

PROCÉS PARTICIPATIU

Conflicte d'interès

Descripció

Els càrrecs públics han de declarar tot interès públic o privat que pugui obstruir o entorpir el correcte exercici de les seves funcions i donaran els passos necessaris per a resoldre qualsevol conflicte d'interessos, posant en coneixement dels òrgans competents qualsevol incidència, per mínima que sigui, d'aquest caràcter. Això implica, així mateix, que qualsevol decisió ha de ser adoptada en exclusiu benefici de l'interès públic i dels ciutadans i ciutadanes, allunyant qualsevol sospita o dubte que una resolució o decisió pugui beneficiar a la persona que l'adopta, als seus familiars, coneguts o amistats o pugui, si escau, estar influïda per interessos particulars de qualsevol tipus.

Introducció

L'Oficina Antifrau de Catalunya entén que una persona es troba en una situació de conflicte d'interès quan ha d'exercir el seu judici o discerniment professional per a o en nom d'una altra persona que legítimament confia en el seu judici, i té un interès particular que podria interferir en l'exercici adequat de la seva responsabilitat professional.

Existeixen tres tipus de conflicte d'interès: el real, el potencial i l'aparent.

- El conflicte d'interès és real si la persona té un interès particular en relació amb un determinat judici o discerniment professional i es troba ja efectivament en una situació en la qual té l'obligació d'oferir aquest judici. Per això podríem dir que els conflictes d'interès reals són riscos actuals.
- Un conflicte d'interès és potencial si la persona té un interès particular que podria influir a l'hora de fer un judici professional des de la posició o càrrec que ocupa, però encara no es troba en una situació en la qual hagi d'oferir aquest discerniment.
- Un conflicte d'interès és merament aparent quan la persona no té un conflicte d'interès —ni real, ni potencial—, però algú altre podria arribar a concloure raonablement, ni que fos de manera temptativa, que sí que el té. Sabem que un conflicte d'interès és aparent quan es resol simplement oferint tota la informació necessària per demostrar que no hi ha cap conflicte d'interès, ni real ni potencial.

Reptes

- Adoptar un enfocament integral del conflicte d'interès.
- Unificar la normativa fragmentada sobre conflicte d'interès.
- Enfortir el sistema de gestió de conflicte d'interès.
- Tots els poders públics comptin amb mecanismes de prevenció i detecció de les situacions de conflicte d'interès en la convocatòria, l'avaluació, l'adjudicació, la modificació, la revisió, l'execució i la rescissió de contractes públics o concessions.

Preguntes

Relacionades a la **detecció de conflicte d'interès**

- o **Transparència i publicitat:**
 1. Considereu eficaç per a la detecció de conflictes d'interès presentació al principi i al final de cada legislatura un mandat per a cada càrrec electe o cada càrrec públic o alt càrrec de presentar la corresponent declaració completa de béns, activitats i interessos?
 2. Considereu eficaç per al control de conflictes d'interès generalitzar la publicació de les dades econòmiques i patrimonials dels alts càrrecs?

○ **Declaració d'interessos:**

3. Si no s'ha presentat la declaració d'interessos, s'ha d'impedir la presa de possessió del càrrec o, en el cas dels alts càrrecs, aquest fet és causa de cessament immediat?
4. Quins nous subjectes estarien obligats a presentar la declaració de béns, activitats i interessos ?

Relacionades amb la gestió de conflicte d'interès:

○ **Segones ocupació i altres fonts d'ingressos:**

5. Considereu eficaç en la gestió de conflicte d'interès establir que els alts càrrecs no poden ser titulars, ni autoritzats, ni directament, ni per mitjà de societats en què tinguin una participació superior al 5%, directament o indirectament, per mitjà de parents fins al segon grau, de comptes bancaris o d'altres actius financers en països o territoris qualificats reglamentàriament de paradisos fiscals?

○ **Polítiques de regals:**

6. Quin grau de centralització o descentralització s'ha establir normativament les bases comunes del règim regulador per a la gestió del conflicte d'interès (a nivell general o a nivell de cada institució)?

○ **Control d'interessos postcàrrec (portes giratòries):**

7. Quant temps ha de transcórrer per realitzar activitats privades relacionades amb les activitats públiques (període de refredament)?

Relacionades amb la garantia:

○ **Règim sancionador i de rescabament:**

8. Quines mesures s'han d'articular per fer efectiu el que preveu la normativa i exigir el denominat «dret de repetició» quan un alt càrrec o càrrec públic, amb la seva conducta, hagi produït dany i perjudici a l'erari públic?

○ **Òrgan de control:**

9. Quins mecanismes s'han d'introduir per tal de garantir la independència i l'eficàcia de les funcions assignades en matèria de conflictes d'interès als òrgans de control existents?

Propostes CEMCORD

Publicació de la declaració de béns i patrimoni dels càrrecs electes, alts càrrecs i assimilats (també a Àmbit Direcció i funció públiques i marc d'integritat)

1) Cal que es presenti al principi i al final de cada legislatura un mandat per a cada càrrec electe o cada càrrec públic o alt càrrec de presentar la corresponent declaració completa de béns, activitats i interessos. Si no s'ha presentat s'ha d'impedir la presa de possessió del càrrec o, en el cas dels alts càrrecs, aquest fet és causa de cessament immediat (CONCLUSIONS.74)

2) Cal generalitzar la publicació de les dades econòmiques i patrimonials dels alts càrrecs per tal d'afavorir un adequat control del conflicte d'interessos (CONCLUSIONS.58)

Publicació de l'agenda oficial dels membres del Parlament i Govern de la Generalitat (També a Àmbit Direcció i Funció públiques i marc d'integritat)

1) Cal establir el màxim nivell de transparència per als col·lectius que, per les seves funcions o responsabilitats, tenen un nivell més alt de risc de conflictes d'interès, de manera que es garanteixi, entre altres, la publicitat de l'agenda de reunions dels diputats, dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració (CONCLUSIONS.139)

2) Cal estendre la iniciativa del Parlament de Catalunya sobre l'agenda dels parlamentaris. Més enllà de l'obligació de fer-hi constar tots els contactes dels electes i els alts càrrecs a Catalunya amb aquests grups, cal normalitzar la publicitat activa de les agendes públiques (CONCLUSIONS.5)

Detecció i prevenció dels conflictes d'interès

Formació i assessorament:

1) Cal preveure normativament el deure de sensibilitzar i formar els empleats i els responsables públics en la matèria específica dels conflictes d'interès i establir que les institucions ofereixin assessorament als seus servidors públics, bé per mitjà d'un referent ètic o comitè d'ètica, bé per mitjà dels òrgans de control intern, per a la resolució de dubtes relatius a la identificació de situacions de conflictes d'interès i a la gestió esperada per l'organització (CONCLUSIONS.136)

Interessos pre-càrrec:

2) Cal, en el cas dels alts càrrecs, que una autoritat de control especialitzada faci un escrutini de la trajectòria professional prèvia, amb l'objectiu de detectar possibles interessos que afectin el càrrec que han d'ocupar i proposar mesures de gestió dels interessos que no es puguin eliminar (CONCLUSIONS.142)

3) Cal sotmetre a un control previ d'idoneïtat totes les persones que exerceixin càrrecs o tinguin posicions de designació política –directius públics, eventuais, certs alts càrrecs, entre altres– que no hi accedeixin mitjançant un procés basat en la igualtat, el mèrit, la capacitat i la publicitat, o bé amb mandat representatiu, cosa que permetria detectar interessos que puguin originar situacions de conflictes d'interès potencials. La fórmula que s'estima més idònia per a aquests supòsits és per mitjà d'una compareixença de control d'idoneïtat, en seu parlamentària (hearings), en el ple municipal o en altres seus que garanteixin la mateixa transparència i pluralitat (CONCLUSIONS.141)

Declaracions d'interessos:

4) Cal modificar la regulació actual del règim de declaracions d'interessos tenint en compte l'anàlisi de riscos per a tots els col·lectius de servidors públics (...) Aquesta anàlisi de riscos ha

de permetre determinar nous subjectes obligats a presentar declaracions; adaptar els continguts objecte de declaració d'interessos; ampliar l'abast temporal de les declaracions d'activitats per incloure-hi les anteriors a la presa de possessió que siguin prou significatives de la trajectòria professional, i incrementar l'abast de la publicitat dels continguts de les declaracions (CONCLUSIONS.137)

5) Cal aprovar els models de declaració mitjançant disposicions de caràcter general; unificar la nomenclatura dels models de declaració, independentment del col·lectiu subjecte a l'obligació de declarar; establir que aquests models recullin altres fonts d'ingressos (participacions societàries), que puguin ser emplenats per mitjans telemàtics que en facilitin el tractament posterior pels òrgans de control, i que siguin accessibles al públic en els portals de transparència d'acord amb la legislació (CONCLUSIONS.138)

6) Cal que tots els poders públics comptin amb mecanismes de prevenció i detecció de les situacions de conflicte d'interès en la convocatòria, l'avaluació, l'adjudicació, la modificació, la revisió, l'execució i la rescissió de contractes públics o concessions (CONCLUSIONS.180)

Gestió dels conflictes d'interès

Incompatibilitats i segones ocupacions:

1) Cal defensar els interessos generals per mitjà de la lluita contra la desviació de l'exercici del poder en benefici d'interessos particulars, i evitar especialment els conflictes d'interessos i acotar i regular el fenomen de les anomenades «portes giratòries» (CONCLUSIONS.133)

2) Cal reforçar el règim d'incompatibilitats per a evitar les anomenades «portes giratòries» (CONCLUSIONS.16)

3) Cal establir normativament l'obligació, en cas que un servidor públic exerceixi una segona ocupació en el sector públic, que l'entitat on es presta exigeixi al treballador l'acreditació de la compatibilitat autoritzada. Quan la segona ocupació es desenvolupi en l'àmbit privat, cal establir mesures de sensibilització per tal que l'entitat privada sol·liciti al treballador l'acreditació de la compatibilitat aprovada (CONCLUSIONS.146)

4) Cal efectuar un seguiment periòdic del grau de compliment del règim de segones ocupacions per a col·lectius que exerceixen funcions públiques a Catalunya en els àmbits de la Generalitat, ens locals i les universitats. Atès que no consta que cap ens del sector públic reculli i avaluï les dades de sol·licituds i d'autoritzacions, ni de manera parcial ni agregada, és recomanable valorar l'oportunitat que aquesta tasca sigui assignada a l'òrgan de control especialitzat (CONCLUSIONS.147)

5) Cal una reglamentació més estricta de les incompatibilitats, que amplii l'àmbit subjectiu d'aplicació a presidents i consellers d'institucions i empreses públiques que actualment no estan regulats específicament i consideri especialment les situacions de caràcter patrimonial (CONCLUSIONS.234)

6) Cal obrir el debat sobre quin organisme hauria de fer el seguiment i el control sobre el règim d'incompatibilitats en el sector públic i elaborar un informe anual sobre aquesta matèria i sotmetre'l a la consideració d'aquest Parlament (CONCLUSIONS.17)

Política de regals:

7) Cal establir normativament les bases comunes del règim

regulador dels riscos derivats de regals i altres beneficis no monetaris, que alhora prevegin l'obligació dels ens públics d'elaborar, aprovar i difondre, dins les respectives organitzacions, polítiques de regals concretes, atenent les recomanacions generals recollides en aquestes conclusions (...)
(CONCLUSIONS.148)

8) Cal aprovar en el si de cada institució una política de regals pròpia mitjançant una disposició normativa, després d'analitzar-ne la missió, el context i les circumstàncies, i també els riscos dels diversos col·lectius professionals que hi treballen
(CONCLUSIONS.149)

Interessos post-càrrec:

9) Cal determinar, mitjançant una anàlisi de riscos dels diferents perfils i col·lectius de servidors públics, els subjectes vinculats a les prohibicions o limitacions d'activitats privades després d'haver deixat d'exercir el càrrec i d'utilització o transmissió d'informació privilegiada (...)
(CONCLUSIONS.150)

Control i mecanismes sancionadors dels conflictes d'interès

Control intern:

1) Cal que els comandaments adoptin un paper proactiu en la detecció i la gestió dels eventuais conflictes d'interès en què es pugui trobar el personal de les unitats que en depenguin, i establir normativament la facultat d'accés a les dades tributàries dels servidors públics, en cas d'alerta justificada d'exercici d'una segona ocupació o activitat no declarada o no autoritzada
(CONCLUSIONS.145)

2) Cal prevenir o corregir, per part dels òrgans als quals pertoca la direcció o el comandament dels diversos serveis o unitats, sota la seva responsabilitat, les situacions de possibles conflictes d'interès en què pugui incórrer el personal al seu servei
(CONCLUSIONS.151)

3) Cal que tots els operadors amb recursos públics generalitzin en la seva praxi l'avaluació de riscos de corrupció i la incorporin en els seus mecanismes de control
(CONCLUSIONS.53)

Control extern:

4) Cal potenciar els òrgans de control existents dotant-los de més autonomia, recursos materials i humans especialitzats, i professionalitzar els seus titulars o responsables, per tal de garantir la independència i l'eficàcia de les funcions assignades en matèria de conflictes d'interès
(CONCLUSIONS.152)

Règim sancionador:

5) Cal garantir la reacció de les administracions davant de qualsevol incompliment de la normativa reguladora dels conflictes d'interès, mitjançant la dotació de recursos i la formació especialitzada necessària a aquest efecte
(CONCLUSIONS.155)

6) Cal exigir el denominat «dret de repetició» quan un alt càrrec o càrrec públic, amb la seva conducta, hagi produït dany i perjudici a l'erari públic, fent així efectiu aquest dret present en la normativa. Cal restaurar la possibilitat que l'acció de repetició sigui dirigida directament pels interessats contra el càrrec públic sense necessitat que sigui l'Administració la que hagi d'instar a aquest dret de repetició
(CONCLUSIONS.164)

Elaboració d'un codi normatiu únic que aporti coherència en matèria de conflicte d'interès

1) Cal establir que els alts càrrecs, dins els dos anys següents a

Propostes Pacte Social Anticorrupció

Evidències

la data en què han cessat en el càrrec no puguin prestar serveis, ni directament ni per mitjà de tercers, per entitats privades que hagin estat afectades per decisions en les quals hagin participat. Aquesta prohibició s'ha d'estendre tant a les entitats privades afectades com a les que pertanyin al mateix grup societari (CONCLUSIONS.134)

2) Cal establir que els alts càrrecs no poden ser titulars, ni autoritzats, ni directament, ni per mitjà de societats en què tinguin una participació superior al 5%, directament o indirectament, per mitjà de parents fins al segon grau, de comptes bancaris o d'altres actius financers en països o territoris qualificats reglamentàriament de paradisos fiscals (...) (CONCLUSIONS.135)

3) Cal completar la llista de motius d'abstenció que consten en el procediment administratiu comú amb un supòsit de tancament que reculli qualsevol altra circumstància constitutiva de conflicte d'interès (...) (CONCLUSIONS.144)

Objectiu núm. 8. Garantir la funció de servei públic dels partits i dels càrrecs electes

Cal impulsar la democratització i transparència dels partits. Cal evitar portes giratòries i que la representació política esdevingui l'única professió, l'únic modus vivendi.

Mesura núm. 26. Evitar portes giratòries.

Exigir a les administracions que creïn un protocol de seguiment quan es contracti una empresa dirigida per un professional que ha estat càrrec electe. Denunciar els càrrecs electes o tècnics quan estiguin patrimonialitzant la informació a la que hagin tingut accés durant l'exercici del seu càrrec, tot aprofundint la Llei d'Incompatibilitats. Cal vetllar en tots els àmbits per evitar els conflictes d'interessos.

Països com Hong Kong, Singapur, Suècia, els EEUU, Dinamarca, Ruanda, Estònia o Geòrgia han viscut una transició de sistemes altament corruptes a d'altres on la corrupció i el frau tenen una presència poc important.

No ho han aconseguit d'una única manera, ni seguint el mateix tipus de canvis. No hi ha, una recepta única, però podem aprendre de l'experiència d'altres països per, com a mínim, no repetir els mateixos errors. Alguns van seguir el camí de les grans reformes, creant així un "*big bang*" anti-corrupció. D'altres van preferir seguir un enfoc incremental, aplicant petits canvis i polítiques per lluitar contra la corrupció i el frau.

Hong Kong és el cas més paradigmàtic al analitzar les estratègies marc anticorrupció. Fa més de quaranta anys era un dels llocs més corruptes del món. Es va crear la Comissió Independent contra la Corrupció (ICAC) a partir de tres pilars: la prevenció, el càstig, i l'educació. Des de llavors, són molts els països que han intentat seguir el model del ICAC. Tanmateix, sovint aquestes reformes han fracassat. L'exitós model de Hong Kong ha portat a vegades a que alguns països intentin assumir reformes més àmplies del que els hi permetia la seva capacitat institucional i en general els resultats han estat decepcionants.

D'una banda, cal tenir en compte que no és possible traslladar un model d'un país a un altre, sense tenir en compte les particularitats del context polític, econòmic i social. D'altra banda, sovint les reformes anticorrupció han fallat com a conseqüència d'un problema d'implementació. En aquest sentit, la governança és un factor clau a tenir en compte. Cal analitzar quin són els actors disposats a implementar les reformes, i a liderar els principals canvis.

Per tant, la solució de cada país o regió haurà de derivar-se del mateix territori. Sovint, els països que han passat d'un sistema

clientelar a un on la corrupció no té un paper rellevant ho han fet amb un model de reformes combinades. Com el cas suec, en comptes d'adoptar un enfoc directe d'evitar la corrupció, es planteja una estratègia indirecte on diverses reformes i polítiques es duen a terme per modernitzar les diferents institucions – formals o informals – i reduir les oportunitats a la corrupció. És a dir, ens traslладem d'un enfoc basat en la teoria del principal-agent, on només cal definir càstigs i incentius per evitar la corrupció, a la de que ens trobem davant un problema d'acció col·lectiva.

Malgrat haver de buscar la solució dins de cada un dels països, els estudis que avaluen l'efectivitat d'algunes mesures o programes marc anticorrupció permeten crear un full de ruta basat en l'evidència, de cara a millorar la qualitat institucional d'un país.

Simplificar els processos burocràtics i reduir les regulacions, així com la discrecionalitat dels polítics, són mesures que tenen una demostrada evidència de cara a reduir la corrupció. També existeixen cada cop més estudis sobre l'efectivitat de les polítiques basades en el control, com les auditories, l'ús de les tecnologies de la informació per potenciar l'*e-government* o la protecció dels mitjans de comunicació. La separació de carreres entre funcionaris i polítics és una bona via per evitar les oportunitats de corrupció, així com revisar els sous públics, potenciar les motivacions intrínseques del treballadors i seleccionar-los en base al mèrit. L'accés a la informació, o la protecció dels denunciants també haurien de formar part d'una bona estratègia per reduir el frau i la corrupció.

En canvi, els estudis mostren que les reformes basades en un augment de la legislació, els controls ciutadans o les agències d'anticorrupció no permeten reduir els nivells de corrupció, pel que la seva aplicació s'hauria de posar en dubte de cara a definir una estratègia marc de lluita contra el frau.

Cal tenir en compte però que l'avaluació d'aquest tipus d'estratègies i reformes és un camp d'investigació que es troba encara en expansió. Al llarg de la última dècada s'ha viscut un augment d'estudis que intenten aportar evidència empírica, i que caldrà tenir en compte al definir qualsevol lluita governamental contra la corrupció.

Del que no hi ha dubte és que moltes d'aquestes mesures són necessàries, però no suficients. Les polítiques anticorrupció són realment eficients quan es combinen amb altres tipus de reformes – econòmiques, socials i polítiques - destinades a millorar la qualitat institucional d'un país. Es tracta d'un canvi gradual, i indirecte, que porta temps, i on cal involucrar a diferents agents social i institucions.

Marc de referència legislatiu (amb enllaços)

- [LLEI 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat. \(DOGC núm. 4542 publicat el 02/01/2006\)](#)
- [Circular 3/2006, sobre aplicació de la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat](#)
- [LLEI 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. \(DOGC núm. 6780 publicat el 31/12/2014\)](#)
- [ACORD GOV/82/2016, de 21 de juny, pel qual s'aprova el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, i altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública.](#)