Fons Europeu Marítim i de la Pesca, i es deroga el Reglament (CE) no.1083/2006 del Consell, s'estableix l'obligació per a les autoritats de gestió dels Estats Membres d' «aplicar mesures antifrau eficaces i proporcionades, tenint en compte els riscos detectats» (art. 125.4.c del Reglament). Veiem, per tant, que la norma europea obliga a establir mesures

²¹⁶ Sobre l'aplicació de la prospecció de dades a la contractació pública, vid. CERRILLO i MARTÍNEZ, A., *Contractació oberta*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2017, pàg. 58-65.

²¹⁷ Al respecte, una lectura fàcil de trobar és el llibret de la Comissió, de 2016, titulat *ARACHNE. Be distinctive, accessible* en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catid=738&langId=es&pubId=7883&type=2&furtherPubs=no>

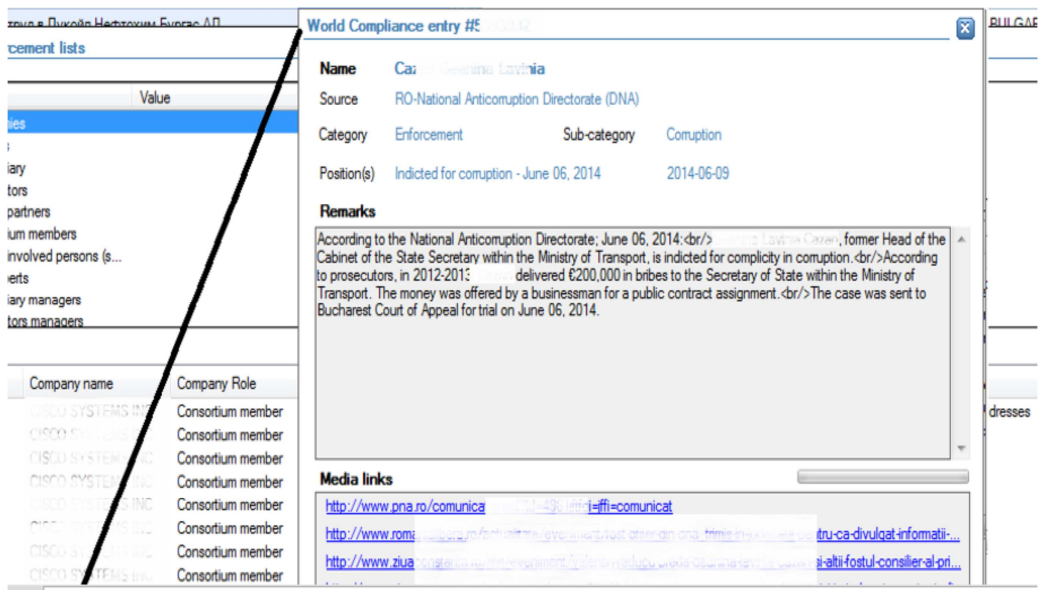
eficaces i proporcionades (gestió) en base a la detecció de riscos (anàlisi); és justament en aquesta tasca analítica en la qual es detecten i avaluen els riscos, prèviament identificats en el sistema, en la que intervé Arachne.

Aquesta intel·ligència artificial analitza els riscos d'irregularitats, inclòs el conflicte d'interès, motiu pel qual podem afirmar que té impacte per prevenir o, si escau, detectar, casos de corrupció que es poden donar en el marc de la utilització de fons europeus a partir de les dades sobre les pròpies subvencions o licitacions que han de facilitar les mateixes administracions interessades. A banda d'aquests, també s'encarrega d'analitzar d'altres riscos aliens a la corrupció, com ara el de fallides d'empreses beneficiàries. A partir de les dades facilitades per les administracions gestores dels fons, més la recerca automatitzada que fa el programa en d'altres bases de dades (per exemple, a l'efecte d'esbrinar la reputació de l'empresa o els seus administradors, consulta la base *World Compliance*), facilita un índex de risc setmanalment, amb indicació dels detalls que justifiquen, si més no parcialment, aquesta valoració, a fi que els inspectors nacionals corresponents, si escau, iniciïn les tasques inspectores que considerin oportunes.

Projects (global) - Risk indicators dashboard

| | Name (generic) | Overall Score | Procurement Overall Score | Contract Management Overall Score | Eligibility Overall Score | Performance Overall Score | Concentration Overall Score | Reasonably Overall Score | Reputational Fraud Alerts Overall Score | Project type |
|---|----------------|---------------|---------------------------|-----------------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|--------------------------|---|----------------------|
| ☒ | Green Project | 45 | 50 | 50 | 40 | 50 | 50 | 26 | 50 | ESF |
| ☒ | Black Project | 45 | 50 | 50 | 40 | 50 | 50 | 26 | 50 | ESF |
| ☒ | Yellow Project | 45 | 50 | 50 | 40 | 50 | 50 | 26 | 50 | Road |
| ☒ | White Project | 43 | 50 | 40 | 40 | 50 | 48 | 23 | 50 | Road |
| ☒ | Orange Project | 42 | 50 | 50 | 40 | 50 | 50 | 6 | 50 | SME |
| ☒ | Red Project | 42 | 50 | 50 | 40 | 50 | 50 | 9 | 50 | Solid waste |
| ☒ | Brown Project | 40 | 50 | 50 | 40 | 33 | 50 | 9 | 50 | SME |
| ☒ | Indigo Project | 28 | 30 | 45 | 21 | 16 | 40 | 13 | 35 | Solid waste |
| ☒ | Violet Project | 20 | 25 | 12 | 21 | 25 | 25 | 6 | 26 | ESF |
| ☒ | Pink Project | 16 | 25 | 7 | 16 | 23 | 5 | 20 | 21 | Water waste / supply |
| ☒ | Gray Project | 13 | 18 | 16 | 16 | 15 | 6 | 3 | 20 | Water waste / supply |

(Resultat, classificat, de l'avaluació de riscos d'Arachne. Font: Manual de l'usuari Arachne 1.1, 2013, <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/4c8c06e9-53e5-47c0-b18d-2c41c682e42f/Arachne-User->)



(Informació utilitzada per Arachne en l'avaluació del risc de corrupció. Font: Manual de l'usuari Arachne 1.1, 2013, <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/4c8c06e9-53e5-47c0-b18d-2c41c682e42f/Arachne-User->)

En l'Estat espanyol, a nivell autonòmic, també s'està començant a treballar en aquest tipus d'eines per lluitar específicament contra la corrupció. Així, per exemple, la Generalitat Valenciana ja ha mostrat el seu interès en el desenvolupament i ús d'algoritmes capaços de detectar automàticament irregularitats mitjançant un sistema d'alerta ràpida antifrau²¹⁸, tal i com ja hem comentat a l'apartat 4.

Fins i tot la societat civil està implicada en el desenvolupament d'aquest tipus d'eines. Sobre aquest tema destaca la recentment presentada i guardonada iniciativa Open Frau, ideada i en desenvolupament per Aleix Sanchís, Quim de la Cruz, Roger Pujolar, Mario Muñoz, Esther Viñeta i Roger Folguera. Aquesta eina emprà algoritmes de detecció de patrons de risc en la contractació pública, aplicats al tractament massiu de les dades obertes, de tal manera que el sistema seria capaç de detectar automàticament els expedients de contractació on existeix més risc de corrupció o frau. Aquesta eina està pensada per operar amb la col·laboració ciutadana, i fins i tot disposa d'un sistema de denúncia de males pràctiques²¹⁹.

Segurament, aquest tipus d'eines conduiran a una anàlisi més eficient, en la mesura en què la velocitat d'anàlisi i processament de dades de les mateixes és molt elevada; i també podria ser més eficaç, en la mesura en què podria considerar més

²¹⁸ Per exemple, en la notícia aquí enllaçada: <http://www.compromisoempresarial.com/transparencia/2017/02/la-generalitat-valenciana-y-la-fundacion-baltasar-garzon-contra-la-corrupcion/>

²¹⁹ La presentació del projecte és consultable en: http://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Que_és/07_Activats/2017_05_17_ideato_dades_obertes/GRUP-6_Open-Frau.pdf

elements de risc (que fins i tot podria esbrinar el programa mateix i que havien passat desapercebuts a les persones, doncs en part en això consisteix el *machine learning*). Si més no, es permetria una aplicació més estesa i homogènia entre les diferents administracions del territori, en la mesura en què l'automatització del programa no requereix tant de personal amb un nivell tan elevat d'especialització en matèria d'identificació de riscos de corrupció, sinó que aquesta especialització tècnica l'assumeix o aporta el mateix programa que es podria instal·lar en algun equip de qualsevol organització administrativa, o inclús podria operar a distància, de forma centralitzada, amb múltiples administracions aportant dades a una eina única situada en un altre lloc i gestionada per una altra administració o organisme públic, tal com seria actualment el cas del ja esmentat Arachne.

Sense cap dubte, tot apunta al fet que aquestes noves eines tecnològiques, integrades en el sistema d'anàlisi de riscos de corrupció, tenen un gran potencial per a la prevenció i detecció de les pràctiques irregulars que es duguin a terme en el sector públic. No obstant això, el regulador té un gran repte per davant, en la mesura en què aquesta innovació tecnològica pot, potencialment, originar alguns efectes adversos en el nivell jurídic.

Malgrat la seva major capacitat per processar dades, s'han detectat problemes de discriminació, vinculats a l'incomplet entrenament de la intel·ligència artificial; també s'ha alertat sobre la falta de transparència de les decisions que es puguin adoptar sobre la base d'una anàlisi prèvia efectuada per la intel·ligència artificial, davant la dificultat d'obtenir una motivació suficient del resultat atorgat per aquesta²²⁰. Davant d'aquests problemes, el legislador ha de garantir que s'aconsegueix un marc jurídic on l'ús d'aquest tipus d'eines millora la prestació dels serveis públics sense suposar cap reducció en les garanties dels administrats; o, en expressió de la doctrina, ha de garantir que s'aconsegueix una bona societat de la intel·ligència artificial ("*good AI society*"²²¹).

²²⁰ Sobre aquest tema, dues lectures interessants són: COGLIANESE, C., i LEHR, D., "Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era", *The Georgetown Law Journal*, Vol. 105, 2017, pàg. 1147-1223, i WACHTER, S., MITTELSTADT, B., i FLORIDI, L., "Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation", *International Data Privacy Law*, 2017, en premsa. Aquest últim treball es troba accessible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2903469

²²¹ CATH, C.; WACHTER, S.; MITTELSTADT, B.; TADDEO, M; i FLORIDI, L., "Artificial Intelligence and the 'Good Society': the US, EU, and UK approach", consultable en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2906249

6. Disseny d'un sistema d'anàlisi de riscos de corrupció per a les Administracions públiques catalanes: Descripció del model proposat

6.1 Origen del model que es proposa

El present model suposa l'ampliació, concreció i maduració d'elements d'un model d'anàlisi i gestió de riscos que hem anticipat, defensat i recomanat en les pàgs. 288-307 de l'obra *El Derecho administrativo y la prevención de la corrupción urbanística* (ed. Marcial Pons, 2016), i a l'article "Los organismos anticorrupción y el ejercicio de la potestad sancionadora: límites y propuestas para la prevención de la corrupción. En particular, el caso de la Oficina Antifraude de Cataluña" (*Revista Catalana de Dret Públic*, 53, 2016). Molts aspectes del model defensat acadèmicament impliquen propostes de *lege ferenda*. Donat l'objecte del present estudi, s'han limitat aquests aspectes i es proposa un funcionament que encaixi en l'ordenament avui vigent, si bé algunes reformes normatives com les suggerides a les obres referides serien molt adequades per reforçar la prevenció de la corrupció i el paper central dels organismes anticorrupció (com ara l'Oficina Antifrau de Catalunya) en aquesta tasca. A més, es presta especial atenció a les funcions que pot assumir la Oficina Antifrau de Catalunya en la posada en marxa del model.

A banda d'això, cal insistir en què el treball previ publicat sobre anàlisi i gestió de riscos de corrupció l'havíem desenvolupat en un pla merament teòric i pensant en un sistema coherent, unitari, de lluita contra la corrupció on aquesta eina, l'anàlisi i gestió de riscos, n'era una peça més, tot i que el seu paper era central i ordenador de tot el sistema, de les moltes que s'hi devien posar en funcionament. Per a aquest enfocament, ens remetem a les obres referides a l'inici d'aquest apartat. Per contra, el que s'ofereix aquí és més aviat un enfocament pràctic, en el qual la prioritat és concretar al màxim possible les eines específiques que nodreixen aquest sistema, oferint-ne exemples sobre com utilitzar-los, completar-los i posar-los a funcionar, amb l'objecte d'assolir una gestió adequada dels riscos de corrupció en les administracions públiques a Catalunya.

En aquesta tasca, ha estat fonamental l'estudi del model estandarditzat internacionalment per a gestionar els riscos al sector públic, el qual s'ha recomanat per diverses institucions com a bona pràctica per gestionar riscos de corrupció, així com d'algunes experiències concretes nacionals (i fins i tot autonòmiques) que s'han analitzat en el marc d'aquesta recerca i que incorporen total o parcialment aquesta base estandarditzada internacional, amb adaptacions específiques.

A continuació oferirem una descripció del model que es proposa, en base a les investigacions prèvies ja exposades. Per aquest motiu, no es repetiran amb detall els aspectes específics que ja s'hagi exposat amb major deteniment.

A nivell organitzatiu de l'exposició, primer es presentarà el paper proposat per a l'Oficina Antifrau en el procés d'anàlisi i gestió de riscos de les administracions públiques de Catalunya, com a organisme col·laborador o de suport; i després es farà referència al paper d'aquestes administracions que han de dur a terme aquest procés.

6.2 *Una visió general sobre el funcionament del model proposat*

En aquest apartat exposarem, en línies generals²²², el funcionament del model proposat. A efectes d'una més sistemàtica presentació, s'ha decidit organitzar l'exposició del model a partir de l'eventual participació de dos subjectes: l'Oficina Antifrau de Catalunya, per una banda, i les administracions públiques catalanes, per l'altra.

Abans d'entrar en detalls sobre el model, hem de deixar clar que es tracta d'un model voluntari per a les administracions, doncs a la vista de l'ordenament jurídic, es pot afirmar que no hi ha una obligació per a les administracions públiques d'incorporar l'anàlisi de riscos de corrupció en el seu funcionament ordinari (cosa que sí succeeix en d'altres àmbits i riscos, com hem vist). Amb tot, sí podem afirmar que es tracta d'una tècnica molt recomanable i a més idònia en determinats sectors on sí podem trobar a l'ordenament normes que amb caràcter general estableixen l'obligació d'adoptar mesures adequades per lluitar contra la corrupció, com és el cas de la Llei de Contractes del Sector Públic, al seu art. 64, ja comentat.

a) En particular, el possible paper orientador i supervisor de l'Oficina Antifrau de Catalunya

D'acord amb el model tècnic de referència i recomanat per gestionar la corrupció, l'anàlisi i gestió del risc correspon a cada entitat pública, al tractar-se d'un procediment intern de l'organització. No obstant, aquest model contempla explícitament la participació externa en dos moments: en la recepció d'informació per a desenvolupar un més adequat anàlisi i gestió dels riscos, i en la supervisió del procediment de gestió o control dels riscos.

²²² Per a majors detalls, que aquí no considerem oportú reiterar, ens remetem a l'apartat 4.2 on s'exposa més detingudament el model d'administració dels riscos operacionals que prenem com a pauta de referència.

Si a allò anterior hi sumem el que ensenyen algunes de les experiències internacionals més rellevants en aquesta matèria, es pot concloure que l'espai d'actuació dels organismes especialitzats anticorrupció pot abastar, com a mínim:

- la realització de pautes o guies que orientin i facilitin les múltiples tasques que integren l'anàlisi i gestió dels riscos;
- la comunicació de les formes de corrupció observades en el seu àmbit territorial i dels indicadors de risc que es puguin extreure dels casos estudiats per l'organisme anticorrupció;
- la valoració i consell respecte dels resultats obtinguts de l'anàlisi de riscos i
- la valoració i consell de les mesures de control decidides per l'organització. En aquesta darrera funció hem d'incloure necessàriament el suport a les mesures de control transversals que amb caràcter general (i no focalitzada en un o diversos riscos concrets) tenen com a objecte reforçar la integritat en el sector públic, com ara l'establiment d'un sistema de denúncies amb protecció dels denunciants o bé la redacció i implantació efectiva d'un codi de conducta.

Dins les mencionades funcions supervisores es podria contemplar, addicionalment, la potestat de sancionar les administracions i ens públics que incompleixin, per omissió absoluta o bé per realització no diligent, les obligacions de prevenció de la corrupció que estableixi l'ordenament jurídic. Entre aquestes obligacions es podria arribar a incloure, com ha succeït ja en d'altres Estats, l'obligació d'identificar i gestionar riscos de corrupció.

La tasca d'orientació implica, en tot cas, l'elaboració de models que facilitin la posada en funcionament del sistema de forma senzilla en les diferents administracions catalanes. Hem de tenir molt present que, particularment amb els estralls causats per la darrera crisi econòmica en els recursos públics, les administracions poden no disposar de personal suficient per a realitzar les funcions d'anàlisi i gestió de riscos (en especial, si pensem en les entitats locals petites). Això fa necessari posar facilitats i acompanyar els encarregats d'aquestes tasques amb orientacions i guies clares, amb models suficientment detallats. Ara bé, l'anterior no ens ha de portar a pensar que l'Oficina Antifrau pot arribar a elaborar models tancats, ja que cada administració, en la mesura en que el seu funcionament és diferent, en part degut a la seva específica ordenació interna, necessita disposar de marge de llibertat suficient com per pensar sobre la seva forma d'actuar concreta, a fi d'identificar tants riscos com sigui possible. A més, probablement, sempre algun risc dels identificats serà particular i quasi exclusiu, doncs els riscos de corrupció depenen de coses tan pròpies de cada

organització com la cultura interna vers la corrupció (o els valors ètics en el servei públic i totes les seves manifestacions) o bé el clima de permissivitat en l'entorn o mercat on opera, o dels ciutadans amb qui es relaciona.

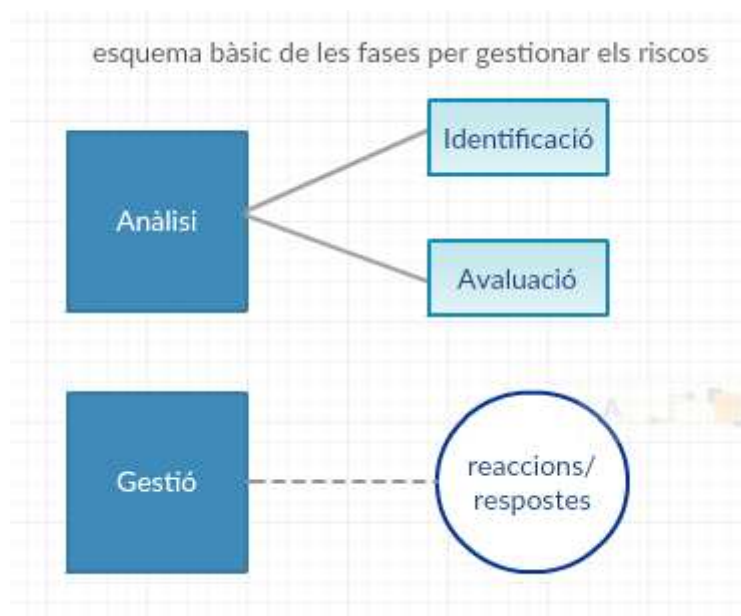
En el següent apartat es descriu breument el model d'anàlisi i gestió de riscos proposat, tot integrant exemples dels documents o models que pot desenvolupar l'Oficina Antifrau de Catalunya per tal de donar suport a les administracions interessades en imposar aquesta tècnica anticorrupció en el seu funcionament diari. Per a la seva realització, és important considerar la participació d'un nombre adequat de personal de l'Oficina Antifrau, amb diferents àmbits d'expertesa, i, preferiblement, amb participació d'altres organismes especialitzats en el control de les administracions o la lluita contra la corrupció. A més, a aquesta tasca s'hi pot sumar la col·laboració d'experts en matèria de lluita contra la corrupció que pertanyin a organitzacions internacionals i civils (Transparència Internacional o Civio), així com acadèmics de les Universitats.

b) El funcionament del sistema a nivell intern: el paper de l'ens públic

Vist el paper de l'Oficina Antifrau com a organisme de suport i supervisió, cal aturar-se unes línies sobre el funcionament del sistema tal i com, entenem, l'hauria de posar en pràctica l'ens del sector públic que vulgui gestionar els seus propis riscos de corrupció. Seguint la terminologia tècnica, ens referirem a aquest ens com a "organització".

L'organització, amb un decidit impuls i implicació de la gerència, hauria de començar per seleccionar un equip (o un sol responsable) encarregat de l'anàlisi i gestió de riscos de corrupció en el seu funcionament. Pel que fa a aquest equip o responsable únic, cal tenir present que la seva composició hauria d'ajustar-se a les característiques de l'organització: una administració molt gran, amb molts alts càrrecs i empleats, que opera en molts sectors d'activitat i manté gran pluralitat de relacions amb els particulars, segurament necessitarà comptar amb un equip més ampli que una administració petita amb poc volum d'activitat i poc pressupost, o per dedicar-se a funcions concretes, molt limitades i circumscrites a un sol sector d'activitat. La segona observació que cal fer és que tot i designar-se un equip d'encarregats, és convenient deixar clar que l'adequada gestió dels riscos és una responsabilitat compartida per tot el personal de l'organització, i això inclou, també, que el màxim nombre de persones, en la mesura del que sigui possible i convenient, hauria de participar en les diferents fases del procés, en la forma i termes que estableixi l'equip responsable de l'anàlisi i gestió de riscos.

Aquests responsables haurien de dur a terme un procediment de gestió de riscos que, tal i com es desprèn de la gran majoria d'instruments o guies de referència, es composaria de dues fases, una d'anàlisi (amb identificació i avaluació de riscos) i una fase de gestió, en la qual s'hi determinaran les mesures de control per reduir els riscos de corrupció. Recuperant la representació gràfica del model, estariem parlant del següent esquema:



Font: Elaboració pròpia

Un cop decidit qui dirigirà i participarà en el procés d'anàlisi de riscos, el primer que cal fer és procedir a la **identificació de riscos**. En aquesta subfase de l'anàlisi el que s'ha de fer és elaborar un llistat de riscos de corrupció. Aquests riscos de corrupció equivalen a aquelles practiques corruptes que potencialment poden ocórrer en el marc del funcionament ordinari de l'organització.

A efectes d'obtenir el llistat més exhaustiu possible de riscos de corrupció, és necessària la màxima participació possible del personal que hi pertany a l'organització i cal disposar també de la màxima informació possible (sobre el funcionament de l'administració, els casos freqüents de corrupció, els factors de risc de corrupció...). En tot cas, si una administració implanta per primera vegada aquest sistema, el més aconsellable, seguint la recomanació de l'OCDE, és fer una implementació progressiva. Aquesta implementació progressiva, en aquest cas, implicaria que, com a mínim durant la primera identificació de riscos que es faci, podria ser suficient el limitar-se a la identificació dels riscos més evidents i rellevants. Un cop la dinàmica de gestió del risc estigui més interioritzada, es podria exigir processos d'identificació més exhaustius, extrets de reflexions profundes sobre tots els objectius, activitats i tasques concretes de l'organització.

Un bon mètode per orientar la reflexió sobre possibles riscos de corrupció és la resposta, individualment o en grups de treball, de qüestionaris alimentats amb preguntes pertinents que relacionin activitats administratives i riscos de corrupció; emfatitzant l'interès pels àmbits o situacions que puguin propiciar la potencial confluència entre interessos públic i privats. En aquesta tasca, com s'ha dit, l'Oficina Antifrau podria operar com a un agent col·laborador, doncs pot facilitar guies per a la identificació, amb preguntes concretes que poden suscitar les reflexions idònies per a identificar riscos. Podria tenir, per exemple, aquest format:

| Preguntes per a identificar riscos | Respostes |
|--|------------------|
| Alguna activitat, lloc o càrrec està especialment lligat a les relacions amb els particulars? | |
| Es prenen decisions amb un rellevant impacte, positiu o negatiu, sobre els particulars? ... (Font: elaboració pròpia) | |

Un cop llistats els riscos (les conductes corruptes possibles), és necessari fer una estimació de la seva gravetat, mitjançant el que s'anomena **avaluació de riscos**. En l'avaluació de riscos els responsables de l'anàlisi han de determinar si, en el marc operacional de la seva pròpia organització, aquella conducta identificada suposa un risc lleu, moderat o greu de corrupció.

Per tal d'avaluar un risc s'han de tenir en compte dos elements: l'impacte i la probabilitat.

L'impacte es refereix als danys que potencialment pot produir. Tal i com s'ha dit, aquests danys poden ser econòmics (pensem en malversacions de cabdals públics), però també reputacionals o fins i tot es pot considerar el nivell de lesió sobre el bé jurídic protegit per les normes sancionadores, de tal forma que originaria un major impacte una conducta tipificada com a delictes que no pas una que només sigui sancionable, com a falta disciplinària lleu, amb una sanció d'amonestació.

La probabilitat es refereix a l'estimació sobre l'eventual recurrència en el temps de la conducta i també a la concentració de factors de risc de corrupció. Amb la suma d'ambdues circumstàncies, o una de sola segons si el risc ha tingut antecedents o no, es pot arribar a obtenir una estimació de la probabilitat de que aquell risc es materialitzi.

Un cop s'ha delimitat o classificat el tipus d'impacte i la probabilitat, s'establirà, a partir de la conjunció d'ambdós elements, si estem davant d'un risc alt, mig o baix/leu/moderat/greu, com es prefereixi. En aquest punt, és pertinent recordar la representació habitual de l'avaluació de riscos:

| | Probabilitat Baixa | Probabilitat Mitja | Probabilitat Alta |
|--------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Impacte Alt | Risc Mig | Risc Alt | Risc Alt |
| Impacte Mig | Risc Baix | Risc Mig | Risc Alt |
| Impacte Baix | Risc Baix | Risc Baix | Risc Mig |

(Font: elaboració pròpia)

Amb tot, avaluar l'impacte i la probabilitat és particularment complicat en els casos de corrupció, segons entenem, per, com a mínim, dos motius:

1- L'impacte de qualsevol cas de corrupció és especialment elevat, donat que es tracta de la pitjor i més greu forma de mala administració. Això ens situaria en un context on, potser, no hi hagi impactes baixos. No obstant, sí hi ha alguns criteris per avaluar l'impacte de les conductes de corrupció en determinats aspectes: per exemple, considerant a quantes persones pot implicar o afectar i/o als càrrecs que ocupen aquestes persones, o bé tenint en compte l'eventual dany a l'erari públic (per exemple, semblaria menys greu el risc de sostracció de material d'oficina, i força més greu el risc de demanar o acceptar suborns per a elaborar un informe en sentit favorable en el marc d'un procediment).

2- La probabilitat ha de conjugar la potencial reiteració al llarg del temps de la pràctica corrupta, així com la quantitat de factors de risc que hi concorren, ja que, tot i no haver-se produït mai en el passat, una sèrie de condicionants poden portar a que una pràctica corrupta concreta sigui molt probable en un moment determinat o front unes circumstàncies concretes.

Aquests dos elements ens porten a una dificultat significativa per a la persona o persones que han d'avaluar els riscos de corrupció, considerant-ho, potser, com a una activitat excessivament subjectiva i, en últim terme, potser també difícil de justificar davant l'organització, al mostrar-se certa arbitriietat en els criteris seguits.

Davant aquestes dificultats, entenem que la millor solució, i per la qual també s'hi ha optat en alguns dels casos estudiats a la secció anterior (com Itàlia), és la d'establir un qüestionari d'avaluació de riscos que conjugui tots els elements rellevants d'impacte i probabilitat, donant-hi el pes que es determini per a cadascun.

Aquesta forma de procedir ens dona com a resultat una avaluació numèrica. A efectes de saber si aquell número entra dintre d'un tipus o un altre de risc, l'avaluació numèrica ha de convertir-se en una de les categories diferenciades a efectes del tipus de mesura de control a posar en pràctica.

En aquest punt, per evitar la disparitat de criteris i les dificultats associades a l'avaluació segons allò exposat anteriorment, considero particularment rellevant que es facilitin guies o models orientadors, que podria elaborar la pròpia Oficina Antifrau de Catalunya. Un exemple d'aquesta matriu d'avaluació de riscos podria oferir aquest aspecte:

| Element | Pregunta | Resposta* | Puntuació |
|--|---|---|-----------|
| Impacte: Gravetat (bé jurídic protegit) | La conducta, és sancionable? | Sí, implica la comissió d'un delictes tipificat al Codi Penal (5); Sí, la conducta constitueix una infracció administrativa o disciplinària molt greu o greu (3); Sí, la conducta constitueix una infracció administrativa o disciplinària lleu (1) | |
| Impacte: Abast personal | La corrupció en el procediment o activitat de què es tracti, a quant de personal de l'entitat podria afectar? | Fins el 100% (5); Com a màxim podria afectar al 75% del total de personal de l'entitat (4); Només s'hi de dediquen a aquesta activitat o procediment el 50% o menys (3); Només s'hi de dediquen a aquesta activitat o procediment el 25% o menys (2); Només s'hi de dediquen a aquesta activitat o procediment el 10% o menys (1) | |

...

(Font: elaboració pròpia)

Un cop s'obté una puntuació numèrica d'aquell risc, una taula de conversió ens ha d'indicar la relació entre aquest resultat i la classificació del risc en baix/mig/alt o lleu/moderat/greu, segons la terminologia que es vulgui seguir.

Finalitzada, així, la fase d'anàlisi amb aquesta avaluació, ja es disposa d'un llistat de riscos classificats en funció de la seva gravetat (impacte/probabilitat). Ara, en funció d'aquesta gravetat, i fent un ús eficient dels recursos públics, procedeix establir mesures de control dels riscos de corrupció identificats. Aquest tractament dels riscos integra la segona gran fase del procés, coneguda com gestió de riscos.

La gestió de riscos pressuposa un pas previ implícit, que alguns models individualitzen com a una fase específica, i la qual consistiria en determinar si aquell risc avaluat és tolerat o no, és a dir, si l'administració hi hauria d'actuar per la seva

reducció o no. Tal i com ja s'ha dit, la gravetat de tota forma de corrupció, unida a les greus conseqüències d'aquesta, ens portaria a pensar que no es pot tolerar cap risc de corrupció, sinó que el procedent seria, en el seu cas, ser curós i proporcionat amb les mesures de control. Així, un risc lleu potser es pot mitigar amb la mera incorporació d'addicionals tasques de difusió sobre el codi de conducta intern i la rellevància de respectar-lo; mentre que riscos molt més greus segurament imposin la necessitat d'adoptar mesures de major intensitat, com per exemple establir una auditoria interna específica, imposar la rotació de personal o la creació d'òrgans col·legiats per a l'adopció de determinades decisions.

En aquest punt, l'Oficina Antifrau podria col·laborar amb les administracions públiques catalanes oferint un catàleg no exhaustiu de possibles mesures adequades en funció de la matèria, el perfil de corrupció de què es tracti (per exemple, riscos de suborn) i la classe de risc (lleu, moderat, greu). Un exemple podria ser aquest:

| Matèria | Àrea | Tipus de risc | Avaluació | Mesura de control |
|--------------|----------------------|---------------------------|-----------|--|
| Contractació | Preparació/Licitació | Conflicte d'interès de... | Lleu | No cal establir mesures addicionals, però s'ha de tenir present el nivell de risc durant les tasques ordinàries de control i seguiment del contracte. |
| | | | Moderat | Les persones implicades en la gestió del contracte han de participar en accions formatives específiques sobre integritat en la contractació, o haver participat en el darrer any |
| | | | Greu | S'ha de signar un Pacte d'Integritat per a aquell contracte |

Un cop determinades les mesures de control del risc, es recomana establir en el mateix document que conté aquesta informació (el mapa de risc, generalment) un seguiment de l'efectivitat de la mesura, amb opció a poder exposar per escrit en un apartat d'observacions el perquè de la inoperativitat de la mesura de control, en el seu cas.

Podria oferir aquest aspecte final:

| Matèria | Àrea | Tipus de risc | Avaluació | Mesura de control | Seguiment | Observacions |
|--------------|----------------------|---------------------------|-----------|-------------------|-----------|--------------|
| Contractació | Preparació/Licitació | Conflicte d'interès de... | Risc Baix | -- | -- | -- |

Cal tenir present que les mesures de control no reduiran el risc a zero, sinó que encara hi persistirà cert nivell de risc, conegut com a risc residual. Si aquest risc

residual continués sent excessiu (per exemple, perquè no s'ha mitigat suficientment l'eventual impacte o probabilitat del risc inherent), això ens estaria indicant que la mesura de control no és adequada i que caldria modificar-la, o bé afegir-ne d'addicionals.

Finalitzat el procés, podem considerar dues formes diferents de col·laboració de l'Oficina Antifrau. Una podria ser, directament, la d'actuar com a organisme que certifiqui l'adequada (o adverteixi la inadequada) realització del procés. Una altra, seria que oferís a totes les administracions interessades en dur a terme la gestió del risc, una guia per a l'autoavaluació de la qualitat del procés dut a terme per l'administració. Oferim, al primer annex, un model possible sobre aquest format d'autoavaluació, es podria compondre d'enunciats com ara: «Els riscos identificats són suficientment clars i específics de tal forma que siguin compresos per tots els membres de l'organització»; o «Les persones encarregades de l'anàlisi de riscos era suficientment qualificades i amb experiència significativa dins l'organització», davant els quals es podria contestar directament amb les opcions sí/no.

El procés d'anàlisi i gestió, sencer, s'ha d'anar repetint de forma periòdica, si bé un cop estigui plenament introduït en una administració aquesta només haurà d'anar fent actualitzacions periòdiques dels documents resultants (per exemple, del mapa de risc). Aquesta periodicitat pot ser, per exemple, d'un any, si bé es recomana igualment que les actualitzacions es facin tant bon punt siguin advertides, com per exemple, quan s'identifica un nou risc o quan s'observa que una mesura de control no és efectiva per controlar aquell risc.

Tot aquest procés es pot veure complementat per una sèrie **d'elements o instruments de reforç**, que pròpiament no formen part exclusiva d'alguna de les fases d'anàlisi o gestió de riscos però que poden contribuir en general a una cultura de la integritat en les administracions basades en la gestió del risc.

El primer d'ells és el codi de conducta, sobre el que la mateixa Oficina Antifrau ja ha elaborat material de suport²²³. El codi, des del punt de vista de la gestió del risc, ha de donar informació suficient i clara de com actuar evitant la producció de casos de corrupció.

El segon instrument és el llistat d'indicadors de corrupció. Aquesta relació d'indicis de corrupció serveix per diverses coses rellevants en el marc de l'anàlisi i també gestió de riscos. En primer lloc, pot ser un reforç en l'identificació dels riscos, de tal manera que, a la vista dels diferents indicis, els encarregats de la identificació

223

Consultable

a:

https://www.antifrau.cat/images/web/docs/publicacions/eines_integricat/6-elaborar-un-codi-de-conducta.pdf

puguin advertir les pràctiques i actuacions que freqüentment obren més espai per a la infiltració de la corrupció. En segon lloc, un document amb la relació d'indicis de corrupció pot ser molt útil en fase de gestió, a efectes de dur a terme controls efectius, doncs aquests indicis alerten els òrgans encarregats del control de que pot haver-hi corrupció quan es constata alguna d'aquestes circumstàncies llistades com a indicadors. A més, aquesta llista també serà fonamental a efectes de posar en funcionament un eventual sistema d'alertes de corrupció basat en intel·ligència artificial, així que, s'opti per el sistema que s'opti (o fins i tot si s'opta pels dos), aquest és un dels document prioritari.

Per la seva banda, la mateixa Oficina Antifrau de Catalunya va elaborar una relació complementària, que no identificava indicadors de corrupció o elements d'alerta, sinó que identificava actuacions específiques en el marc de les quals es concentren majors riscos de corrupció, o hi conflueixen més factors de risc de corrupció²²⁴. Aquest llistat complementari també pot ser d'utilitat, particularment en el moment de dur a terme la identificació de riscos.

L'últim dels elements complementaris que aquí voldríem mencionar és el que es coneix com a llista de comprovació (*checklist*). Recentment hem proposat l'utilització d'una llista de comprovació de bon govern i bona administració elaborada per Juli PONCE²²⁵. Evidentment, es podria ampliar aquesta mateixa llista per a incloure-hi aspectes anticorrupció que tinguin en compte l'anàlisi i gestió de riscos, passant a ser una llista de comprovació per a la bona administració i la prevenció de la corrupció. El document consisteix en un llistat d'actuacions o elements que es considera necessari haver realitzat prèviament a l'adopció de decisions. La seva finalitat, per tant, és que, en el moment d'adoptar decisions públiques, es verifiqui que s'ha actuat de la forma desitjada, el que en el nostre cas equival a dir que s'ha actuat garantint la probitat a l'administració pública i controlant els riscos de corrupció. Al següent apartat s'aporta també un exemple de preguntes que poden conformar aquesta llista de comprovació, que podria elaborar també l'Oficina Antifrau com a eina de reforç del procés d'anàlisi i gestió de riscos de corrupció.

²²⁴ Per exemple, l'«[a]torgament d'ajuts, beques, subsidis o d'altres beneficis a individus», al document *Identificar i gestionar els riscos de corrupció*, consultable a:

https://www.antifrau.cat/images/web/docs/publicacions/eines_integricat/0001eines_integricat.pdf.

²²⁵ PONCE SOLÉ, J. i CAPDEFERRO VILLAGRASA, O., "Buen gobierno urbano, transparencia y participación ciudadana: la prevención de la corrupción en el urbanismo", *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, N.º. 146, 2017.

6.3 *Un model alternatiu, de recomanable consideració per a desenvolupar futures eines per a una més eficient gestió dels riscos de corrupció al sector públic a Catalunya.*

Tal i com s'ha vist, les eines basades en intel·ligència artificial ja s'han fet servir en alguns Estats i organitzacions internacionals per, entre d'altres finalitats, lluitar contra la corrupció; i fins i tot la Comunitat Valenciana s'ha volgut avançar amb la regulació (en tràmit) d'una eina intel·ligent anticorrupció. Aquestes eines, com també s'ha posat de manifest, tenen com a única previsible funció preventiva, la d'analitzar dades de procediments i actuacions concretes a efectes de detectar indicadors de corrupció (és a dir, conseqüències en ocasions associades a prèvies irregularitats de corrupció, com ara excessiva fragmentació de contractes) o factors de risc (és a dir, la concentració de circumstàncies que poden incentivar o afavorir el naixement de supòsits de corrupció), amb la finalitat de, o bé actuar com a alertador per posar en marxa un sistema de control amb la finalitat de detectar, si la hi ha, la corrupció en el cas concret, o bé per operar com a autèntic mecanisme preventiu en cas de que la concentració de factors de risc aconselli prendre mesures addicionals per evitar la infiltració de corrupció en el procediment o activitat.

Aquesta tasca es realitza a partir de la consideració conjunta de indicadors i factors de risc, que, en conjunció, i en connexió amb una o diverses bases de dades, permeten extreure una valoració del risc de corrupció en cada cas concret.

Donada la dificultat pràctica que s'ha evidenciat en les pràctiques on s'ha exigint a Administracions no especialitzades l'autoanàlisi i autogestió de riscos (recordi's el comentat sobre el cas italià), ja que, per moltes guies que s'hi comparteixin, no totes les Administracions disposen de personal suficientment preparat a nivell tècnic sobre la corrupció i la seva prevenció, o bé no disposen de temps suficient per assumir aquesta tasca amb la suficient reflexió i profunditat. Sembla que, davant aquesta situació, poder disposar d'un "agent de prevenció i detecció de la corrupció" alimentat amb els més avançats i complets dels coneixements sobre el fenomen corruptiu i automatitzat, amb gran capacitat per gestionar de forma ràpida dades massives i fer estimacions de risc en base als paràmetres predefinits, suposa una molt bona solució davant els habituals dubtes sobre l'efectivitat real (i efectiva i útil posada en funcionament) que sovint desperten les propostes tendents a implantar un sistema de gestió de riscos altament especialitzat en les entitats del sector públic.

Evidentment, aquesta solució requereix un nivell de desenvolupament informàtic molt elevat, amb algorismes de gran complexitat i que no tots els equips informàtics poden, per tant, processar o posar en funcionament. Amb tot, experiències internacionals consolidades com el programa Arachne de la Comissió Europea

demostren que aquestes eines són viables i pràcticament suposen la total automatització del sistema d'anàlisi i gestió de riscos, podent, a més, oferir informació molt valuosa a les administracions, en la mesura en que s'assenyala les actuacions que requereixen una major atenció, a la qual s'hi destinaran, prioritàriament, uns recursos escassos de control.

Pensant en dues de les experiències que s'ha destacat en aquest estudi, l'europea de l'Arachne i la valenciana del sistema d'alertes ràpides, crec oportú plantejar per a Catalunya a mig o llarg termini la implantació d'un sistema similar, basat en l'ús d'una eina amb intel·ligència artificial que assumeixi, parcialment, les funcions d'anàlisi i gestió de riscos.

En efecte, una eina així, dissenyada en col·laboració amb l'Oficina Antifrau (necessàriament, com a organisme especialitzat anticorrupció), i que fins i tot potser també podria gestionar aquesta, pot reunir periòdicament informació de les Administracions a efectes de detectar indicadors de corrupció i avaluar els riscos de corrupció, aportant un nivell de risc de corrupció en aquella actuació concreta, de tal forma que l'Administració actuant només s'hagi de preocupar d'enviar puntualment les dades, revisar els resultats obtinguts en el procés automatitzat d'avaluació i, després, en tot cas, procedir a la gestió d'aquell risc o riscos.

No hem d'oblidar aquí que fins i tot en matèria de gestió, la mateixa eina podria arribar a suggerir algunes mesures de control adaptades al risc, com hem vist que ja fan els programes de policia predictiva. Per exemple, en funció dels indicadors de corrupció detectats i dels factors de risc considerats, podria suggerir mesures com "confirmar l'actualització de les dades relatives als subjectes intervinents en els registres d'interessos", "realitzar accions formatives sobre el codi de conducta de l'organització" o "solicitar informe de legalitat sobre l'actuació a la Secretaria".

En conclusió, en aquest hipotètic model altament dependent de la tecnologia, el paper de l'Oficina Antifrau podria ser el d'aportar la informació que serveixi com a base del funcionament del sistema informàtic (pel disseny dels algoritmes), dissenyar el contingut de les dades que han d'aportar les administracions per poder posar en funcionament el sistema, la supervisió del funcionament del sistema, l'assessorament sobre mecanismes de gestió del risc identificat i, en darrer terme, realitzar les activitats d'investigació que consideri, a la llum dels resultats que generi el sistema. De nou, es podria plantejar la possibilitat d'atribuir a l'Oficina potestat per sancionar la manca d'aportació d'informació, o l'aportació d'informació no veraç, al sistema.

7. Conclusions

- I. L'anàlisi de riscos de corrupció **és una eina idònia per prevenir la corrupció**. Aquesta tècnica, que ha de poder identificar riscos potencials de corrupció amb antelació suficient per poder-hi actuar preventivament (o com a mínim, en últim terme, per poder assegurar-ne la detecció, sanció i eventual reparació dels danys causats), **ha de ser una peça més en un sistema coordinat i coherent per lluitar contra la corrupció**. Així, per exemple, no n'hi ha prou amb identificar uns riscos determinats, sinó que hi ha d'haver mecanismes suficients a disposició per poder-los gestionar de forma adequada. A més, les mesures de gestió del risc necessiten d'altres sistemes complementaris per a un millor funcionament, com és per exemple un codi de conducta, un mecanisme adequat per formular denúncies o un sistema de controls i sancions eficaç, entre d'altres.
- II. Un dels problemes que ens hi podem trobar en l'utilització d'aquest mecanisme és la **dificultat terminològica**, la qual pot portar a algunes confusions. El mateix concepte de risc pot oferir certa imprecisió, si bé són diversos els àmbits on és un terme d'ús freqüent i potser no és tan necessària la seva definició prèvia, però d'altres conceptes necessiten una definició prèvia. En aquest sentit, l'Oficina Antifrau de Catalunya podria oferir, entre les eines per facilitar i guiar l'anàlisi i gestió de riscos, un glossari terminològic, a efectes d'evitar confusions entre "factors de risc" i "indicadors de risc", o "risc inherent" i "risc residual". També és important deixar clar que a nivell internacional, una mesura de control del risc és qualsevol mesura de prevenció que redueixi el previsible impacte o la probabilitat de materialització dels esdeveniments que es vol evitar (en aquest cas, les pràctiques de corrupció). Es tracta, en definitiva, de mesures per tractar el risc, i no pas necessàriament el que en la nostra tradició entenem com a mesura de control; no és, per tant, equivalent a la noció de fiscalització, per exemple.
- III. La tècnica de l'anàlisi i gestió de riscos es troba **àmpliament consolidada a nivell internacional**; de fet, es tracta d'una pràctica estandarditzada per a organitzacions. Des de fa uns anys, i sobretot gràcies a l'impuls de la normativa tècnica, l'anàlisi i posterior gestió dels riscos s'ha començat a introduir en la gestió de les administracions. Pel que fa al seu ús respecte dels riscos de corrupció, encara són poques les experiències dutes a terme per les pròpies administracions, però sí podem afirmar que en general s'ha estès entre les empreses privades que es relacionen amb les administracions i governs,

gràcies a normes com la Bribery Act de 2010 i d'altres que condicionen la responsabilitat penal a mecanismes de compliment normatiu, com seria el cas espanyol. Ara bé, també hi ha experiències en el sector públic, com és el cas d'Itàlia o de Colòmbia comentats, on la legislació imposa l'obligació del sector públic de dur a terme l'anàlisi i gestió dels riscos de corrupció.

- IV. **El sistema d'anàlisi i gestió de riscos en el futur pròxim segurament anirà unit a les eines basades en intel·ligència artificial**, en la mesura en que facilita molt l'ús de la tècnica; pensem, així, en els avantatges d'automatitzar un procés que pot arribar a ser tan difícil de dur a terme amb un mínim de qualitat, com demostra la poc efectiva i rigorosa aplicació dels plans de prevenció de la corrupció italians. **Segurament es tracti de l'instrument que avui dia em sembla amb més potencial per millorar la lluita contra la corrupció al sector públic de Catalunya.** Aquest tipus d'eines, en essència, es basen en algorismes que processen una gran quantitat de dades amb la finalitat d'identificar una sèrie de patrons o connexions entre diferents elements. Així, i portat a l'àmbit concret que ens ocupa, es poden desenvolupar eines que processin totes les dades referides a un contracte públic o a una subvenció i ens determinin el percentatge de risc de que hi pugui haver corrupció en el marc d'aquest o aquella. El fet de poder atribuir un risc concret, a través de la detecció automatitzada d'indicadors d'irregularitat o corrupció, facilita molt la tasca de control, permetent la concentració dels escassos recursos de control en aquells procediments subjectes a majors riscos. No se'ns escapa que un cop es tingui accés als indicadors de risc que identifica el programa es pot tractar d'evitar-los sistemàticament, a efectes d'ocultar noves pràctiques de corrupció o administració irregular a la intel·ligència artificial. No obstant, això mateix passaria amb uns observadors humans, que se'ls hi passaria més fàcilment desapercebuda l'irregularitat oculta en allò que mai ha generat problemes, i no seria fins el descobriment d'algun cas relacionat amb aquella pràctica, que allò es miraria amb més deteniment. Igualment, a partir d'aquell punt es diria a la màquina que modifiqués parcialment els indicadors o elements que ha de tenir en compte a efectes de formular els càlculs de risc o predicció de corrupció o irregularitat.
- V. A la vista de l'ordenament jurídic, es pot afirmar que **no hi ha una obligació per a les administracions públiques d'incorporar l'anàlisi de riscos de corrupció** en el seu funcionament ordinari (cosa que sí succeeix en d'altres àmbits i riscos, com hem vist), per la qual cosa **la seva adopció té caràcter voluntari**. Sí podem trobar a l'ordenament alguna norma que amb caràcter

general estableix l'obligació d'adoptar mesures adequades per lluitar contra la corrupció, com és el cas de la Llei de Contractes del Sector Públic, al seu art. 64. Tal i com han dit moltes institucions i governs, l'anàlisi i gestió de riscos de corrupció és un sistema adequat per prevenir la corrupció (per exemple, vid. MINISTRY OF JUSTICE UK, *The Bribery Act 2010 Guidance*, principi 3r). Seguint aquesta lògica, es pot concloure que l'Oficina Antifrau de Catalunya podria publicar una guia de "mecanismes adequats per a prevenir i detectar la corrupció", incloent-hi entre els mecanismes o mesures recomanats per a donar compliment a aquesta obligació, el sistema d'anàlisi i gestió de riscos en la contractació.

- VI. Del caràcter voluntari del model d'anàlisi se'n deriven algunes conseqüències que hem de tenir en compte: no pot ser exigible cap grau específic de rigor o exhaustivitat en l'anàlisi, ni cap nombre particular de passes a seguir. Tot i el caràcter voluntari, **l'existència d'orientacions clares i concretes, amb guies i exemples, són molt importants per tal de donar el suport necessari a les administracions** que vulguin fer servir aquest sistema per lluitar contra la corrupció. Recordem que es tracta d'un procés complex, que tot i ser voluntari, les administracions que l'incorporin segurament ho facin amb la intenció d'aplicar-lo amb rigor, esperant-ne una efectivitat que resulti en millores evidents en el reforç de la integritat. Addicionalment, **s'ha de considerar el suport ex post**, és a dir, l'Oficina Antifrau de Catalunya hauria de preveure la possibilitat d'assessorar i recomanar a les administracions interessades com millorar la seva implementació general del sistema d'anàlisi de riscos, apuntant imprecisions, faltes de completesa, ambigüitats o qualsevol error, sigui de metodologia en l'anàlisi o d'aplicació de mesures de control en la fase de gestió dels riscos.
- VII. Enllaçant amb l'anterior, **el model proposat requeriria que l'Oficina Antifrau de Catalunya elaborés documents que serveixin com a orientació i guia de les administracions públiques**, a efectes de que totes les organitzacions públiques interessades en aplicar el mecanisme d'anàlisi i gestió de riscos coneguin com fer-ho d'acord amb el que hem extret dels models tècnics estandarditzats reconeguts internacionalment i d'algunes de les millors pràctiques a nivell comparat. Complementàriament, també implicaria que l'Oficina Antifrau de Catalunya sigui oberta a **oferir suport addicional** a l'administració que ho sol·liciti durant el procés d'anàlisi i gestió, a més d'**oferir una supervisió o comprovació de la qualitat del procés a la finalització del mateix**.

- VIII. La mateixa finalitat del procés d'anàlisi i gestió de riscos és el poder establir mesures de mitigació dels diferents riscos d'acord amb el seu propi perfil. És a dir, la finalitat és la de poder trobar mesures de control del risc que siguin adequades per tal de que l'exposició a aquell risc (la corrupció) sigui la mínima raonablement possible. Per tant, dins les orientacions i pautes que pot oferir l'Oficina Antifrau de Catalunya per a les administracions públiques interessades en el procés d'anàlisi de riscos, s'hi hauria d'incloure un catàleg **relativament extens de mesures adequades per fer front als riscos en funció de l'àmbit material de què es tracti i del nivell de risc determinat a l'avaluació**. Així, per exemple, s'establiria quines mesures considera adequades l'Oficina per gestionar els riscos de corrupció en matèria de contractació que siguin lleus o baixos, moderats o alts, establint per a cadascuna d'aquestes categories un llistat no exhaustiu però sí suficient com per facilitar-ne la tasca a les administracions.
- IX. Igualment, s'ha de valorar la **conveniència de que l'Oficina Antifrau de Catalunya faci aquest procés a nivell intern**, identificant els riscos de corrupció en la seva activitat, els avalui i en determini mesures de gestió. El mapa o matriu de riscos resultant es podria publicar també, com a exemple concret per orientar les administracions quan realitzin els seus propis processos.
- X. El **caràcter voluntari podria ser transitori, doncs en el futur es podria establir com a una autèntica obligació de les administracions públiques, exigida per l'ordenament jurídic**. Ja hem vist com s'ha incorporat l'anàlisi de riscos en d'altres sectors i per altres tipus de risc, però també hem començat a veure, amb l'exemple de l'avantprojecte de llei valenciana sobre la Inspecció General de Serveis i el sistema d'alertes, que la conjunció de risc i prevenció de la corrupció poden acabar incorporant-se també en l'ordenament jurídic, generant obligacions concretes per les administracions públiques. En aquest sentit, l'Oficina Antifrau de Catalunya, en la mesura en què ho trobi oportú, podria defensar la **conveniència de regular l'aplicació del sistema d'anàlisi i gestió de riscos de corrupció com a sistema adequat i central en un ordenament coherent i coordinat de lluita contra la corrupció, obligatori per a les administracions públiques de Catalunya**. En aquest marc, s'hauria de considerar la potestat sancionadora de l'Oficina Antifrau de Catalunya davant les administracions que incompleixin obligacions de prevenció de la corrupció (que no per la realització de pràctiques corruptes), com ara la deficient, poc diligent, elaboració de l'anàlisi de riscos, o la seva no elaboració

en absolut.

- XI. En qualsevol cas, **el model voluntari pot requerir d'incentius addicionals** per tal de ser acollit per les administracions, incentius que vagin més enllà de l'evident incentiu de ser una administració íntegra i fermament oposada a la corrupció. Es pot pensar per exemple en valoracions positives en eventuais classificacions d'integritat del sector públic de Catalunya, o la preferència o mèrit en l'obtenció de determinades subvencions o altres recursos.
- XII. El procés que es proposa com a model incorpora una fase analítica i una de gestió o tractament, i les dues s'han de dur a terme de forma consecutiva i coherent. Dit d'una altra manera, no es poden establir les mesures de reducció del risc de corrupció sense haver identificat i avaluat els riscos inherents, així com tampoc es pot finalitzar el procés amb la mera etapa analítica, sense establir-ne cap mesura de control derivada de l'anàlisi. Es tracta, per tant, d'un **procés complex però unitari**.
- XIII. L'exemple italià ens serveix per advertir que **la posada en funcionament del sistema d'anàlisi i gestió de riscos és difícil**, suposa un canvi operatiu i fins i tot de cultura en el si de l'organització, i generalment, llevat d'una gran implicació i compromís de la direcció i els empleats, els resultats no ofereixen la qualitat ni l'utilitat desitjada. Per tant, hem de concloure que és molt important oferir guies i orientacions clares, supervisar els processos d'anàlisi i gestió per part d'organismes especialitzats com l'Oficina Antifrau de Catalunya i, també, **recomanar una implantació progressiva del model**, de tal forma que durant la primera o primeres tasques d'anàlisi i gestió no es plantegin objectius extraordinàriament ambiciosos. Algunes tasques recomanades internacionalment, com ara la reavaluació del risc residual o la identificació de riscos addicionals derivats de les mesures de control són tasques que només recomanaríem en estadis avançats d'implementació del model proposat. A més, l'Oficina Antifrau de Catalunya podria contribuir també a la millora progressiva de la qualitat dels processos d'anàlisi i gestió **comunicant i fent difusió de les millors pràctiques** que s'hi observin a les administracions públiques catalanes.
- XIV. Tant l'exemple colombià com l'italià ens serveixen per afirmar que és possible establir una relació de preguntes tendents a proporcionar una avaluació del risc de corrupció d'acord amb criteris objectius i que permetin l'uniformitat de les avaluacions (tant entre les diferents administracions com dins una mateixa administració quan avalua diversos riscos), doncs s'apliquen els mateixos criteris i valors per a cadascuna de les avaluacions que es dugui a terme.

Aquest **qüestionari o model per a l'avaluació serveix per objectivar, unificar i simplificar aquesta tasca, sovint vista com a particularment subjectiva i complexa.** És, per tant, altament recomanable que l'Oficina Antifrau de Catalunya faciliti un model de qüestionari per a l'avaluació dels riscos, fet que, a més, tendirà a unificar també les avaluacions que facin totes les administracions públiques catalanes.

- XV. El model proposat implica una **cultura institucional d'administració de risc** que implica no només la oposició a la corrupció, sinó també la promoció d'un estat d'alerta davant la seva possible aparició. Per tal de fomentar aquesta cultura de l'administració o gestió del risc, vinculada amb la corrupció, és molt necessària la formació. Donat que l'Oficina Antifrau de Catalunya ja disposa d'un **programa formatiu** en la matèria²²⁶, entenem que s'hauria de mantenir aquesta formació, adaptant-la al model proposat. Aquesta formació és tècnica a efectes de poder posar en marxa el procés d'anàlisi i gestió de riscos a l'administració que correspongui, però també ha d'explicitar i fer entendre la rellevància de lluitar contra la corrupció i la idoneïtat de fer-ho actuant davant els riscos.

²²⁶ <https://www.antifrau.cat/ca/16-formacio/640-gestionar-els-riscos-de-corrupcio-una-responsabilitat-directiva.html>

8. Bibliografía

- BAHRAMMIRZAEI, A., "A comparative survey of artificial intelligence applications in finance: artificial neural networks, expert system and hybrid intelligent systems", *Neural Computing and Applications*, Vol. 19-8, 2010, pp. 1165–1195.
- BECK, U., *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Paidós, 1998.
- BLACK, J. i BALDWIN, R., "Really responsive risk-based regulation", *Law and Policy*, vol. 32:2, 2010.
- CAPDEFERRO VILLAGRASA, O., *El Derecho administrativo y la prevención de la corrupción urbanística*, Marcial Pons, Madrid, 2016.
- "Los organismos anticorrupción y el ejercicio de la potestad sancionadora: límites y propuestas para la prevención de la corrupción. En particular, el caso de la Oficina Antifraude de Cataluña", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 53, 2016.
- CATH, C.; WACHTER, S.; MITTELSTADT, B.; TADDEO, M; i FLORIDI, L., "Artificial Intelligence and the 'Good Society': the US, EU, and UK approach", consultable en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2906249
- CERRILLO i MARTÍNEZ, A., *El principio de integridad en la contratación pública. Mecanismos para la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción*, Aranzadi, Navarra, 2014.
- COCCIOLO, E. E. (2008), «Las mutaciones del concepto de corrupción. De la ambigüedad de las sociedades arcaicas a la complejidad en la época del Estado regulador y de la sociedad del riesgo», *Revista de llengua i Dret*, núm. 50, pp. 17-51.
- COGLIANESE, C., i LEHR, D., "Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era", *The Georgetown Law Journal*, Vol. 105, 2017, pàg. 1147-1223.
- DE BENEDETTO, M., "Corruption and controls", *European Journal of Law Reform*, 17, 2015.
- ESTEVA, A., KUPREL, B., NOVOA, R. A., KO, J., SWETTER, S. M., BLAU, H. M. i THRUN, S., "Dermatologist-level classification of skin cancer with deep neural networks", *Nature*, vol. 542, 2017, pp. 115-118.
- ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho*, Ariel, Barcelona, 1999.
- FISHER, E., "Framing risk regulation: a critical reflection", *European Journal of Risk Regulation*, núm. 2-2013, pp. 125-132.
- GARCÍA GÓMEZ, M. M., "Los mapas de riesgos. Concepto y metodología para su elaboración", *Revista de sanidad e higiene pública*, n. 68, 1994, pp. 443-453.

- HOOD, C.; ROTHSTEIN, H. i BALDWIN, R., *The government of risk. Understanding risk regulation regimes*, Oxford University Press, Oxford, Reimpresió 2010.
- HUBERTS, L., i SIX, F. E., “Local Integrity Systems. Toward a Framework for Comparative Analysis and Assessment”, *Public Integrity*, vol. 14, núm. 2, 2012 pàg. 151-172.
- INSTITUTE OF RISK MANAGEMENT i TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK, *Bribery Risk Guide*, 2016.
- LAPUENTE GINÉ, V., “Por qué la corrupción no se castiga”, *Política comparada*, núm. 2, 2011, pp. 1-16.
- LORENZONI, L., “Risk-based approaches towards corruption prevention”, a CERRILLO i MARTÍNEZ, A. i PONCE, J. (eds.), *Preventing corruption and promoting good government and public integrity*, Bruylant, Brussel·les, 2017, pp. 111-121.
- MCCARTHY, J., MINSKY, M., ROCHESTER, N. i SHANNON, C., “A Proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence, August 31, 1955”, reproduït en la revista *AI Magazine*, vol. 27, núm. 4, 2006, pàg. 12-14.
- MCCULLOCH, W. i PITTS, W., “A logical calculus of the ideas immanent in nervous activity”, *Bulletin of Mathematical Biophysics*, vol. 5, 1943, pàg. 99-115.
- OCDE (OECD), *Integrity Review of Italy. Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Publishing, 2013.
- OFICINA ANTIFRAU DE CATALUNYA, *La gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya*, Parlament de Catalunya-Oficina Antifrau de Catalunya, Testimonis Parlamentaris, n. 39, Barcelona, 2016.
- PONCE SOLÉ, J. i CAPDEFERRO VILLAGRASA, O., “Buen gobierno urbano, transparencia y participación ciudadana: la prevención de la corrupción en el urbanismo”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, Nº. 146, 2017.
- PONCE SOLÉ, J., “La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local: (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)”, *Anuario del Gobierno Local 2012*, pp. 93-140.
- *Public Sector Integrity. A Framework for Assessment*, OCDE, 2005.
- RAPHEL, M., *Bribery: law and practice*, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- SÁNCHEZ DEL RÍO, J., MOCTEZUMA, D., CONDE, C., MARTIN DE DIEGO, I. i CABELLO, E., “Automated border control e-gates and facial recognition systems”, *Computers & Security*, vol. 62, 2016, pp. 49-72.
- SAYGIN, A. P., CICEKLI, I. i AKMAN, V., “Turing test: 50 years later”, *Mind and machines*, núm. 10, 2000, pàg. 463-518.
- *The 2010 UK Bribery Act Adequate Procedures. Guidance on good practice*

- procedures for corporate anti-bribery programmes*, 2010.
- *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, GOV/PGC/GF(2009)1, OECD, 2009.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA; VILLORIA, M. (Dir.) i BEKE, M. B. (Coord.), *El marco de integridad institucional en España. Situación actual y recomendaciones*, Tirant lo Blanch, València, 2012.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK, *Diagnosing Bribery Risk. Guidance for the conduct of effective bribery risk assessment*, 2013.
- TURING, A., "Computing machinery and intelligence", *Mind. Quarterly review of psychology and philosophy*, vol. 59, núm. 236, oct. 1950, pàg. 433-460.
- "On computable numbers, with an application to the Entscheidungsproblem", *Proceedings of the London Mathematical Society*, vol. 42, 1937, pàg. 230-265.
- UNODC, *Guía Técnica de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*, Naciones Unidas, Nova York, 2010.
- WACHTER, S., MITTELSTADT, B., i FLORIDI, L., "Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation", *International Data Privacy Law*, 2017, en premsa.

Annexos

Exemples de models, orientacions o guies que integrarien el disseny del sistema d'anàlisi i gestió de riscos de corrupció per a les Administracions públiques catalanes proposat

Annex 1. Qüestionari per a la identificació de riscos

En aquest document guia és necessari aportar un bon nombre de preguntes que puguin servir per incentivar una reflexió dins les entitats públiques amb la finalitat d'identificar riscos concrets de corrupció. Imaginem, per exemple, el risc de beneficiar algú en l'accés als serveis públics, de tal forma que se li reconegui algun servei en unes condicions diferents a aquelles a les quals hi tindria dret (per exemple, que un metge atorgui injustament un lloc preferent a un pacient en la llista per a un determinat tractament); sigui per causes personals (amistat, parentiu...) o bé per altres causes (per exemple, perquè hi paga un suborn, o en promet algun avantatge).

Alguns resultats, per exemple, podrien ser els següents, a classificar per matèries, identificant les persones que es poden veure afectades, si és possible:

| Matèria | Àrea | Tipus de risc | (Avaluació) | (Mesura de control) |
|-----------|------------------------|--|-------------|---------------------|
| Urbanisme | Títols habilitants | Que el tècnic encarregat d'informar abusi de les seves funcions per beneficiar o perjudicar els sol·licitants per raó de la seva vinculació professional, personal, etc. | | |
| | | Que l'òrgan encarregat d'atorgar el títol habilitant sol·liciti o accepti suborns o d'altres avantatges il·lícits a canvi d'atorgar el títol habilitant | | |
| | Inspeccions i sancions | Que l'òrgan encarregat d'inspeccionar o sancionar actuï o deixi d'actuar per motivació il·lícita (suborn, tràfic d'influències...) | | |
| | Planejament | Que membres de l'òrgan decisor alterin la classificació o qualificació de sòl de la seva titularitat, o de persones del seu entorn, de forma particularment intensa | | |

Aquestes preguntes, que han de servir per orientar la reflexió sobre possibles riscos de corrupció, han de guardar certa relació amb les causes de la corrupció i amb els factors de risc de corrupció, de tal forma que s'indueixi a que els encarregats de l'anàlisi de riscos apliquin a les activitats de les seves administracions l'esquema o marc dels factors de risc, dels factors que tendeixen a produir corrupció. Aquest llistat de preguntes es pot veure complementat amb un llistat d'indicadors de corrupció, el qual també pot contribuir a la identificació de riscos i que és objecte del següent annex.

Un exemple de preguntes pertinents, sense ànim d'exhaustivitat, per a identificar riscos podrien ser les següents:

| Preguntes per a identificar riscos | Respostes |
|---|------------------|
| Alguna activitat, lloc o càrrec es troba especialment lligat a les relacions amb els particulars? | |
| Es prenen decisions amb un rellevant impacte, positiu o negatiu, sobre els particulars? | |
| En particular, s'incrementa el valor de mercat dels seus drets de propietat, se'ls atorga subvencions, concedeix títols habilitants o adjudica contractes? | |
| Els contractes, són d'alt valor econòmic, d'alta complexitat o per a un llarg període de temps? | |
| En les diferents actuacions i procediments, es pot donar algun conflicte d'interessos en particular? | |
| En les diferents actuacions i procediments, el personal de la organització es relaciona sovint amb les mateixes (poques) empreses o persones físiques? | |
| Hi ha alguna activitat que no disposi de controls interns o que aquests no siguin efectius? | |
| Hi ha alguna activitat que no disposi de controls externs o que aquests no siguin efectius? | |
| L'incompliment de normes en el funcionament intern, són objecte de sanció o de qualsevol forma de correcció? | |
| La regulació aplicable a algun procediment o activitat concrets és tan complexa que genera excessives dificultats interpretatives o de gestió, lentituds o d'altres ineficiències? | |
| Es relaciona l'entitat amb empreses que operen sovint en països amb un alt índex de percepció de la corrupció? | |
| La publicació d'informació i l'exercici d'accés a la informació facilita el control social o en algun àmbit o activitat la informació publicada és particularment complexa o difícilment | |

| | |
|---|--|
| accessible? | |
| Es gestionen i assignen directament recursos econòmics o hi ha a disposició d'altres béns que puguin ser apropiables o aprofitables a títol privat de forma irregular per les persones que els gestionen o utilitzen professionalment? | |
| Hi ha tràmits que tinguin capacitat de determinar de forma suficient el contingut de les ulteriors resolucions que impliquin el reconeixement de drets o d'altres beneficis o perjudicis? | |
| Hi participa en el procés o activitat personal especialment vulnerable o dependent d'altres càrrecs (com ara personal laboral no fix o personal eventual)? | |

Font: elaboració pròpia

Annex 2. Indicators de corrupció

A la vista d'un nombre elevat de casos de corrupció, és possible advertir que hi ha diferents elements es poden aïllar i establir com a indicadors o indicis de corrupció. Evidentment, aquest llistat d'indicadors és més encertat quanta més informació sobre casos de corrupció i major expertesa en la matèria en té qui els identifica com a tal. Per això, és particularment important quan aquests indicadors són identificats pels organismes especialitzats en la prevenció o persecució de la corrupció. Per exemple, un llistat així, no exhaustiu, ha estat elaborat per l'organisme encarregat de perseguir la corrupció al Regne Unit, la Serious Fraud Office²²⁷:

- *abnormal cash payments*
- *pressure exerted for payments to be made urgently or ahead of schedule*
- *payments being made through a third party country – for example, goods or services supplied to country 'A' but payment is being made, usually to a shell company in country 'B'*
- *an abnormally high commission percentage being paid to a particular agency. This may be split into two accounts for the same agent, often in different jurisdictions*
- *private meetings with public contractors or companies hoping to tender for contracts*
- *lavish gifts being received*
- *an individual who never takes time off even if ill, or holidays, or insists on dealing with specific contractors himself or herself*
- *making unexpected or illogical decisions accepting projects or contracts*
- *the unusually smooth process of cases where an individual does not have the expected level of knowledge or expertise*
- *abuse of the decision process or delegated powers in specific cases*
- *agreeing contracts not favourable to the organisation either because of the terms or the time period*
- *unexplained preference for certain contractors during tendering period*
- *avoidance of independent checks on the tendering or contracting processes*
- *raising barriers around specific roles or departments which are key in the tendering or contracting processes*

227 <http://www.fcpablog.com/blog/2011/11/23/the-sfos-red-flags.html>

- *bypassing normal tendering or contracting procedures*
- *invoices being agreed in excess of the contract without reasonable cause*
- *missing documents or records regarding meetings or decisions*
- *company procedures or guidelines not being followed*
- *the payment of, or making funds available for, high value expenses or school fees (or similar) on behalf of others.*

També, sense caràcter exhaustiu, i sent un organisme de naturalesa totalment diferent, però també expert sectorialment, la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC) va elaborar una llista d'indicis de possible manipulació en els contractes públics, entre els que s'inclou, entre d'altres factors, el reduït número de licitadors, la pluralitat d'ofertes presentades per les mateixes persones físiques o la presentació d'ofertes no competitives²²⁸.

A títol il·lustratiu, en un hipotètic llistat d'indicis de corrupció hi podríem incloure elements tals com:

| Indicadors de corrupció |
|--|
| La tramitació o resolució d'un procediment es fa de forma extraordinàriament ràpida o inusualment lenta |
| Es fa un ús poc justificable de mecanismes excepcionals (procediment negociat a la contractació, per exemple) |
| Hi ha una pèrdua rellevant de patrimoni de l'administració |
| Les decisions administratives no estan motivades o la motivació és incomprendible o clarament insuficient |
| Sovint la mateixa persona o les mateixes poques persones guanyen els concursos i obtenen els contractes |
| ... |

Font: elaboració pròpia

Annex 3. Criteris orientadors per a l'avaluació dels riscos de corrupció

Tal i com s'ha dit, l'objecte de l'avaluació del risc és determinar la rellevància d'un risc en funció del seu impacte i de la probabilitat de succeir. Aquesta pluralitat de criteris implica, sovint, que la seva representació gràfica, buscant la relació de conceptes, sigui similar a la que es presenta en aquesta taula:

| | Probabilitat Baixa | Probabilitat Mitja | Probabilitat Alta |
|--------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Impacte Alt | Risc Mig | Risc Alt | Risc Alt |
| Impacte Mig | Risc Baix | Risc Mig | Risc Alt |
| Impacte Baix | Risc Baix | Risc Baix | Risc Mig |

Font: elaboració pròpia

Alternativament, si es vol evitar confusions entre graus d'impacte/probabilitat i classes de risc, es pot reservar la distinció entre alt/mig/baix pels primers i la de greu/moderat/lleu per les segones, d'aquesta manera:

| | Probabilitat Baixa | Probabilitat Mitja | Probabilitat Alta |
|--------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Impacte Alt | Risc Moderat | Risc Greu | Risc Greu |
| Impacte Mig | Risc Lleu | Risc Moderat | Risc Greu |
| Impacte Baix | Risc Lleu | Risc Lleu | Risc Moderat |

Font: elaboració pròpia

Amb tot, avaluar l'impacte i la probabilitat és particularment complicat en els casos de corrupció, com ja hem exposat. Davant aquestes dificultats, s'ha entès que potser la millor solució, i per la qual també hi han optat els països estudiats a la secció anterior, és la d'establir un qüestionari d'avaluació de riscos que conjugui tots els elements rellevants d'impacte i probabilitat, donant-hi el pes que es fixi per a

cadascun. El seu resultat, que serà numèric, s'haurà de convertir després a una de les classes de risc que es determinin (per exemple, risc moderat).

Un exemple, proposat com a il·lustratiu però no exhaustiu, podria ser aquest:

| Element | Pregunta | Resposta* | Puntuació |
|--|---|--|-----------|
| Impacte: Gravetat (bé jurídic protegit) | La conducta, és sancionable? | Sí, implica la comissió d'un delictes tipificat al Codi Penal (5); Sí, la conducta constitueix una infracció administrativa o disciplinària molt greu o greu (3); Sí, la conducta constitueix una infracció administrativa o disciplinària lleu (1). | |
| Impacte: Abast personal | La corrupció en el procediment o activitat de què es tracta, a quant de personal de l'entitat podria afectar? | Fins el 100% (5); Com a màxim podria afectar al 75% del total de personal de l'entitat (4); Només s'hi de dediquen a aquesta activitat o procediment el 50% o menys (3); Només s'hi de dediquen a aquesta activitat o procediment el 25% o menys (2); Només s'hi de dediquen a aquesta activitat o procediment el 10% o menys (1). | |
| Impacte: Càrrecs implicats | La conducta corrupta, a quin tipus de personal pot arribar a implicar? | A membres del govern (5); membres d'òrgans superiors i directius (4); Personal eventual (3); Funcionaris i personal laboral (2); Personal subjecte a altres tipus de relacions, com ara el personal honorífic (1). | |
| Impacte: Cost | La conducta, pot comportar una pèrdua de recursos econòmics de l'entitat? | Sí, pot suposar un cost elevat (5); Sí, pot suposar un cost moderat (3); Sí, però només pot suposar un cost baix o molt baix (1); No (0). | |
| Impacte: Danys a tercers | La conducta, afecta a la prestació del servei i pot, eventualment, generar danys o perjudicis als ciutadans? | Sí, produeix sobrecostos, incrementa en general els preus del mercat on opera o produeix altres ineficiències col·lectives greus (5); Sí, produeix una deficient prestació del servei que afecta negativament a uns pocs interessats en els procediments o a poques persones (3); Sí, afecta a la correcta prestació del servei, però no se'n deriven danys o perjudicis directes per a cap ciutadà (1). | |
| Probabilitat: Frequència | Es tracta d'una pràctica habitual? | Sí, ha succeït com a mínim una vegada durant els dos anys | |

| | | | |
|---|--|---|--|
| | | <p>anteriors en aquesta administració i també en d'altres del mateix nivell o que exerceixen les mateixes funcions (5); Sí, ha succeït com a mínim una vegada durant els dos anys anteriors en aquesta administració però no tenim constància que s'hagi donat en els últims cinc anys en d'altres del mateix nivell o que exerceixen les mateixes funcions (4); Hi ha hagut algun cas en aquesta administració els últims cinc anys (3); Sí, hi ha antecedents en aquesta administració però no se n'ha donat cap en els últims cinc anys (2); Sí, hi ha antecedents durant els últims cinc anys en altres administracions del mateix nivell o que exerceixen les mateixes funcions que aquesta (1); No es coneix cap precedent (0).</p> | |
| <p>Probabilitat: Factor de risc (benefici)</p> | <p>L'activitat subjecta a risc de corrupció, quins efectes té?</p> | <p>Genera un gran benefici privat pels particulars (5); Reconeix prestacions, com una pensió, o accés a la ocupació pública de forma indefinida o amb expectatives de tenir una llarga durada (4); Té un moderat impacte beneficiós i puntual sobre una o unes poques persones (3); Té un baix impacte beneficiós i puntual sobre una o unes poques persones (2); Només té efectes interns (1).</p> | |
| <p>Probabilitat: Factor de risc (control)</p> | <p>El control o controls ordinaris que s'apliquen al procediment o activitat són efectius?</p> | <p>No té cap capacitat per detectar la corrupció (5); Es poden identificar alguns casos de corrupció, però no es tracta d'uns controls suficientment efectius (4); Els controls funcionen prou bé i detecten força casos de corrupció, però quan és massa tard per evitar o minimitzar els efectes perjudicials de la corrupció sobre l'entitat i els ciutadans (3); Els controls funcionen prou bé i detecten força casos de corrupció en un temps adequat (2); Els controls són molt</p> | |

| | | | |
|---|--|--|--------------|
| | | eficaços i eficients, i semblen detectar la gran majoria de casos de corrupció (1). | |
| Probabilitat: Factor de risc (control) | Hi ha algun element que en dificulti el control? | Sí, es tracta d'un ens no subjecte als controls habituals del sector públic (fugida del Dret administratiu) (5); Sí, es tracta d'una potestat amb un ampli marge de discrecionalitat administrativa (3); Tot i ser una potestat en bona mesura reglada, conté marges de discrecionalitat, inclosa l'anomenada discrecionalitat tècnica (1); Cap de les anteriors (0). | |
| Probabilitat: Factor de risc (ètica) | És suficientment clar, per a la persona o persones que han d'intervenir en l'actuació, els criteris de integritat i legalitat que ha d'observar? | No hi ha cap codi ètic o de conducta aplicable i a més les persones que actuen no han accedit al càrrec o funció superant un procés selectiu basat en el mèrit i capacitat (5); No hi ha un codi ètic o de conducta (4); Hi ha un codi ètic o de conducta però no es coneix o no el recolza activament la direcció o gerència (3); Hi ha un codi ètic o de conducta recolzat per la gerència o direcció però el codi és poc clar o ambigu i no en resulta de prou utilitat (2); Hi ha un codi ètic o de conducta operatiu, clar i recolzat per la gerència o direcció (1); Hi ha un codi ètic o de conducta operatiu, clar i recolzat per la gerència o direcció i a més les persones en càrrecs o llocs d'especial responsabilitat o d'especial vulnerabilitat a la corrupció reben formació addicional per ajustar la seva actuació a la legalitat i a la ètica pública (0). | |
| | | | Total |

**Només una resposta és possible. A l'espai reservat a la puntuació s'hi ha de fer constar el número relatiu al valor de puntuació corresponent que hi figura entre parèntesi a l'espai de respostes.*

| | |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| <i>Conversió a classe de risc:</i> | <i>Greu: a partir de 31 punts</i> |
| | <i>Moderat: de 16 a 30 punts</i> |
| | <i>Lleu: fins a 15 punts</i> |

Font: elaboració pròpia

Es tracta d'un model purament orientatiu, basat en el nostre estudi personal i que en cap cas pot suplir a un estudi i posterior reflexió pròpia de l'Oficina a partir de la seva experiència acumulada en matèria de prevenció i detecció de la corrupció a Catalunya. Addicionalment, donat el seu caràcter de mera mostra o exemple, s'han adoptat també decisions en base al propi estudi sobre quin pes donar a cada factor sobre el que es pregunta o a cada circumstància relatada a les respostes; i així mateix s'ha limitat a només 10 preguntes i 50 punts totals.

També cal tenir present que, donat que la tendència és a considerar sovint com a especialment greu qualsevol cas de corrupció, potser sigui oportú considerar com a més ampli que la resta el grup de riscos greus.

Una darrera observació a fer: molt probablement, el valor del primer requadre hauria de ser superior a la resta. És a dir, el fet de que la conducta sigui delictiva, hauria de valer, entenc, 10 punts o més. Tot i això, he preferit mantenir un criteri equivalent a l'utilitzat a la resta de preguntes per l'únic motiu de que en ocasions és difícil saber si una conducta revesteix la gravetat suficient com per a ser constitutiva de delictiva o no, la qual podria alterar resultats, en la mesura en què es podria estar incentivant que, a la vista de que val tant més la pregunta sobre la conseqüència sancionadora de la conducta, alguns avaluadors, davant el dubte, optin per dir sempre que només constitueix una infracció administrativa i no pas penal.

Annex 4. Catàleg orientatiu de mesures de control en funció del nivell de risc

Les mesures que es poden adoptar com a control del nivell de risc en són diverses i poden respondre a la pròpia dinàmica de funcionament de l'entitat. Aquestes mesures tan variades poden incloure, per exemple, la necessitat de que una actuació concreta compti amb una participació preparatòria de més funcionaris (per evitar excessiva concentració de nivells de risc en una sola persona), la conveniència de sol·licitar informes facultatius addicionals o l'establiment de sistemes de rotació de determinat personal. En qualsevol cas, un llistat de mesures relativament ampli pot ser interessant, com s'ha publicat per exemple a Itàlia²²⁹.

No obstant això, més que un llistat sense més indicació, crec que el convenient és relacionar els diferents nivells de risc en matèries concretes amb mesures de control específiques. Exemplificaré el que vull dir amb l'exemple de risc de conflicte d'interessos en la fase de preparació o licitació en la contractació pública:

| Matèria | Àrea | Tipus de risc | Avaluació | Mesura de control |
|--------------|----------------------|---------------------------|-----------|--|
| Contractació | Preparació/Licitació | Conflicte d'interès de... | Lleu | No cal establir mesures addicionals, però s'ha de tenir present el nivell de risc durant |

²²⁹ A efectes merament exemplificatius, una selecció d'algunes de les mesures que es recullen al Pla Nacional Anticorrupció italià (<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Anticorruzione/PianoNazionaleAnticorruzione/piani?id=38b75d7a0a7780427070dde0b21940b1>) són aquestes:

a) *Intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese dai dipendenti e dagli utenti ai sensi degli artt. 46-49 del d.P.R. n. 445 del 2000 (artt. 71 e 72 del d.P.R. n. 445 del 2000).*

b) *Razionalizzazione organizzativa dei controlli di cui al punto a), mediante potenziamento del servizio ispettivo dell'amministrazione (art. 1, comma 62, l. n. 662 del 1996) rispetto a tutte le verifiche sulle dichiarazioni (art. 72 d.P.R. n. 445 del 2000).*

c) *Promozione di convenzioni tra amministrazioni per l'accesso alle banche dati istituzionali contenenti informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti di cui agli artt. 46 e 47 del d.P.R. n. 445 del 2000, disciplinando le modalità di accesso ai dati da parte delle amministrazioni procedenti senza oneri a loro carico (art. 58, comma 2, d.lgs. n. 82 del 2005).*

d) *Affidamento delle ispezioni, dei controlli e degli atti di vigilanza di competenza dell'amministrazione ad almeno due dipendenti abbinati secondo rotazione casuale.*

e) *Previsione della presenza di più funzionari in occasione dello svolgimento di procedure o procedimenti "sensibili", anche se la responsabilità del procedimento o del processo è affidata ad un unico funzionario.*

f) *Individuazione di "orari di disponibilità" dell'U.P.D. durante i quali i funzionari addetti sono disponibili ad ascoltare ed indirizzare i dipendenti dell'amministrazione su situazioni o comportamenti, al fine di prevenire la commissione di fatti corruttivi e di illeciti disciplinari (art. 15, comma 3, d.P.R. n. 62 del 2013).*

| | | | | |
|--|--|-----|---------|---|
| | | | | les tasques ordinàries de control i seguiment del contracte. |
| | | | | Les persones implicades en la gestió del contracte han de participar en accions formatives específiques sobre integritat en la contractació , o haver participat en el darrer any |
| | | ... | Moderat | |
| | | | Greu | S'ha de signar un Pacte d'Integritat per a aquell contracte |

Un pacte d'integritat és, en paraules de Manuel VILLORIA²³⁰, el següent:

«un Pacto de Integridad es un pacto entre un adjudicador y los posibles adjudicatarios, en ese pacto se establecen una serie de obligaciones, lo normal es que se vaya más allá de las normales, de garantizar los máximos requisitos de integridad de todos los actores implicados. Se puede firmar por parte de los contratistas y de la administración en los pliegos o mediante un contrato anexo en el cual se comprometen a un convenio, se comprometen en definitiva a ser más honestos aún de lo que nos exige la ley. Pero la clave es quién controla este pacto? Entonces TIE dice si usted como organismo contratante decide lanzarse, lo primero es antes de iniciar el contrato firmar con TIE o con otra ONG un acuerdo o convenio o contrato, se puede incluso sacar a concurso público, y en ese convenio TIE se compromete a generar un comité

²³⁰ Consultable al document titulat "Contenidos y conclusiones de la jornada sobre la nueva Ley de contratos del Sector Público", a: http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/11/conten_concl_jornada_nueva_ley_contratos_publicos.pdf

de expertos, no son veedores sin más, sino expertos en cada materia que se comprometen a monitorear desde la fase inicial hasta el último pago, hasta el último momento, se controla todo el proceso mediante este convenio y estas personas reciben una compensación a pesar de existir una parte pro-bono, una compensación simbólica que cubre desplazamientos y una parte mínima de la labor o el esfuerzo que supone esta dedicación. El problema que tuvimos fue siempre quién paga a estos monitores y efectivamente ahí la clave puede venir de distintas formas, si hubieran sido los actores públicos, y al no poder acceder a los fondos que destinaba la UE a esta cuestión, la solución fue que el propio órgano, el ayuntamiento de Madrid ponga recursos propios y otra posibilidad sería que por ejemplo las propias empresas, la empresa adjudicataria, mediante el 0,1 del contrato por ejemplo sea destinado para reforzar este monitoreo; cabe señalar finalmente que los resultados generales de los Pactos de Integridad vienen siendo muy positivos en el contexto internacional.»

Annex 5. Llista de comprovació d'integritat i prevenció de la corrupció

Les llistes de comprovació són documents que serveixen per ajudar a prendre decisions, mitjançant un recordatori o pauta d'allò que qui elabora la llista pretén establir com a criteris normals de comportament del decisor. En aquest sentit, entenem que una possibilitat en el marc del procés que aquí s'ha dissenyat, seria la d'establir una llista de comprovació per la integritat i la prevenció de la corrupció, que d'alguna manera es recolzés en el procés d'anàlisi i gestió de riscos i el reforçés. Aquest podria ser un exemple:

| Llista de comprovació d'integritat pública i prevenció de la corrupció | | |
|--|---|--------------|
| | <input type="checkbox"/> / <input type="checkbox"/> | Observacions |
| No s'ha acceptat cap tracte de favor o situació que impliqui un privilegi indegut | <input type="checkbox"/> | |
| No s'ha agilitzat o endarrerit el procediment o activitat sense justa causa | <input type="checkbox"/> | |
| S'ha comprovat l'absència de conflictes d'interessos | <input type="checkbox"/> | |
| En cas d'haver algun conflicte d'interessos, s'han seguit les mesures oportunes per gestionar-lo com ara l'abstenció de la persona que hi incorria en el conflicte | <input type="checkbox"/> | |
| S'han dut a terme tots els controls interns establerts | <input type="checkbox"/> | |
| No s'han presentat denúncies versemblants contra persones que han participat en aquest procediment/acte/actuació | <input type="checkbox"/> | |
| S'ha actuat d'acord amb el codi de conducta intern | <input type="checkbox"/> | |
| S'han aplicat les mesures de control de risc de corrupció derivades del procés d'anàlisi i gestió del risc | <input type="checkbox"/> | |

Hem decidit afegir una casella addicional d'observacions, amb la finalitat de que es pugui justificar el perquè d'una actuació contrària a algun dels elements de la llista de comprovació.

Annex 6. Llista de comprovació d'indicis de qualitat en el procés d'anàlisi i gestió de riscos

Aquest cop, la llista proposada es dirigeix directament a incidir sobre les decisions que es prenen en el marc del propi procés d'anàlisi i gestió de riscos. Novament, és una proposta orientativa:

| Llista de comprovació de qualitat en l'anàlisi i gestió de riscos | | |
|--|--|--------------|
| | <input type="checkbox"/> / <input checked="" type="checkbox"/> | Observacions |
| En la identificació de riscos han participat diverses persones qualificades i amb experiència suficient | <input type="checkbox"/> | |
| En la identificació de riscos s'han tingut en compte els antecedents de casos de corrupció en aquesta administració i els resultats d'informes de control que assenyalen irregularitats en el funcionament de l'administració | <input type="checkbox"/> | |
| En la identificació de riscos s'han tingut en compte els antecedents de casos de corrupció en altres administracions | <input type="checkbox"/> | |
| Els riscos identificats són suficientment clars i específics en la seva formulació de tal forma que són comprensibles per a les persones que integren l'organització | <input type="checkbox"/> | |
| En la identificació de riscos s'han tingut en compte les denúncies sobre possibles casos de corrupció presentades | <input type="checkbox"/> | |
| En la identificació de riscos s'han tingut en compte els informes o altres documents de l'Oficina Antifrau que faciliten la identificació de riscos (per exemple, el qüestionari per a identificar riscos o la relació de pràctiques freqüents de corrupció, o el llistat d'indicadors de corrupció) | <input type="checkbox"/> | |
| S'ha avaluat el risc en base a l'impacte i probabilitat | <input type="checkbox"/> | |
| S'ha avaluat el risc establint-ne diverses categories de risc (per exemple, baix/mig/alt o verd/taronja/vermell) | <input type="checkbox"/> | |

| | | |
|---|--------------------------|--|
| S'han avaluat els riscos a partir dels materials de suport de l'Oficina Antifrau, com ara la taula qüestionari d'avaluació | <input type="checkbox"/> | |
| S'han adoptat mesures de control per tal de reduir cadascun dels riscos de corrupció identificats | <input type="checkbox"/> | |
| S'han pres les mesures de control del risc de forma proporcional en relació al resultat de l'avaluació prèvia | <input type="checkbox"/> | |
| S'ha comprovat o es preveu comprovar l'efectivitat de les mesures de control establertes per mitigar el risc | <input type="checkbox"/> | |
| Es preveu que algun organisme extern, com ara l'Oficina Antifrau de Catalunya, avaluï el procés d'anàlisi i gestió de riscos i en supervisi els resultats | <input type="checkbox"/> | |
| Es preveuen mecanismes per assegurar la participació del personal de l'administració en l'actualització o revisió del sistema | <input type="checkbox"/> | |
| En la gestió de riscos, per a la seva mitigació, s'han tingut en compte les mesures orientatives de control proporcionades per l'Oficina Antifrau de Catalunya en el seu catàleg orientatiu | <input type="checkbox"/> | |
| Es preveuen mesures per a que totes les persones que integren l'organització coneguin els riscos de corrupció identificats, en puguin denunciar sense perjudicis els casos de corrupció i se'ls formi en la manera d'actuar íntegrament, minimitzant aquests riscos | <input type="checkbox"/> | |