



UNIVERSITAT DE
BARCELONA



**PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN EN EL ÁMBITO DE
LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y LA BUENA ADMINISTRACIÓN**

Diciembre de 2017

Incluso la sociedad civil está implicada en el desarrollo de este tipo de herramientas. Al respecto destaca la recientemente presentada y galardonada iniciativa Open Fraude, ideada y en desarrollo por Aleix Sanchís, Quim de la Cruz, Roger Pujolar, Mario Muñoz, Esther Viñeta y Roger Folguera. Esta herramienta emplea algoritmos de detección de patrones de riesgo en la contratación pública, aplicados al tratamiento masivo de los datos abiertos, de tal manera que el sistema sería capaz de detectar automáticamente los expedientes de contratación donde existe más riesgo de corrupción o fraude. Esta herramienta está pensada para operar con la colaboración ciudadana, e incluso dispone de un sistema de denuncia de malas prácticas⁹⁵.

Seguramente, este tipo de herramientas conducirán a un análisis más eficiente, en la medida en que la velocidad de análisis y procesamiento de datos de las mismas es muy elevada; y también podría ser más eficaz, en la medida en que podría considerar más elementos de riesgo (que incluso podría averiguar el programa mismo y que habían pasado desapercibidos a las personas, pues en parte en esto consiste el machine learning). Por lo menos, se permitiría una aplicación más extendida y homogénea entre las diferentes administraciones del territorio, en la medida en que la automatización del programa no requiere tanto de personal con un nivel tan elevado de especialización en materia de identificación de riesgos de corrupción, sino que esta especialización técnica la asume o aporta el mismo programa que se podría instalar en algún equipo de cualquier organización administrativa, o incluso podría operar a distancia, de forma centralizada, con múltiples administraciones aportando datos a una herramienta única situada en otro lugar y gestionada por otra administración u organismo público, tal como sería actualmente el caso del ya mencionado Arachne.

Sin lugar a dudas, todo apunta a que estas nuevas herramientas tecnológicas, integradas en el sistema de análisis de riesgos de corrupción, tienen un gran potencial para la prevención y detección de las prácticas irregulares que se lleven a cabo en el sector público. Sin embargo, el regulador tiene un gran reto por delante, en la medida en que esta innovación tecnológica puede, potencialmente, originar algunos efectos adversos en el nivel jurídico.

A pesar de su mayor capacidad para procesar datos, se han detectado problemas de discriminación, vinculados al incompleto entrenamiento de la inteligencia artificial; también se ha

⁹⁵ La presentació del projecte es consultable en:

http://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Qu_e_és/07_Activitats/2017_05_17_ideato_dades_obertes/GRUP-6_Open-Frau.pdf

alertado sobre la falta de transparencia de las decisiones que puedan adoptarse sobre la base de un análisis previo efectuado por la inteligencia artificial, ante la dificultad de obtener una motivación suficiente del resultado otorgado por esta⁹⁶.

Ante estos problemas, el legislador debe garantizar que se consigue un marco jurídico donde el uso de este tipo de herramientas mejora la prestación de los servicios públicos sin suponer ninguna reducción en las garantías de los administrados; o, en expresión de la doctrina, debe garantizar que se consigue una buena sociedad de la inteligencia artificial ("*good AI society*"⁹⁷).

6. Diseño de un sistema de análisis de riesgos de corrupción para las Administraciones públicas catalanas: Descripción del modelo propuesto

6.1 Origen del modelo que se propone

El presente modelo supone la ampliación, concreción y maduración de elementos de un modelo de análisis y gestión de riesgos que hemos anticipado, defendido y recomendado en las págs. 288-307 de la obra *El Derecho administrativo y la prevención de la corrupción urbanística* (ed. Marcial Pons, 2016), y en el artículo "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 Derecho Público*, 53, 2016). Muchos aspectos del modelo defendido académicamente implican propuestas de *lege ferenda*. Dado el objeto del presente estudio, se han limitado estos aspectos y se propone un funcionamiento que encaje en el ordenamiento hoy vigente, si bien algunas reformas normativas como las sugeridas en las obras referidas serían muy adecuadas para reforzar la prevención de la corrupción y el papel central de los organismos anticorrupción (como la Oficina Antifraude de Cataluña) en esta tarea. Además, se presta especial atención a las funciones que puede asumir la Oficina Antifraude de Cataluña en la puesta en marcha del modelo.

Aparte de eso, hay que insistir en que el trabajo previo publicado sobre análisis y gestión de riesgos de corrupción la habíamos desarrollado en un plano meramente teórico y pensando en un

⁹⁶ Sobre este tema, dos lecturas interesantes són: COGLIANESE, C., y LEHR, D., "Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era", *The Georgetown Law Journal*, Vol. 105, 2017, pág. 1147-1223, y WACHTER, S., MITTELSTADT, B., y 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 prensa. Este último trabajo se encuentra accesible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2903469

⁹⁷ CATH, C.; WACHTER, S.; MITTELSTADT, B.; TADDEO, M; y 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

sistema coherente, unitario, de lucha contra la corrupción donde esta herramienta, el análisis y gestión de riesgos, era una pieza más, aunque su papel era central y ordenador de todo el sistema, de las muchas que se debían poner en funcionamiento. Para este enfoque, nos remitimos a las obras referidas al inicio de este apartado. Por el contrario, lo que se ofrece aquí es más bien un enfoque práctico, en el que la prioridad es concretar al máximo posible las herramientas específicas que nutren este sistema, ofreciendo ejemplos sobre cómo utilizarlos, completarlos y ponerse a funcionar, con el objeto de lograr una gestión adecuada de los riesgos de corrupción en las administraciones públicas en Cataluña.

En esta tarea, ha sido fundamental el estudio del modelo estandarizado internacionalmente para gestionar los riesgos en el sector público, el cual se ha recomendado por varias instituciones como buena práctica para gestionar riesgos de corrupción, así como de algunas experiencias concretas nacionales (e incluso autonómicas) que se han analizado en el marco de esta investigación y que incorporan total o parcialmente esta base estandarizada internacional, con adaptaciones específicas.

A continuación ofrecemos una descripción del modelo que se propone, en base a las investigaciones previas ya expuestas. Por este motivo, no se repetirán con detalle los aspectos específicos que ya se haya expuesto con mayor detenimiento.

A nivel organizativo de la exposición, primero se presentará el papel propuesto para la Oficina Antifraude en el proceso de análisis y gestión de riesgos de las administraciones públicas de Cataluña, como organismo colaborador o de apoyo; y luego se hará referencia al papel de estas administraciones que han de llevar a cabo este proceso.

6.2 Una visión general sobre el funcionamiento del modelo propuesto

En este apartado expondremos, en líneas generales⁹⁸, el funcionamiento del modelo propuesto. A efectos de una más sistemática presentación, se ha decidido organizar la exposición del modelo a partir de la eventual participación de dos sujetos: la Oficina Antifraude de Cataluña, por un lado, y las administraciones públicas catalanas, por el otro.

⁹⁸ Para más detalles, que aquí no consideramos oportunos reiterar, nos reiteramos en el apartado 4.2 donde se expone más detenidamente el modelo de administración de los riesgos operacionales que tomamos como pauta de referencia.

Antes de entrar en detalles sobre el modelo, tenemos que dejar claro que se trata de un modelo voluntario para las administraciones, pues a la vista del ordenamiento jurídico, se puede afirmar que no existe una obligación para las administraciones públicas de incorporar el análisis de riesgos de corrupción en su funcionamiento ordinario (cosa que sí sucede en otros ámbitos y riesgos, como hemos visto). Con todo, sí podemos afirmar que se trata de una técnica muy recomendable y además idónea en determinados sectores donde sí podemos encontrar al ordenamiento normas que con carácter general establecen la obligación de adoptar medidas adecuadas para luchar contra la corrupción, como es el caso de la Ley de Contratos del Sector Público, en su art. 64, ya comentado.

a) En particular, el posible papel orientador y supervisor de la Oficina Antifraude de Cataluña

De acuerdo con el modelo técnico de referencia y recomendado para gestionar la corrupción, el análisis y gestión del riesgo corresponde a cada entidad pública, al tratarse de un procedimiento interno de la organización. Sin embargo, este modelo contempla explícitamente la participación externa en dos momentos: en la recepción de información para desarrollar un más adecuado análisis y gestión de los riesgos, y en la supervisión del procedimiento de gestión o control de los riesgos.

Si a lo anterior le sumamos lo que enseñan algunas de las experiencias internacionales más relevantes en esta materia, se puede concluir que el espacio de actuación de los organismos especializados anticorrupción puede abarcar, como mínimo:

- la realización de pautas o guías que orienten y faciliten las múltiples tareas que integran el análisis y gestión de los riesgos;
- la comunicación de las formas de corrupción observadas en su ámbito territorial y de los indicadores de riesgo que se puedan extraer de los casos estudiados por el organismo anticorrupción;
- la valoración y consejo respecto de los resultados obtenidos del análisis de riesgos y
- la valoración y consejo de las medidas de control decididas por la organización. En esta última función debemos incluir necesariamente el apoyo a las medidas de control transversales que con carácter general (y no focalizada en uno o varios riesgos concretos) tienen por objeto reforzar la integridad en el sector público, tales como el establecimiento de un sistema de denuncias con protección de los denunciantes o bien la redacción e implantación efectiva de un código de conducta.

Entre las mencionadas funciones supervisoras se podría contemplar, adicionalmente, la potestad de sancionar las administraciones y entes públicos que incumplan, por omisión absoluta o por

realización no diligente, las obligaciones de prevención de la corrupción que establezca el ordenamiento jurídico. Entre estas obligaciones se podría llegar a incluir, como ha sucedido ya en otros Estados, la obligación de identificar y gestionar riesgos de corrupción.

La tarea de orientación implica, en todo caso, la elaboración de modelos que faciliten la puesta en funcionamiento del sistema de forma sencilla en las diferentes administraciones catalanas. Debemos tener muy presente que, particularmente con los estragos causados por la última crisis económica en los recursos públicos, las administraciones pueden no disponer de personal suficiente para realizar las funciones de análisis y gestión de riesgos (en especial, si pensamos en las entidades locales pequeñas). Esto hace necesario poner facilidades y acompañar a los encargados de estas tareas con orientaciones y guías claras, con modelos suficientemente detallados. Ahora bien, lo anterior no nos debe llevar a pensar que la Oficina Antifraude puede llegar a elaborar modelos cerrados, ya que cada administración, en la medida en que su funcionamiento es diferente, en parte debido a su específica ordenación interna, necesita disponer de margen de libertad suficiente como para pensar sobre su forma de actuar concreta, a fin de identificar tantos riesgos como sea posible.

Además, probablemente, siempre algún riesgo de los identificados será particular y casi exclusivo, pues los riesgos de corrupción dependen de cosas tan propias de cada organización como la cultura interna hacia la corrupción (o los valores éticos en el servicio público y todas sus manifestaciones) o bien el clima de permisividad en el entorno o mercado donde opera, o de los ciudadanos con los que se relaciona.

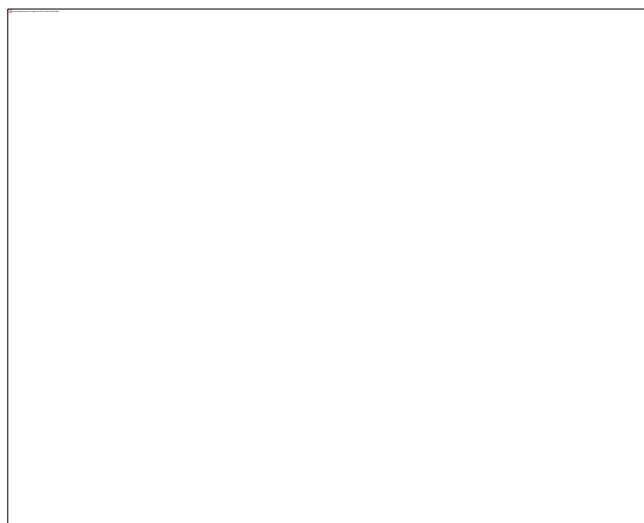
En el siguiente apartado se describe brevemente el modelo de análisis y gestión de riesgos propuesto, integrando ejemplos de los documentos o modelos que puede desarrollar la Oficina Antifraude de Cataluña para dar apoyo a las administraciones interesadas en imponer esta técnica anticorrupción en su funcionamiento diario. Para su realización, es importante considerar la participación de un número adecuado de personal de la Oficina Antifraude, con diferentes ámbitos de experiencia, y, preferiblemente, con participación de otros organismos especializados en el control de las administraciones o la lucha contra la corrupción. Además, esta tarea se puede sumar la colaboración de expertos en materia de lucha contra la corrupción que pertenezcan a organizaciones internacionales y civiles (Transparencia Internacional o Civio), así como académicos de las Universidades.

b) El funcionamiento del sistema a nivel interno: el papel del ente público

Visto el papel de la Oficina Antifraude como organismo de apoyo y supervisión, hay pararse y dedicar unas líneas sobre el funcionamiento del sistema tal y como entendemos, debería poner en práctica el ente del sector público que quiera gestionar sus propios riesgos de corrupción. Siguiendo la terminología técnica, nos referiremos a este ente como "organización".

La organización, con un decidido impulso e implicación de la gerencia, debería empezar por seleccionar un equipo (o un solo responsable) encargado del análisis y gestión de riesgos de corrupción en su funcionamiento. Con respecto a este equipo o responsable único, hay que tener presente que su composición debería ajustarse a las características de la organización: una administración muy grande, con muchos altos cargos y empleados, que opera en muchos sector de actividad y mantiene gran pluralidad de relaciones con los particulares, seguramente necesitará contar con un equipo más amplio que una administración pequeña con poco volumen de actividad y poco presupuesto, o para dedicarse a funciones concretas, muy limitadas y circunscritas a un solo sector de actividad. La segunda observación que hay que hacer es que a pesar de designarse un equipo de encargados, es conveniente dejar claro que la adecuada gestión de los riesgos es una responsabilidad compartida por todo el personal de la organización, y eso incluye, también, que el máximo número de personas, en la medida de lo posible y conveniente, debería participar en las diferentes fases del proceso, en la forma y términos que establezca el equipo responsable del análisis y gestión de riesgos.

Estos responsables deberían llevar a cabo un procedimiento de gestión de riesgos que, tal y como se desprende de la gran mayoría de instrumentos o guías de referencia, se compondría de dos fases, una de análisis (con identificación y evaluación de riesgos) y una fase de gestión, en la que se determinarían las medidas de control para reducir los riesgos de corrupción. Recuperando la representación gráfica del modelo, estaríamos hablando del siguiente esquema:



Fuente.: Elaboración propia

Una vez decidido quién dirigirá y participará en el proceso de análisis de riesgos, lo primero que hay que hacer es proceder a la **identificación de riesgos**. En esta subfase del análisis lo que se debe hacer es elaborar un listado de riesgos de corrupción. Estos riesgos de corrupción equivalen a aquellas prácticas corruptas que potencialmente pueden ocurrir en el marco del funcionamiento ordinario de la organización.

A efectos de obtener el listado más exhaustivo posible de riesgos de corrupción, es necesaria la máxima participación posible del personal que pertenece a la organización y hay que disponer también de la máxima información posible (sobre el funcionamiento de la administración, los casos frecuentes de corrupción, los factores de riesgo de corrupción..). En todo caso, si una administración implanta por primera vez este sistema, lo más aconsejable, siguiendo la recomendación de la OCDE, es hacer una implementación progresiva. Esta implementación progresiva, en este caso, implicaría que, como mínimo durante la primera identificación de riesgos que se haga, podría ser suficiente el limitarse a la identificación de los riesgos más evidentes y relevantes. Una vez la dinámica de gestión del riesgo esté más interiorizada, se podría exigir procesos de identificación más exhaustivos, extraídos de reflexiones profundas sobre todos los objetivos, actividades y tareas concretas de la organización.

Un buen método para orientar la reflexión sobre posibles riesgos de corrupción es la respuesta, individual o en grupos de trabajo, de cuestionarios alimentados con preguntas pertinentes que relacionen actividades administrativas y riesgos de corrupción; enfatizando el interés por los ámbitos o situaciones que puedan propiciar la potencial confluencia entre intereses públicos y privados. En esta tarea, como se ha dicho, la Oficina Antifraude podría operar como un agente colaborador, ya que puede facilitar guías para la identificación, con preguntas concretas que pueden suscitar las reflexiones idóneas para identificar riesgos. Podría tener, por ejemplo, este formato:

Preguntas para identificar riesgos	Respuestas
¿Alguna actividad, puesto o cargo está especialmente vinculado a las relaciones con los particulares?	
¿Se toman decisiones con un relevante impacto, positivo o negativo, sobre los particulares? ... (Fuente: elaboración propia)	

Una vez listados los riesgos (las conductas corruptas posibles), es necesario hacer una estimación de su gravedad, mediante lo que se llama evaluación de riesgos. En la **evaluación de riesgos** los responsables del análisis deben determinar si, en el marco operacional de su propia organización, aquella conducta identificada supone un riesgo leve, moderado o grave de corrupción.

Para evaluar un riesgo a tener en cuenta dos elementos: el impacto y la probabilidad.

El impacto se refiere a los daños que potencialmente puede producir. Tal y como se ha dicho, estos daños pueden ser económicos (pensemos en malversaciones de caudales públicos), pero también reputacionales o incluso se puede considerar el nivel de lesión sobre el bien jurídico protegido por las normas sancionadoras, de tal forma que originaría un mayor impacto una conducta tipificada como delito que una que sólo sea sancionable, como falta disciplinaria leve, con una sanción de amonestación.

La probabilidad se refiere a la estimación sobre la eventual recurrencia en el tiempo de la conducta y también a la concentración de factores de riesgo de corrupción. Con la suma de ambas circunstancias, o una sola según si el riesgo ha tenido antecedentes o no, se puede llegar a obtener una estimación de la probabilidad de que ese riesgo se materialice.

Una vez se ha delimitado o clasificado el tipo de impacto y la probabilidad, se establecerá, a partir de la conjunción de ambos elementos, si estamos ante un riesgo alto, medio o bajo / leve / moderado / grave, como se prefiera. En este punto, es pertinente recordar la representación habitual de la evaluación de riesgos:

	Probabilidad baja	Probabilidad mediana	Probabilidad alta
Impacto alto	Riesgo medio	Riesgo alto	Riesgo alto
Impacto medio	Riesgo bajo	Riesgo medio	Riesgo alto
Impacto bajo	Riesgo bajo	Riesgo bajo	Riesgo medio

(Fuente: elaboración propia)

Con todo, evaluar el impacto y la probabilidad es particularmente complicado en los casos de corrupción, según entendemos, por, al menos, dos motivos:

1- El impacto de cualquier caso de corrupción es especialmente elevado, dado que se trata de la peor y más grave forma de mala administración. Esto nos situaría en un contexto donde, tal vez, no haya impactos bajos. Sin embargo, sí hay algunos criterios para evaluar el impacto de las conductas de corrupción en determinados aspectos: por ejemplo, considerando a cuántas personas puede implicar o afectar y / o los cargos que ocupan estas personas, o bien teniendo en cuenta la eventual daño al erario público (por ejemplo, parecería menos grave el riesgo de sustracción de material de oficina, y bastante más grave el riesgo de pedir o aceptar sobornos para elaborar un informe en sentido favorable en el marco de un procedimiento).

2- La probabilidad debe conjugar la potencial reiteración a lo largo del tiempo de la práctica corrupta, así como la cantidad de factores de riesgo que concurren, ya que, a pesar de no haberse producido nunca en el pasado, una serie de condicionantes pueden llevar a que una práctica corrupta concreta sea muy probable en un momento determinado o frente unas circunstancias concretas.

Estos dos elementos nos llevan a una dificultad significativa para la persona o personas que han de evaluar los riesgos de corrupción, considerándolo, tal vez, como una actividad excesivamente subjetiva y, en último término, quizá también difícil de justificar ante la organización, al mostrarse cierta arbitrariedad en los criterios seguidos.

Ante estas dificultades, entendemos que la mejor solución, y por la que también se ha optado en algunos de los casos estudiados en la sección anterior (como Italia), es la de establecer un cuestionario de evaluación de riesgos que conjugue todos los elementos relevantes de impacto y probabilidad, dando el peso que se determine para cada uno.

Esta forma de proceder nos da como resultado una evaluación numérica. A efectos de saber si ese número entra dentro de un tipo u otro de riesgo, la evaluación numérica debe convertirse en una de las categorías diferenciadas a efectos del tipo de medida de control a poner en práctica.

En este punto, para evitar la disparidad de criterios y las dificultades asociadas a la evaluación según lo expuesto anteriormente, considero particularmente relevante que se faciliten guías o modelos orientadores, que podría elaborar la propia Oficina Antifraude de Cataluña. Un ejemplo de esta matriz de evaluación de riesgos podría ofrecer este aspecto:

Elemento	Pregunta	Respuesta*	Puntuación
----------	----------	------------	------------

Impacto: Gravedad (bien jurídico protegido)	¿La conducta, es sancionable?	Sí, implica la comisión de un delito tipificado en el Código Penal (5); Sí, la conducta constituye una infracción administrativa o disciplinaria muy grave o grave (3); Sí, la conducta constituye una infracción administrativa o disciplinaria leve (1)	
Impacto: Alcance personal	¿La corrupción en el procedimiento o actividad de que se trate, a cuanto personal de la entidad podría afectar?	Hasta el 100% (5); Como máximo podría afectar al 75% del total de personal de la entidad (4); Solo se dedican a esta actividad o procedimiento el 50% o menos (3); Solo se dedican a esta actividad o procedimiento el 25% o menos (2); Solo se dedican a esta actividad o procedimiento el 10% o menos (1)	

...

(Fuente: elaboración propia)

Una vez se obtiene una puntuación numérica de ese riesgo, una tabla de conversión nos debe indicar la relación entre este resultado y la clasificación del riesgo en bajo/ medio/alto o leve/moderado/grave, según la terminología que se quiera seguir.

Finalizada, así, la fase de análisis con esta evaluación, ya se dispone de un listado de riesgos clasificados en función de su gravedad (impacto / probabilidad). Ahora, en función de esta gravedad, y haciendo un uso eficiente de los recursos públicos, procede establecer medidas de control de los riesgos de corrupción identificados. Este tratamiento de los riesgos integra la segunda gran fase del proceso, conocida como gestión de riesgos.

La gestión de riesgos presupone un paso previo implícito, que algunos modelos individualizan como una fase específica, que consistiría en determinar si ese riesgo evaluado es tolerado o no, es decir, si la administración debería actuar por la su reducción o no. Tal y como ya se ha dicho, la gravedad de toda forma de corrupción, unida a las graves consecuencias de la misma, nos llevaría a pensar que no se puede tolerar ningún riesgo de corrupción, sino que lo oportuno sería, en su caso , ser cuidadoso y proporcionado con las medidas de control. Así, un riesgo leve quizás se puede mitigar con la mera incorporación de adicionales tareas de difusión sobre el código de conducta interno y la relevancia de respetarlo; mientras que riesgos mucho más graves seguramente impongan la necesidad de adoptar medidas de mayor intensidad, como por ejemplo establecer una auditoría interna específica, imponer la rotación de personal o la creación de órganos colegiados para la adopción de determinadas decisiones.

En este punto, la Oficina Antifraude podría colaborar con las administraciones públicas catalanas ofreciendo un catálogo no exhaustivo de posibles medidas adecuadas en función de la materia, el perfil de corrupción de que se trate (por ejemplo, riesgos de soborno) y la clase de riesgo (leve, moderado, grave). Un ejemplo podría ser el siguiente:

Materia	Área	Tipo de riesgo	Evaluación	Medida de control
Contratación	Preparación/ Licitación	Conflicto de Interés de..	Leve	No hay que establecer medidas adicionales, pero se ha de tener en cuenta el nivel de riesgo durante las tareas ordinarias de control y seguimiento del contrato.
			Moderado	Las personas implicadas en la gestión del contrato tienen que participar en acciones formativas específicas sobre integridad en la contratación, o haber participado en el último año.
			Grave	Se tiene que firmar un Pacto de integridad para ese contrato
...				

Una vez determinadas las medidas de control del riesgo, se recomienda establecer en el mismo documento que contiene esta información (el mapa de riesgo, generalmente) un seguimiento de la efectividad de la medida, con opción a poder exponer por escrito en un apartado de observaciones el porqué de la inoperatividad de la medida de control, en su caso.

Podría ofrecer este aspecto final:

Materia	Área	Tipo de riesgo	Evaluación	Medida de control	Seguimiento	Observaciones
Contratación	Preparación/ Licitación	Conflicto de interés de...	Riesgo bajo	--	--	--

Hay que tener presente que las medidas de control no reducirán el riesgo a cero, sino que todavía persistirá cierto nivel de riesgo, conocido como riesgo residual. Si este riesgo residual continuara siendo excesivo (por ejemplo, porque no se ha mitigado suficientemente el eventual impacto o probabilidad del riesgo inherente), esto nos estaría indicando que la medida de control no es adecuada y que habría que modificarla, o bien añadir adicionales.

Finalizado el proceso, podemos considerar dos formas diferentes de colaboración de la Oficina Antifraude. Una podría ser, directamente, la de actuar como organismo que certifique la adecuada (o advierta la inadecuada) realización del proceso. Otra, sería que ofreciera a todas las administraciones interesadas en llevar a cabo la gestión del riesgo, una guía para la autoevaluación de la calidad del proceso llevado a cabo por la administración. Ofrecemos, en el primer anexo, un modelo posible sobre este formato de autoevaluación, se podría componer de enunciados como: «Los riesgos identificados son suficientemente claros y específicos de tal forma que sean comprendidos por todos los miembros de la organización»; o «Las personas encargadas del análisis de riesgos eran suficientemente cualificadas y con experiencia significativa dentro de la organización», ante los que se podría contestar directamente con las opciones sí / no.

El proceso de análisis y gestión, completo, hay que ir repitiéndolo de forma periódica, si bien una vez esté plenamente introducido en una administración ésta sólo deberá ir haciendo actualizaciones periódicas de los documentos resultantes (por ejemplo, del mapa de riesgo). Esta periodicidad puede ser, por ejemplo, de un año, si bien se recomienda igualmente que las actualizaciones se hagan tan pronto sean advertidas, como por ejemplo, cuando se identifica un nuevo riesgo o cuando se observa que una medida de control no es efectiva para controlar aquel riesgo.

Todo este proceso se puede ver complementado por una serie de elementos o instrumentos de refuerzo, que propiamente no forman parte exclusiva de alguna de las fases de análisis o gestión de riesgos pero que pueden contribuir en general a una cultura de la integridad en las administraciones basadas en la gestión del riesgo.

El primero de ellos es el código de conducta, sobre el que la propia Oficina Antifraude ya ha elaborado material de soporte⁹⁹.

El código, desde el punto de vista de la gestión del riesgo, debe dar información suficiente y clara de cómo actuar evitando la producción de casos de corrupción.

El segundo instrumento es el listado de indicadores de corrupción. Esta relación de indicios de corrupción sirve para varias cosas relevantes en el marco del análisis y también gestión de riesgos. En primer lugar, puede ser un refuerzo en la identificación de los riesgos, de tal modo que, a la vista de los diferentes indicios, los encargados de la identificación puedan advertir las prácticas y actuaciones que frecuentemente abren más espacio para la infiltración de la corrupción. En segundo lugar, un documento con la relación de indicios de corrupción puede ser muy útil en fase

⁹⁹ Consultable en: https://www.antifrau.cat/images/web/docs/publicacions/eines_integricat/6-elaborar-un-codi-deconducta.pdf

de gestión, a efectos de llevar a cabo controles efectivos, pues estos indicios alertan a los órganos encargados del control de que puede haber corrupción cuando se constata alguna de estas circunstancias listadas como indicadores. Además, esta lista también será fundamental a efectos de poner en funcionamiento un eventual sistema de alertas de corrupción basado en inteligencia artificial, así que, se opte por el sistema que se opte (o incluso si se opta por los dos), éste es uno de los documento prioritarios.

Por su parte, la misma Oficina Antifraude de Cataluña elaboró una relación complementaria, que no identificaba indicadores de corrupción o elementos de alerta, sino que identificaba actuaciones específicas en el marco de las cuales se concentran mayores riesgos de corrupción, o confluyen más factores de riesgo de corrupción¹⁰⁰.

Este listado complementario también puede ser de utilidad, particularmente en el momento de llevar a cabo la identificación de riesgos.

El último de los elementos complementarios que aquí quisiéramos mencionar es lo que se conoce como lista de comprobación (*checklist*). Recientemente hemos propuesto la utilización de una lista de comprobación de buen gobierno y buena administración elaborada por Juli PONCE¹⁰¹. Evidentemente, se podría ampliar esta misma lista para incluir aspectos anticorrupción que tengan en cuenta el análisis y gestión de riesgos, pasando a ser una lista de comprobación para la buena administración y la prevención de la corrupción. El documento consiste en un listado de actuaciones o elementos que se considera necesario haber realizado previamente a la adopción de decisiones. Su finalidad, por tanto, es que, en el momento de adoptar decisiones públicas, se verifique que se ha actuado de la forma deseada, lo que en nuestro caso equivale a decir que se ha actuado garantizando la probidad en la administración pública y controlando los riesgos de corrupción. En el siguiente apartado se aporta también un ejemplo de preguntas que pueden conformar esta lista de comprobación, que podría elaborar también la Oficina Antifraude como herramienta de refuerzo del proceso de análisis y gestión de riesgos de corrupción.

6.3 *Un modelo alternativo, de recomendable consideración para desarrollar futuras herramientas para una mejor eficiente gestión de los riesgos de corrupción en el sector público en Cataluña.*

¹⁰⁰ Por ejemplo, el «otorgamiento de ayudas, becas, subsidios o otros beneficios en individuos», en el documento de identificar y gestionar los riesgos de corrupción, consultable en: https://www.antifrau.cat/images/web/docs/publicacions/eines_integricat/0001eines_integricat.pdf

¹⁰¹ PONCE SOLÉ, J. y 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.

Tal y como se ha visto, las herramientas basadas en inteligencia artificial ya se han utilizado en algunos Estados y organizaciones internacionales para, entre otros fines, luchar contra la corrupción; e incluso la Comunidad Valenciana se ha querido avanzar con la regulación (en trámite) de una herramienta inteligente anticorrupción. Estas herramientas, como también se ha puesto de manifiesto, tienen como única previsible función preventiva, la de analizar datos de procedimientos y actuaciones concretas a efectos de detectar indicadores de corrupción (es decir, consecuencias en ocasiones asociadas a previas irregularidades de corrupción, tales como excesiva fragmentación de contratos) o factores de riesgo (es decir, la concentración de circunstancias que pueden incentivar o favorecer el nacimiento de supuestos de corrupción), con la finalidad de, o bien actuar como alertador para poner en marcha un sistema de control con el fin de detectar, si la hay, la corrupción en el caso concreto, o bien para operar como auténtico mecanismo preventivo en caso de que la concentración de factores de riesgo aconseje tomar medidas adicionales para evitar la infiltración de corrupción en el procedimiento o actividad.

Esta tarea se realiza a partir de la consideración conjunta de indicadores y factores de riesgo, que, en conjunción, y en conexión con una o diversas bases de datos, permiten extraer una valoración del riesgo de corrupción en cada caso concreto.

Dada la dificultad práctica que se ha evidenciado en las prácticas donde se ha exigido a Administraciones no especializadas el autoanálisis y autogestión de riesgos (recuérdese el comentado sobre el caso italiano), ya que, por muchas guías que se compartan, no todas las Administraciones disponen de personal suficientemente preparado a nivel técnico sobre la corrupción y su prevención, o bien no disponen de tiempo suficiente para asumir esta tarea con la suficiente reflexión y profundidad. Parece que, ante esta situación, poder disponer de un "agente de prevención y detección de la corrupción" alimentado con los más avanzados y completos de los conocimientos sobre el fenómeno corruptivo y automatizado, con gran capacidad para gestionar de forma rápida datos masivos y hacer estimaciones de riesgo en base a los parámetros predefinidos, supone una muy buena solución ante las habituales dudas sobre la efectividad real (y efectiva y útil puesta en funcionamiento) que a menudo despiertan las propuestas tendentes a implantar un sistema de gestión de riesgos altamente especializado en las entidades del sector público.

Evidentemente, esta solución requiere un nivel de desarrollo informático muy elevado, con algoritmos de gran complejidad y que no todos los equipos informáticos pueden, por tanto, procesar o poner en funcionamiento. Con todo, experiencias internacionales consolidadas como el

programa Arachne de la Comisión Europea demuestran que estas herramientas son viables y prácticamente suponen la total automatización del sistema de análisis y gestión de riesgos, pudiendo, además, ofrecer información muy valiosa a las administraciones, en la medida en que se señalan las actuaciones que requieren una mayor atención, a la que se destinarán, prioritariamente, unos recursos escasos de control.

Pensando en dos de las experiencias que se ha destacado en este estudio, la europea del Arachne y la valenciana del sistema de alertas rápidas, creo oportuno plantear para Cataluña a medio o largo plazo la implantación de un sistema similar, basado en el uso de una herramienta con inteligencia artificial que asuma, parcialmente, las funciones de análisis y gestión de riesgos.

En efecto, una herramienta así, diseñada en colaboración con la Oficina Antifraude (necesariamente, como organismo especializado anticorrupción), y que incluso también podría gestionar la misma, puede reunir periódicamente información de las Administraciones a efectos de detectar indicadores de corrupción y evaluar los riesgos de corrupción, aportando un nivel de riesgo de corrupción en aquella actuación concreta, de tal forma que la Administración actuante sólo tenga que preocuparse de enviar puntualmente los datos, revisar los resultados obtenidos en el proceso automatizado de evaluación y, después, en todo caso, proceder a la gestión de aquel riesgo o riesgos.

No debemos olvidar aquí que incluso en materia de gestión, la misma herramienta podría llegar a sugerir algunas medidas de control adaptadas al riesgo, como hemos visto que ya hacen los programas de policía predictiva. Por ejemplo, en función de los indicadores de corrupción detectados y de los factores de riesgo considerado, podría sugerir medidas como "confirmar la actualización de los datos relativos a los sujetos intervinientes en los registros de intereses", "realizar acciones formativas sobre el código de conducta de la organización "o" solicitar informe de legalidad sobre la actuación a la Secretaría".

En conclusión, en este hipotético modelo altamente dependiente de la tecnología, el papel de la Oficina Antifraude podría ser el de aportar la información que sirva como base del funcionamiento del sistema informático (por el diseño de los algoritmos), diseñar el contenido de las datos que deben aportar las administraciones para poder poner en funcionamiento el sistema, la supervisión del funcionamiento del sistema, el asesoramiento sobre mecanismos de gestión del riesgo identificado y, en último término, realizar las actividades de investigación que considere, a la luz de los resultado que genere el sistema. De nuevo, se podría plantear la posibilidad de atribuir a la Oficina potestad para sancionar la falta de aportación de información, o la aportación de información no veraz, al sistema.

7. Conclusiones

- I. El análisis de riesgos de corrupción **es una herramienta idónea para prevenir la corrupción**. Esta técnica, que debe poder identificar riesgos potenciales de corrupción con antelación suficiente para poder actuar preventivamente (o al menos, en último término, para poder asegurar la detección, sanción y eventual reparación de los daños causados), **debe ser una pieza más en un sistema coordinado y coherente para luchar contra la corrupción**. Así, por ejemplo, no basta con identificar unos riesgos determinados, sino que debe haber mecanismos suficientes a disposición para poder gestionar de forma adecuada. Además, las medidas de gestión del riesgo necesitan otros sistemas complementarios para un mejor funcionamiento, como es por ejemplo un código de conducta, un mecanismo adecuado para formular denuncias o un sistema de controles y sanciones eficaz, entre otros.
- II. Uno de los problemas que nos podemos encontrar en la utilización de este mecanismo **es la dificultad terminológica**, lo puede llevar a algunas confusiones. El mismo concepto de riesgo puede ofrecer cierta imprecisión, si bien son varios los ámbitos donde es un término de uso frecuente y quizás no es tan necesaria su definición previa, pero otros conceptos necesitan una definición previa. En este sentido, la Oficina Antifraude de Cataluña podría ofrecer, entre las herramientas para facilitar y guiar el análisis y gestión de riesgos, un glosario terminológico, a efectos de evitar confusiones entre "factores de riesgo" y "indicadores de riesgo" , o "riesgo inherente" y "riesgo residual". También es importante dejar claro que a nivel internacional, una medida de control del riesgo es cualquier medida de prevención que reduzca el previsible impacto o la probabilidad de materialización de los acontecimientos que se quiere evitar (en este caso, las prácticas de corrupción). Se trata, en definitiva, de medidas para tratar el riesgo, y no necesariamente el que en nuestra tradición entendemos como medida de control; no es, por tanto, equivalente a la noción de fiscalización, por ejemplo.
- III. La técnica del análisis y gestión de riesgos se encuentra **ampliamente consolidada a nivel internacional**; de hecho, se trata de una práctica estandarizada para organizaciones. Desde hace unos años, y sobre todo gracias al impulso de la normativa técnica, el análisis y posterior gestión de los riesgos se ha comenzado a introducir en la gestión de las administraciones. En cuanto a su uso respecto de los riesgos de corrupción, aunque son pocas las experiencias llevadas a cabo por las propias administraciones, pero sí podemos afirmar que en general se ha extendido entre las empresas privadas que se relacionan con las administraciones y gobiernos, gracias a normas como la Bribery Act de

2010 y otros que condicionan la responsabilidad penal a mecanismos de cumplimiento normativo, como sería el caso español. Ahora bien, también hay experiencias en el sector público, como es el caso de Italia o de Colombia comentados, donde la legislación impone la obligación del sector público de llevar a cabo el análisis y gestión de los riesgos de corrupción.

IV. **El sistema de análisis y gestión de riesgos en el futuro próximo seguramente irá unido a las herramientas basadas en inteligencia artificial**, en la medida en que facilita mucho el uso de la técnica; pensamos, así, en las ventajas de automatizar un proceso que puede llegar a ser tan difícil de llevar a cabo con un mínimo de calidad, como demuestra la poco efectiva y rigurosa aplicación de los planes de prevención de la corrupción italianos. **Seguramente se trate del instrumento que hoy en día parece con más potencial para mejorar la lucha contra la corrupción en el sector público de Cataluña.** Este tipo de herramientas, en esencia, se basan en algoritmos que procesan una gran cantidad de datos con el fin de identificar una serie de patrones o conexiones entre diferentes elementos. Así, y llevado al ámbito concreto que nos ocupa, se pueden desarrollar herramientas que procesen todos los datos referidos a un contrato público o una subvención y nos determinen el porcentaje de riesgo de que pueda haber corrupción en el marco de este o aquella. El hecho de poder atribuir un riesgo concreto, a través de la detección automatizada de indicadores de irregularidad o corrupción, facilita mucho la tarea de control, permitiendo la concentración de los escasos recursos de control en aquellos procedimientos sujetos a mayores riesgos. No se nos escapa que una vez se tenga acceso a los indicadores de riesgo que identifica el programa se puede tratar de evitar sistemáticamente, a efectos de ocultar nuevas prácticas de corrupción o administración irregular a la inteligencia artificial. Sin embargo, eso mismo pasaría con unos observadores humanos, que les pasaría más fácilmente desapercibida la irregularidad oculta en lo que nunca ha generado problemas, y no sería hasta el descubrimiento de algún caso relacionado con aquella práctica, que se miraría con más detenimiento. Igualmente, a partir de ese punto se diría a la máquina que modificara parcialmente los indicadores o elementos que debe tener en cuenta a efectos de formular los cálculos de riesgo o predicción de corrupción o irregularidad.

V. A la vista del ordenamiento jurídico, se puede afirmar que **no existe una obligación para las administraciones públicas de incorporar el análisis de riesgos de corrupción** en su funcionamiento ordinario (cosa que sí sucede en otros ámbitos y riesgos, como hemos visto), por **lo que su adopción tiene carácter voluntario**. Sí podemos encontrar en el ordenamiento alguna norma que con carácter general

establece la obligación de adoptar medidas adecuadas para luchar contra la corrupción, como es el caso de la Ley de Contratos del Sector Público, en su art. 64. Tal y como han dicho muchas instituciones y gobiernos, el análisis y gestión de riesgos de corrupción es un sistema adecuado para prevenir la corrupción (por ejemplo, vid. MINISTRY OF JUSTICE UK, The Bribery Act 2.010 Guidance, principio 3º). Siguiendo esta lógica, se puede concluir que la Oficina Antifraude de Cataluña podría publicar una guía de "mecanismos adecuados para prevenir y detectar la corrupción", incluyendo entre los mecanismos o medidas recomendados para dar cumplimiento a esta obligación, el sistema de análisis y gestión de riesgos en la contratación.

- VI. Del carácter voluntario del modelo de análisis se derivan algunas consecuencias que debemos tener en cuenta: no puede ser exigible ningún grado específico de rigor o exhaustividad en el análisis, ni ningún número particular de pasos a seguir. A pesar del carácter voluntario, **la existencia de orientaciones claras y concretas, con guías y ejemplos, son muy importantes para dar el apoyo necesario a las administraciones** que deseen utilizar este sistema para luchar contra la corrupción. Recordemos que se trata de un proceso complejo, que a pesar de ser voluntario, las administraciones que lo incorporen seguramente lo hagan con la intención de aplicarlo con rigor, esperándose una efectividad que resulte en mejoras evidentes en el refuerzo de la integridad. Adicionalmente, **se debe considerar el apoyo ex post**, es decir, la Oficina Antifraude de Cataluña debería prever la posibilidad de asesorar y recomendar a las administraciones interesadas como mejorar su implementación general del sistema de análisis de riesgos, apuntando imprecisiones, faltas de completitud, ambigüedades o cualquier error, sea de metodología en el análisis o de aplicación de medidas de control en la fase de gestión de los riesgos.
- VII. Enlazando con lo anterior, **el modelo propuesto requeriría que la Oficina Antifraude de Cataluña elaborara documentos que sirvan como orientación y guía de las administraciones públicas**, a efectos de que todas las organizaciones públicas interesadas en aplicar el mecanismo de análisis y gestión de riesgos conozcan cómo hacerlo de acuerdo con lo que hemos extraído de los modelos técnicos estandarizados reconocidos internacionalmente y de algunas de las mejores prácticas a nivel comparado. Complementariamente, también implicaría que la Oficina Antifraude de Cataluña sea abierta a **ofrecer apoyo adicional** a la administración que lo solicite durante el proceso de análisis y gestión, además de ofrecer **una supervisión o comprobación de la calidad del proceso a la finalización del mismo**.
- VIII. La misma finalidad del proceso de análisis y gestión de riesgos es el poder establecer medidas de mitigación de los diferentes riesgos de acuerdo con su propio perfil. Es decir, la finalidad es la de poder encontrar medidas de control del riesgo que sean adecuadas

para que la exposición a ese riesgo (la corrupción) sea la mínima razonablemente posible. Por lo tanto, dentro de las orientaciones y pautas que puede ofrecer la Oficina Antifraude de Cataluña para las administraciones públicas interesadas en el proceso de análisis de riesgos, se debería incluir un catálogo **relativamente extenso de medidas adecuadas para hacer frente a los riesgos en función del ámbito material de que se trate y del nivel de riesgo determinado a la evaluación**. Así, por ejemplo, se establecería qué medidas considera adecuadas la Oficina para gestionar los riesgos de corrupción en materia de contratación que sean leves o bajos, moderados o altos, estableciendo para cada una de estas categorías un listado no exhaustivo pero sí suficiente como para facilitar la tarea a las administraciones.

- IX. Igualmente, se debe valorar la **conveniencia de que la Oficina Antifraude de Cataluña haga este proceso a nivel interno**, identificando los riesgos de corrupción en su actividad, los evalúe y determine medidas de gestión. El mapa o matriz de riesgos resultante se podría publicar también, como ejemplo concreto para orientar las administraciones cuando realicen sus propios procesos.
- X. El **carácter voluntario podría ser transitorio, pues en el futuro se podría establecer como una auténtica obligación de las administraciones públicas, exigida por el ordenamiento jurídico**. Ya hemos visto cómo se ha incorporado el análisis de riesgos en otros sectores y por otros tipos de riesgo, pero también hemos empezado a ver, con el ejemplo del anteproyecto de ley valenciana sobre la Inspección General de Servicios y el sistema de alertas, que la conjunción de riesgo y prevención de la corrupción pueden acabar incorporándose también en el ordenamiento jurídico, generando obligaciones concretas para las administraciones públicas. En este sentido, la Oficina Antifraude de Cataluña, en la medida en que lo considere oportuno, podría defender la **conveniencia de regular la aplicación del sistema de análisis y gestión de riesgos de corrupción como sistema adecuado y central en un ordenamiento coherente y coordinado de lucha contra la corrupción, obligatorio para las administraciones públicas de Cataluña**. En este marco, se debería considerar la potestad sancionadora de la Oficina Antifraude de Cataluña ante las administraciones que incumplan obligaciones de prevención de la corrupción (que no por la realización de prácticas corruptas), como la deficiente, poco diligente, elaboración del análisis de riesgos, o su no elaboración en absoluto.
- XI. En cualquier caso, el **modelo voluntario puede requerir de incentivos adicionales** para ser acogido por las administraciones, incentivos que vayan más allá del evidente incentivo de ser una administración íntegra y firmemente opuesta a la corrupción. Se puede pensar por ejemplo en valoraciones positivas en eventuales clasificaciones de integridad del

sector público de Cataluña, o la preferencia o mérito en la obtención de determinadas subvenciones u otros recursos.

- XII. El proceso que se propone como modelo incorpora una fase analítica y una de gestión o tratamiento, y las dos se llevarán a cabo de forma consecutiva y coherente. Dicho de otro modo, no se pueden establecer las medidas de reducción del riesgo de corrupción sin haber identificado y evaluado los riesgos inherentes, así como tampoco se puede finalizar el proceso con la mera etapa analítica, sin establecer ninguna medida de control derivada del análisis. Se trata, por tanto, de un **proceso complejo pero unitario**.
- XIII. El ejemplo italiano nos sirve para advertir que **la puesta en funcionamiento del sistema de análisis y gestión de riesgos es difícil**, supone un cambio operativo e incluso de cultura en el seno de la organización, y generalmente, salvo una gran implicación y compromiso de la dirección y los empleados, los resultados no ofrecen la calidad ni la utilidad deseada. Por lo tanto, debemos concluir que es muy importante ofrecer guías y orientaciones claras, supervisar los procesos de análisis y gestión por parte de organismos especializados como la Oficina Antifraude de Cataluña y, también, **recomendar una implantación progresiva del modelo**, de tal forma que durante la primera o primeras tareas de análisis y gestión no se planteen objetivos extraordinariamente ambiciosos. Algunas tareas recomendadas internacionalmente, como la reevaluación del riesgo residual o la identificación de riesgos adicionales derivados de las medidas de control son tareas que sólo recomendaríamos en estadios avanzados de implementación del modelo propuesto. Además, la Oficina Antifraude de Cataluña podría contribuir también a la mejora progresiva de la calidad de los procesos de análisis y gestión **comunicando y haciendo difusión de las mejores prácticas** que se observen en las administraciones públicas catalanas.
- XIV. Tanto el ejemplo colombiano como el italiano nos sirven para afirmar que es posible establecer una relación de preguntas tendentes a proporcionar una evaluación del riesgo de corrupción de acuerdo con criterios objetivos y que permitan la uniformidad de las evaluaciones (tanto entre las diferentes administraciones como dentro de una misma administración cuando evalúa diversos riesgos), pues se aplican los mismos criterios y valores para cada una de las evaluaciones que se lleve a cabo. Este **cuestionario o modelo para la evaluación sirve para objetivar, unificar y simplificar esta tarea, a menudo vista como particularmente subjetiva y compleja**. Es, por tanto, altamente recomendable que la Oficina Antifraude de Cataluña facilite un modelo de cuestionario para la evaluación de los riesgos, lo que, además, tenderá a unificar también las evaluaciones que hagan todas las administraciones públicas catalanas.
- XV. El modelo propuesto implica una **cultura institucional de administración de riesgo** que implica no sólo la oposición a la corrupción, sino también la promoción de un estado de

alerta ante su posible aparición. Para fomentar esta cultura de la administración o gestión del riesgo, vinculada con la corrupción, es muy necesaria la formación. Dado que la Oficina Antifraude de Cataluña ya dispone de un **programa formativo** en la materia¹⁰², entendemos que se debería mantener esta formación, adaptándola al modelo propuesto. Esta formación es técnica a efectos de poder poner en marcha el proceso de análisis y gestión de riesgos a la administración que corresponda, pero también debe explicitar y hacer entender la relevancia de luchar contra la corrupción y la idoneidad de hacerlo actuando frente a los riesgos.

¹⁰² <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 ANTIFRAUDE DE CATALUÑA, *La gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya*, Parlament de Catalunya-Oficina Antifraude 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.

Anexos

Ejemplos de modelos, orientaciones o guías que integrarían el diseño del sistema de análisis y gestión de riesgos de corrupción para las Administraciones públicas catalanas propuestas

Anexo 1. Cuestionario para la identificación de riesgos

En este documento guía es necesario aportar un buen número de preguntas que puedan servir para incentivar una reflexión dentro de las entidades públicas con el fin de identificar riesgos concretos de corrupción. Imaginemos, por ejemplo, el riesgo de beneficiar a alguien en el acceso a los servicios públicos, de tal forma que se le reconozca algún servicio en unas condiciones diferentes a aquellas a las que tendría derecho (por ejemplo, que un médico otorgue injustamente un sitio preferente a un paciente en la lista para un determinado tratamiento); sea por causas personales (amistad, parentesco ...) o bien por otras causas (por ejemplo, porque paga un soborno, o en promete alguna ventaja).

Algunos resultados, por ejemplo, podrían ser los siguientes, a clasificar por materias, identificando las personas que pueden verse afectadas, si es posible:

Materia	Área	Tipo de riesgo	E v a l u a c i ó n	(Medida de control)
Urbanismo	Títulos habilitantes	Que el técnico encargado de informar abuse de sus funciones para beneficiar o perjudicar a los solicitantes por razón de su vinculación profesional, personal, etc.		
		Que el órgano encargado de otorgar el título habilitante solicite o acepte sobornos u otras ventajas ilícitas a cambio de otorgar el título habilitante		
	Inspecciones y sanciones	Que el órgano encargado de inspeccionar o sancionar actúe o deje de actuar por motivación ilícita (cohecho, tráfico de influencias ...)		

	Planeamiento	Que miembros del órgano decisor alteran la clasificación o calificación de suelo de su titularidad, o de personas de su entorno, de forma particularmente intensa		
--	--------------	---	--	--

Estas preguntas, que deben servir para orientar la reflexión sobre posibles riesgos de corrupción, deben guardar cierta relación con las causas de la corrupción y con los factores de riesgo de corrupción, de tal forma que se induzca a que los encargados del análisis de riesgos apliquen a las actividades de sus administraciones el esquema o marco de los factores de riesgo, los factores que tienden a producir corrupción. Este listado de preguntas se puede ver complementado con un listado de indicadores de corrupción, el cual también puede contribuir a la identificación de riesgos y que es objeto del siguiente anexo.

Un ejemplo de preguntas pertinentes, sin ánimo de exhaustividad, para identificar riesgos podrían ser las siguientes:

Preguntas para identificar riesgos	Respuestas
¿Alguna actividad, puesto o cargo se encuentra especialmente vinculado a las relaciones con los particulares?	
¿Se toman decisiones con un relevante impacto, positivo o negativo, sobre los particulares?	
En particular, ¿se incrementa el valor de mercado de sus derechos de propiedad, se les otorga subvenciones, concede títulos habilitantes o adjudica contratos?	
¿Los contratos, son de alto valor económico, de alta complejidad o para un largo período de tiempo?	
En las diferentes actuaciones y procedimientos, ¿Se puede dar algún conflicto de intereses en particular?	

En las diferentes actuaciones y procedimientos, ¿El personal de la organización se relaciona a menudo con las mismas (pocas) empresas o personas físicas?	
¿Hay alguna actividad que no disponga de controles externos o que estos no sean efectivos?	
El incumplimiento de normas en el funcionamiento interno, ¿Son objeto de sanción o de cualquier forma de corrección?	
¿La regulación aplicable a algún procedimiento o actividad concretos es tan compleja que genera excesivas dificultades interpretativas o de gestión, lentitudes u otras ineficiencias?	
¿Se relaciona la entidad con empresas que operan a menudo en países con un alto índice de percepción de la corrupción?	
¿La publicación de información y el ejercicio de acceso a la información facilitan el control social o en algún ámbito o actividad la información publicada es particularmente compleja o difícilmente accesible?	
¿Se gestionan y asignan directamente recursos económicos o hay a disposición de otros bienes que puedan ser apropiables o aprovechables a título privado de forma irregular por las personas que los gestionan o utilizan profesionalmente?	
¿Hay trámites que tengan capacidad de determinar de forma suficiente el contenido de las ulteriores resoluciones que impliquen el reconocimiento de derechos o de otros beneficios o perjuicios?	
¿Participa en el proceso o actividad personal especialmente vulnerable o dependiente de otros cargos (como personal laboral no fijo o personal eventual)? <i>Fuente: elaboración propia</i>	

Anexo 2. Indicadores de corrupción

A la vista de un número elevado de casos de corrupción, es posible advertir que hay diferentes elementos se pueden aislar y establecer como indicadores o indicios de corrupción. Evidentemente, este listado de indicadores es más acertado cuanto más información sobre casos de corrupción y mayor experiencia en la materia tiene quien los identifica como tal. Por ello, es particularmente importante cuando estos

indicadores son identificados por los organismos especializados en la prevención o persecución de la corrupción. Por ejemplo, un listado así, no exhaustivo, ha sido elaborado por el organismo encargado de perseguir la corrupción en el Reino Unido, la Serious Fraud Office¹⁰³:

- *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*
- *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.*

¹⁰³ <http://www.fcpablog.com/blog/2011/11/23/the-sfos-red-flags.html>

También, sin carácter exhaustivo, y siendo un organismo de naturaleza totalmente diferente, pero también experto sectorialmente, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) elaboró una lista de indicios de posible manipulación en los contratos públicos, entre los que se incluye, entre otros factores, el reducido número de licitadores, la pluralidad de ofertas presentadas por las mismas personas físicas o la presentación de ofertas no competitivas¹⁰⁴.

A título ilustrativo, en un hipotético listado de indicios de corrupción podríamos incluir elementos tales como:

Indicadores de corrupción
La tramitación o resolución de un procedimiento se hace de forma extraordinariamente rápida o inusualmente lenta
Se hace un uso poco justificable de mecanismos excepcionales (procedimiento negociado la contratación, por ejemplo)
Hay una pérdida relevante de patrimonio de la administración
Las decisiones administrativas no están motivadas o la motivación es incomprensible o claramente insuficiente
A menudo la misma persona o las mismas personas ganan los concursos y obtienen los contratos
...

Fuente: elaboración propia

Anexo 3. Criterios orientadores para la evaluación de los riesgos de corrupción

Tal y como se ha dicho, el objeto de la evaluación del riesgo es determinar la relevancia de un riesgo en función de su impacto y de la probabilidad de suceder. Esta pluralidad de criterios implica, a menudo, que su representación gráfica, buscando la relación de conceptos, sea similar a la que se presenta en esta tabla:

¹⁰⁴ Consultable en:

https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Competencia/2017/20170118_CNMC_licitaciones_01_2017.pdf

	Probabilidad baja	Probabilidad media	Probabilidad alta
Impacto alto	Riesgo medio	Riesgo alto	Riesgo alto
Impacto medio	Riesgo bajo	Riesgo medio	Riesgo alto
Impacto bajo	Riesgo bajo	Riesgo bajo	Riesgo medio

Fuente: elaboración propia

Alternativamente, si se quiere evitar confusiones entre grados de impacto / probabilidad y clases de riesgo, se puede reservar la distinción entre alto / medio / bajo los primeros y la de grave / moderado / leve para las segundas, de esta manera:

	Probabilidad baja	Probabilidad media	Probabilidad alta
Impacto alto	Riesgo moderado	Riesgo grave	Riesgo grave
Impacto medio	Riesgo leve	Riesgo moderado	Riesgo grave
Impacto bajo	Riesgo leve	Riesgo leve	Riesgo moderad

Fuente: elaboración propia

Con todo, evaluar el impacto y la probabilidad es particularmente complicado en los casos de corrupción, como ya hemos expuesto. Ante estas dificultades, se ha entendido que tal vez la mejor solución, y por la que también han optado los países estudiados en la sección anterior, es la de establecer un cuestionario de evaluación de riesgos que conjugue todos los elementos relevantes de impacto y probabilidad, dando el peso que se fije para cada uno. Su resultado, que será numérico, deberá convertirse después en una de las clases de riesgo que se determinen (por ejemplo, riesgo moderado).

Un ejemplo, propuesto como ilustrativo pero no exhaustivo, podría ser este:

Elemento	Pregunta	Respuesta*	Puntuación
Impacto: Gravedad (bien jurídico protegido)	¿La conducta, es sancionable?	Sí, implica la comisión de un delito tipificado en el Código Penal (5); Sí, la conducta constituye una infracción administrativa o disciplinaria muy grave o grave (3); Sí, la conducta constituye una infracción administrativa o disciplinaria leve (1).	
Impacto: Alcance personal	¿La corrupción en el procedimiento o actividad de que se trate, a cuánto personal de la entidad podría afectar?	Hasta el 100% (5); Como máximo podría afectar al 75% del total de personal de la entidad (4); Sólo se dedican a esta actividad o procedimiento el 50% o menos (3); Sólo se dedican a esta actividad o procedimiento el 25% o menos (2); Sólo se dedican a esta actividad o procedimiento el 10% o menos (1).	
Impacto: Cargos implicados	¿La conducta corrupta, a qué tipo de personal puede llegar a implicar?	A miembros del gobierno (5); miembros de órganos superiores y directivos (4); Personal eventual (3); Funcionarios y personal laboral (2); Personal sujeto a otros tipos de relaciones, tales como el personal honorífico (1).	
Impacto: Coste	¿La conducta, puede conllevar una pérdida de recursos económicos de la entidad?	Sí, puede suponer un coste elevado (5); Sí, puede suponer un coste moderado (3); Sí, pero sólo puede suponer un coste bajo o muy bajo (1); No (0).	

Impacto: Daños Terceros	¿La conducta, afecta a la prestación del servicio y puede, eventualmente, generar daños o perjuicios a los ciudadanos?	Sí, produce sobrecostos, incrementa en general los precios del mercado donde opera o produce otros ineficiencias colectivas graves (5); Sí, produce una deficiente prestación del servicio que afecta negativamente a unos pocos interesados en los procedimientos o en pocas personas (3); Sí, afecta a la correcta prestación del servicio, pero no se derivan daños o perjuicios directos para ningún ciudadano (1).	
Probabilidad: Frecuencia	¿Se trata de una práctica habitual?	Sí, ha sucedido al menos una vez durante los dos años anteriores en esta administración y también en otros del mismo nivel o que ejercen las mismas funciones (5); Sí, ha sucedido al menos una vez durante los dos años anteriores en esta administración pero no tenemos constancia de que se haya dado en los últimos cinco años en otros del mismo nivel o que ejercen las mismas funciones (4); Ha habido algún caso en esta administración los últimos cinco años (3); Sí, hay antecedentes en esta administración pero no se ha dado ninguna en los últimos cinco años (2); Sí, hay antecedentes en los últimos cinco años en otras administraciones del mismo nivel o que ejercen las mismas funciones que esta (1); No se conoce ningún antecedente (0).	

Probabilidad: Factor de riesgo (beneficio)	¿La actividad sujeta a riesgo de corrupción, qué efectos tiene?	Genera un gran beneficio privado por los particulares (5); Reconoce prestaciones, como una pensión, o acceso a la ocupación pública de forma indefinida o con expectativas de tener una larga duración (4); Tiene un moderado impacto beneficioso y puntual sobre una o unas pocas personas (3); Tiene un bajo impacto beneficioso y puntual sobre una o unas pocas personas (2); Sólo tiene efectos internos (1).	
Probabilidad: Factor de riesgo(control)	¿El control o controles ordinarios que se aplican al procedimiento o actividad son efectivos?	No tiene ninguna capacidad para detectar la corrupción (5); Se pueden identificar algunos casos de corrupción, pero no se trata de unos controles suficientemente efectivos (4); Los controles funcionan bastante bien y detectan varios casos de corrupción, pero cuando es demasiado tarde para evitar o minimizar los efectos perjudiciales de la corrupción sobre la entidad y los ciudadanos (3); Los controles funcionan bastante bien y detectan fuerza casos de corrupción en un tiempo adecuado (2); Los controles son muy eficaces y eficientes, y parecen detectar la gran mayoría de casos de corrupción (1).	
Probabilidad: Factor de RISC (control)	¿Hay algún elemento que dificulte el control?	Sí, se trata de un ente no sujeto a los controles habituales del sector público (huida del Derecho administrativo) (5); Sí, se trata de una potestad con un amplio margen de discrecionalidad administrativa (3); A pesar de ser una potestad en buena medida reglada, contiene márgenes de discrecionalidad, incluida la llamada discrecionalidad técnica (1); Ninguna de las anteriores (0).	

Probabilidad: Factor de riesgo (ético)	¿Es suficientemente claro, para la persona o personas que deben intervenir en la actuación, los criterios de integridad y legalidad que debe observar?	No hay ningún código ético o de conducta aplicable y además las personas que actúan no han accedido al cargo o función superando un proceso selectivo basado en el mérito y capacidad (5); No hay un código ético o de conducta (4); Hay un código ético o de conducta pero no se conoce o no lo apoya activamente la dirección o gerencia (3); Hay un código ético o de conducta apoyado por la gerencia o dirección pero el código es poco claro o ambiguo y no resulta de bastante utilidad (2); Hay un código ético o de conducta operativo, claro y apoyado por la gerencia o dirección (1); Hay un código ético o de conducta operativo, claro y apoyado por la gerencia o dirección y además las personas en cargos o puestos de especial responsabilidad o de especial vulnerabilidad a la corrupción reciben formación adicional para ajustar su actuación a la legalidad ya la ética pública (0).	
			Total

* Sólo una respuesta es posible. En el espacio reservado a la puntuación se hará constar el número relativo al valor de puntuación correspondiente que figura entre paréntesis en el espacio de respuestas.

Conversión a clase de riesgo:	Grave: a partir de 31 puntos
	Moderado: de 16 a 30 puntos
	Leve: hasta 15 puntos

Fuente: elaboración propia

Se trata de un modelo puramente orientativo, basado en nuestro estudio personal y que en ningún caso puede suplir a un estudio y posterior reflexión propia de la Oficina a partir de su experiencia acumulada en materia de prevención y detección de la corrupción en Cataluña. Adicionalmente, dado su carácter de mera muestra o ejemplo, se han adoptado también decisiones en base al propio estudio sobre qué peso dar a cada factor sobre el que se pregunta o cada circunstancia relatada a las respuestas; y asimismo se ha limitado a sólo 10 preguntas y 50 puntos totales.

También hay que tener presente que, dado que la tendencia es a considerar a menudo como especialmente grave cualquier caso de corrupción, tal vez sea oportuno considerar como más amplio que el resto el grupo de riesgos graves.

Una última observación a hacer: muy probablemente, el valor del primer recuadro debería ser superior al resto. Es decir, el hecho de que la conducta sea delito, debería valer, entiendo, 10 puntos o más. Sin embargo, he preferido mantener un criterio equivalente al utilizado en el resto de preguntas por el único motivo de que en ocasiones es difícil saber si una conducta reviste la gravedad suficiente como para ser constitutiva de delito o no, lo podría alterar resultados, en la medida en que se podría estar incentivando que, a la vista de que vale tanto más la pregunta sobre la consecuencia sancionadora de la conducta, algunos evaluadores, ante la duda, opten por decir siempre que sólo constituye una infracción administrativa y no penal.

Anexo 4. Catálogo orientativo de medidas de control en función del nivel de riesgo

Las medidas que se pueden adoptar como control del nivel de riesgo son diversas y pueden responder a la propia dinámica de funcionamiento de la entidad. Estas medidas tan variadas pueden incluir, por ejemplo, la necesidad de que una actuación concreta cuente con una participación preparatoria de más funcionarios (para evitar excesiva concentración de niveles de

riesgo en una sola persona), la conveniencia de solicitar informes facultativos adicionales o al establecimiento de sistemas de rotación de determinado personal. En cualquier caso, un listado de medidas relativamente amplio puede ser interesante, como se ha publicado por ejemplo en Italia¹⁰⁵.

Sin embargo, más que un listado sin más indicación, creo que lo conveniente es relacionar los diferentes niveles de riesgo en materias concretas con medidas de control específicas. Ejemplificaré lo que quiero decir con el ejemplo de riesgo de conflicto de intereses en la fase de preparación o licitación en la contratación pública:

Materia	Área	Tipo de riesgo	Evaluación	Medida de control
Contratación	Preparación/Licitación	Conflicto de interés de...	Leve	No es necesario establecer medidas adicionales, pero se debe tener presente el nivel de riesgo durante
				Las tareas ordinarias de control y seguimiento del contrato.

¹⁰⁵ A efectos meramente ejemplificativos, una selección de algunas de las medidas que se recogen en el Plan Nacional Anticorrupción italiano

(http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Anticorruzione/PianoNazionaleAnticorruzione/_piani?id=38b75d7a0a7780427070dde0b21940b1) són estos:

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

...	Moderado	Las personas implicadas en la gestión del contrato deben participar en acciones formativas específicas sobre integridad en la contratación, o haber participado en el último año
	Grave	Se debe firmar un pacto de Integridad para ese contrato

Un pacto de integridad es, en palabras de Manuel VILLORIA¹⁰⁶, el siguiente:

«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 de expertos, no son veedores sin más, sino expertos en cada materia que se

¹⁰⁶ Consultable al document titulat "Contenidos y conclusiones de la jornada sobre la nueva Ley de contratos del Sector Público", en: http://transparencia.org.es/wpcontent/uploads/2017/11/conten_concl_jornada_nueva_ley_contratos_publicos.pdf

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».

Anexo 5. Lista de comprobación de integridad y prevención de la corrupción

Las listas de comprobación son documentos que sirven para ayudar a tomar decisiones, mediante un recordatorio o pauta de lo que quien elabora la lista pretende establecer como criterios normales de comportamiento del decisor. En este sentido, entendemos que una posibilidad en el marco del proceso que aquí se ha diseñado, sería la de establecer una lista de comprobación para la integridad y la prevención de la corrupción, que de alguna manera se apoyara en el proceso de análisis y gestión de riesgos y lo reforzara. Este podría ser un ejemplo:

Lista de comprobación de integridad pública y prevención de la corrupción		
	/↔	Observaciones
No se ha aceptado ningún trato de favor o situación que implique un privilegio indebido		
No se ha agilizado o retrasado el procedimiento o actividad sin justa causa		
Se ha comprobado la ausencia de conflictos de intereses		
En caso de haber algún conflicto de intereses, se han seguido las medidas oportunas para gestionarlo como la abstención de la persona que incurría en el conflicto		
Se han llevado a cabo todos los controles internos establecidos		
No se han presentado denuncias verosímiles contra personas que han participado en este procedimiento / acto / actuación		
Se ha actuado de acuerdo con el código de conducta interno		

Se han aplicado las medidas de control de riesgo de corrupción derivadas del proceso de análisis y gestión del riesgo		
---	--	--

Hemos decidido añadir una casilla adicional de observaciones, con el fin de que se pueda justificar el porqué de una actuación contraria a alguno de los elementos de la lista de comprobación.

Anexo 6. Lista de comprobación de indicios de calidad en el proceso de análisis y gestión de riesgos

Esta vez, la lista propuesta se dirige directamente a incidir sobre las decisiones que se toman en el marco del propio proceso de análisis y gestión de riesgos.

Nuevamente, es una propuesta orientativa:

Lista de comprobación de calidad en el análisis y gestión de riesgos		
	/↔	Observaciones
En la identificación de riesgos han participado varias personas cualificadas y con experiencia suficiente		
En la identificación de riesgos se han tenido en cuenta los antecedentes de casos de corrupción en esta administración y los resultados de informes de control que señalan irregularidades en el funcionamiento de la administración		
En la identificación de riesgos se han tenido en cuenta los antecedentes de casos de corrupción en otras administraciones		
Los riesgos identificados son suficientemente claros y específicos en su formulación de tal forma que son comprensibles para las personas que integran la organización		

En la identificación de riesgos se han tenido en cuenta las denuncias sobre posibles casos de corrupción presentadas		
En la identificación de riesgos se han tenido en cuenta los informes u otros documentos de la Oficina Antifraude que facilitan la identificación de riesgos (por ejemplo, el cuestionario para identificar riesgos o la relación de prácticas frecuentes de corrupción, o el listado de indicadores de corrupción)		
Se ha evaluado el riesgo en base al impacto y probabilidad		
Se ha evaluado el riesgo estableciendo diversas categorías de riesgo (por ejemplo, bajo / medio / alto o verde / naranja / rojo)		
Se han evaluado los riesgos a partir de los materiales de apoyo de la Oficina Antifraude, como la tabla cuestionario de evaluación		
Se han adoptado medidas de control para reducir cada uno de los riesgos de corrupción identificados		
Se han tomado las medidas de control del riesgo de forma proporcional en relación al resultado de la evaluación previa		
Se ha comprobado o se prevé comprobar la efectividad de las medidas de control establecidas para mitigar el riesgo		
Se prevé que algún organismo externo, como la Oficina Antifraude de Cataluña, evalúe el proceso de análisis y gestión de riesgos y en supervise los resultados		
Se prevén mecanismos para asegurar la participación del personal de la administración en la actualización o revisión del sistema		
En la gestión de riesgos, para su mitigación, se han tenido en cuenta las medidas orientativas de control proporcionadas por la Oficina Antifraude de Cataluña en su catálogo orientativo		

Se prevén medidas para que todas las personas que integran la organización conozcan los riesgos de corrupción identificados, puedan denunciar sin perjuicios los casos de corrupción y se les forme en la manera de actuar íntegramente, minimizando estos riesgos

