
La integritat pública

PID_00257982

Agustí Cerrillo Martínez

Temps mínim de dedicació recomanat: 6 hores



Agustí Cerrillo Martínez

Catedràtic de Dret Administratiu de
la Universitat Oberta de Catalunya.

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. La integritat pública	7
1.1. Concepte	7
1.2. El marc d'integritat	9
2. Els conflictes d'interessos	12
2.1. La definició del conflicte d'interessos	12
2.1.1. Una aproximació internacional	13
2.1.2. Els conflictes d'interessos en la legislació espanyola	13
2.1.3. Elements que caracteritzen el conflicte d'interessos	14
2.2. L'impuls internacional a la prevenció dels conflictes d'interessos	18
2.2.1. L'impuls de la prevenció dels conflictes d'interessos des de l'Organització de les Nacions Unides	18
2.2.2. L'impuls de la prevenció dels conflictes d'interessos des de l'OCDE	19
2.2.3. L'impuls de la prevenció dels conflictes d'interès des del Consell d'Europa	20
2.3. La regulació dels mecanismes per fer front als conflictes d'interessos	22
2.3.1. Evolució de la regulació de la prevenció dels conflictes d'interessos	22
2.3.2. La regulació actual dels mecanismes de prevenció dels conflictes d'interessos	23
2.3.3. La prevenció dels conflictes d'interessos en la legislació autonòmica i local	25
3. Els mecanismes per a la prevenció dels conflictes d'interessos	28
3.1. El deure d'informació sobre determinades activitats, béns o situacions	29
3.1.1. El deure d'informació sobre les activitats desenvolupades	29
3.1.2. El deure d'informació sobre béns i drets	29
3.2. La prohibició de desenvolupar determinades activitats	30
3.2.1. El règim d'incompatibilitats i les seves excepcions	30
3.2.2. El deure d'abstenció	33

3.2.3.	Les limitacions a l'exercici d'activitats privades amb posterioritat al cessament: la prevenció de les portes giratòries	35
3.2.4.	Les limitacions patrimonials en participacions societàries i control i gestió de valors i actius financers	37
3.2.5.	La prohibició de rebre regals	37
3.2.6.	Les prohibicions de contractar	38
3.3.	La informació i la formació en matèria de conflictes d'interessos	40
4.	La reacció davant l'existència d'un conflicte d'interessos.....	41
5.	Els mecanismes de vigilància i control de la integritat: les oficines de conflictes d'interessos i les agències anticorrupció.....	43
5.1.	Les oficines de conflictes d'interessos	44
5.2.	Les agències d'integritat	45
5.2.1.	Les agències anticorrupció autonòmiques	46
5.2.2.	Les agències d'integritat locals	49
5.3.	Les oficines de supervisió de la contractació pública	50
5.4.	Les bústies ètiques i la protecció del denunciant	51
6.	La transparència pública.....	54
6.1.	La difusió d'informació pública	55
6.2.	L'accés a la informació pública	58
6.3.	La reutilització de la informació pública	61
6.4.	Els mecanismes de garantia de la transparència	63
	Abreviatures.....	65
	Bibliografia.....	66

Introducció

El reconeixement de la integritat com a principi ètic i jurídic persegueix garantir el compliment dels deures propis dels càrrecs i empleats públics, d'acord amb l'interès general, i evitar la interferència en la seva actuació de qualsevol interès personal o aliè que pugui afectar l'exercici imparcial i objectiu de les seves funcions públiques.

Al llarg d'aquestes pàgines es presenten els mecanismes que preveu l'ordenament jurídic per fomentar la integritat dels càrrecs i empleats públics.

En primer lloc, s'analitzen els mecanismes per prevenir els conflictes d'interessos. En particular, es defineixen les característiques dels conflictes d'interessos i s'exposa l'evolució de la regulació dels mecanismes per prevenir-los, així com les influències comparades que hi ha hagut en els últims anys. Així mateix, s'analitza la regulació dels mecanismes per a la prevenció dels conflictes d'interessos.

En segon lloc, s'exposen els mecanismes de vigilància i control del compliment de les obligacions que es deriven del principi d'integritat; en particular, es mostra el paper de les oficines de conflictes d'interessos i de les agències anticorrupció.

En tercer lloc, s'estudia el paper de la transparència com a instrument per garantir la integritat pública; en particular, s'exposen els mecanismes de transparència activa, de transparència passiva i de transparència col·laborativa, i es mostren els mecanismes per a la garantia dels drets i les obligacions en matèria de transparència.

Objectius

Els objectius d'aquest mòdul són els següents:

- 1.** Delimitar el concepte d'integritat pública.
- 2.** Explorar els mecanismes per a la prevenció dels conflictes d'interessos.
- 3.** Conèixer els mecanismes de vigilància del compliment de les obligacions d'integritat.
- 4.** Valorar l'impacte de la transparència en la garantia de la integritat.

1. La integritat pública

1.1. Concepte

No existeix una definició comunament acceptada d'*integritat*, ja que és per a molts un concepte vague i ambigu (De Sousa, Larmour i Hindess, 2009, pàg. 7).

Des d'un punt de vista general, la integritat al·ludeix a l'

«ús dels fons, recursos, béns i autoritat, d'acord amb els fins oficials desitjats, d'acord amb l'interès públic».

OCDE (2009a, pàg. 19)

Des d'un punt de vista particular, la integritat tracta de l'aplicació dels valors i les normes que guien l'actuació dels càrrecs i empleats públics generalment acceptades en l'activitat diària de les administracions públiques. La integritat es vincula a la rectitud perquè l'actuació pública s'orienti a la satisfacció de l'interès general.

La integritat es refereix a la coherència entre els principis i els deures que guien l'activitat dels càrrecs i empleats públics i la seva actuació.

La integritat no consisteix únicament en el compliment de l'ordenament jurídic, sinó que també comporta que no hi hagi conflictes d'interessos. La integritat requereix l'absència d'influències indegudes d'interessos privats en les decisions públiques que determinin l'incompliment o la manca de respecte dels deures i principis que guien l'actuació dels càrrecs i empleats públics i que, eventualment, els porti a abusar de la seva posició o a obtenir un benefici privat.

Així, la integritat es refereix a la coherència de l'actuació dels càrrecs i empleats públics amb els valors, principis i normes que la guien, i la inexistència de conflictes d'interessos i d'abús de la posició que ocupen per a l'obtenció de beneficis propis.

D'aquesta manera, la integritat implica que el comportament dels empleats públics estigui en sintonia amb els objectius de l'organització en la qual treballen, que siguin fiables les actuacions quotidianes, que els ciutadans rebin un tracte imparcial basat en la legalitat i la justícia, que els recursos públics

s'utilitzin de manera efectiva, eficient i adequada, que els procediments de decisió siguin transparents i que hi hagi mesures que permetin el seu escrutini i control (OCDE, 2000b, pàg. 10).

D'aquesta manera, la integritat s'erigeix també com la pedra angular d'una bona administració i, amb ella, d'una bona governança.

La integritat té dues cares. D'una banda, constitueix un instrument per fomentar la bona administració. D'altra banda, és un mecanisme adequat per lluitar contra els conflictes d'interessos i la corrupció ja que garanteix l'adequació de la conducta dels càrrecs i empleats públics als valors i les normes que la guien.

La integritat és un principi ètic. De fet, sovint es vincula la integritat amb l'ètica pública. No obstant això, l'abast de la integritat és més limitat que l'ètica pública en focalitzar-se en determinades situacions i conductes vinculades a la mala administració, els conflictes d'interessos i la corrupció en la mesura que aquests sorgeixen per una inadequació de l'activitat dels càrrecs i empleats públics.

La integritat també és un principi jurídic que es concreta en un conjunt de mecanismes incorporats en l'ordenament jurídic que han de permetre i facilitar la bona administració, així com evitar els conflictes d'interessos i la corrupció. D'aquesta manera, té una funció informadora de tot l'ordenament jurídic i és una font integradora de les llacunes existents.

En aquesta direcció, la LEAC (art. 3.1.b) defineix la integritat com a principi que ha de guiar l'exercici de l'alt càrrec i que exigeix que aquest actuï amb la deguda diligència i sense incórrer en risc de conflicte d'interessos.

Integritat en la contractació pública

Un dels àmbits de l'actuació de les administracions públiques en què la integritat ha aconseguit un desenvolupament i concreció més gran és el de la contractació pública.

Sobre això, resulta d'interès portar a col·lació els Principis de la integritat en la contractació pública desenvolupats per l'OCDE. En particular, aquesta organització internacional ha inclòs deu principis per enfortir la integritat i la confiança en com els fons públics són gestionats en la contractació pública. Aquests principis s'han agrupat al voltant de quatre eixos que defineixen la bona governança, en la qual destaquen la transparència i la rendició de comptes com les condicions clau per promoure la integritat i evitar la corrupció en la contractació pública (OCDE, 2007a, pàg. 10). No obstant això, ha de ser equilibrat amb altres principis de bona governança, com la gestió eficaç dels recursos públics o facilitar les garanties per a una competència justa mitjançant la rendició de comptes i el control (OCDE, 2007a, pàg. 10).

La integritat segons Arrowsmith

Arrowsmith i altres consideren la integritat des de dues perspectives. D'una banda, la prevenció de la corrupció i, de l'altra, la garantia d'aparença de probitat, per exemple, assegurant que els funcionaris no estan implicats en conflictes d'interessos (Arrowsmith, Lina-relli i Wallace, 2000, pàg. 32).

1.2. El marc d'integritat

Com ha posat de manifest Villoria,

«les polítiques d'integritat comprenen el conjunt d'instruments, normes, processos i estructures de les quals es val el bon govern per prevenir la corrupció i fomentar un servei públic coherent amb els principis i valors que fonamenten la seva ètica professional en un règim democràtic».

De fet, perquè els diferents instruments d'integritat siguin eficaces cal que siguin coherents i s'integren adequadament en l'entorn institucional en el qual s'han de desenvolupar (OCDE, 2000a, pàg. 5).

El marc d'integritat sistematitza el conjunt de mecanismes pels quals es canalitza el principi d'integritat.

El marc d'integritat és l'instrument per mitjà del qual es concreta la política d'integritat d'una administració pública i s'identifiquen els actors que participen en el seu disseny i implementació. Així mateix, s'atribueixen les responsabilitats relatives al disseny, implementació, seguiment i control de la política d'integritat.

El marc d'integritat és útil a la vista del caràcter multidimensional de la integritat, la qual cosa exigeix la utilització d'una àmplia diversitat d'instruments que, per aconseguir la seva finalitat, han de combinar-se de manera coherent.

Des d'aquesta perspectiva, s'ha de reconèixer el caràcter sistemàtic o holístic del marc d'integritat, que permet que els diversos instruments, processos i estructures que incorpori es reforcin mútuament (Arribas Reis i Villoria Mendieta, 2012, pàg. 4). El marc d'integritat permet donar coherència als diferents mecanismes adoptats en aquesta matèria, tant a nivell general com en relació amb un determinat sector.

Els programes d'integritat a Itàlia

A Itàlia, els programes triennals per a la transparència i la integritat especifiquen la manera, el temps, els recursos i les eines dedicades a l'eficàcia de les mesures relatives a la transparència i la legalitat i el desenvolupament de la cultura de la integritat. Es pot veure al respecte l'art. 11.2 i 11.7 del decret legislatiu de 27 d'octubre de 2009, núm. 150 en relació amb la Llei de 4 de març de 2009, núm. 15, en matèria d'optimització de la productivitat del treball i l'eficiència pública i la transparència de l'Administració pública. Així mateix, també es poden veure els plans per a la prevenció de la corrupció que preveu la Llei de 6 de novembre de 2012, núm. 190.

Malgrat l'interès, s'han observat les dificultats a l'hora d'aplicar d'aquesta norma (*Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, 2012, pàg. 242).

Hi ha diverses propostes per concretar els marcs d'integritat.

D'una banda, el marc d'integritat (*integrity management framework*) proposat per l'OCDE. Aquest marc està format per tres pilars: els instruments d'integritat, que inclouen les eines actuals d'intervenció que s'utilitzen per impulsar la integritat i lluitar contra la corrupció; els procediments mitjançant els quals es desenvolupa i manté el marc d'integritat en el si d'una organització de manera contínua; i l'estructura organitzativa, que es refereix a com es distribueixen les responsabilitats entre tots els actors i com es coordinen per garantir unes polítiques i unes pràctiques coherents. Com destaca l'OCDE, el marc d'integritat ha de contenir un marc jurídic adequat, una infraestructura institucional i administrativa adequada, un règim eficaç de revisió i rendició de comptes, un règim sancionador eficaç i uns recursos humans, econòmics i tecnològics adequats per donar suport a tots els elements del sistema (OCDE, 2009a, pàg. 20). L'OCDE ha desenvolupat una metodologia per avaluar la implementació de les mesures existents i el seu impacte.

	Instruments	Processos	Estructures
Mesures principals	Codis, regles, orientació, entrenament d'integritat i assessorament, divulgació de conflictes d'interessos, etc.	Procés complet de desenvolupament de la integritat continu, procés de desenvolupament continu per a instruments individuals, projectes d'una sola vegada per introduir o canviar instruments, etc.	Actor d'integritat, administració
Mesures complementàries	Integritat com a criteri en la selecció i promoció de personal, aspectes d'integritat de procediments de licitació i gestió de contractes, inclosa la integritat en l'eina d'avaluació de qualitat, etc.	Processos en la gestió de personal, licitació i gestió de contractes, gestió financera, etc.	Gestió de personal, gestió de contractes, gestió financera, etc.

Font original: [http://www.OCDE.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.OCDE.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1), pàg. 22

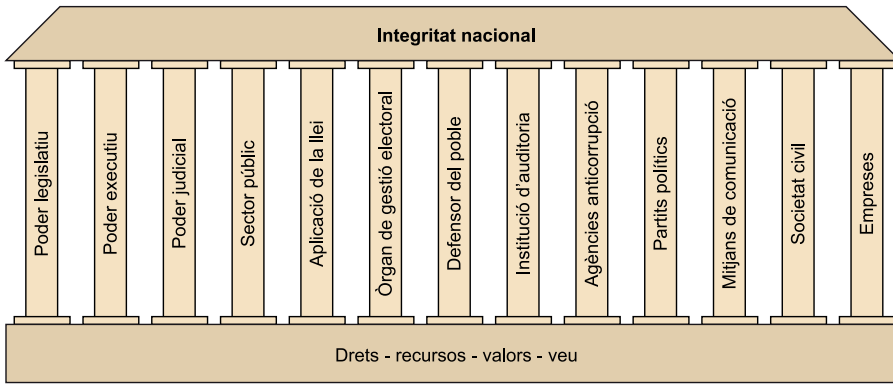
D'altra banda, Transparència Internacional també ha proposat un marc d'integritat, el Sistema Nacional d'Integritat, com a instrument per poder avaluar el nivell d'integritat d'un estat determinat, així com l'eficàcia de les polítiques d'integritat (Villoria Mendieta, Beke, 2012, pàg. 19 i seg.). El Sistema Nacional d'Integritat està integrat per tretze pilars que són avaluats tenint en compte tres dimensions: la capacitat general de funcionament de la institució, la seva governabilitat interna en termes d'integritat, transparència i rendició de comptes i el seu paper en la contribució a la integritat general del sistema de governabilitat nacional.

Estructura organitzativa

En aquest nivell s'identifiquen tant els actors principals — responsables dels programes d'integritat— com els complementaris —gestió de personal, gestió dels contractes, gestió financera (OCDE, 2009b, pàg. 21-22).

Marc d'avaluació

El marc d'avaluació és un mecanisme *ex post* que s'utilitza quan la política d'integritat ja ha estat implementada per tal de valorar la seva eficàcia i jutjar-ne el valor. Es pot veure al respecte OCDE, 2005c; en particular, a la pàgina 70, s'exposen els criteris per avaluar les mesures polítiques per a la prevenció de la integritat i la corrupció.



Font: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/10/marco_integral_intitucional_en_spain_informe_completo.pdf, pàg. 21

2. Els conflictes d'interessos

2.1. La definició del conflicte d'interessos

Els conflictes d'interessos poden sorgir en nombroses situacions en què es pot trobar un càrrec o empleat públic en el desenvolupament d'activitats privades durant l'exercici de funcions públiques; la recepció de regals i invitacions per part de càrrecs o empleats públics; l'ús privat d'informació coneguda en l'exercici del càrrec públic o les activitats laborals desenvolupades amb posterioritat al cessament del càrrec públic en àmbits vinculats a l'activitat desenvolupada prèviament.

Els conflictes d'interessos són una de les amenaces principals de la integritat dels càrrecs i empleats públics.

Si bé un conflicte d'interessos no genera *ipso facto* corrupció, si no està ben gestionat, fàcilment pot degenerar en corrupció. En efecte, el conflicte d'interessos és diferent de la corrupció. La noció de conflicte d'interessos descriu una situació, no una acció, que és el que caracteritza la corrupció. No obstant això, en la corrupció, com en el conflicte d'interessos, s'imposa l'interès privat de l'empleat o càrrec públic per sobre de l'interès públic, encara que no en tots els casos es persegueixi obtenir un benefici propi, sinó que en ocasions pot limitar-se a afectar la seva imparcialitat o objectivitat.

En els últims anys, a mesura que han augmentat i s'han intensificat les relacions entre els poders públics i la societat civil, s'ha incrementat la possibilitat que sorgeixin conflictes d'interessos.

Els conflictes d'interessos en la història

Els conflictes d'interessos són tan antics com l'Administració pública. No obstant això, fins a temps recents estava socialment acceptat que un càrrec públic pogués treure un profit personal del seu càrrec.

Com ja va observar Tocqueville, «indubtablement importa al bé de les nacions que els governants tinguin virtuts o talents; però el que potser els importa encara més [sic], és que els governants no tinguin interessos contraris a la majoria dels governats; perquè en aquest cas les virtuts podrien arribar a ser gairebé inútils, i fatals els talents» (Tocqueville, 1854, pàg. 187).

Hi ha diverses aproximacions a la noció de conflicte d'interessos. Des de diferents països i en funció dels respectius sistemes políticoinstitucionals s'utilitzen definicions diverses.

L'origen de la gestió dels conflictes d'interessos

La noció de conflicte d'interessos té un origen anglosaxó. Els britànics i els escandinaus tenen des d'antany el costum de fer públiques les situacions de conflicte d'interessos en què es puguin trobar. En canvi, els francesos i, per tant, diferents països que han seguit el seu model d'administració pública, com Espanya, no tenen aquesta cultura i, fins i tot, el Dret francès els ha ignorat fins a temps molt recents (Transparency International France, 2010, pàg. 13).

2.1.1. Una aproximació internacional

Diverses institucions i organismes internacionals han impulsat diferents instruments que recullen definicions dels conflictes d'interessos.

En primer lloc, l'OCDE (2003, pàg. 4) defineix el conflicte d'interessos com aquell conflicte que sorgeix entre una tasca pública i els interessos privats d'un empleat públic, en què l'empleat públic té interessos privats que podrien influir indegudament en l'exercici de les seves funcions i responsabilitats públiques.

En segon lloc, per al Consell d'Europa, el conflicte d'interessos pot influir, o sembla influir, en l'exercici imparcial i objectiu de les seves tasques públiques.

Finalment, des de la perspectiva de la Unió Europea, la directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a la contractació pública entén que el conflicte d'interessos comprèn almenys qualsevol situació en què les persones que intervinguin en el procés de licitació tinguin, directament o indirectament, un interès financer, econòmic o personal de qualsevol altre tipus que es pugui percebre com un impediment per a l'execució imparcial i independent en el marc d'un procediment de contractació (art. 24).

Consell d'Europa

Recomanació R (2000) 10 del Comitè de Ministres sobre codis de conducta. En el mateix sentit l'art. 13.1 del model de codi de conducta proposat pel Consell d'Europa.

2.1.2. Els conflictes d'interessos en la legislació espanyola

La determinació de les situacions que s'han de considerar com un conflicte d'interessos ha anat evolucionant en la legislació espanyola.

En la Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat, el conflicte d'interessos existia quan els alts càrrecs intervenien en les decisions relacionades amb assumptes en què conflueixen alhora interessos del seu lloc públic i interessos privats propis, de familiars directes, o interessos compartits amb terceres persones.

Els conflictes d'interessos impliquen una contraposició entre el desenvolupament d'una funció pública i els interessos privats d'un càrrec públic quan aquests interessos poden influir indegudament en l'exercici de les responsabilitats públiques (OCDE, 2003, pàg. 4).

En canvi, la LEAC ha circumscrit la noció de conflicte d'interessos únicament a la presa de decisions per part d'un alt càrrec i no a qualsevol situació en què es pugui trobar en l'exercici de les seves responsabilitats públiques.

En efecte, segons aquesta norma (art. 11.2),

«un alt càrrec està sotmès a conflicte d'interessos quan la decisió que vagi a adoptar, d'acord amb el que preveu l'article 15, pugui afectar els seus interessos personals, de naturalesa econòmica o professional, per suposar-hi un benefici o un perjudici».

Finalment, segons la Llei de contractes del sector públic, el conflicte d'interessos comprendrà, almenys, qualsevol situació en què el personal al servei de l'òrgan de contractació que a més participi en el desenvolupament del procediment de licitació o pugui influir-hi en el resultat tingui, directament o indirectament, un interès financer, econòmic o personal que pogués semblar que compromet la seva imparcialitat i independència en el context del procediment de licitació (art. 64, LCSP).

2.1.3. Elements que caracteritzen el conflicte d'interessos

La lectura de les diverses definicions que s'han mostrat en les pàgines precedents permet identificar quatre elements que conflueixen en una situació que pot donar lloc a un conflicte d'interessos:

1) La intervenció d'un càrrec o empleat públic

El conflicte d'interessos exigeix la participació d'un càrrec o empleat públic.

No obstant això, no se circumscriu únicament a ells sinó que també s'han de tenir en compte altres persones properes personalment o professionalment als càrrecs i empleats públics.

Prenent com a model el que preveu la LEAC, es consideren càrrecs públics, a l'efecte dels conflictes d'interessos, els següents:

- Membres del Govern i secretaris d'Estat.
- Subsecretaris i assimilats, secretaris generals, delegats del Govern a les comunitats autònomes i a Ceuta i Melilla, delegats del Govern en entitats de dret públic i caps de missió diplomàtica permanent.
- Secretaris generals tècnics, directors generals de l'Administració general de l'Estat i assimilats.
- Presidents, vicepresidents, directors generals, directors executius i assimilats en entitats del sector públic estatal, administratius —fundacional o empresarial—, vinculats o dependents de l'Administració general de l'Estat

Referència bibliogràfica

Es pot veure amb detall en l'art. 1, LEAC. Tot i la llarga relació de càrrecs que s'engloben sota la noció d'alt càrrec, la doctrina ha criticat l'absència d'un concepte d'alt càrrec a la vista de la relació d'alts càrrecs que fa la legislació. Vegeu Carro Fernández-Valmayor, 2010, pàg. 27.

el nomenament dels quals s'efectuï per decisió del Consell de Ministres o pels seus propis òrgans de govern.

- President, vicepresident i la resta dels membres dels diferents òrgans de govern i directors, secretaris o equivalents dels òrgans de regulació i de supervisió (CNMC, CTBG, AIRE, CNMV, CSN).
- Titulars de qualsevol altre lloc de treball en el sector públic estatal el nomenament dels quals s'efectuï pel Consell de Ministres.

Sovint, la noció de conflicte d'interessos se cenyeix exclusivament als càrrecs públics per la seva capacitat més gran d'influència en les decisions públiques. No obstant això, no es pot desconèixer que els empleats públics també hi intervenen i que, a més, també es troben sotmesos als principis d'integritat i imparcialitat.

Els empleats públics són tots aquells que exerceixen funcions retribuïdes a les administracions públiques al servei dels interessos generals —funcionaris de carrera, funcionaris interins, personal laboral (fix, indefinit o temporal i personal eventual¹).

⁽¹⁾Art. 8, Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic.

Els conflictes d'interessos en els alts cossos de funcionaris de l'Estat

Els conflictes d'interessos afecten particularment a determinats funcionaris que pertanyen a alts cossos.

Segons la notícia apareguda a *El País* el 23 de maig de 2014, dels 657 advocats de l'Estat amb plaça, el 38% estava en excedència voluntària, generalment en grans bufets, consells d'administració d'empreses de l'IBEX o consultores.

Aquesta situació porta en ocasions a la paradoxa que acabin pledejant contra l'Estat, com es relatava en el mateix diari a la notícia apareguda el 5 de juliol del 2015.

A més dels càrrecs i empleats públics hi ha altres subjectes que per la seva proximitat a aquestes persones poden exercir-hi una influència que generi un conflicte d'interessos. Per exemple, poden exercir una influència en els càrrecs i empleats públics que pot portar al sorgiment d'un conflicte d'interessos: els familiars, les persones amb les quals es tingui alguna qüestió litigiosa pendent, amistat íntima o enemistat manifesta; o les persones jurídiques o entitats amb les quals el càrrec o empleat públic o els seus familiars hagin tingut relació laboral o professional (art. 11.2, LEAC).

La LEAC (art. 11.2) inclou entre els interessos personals als quals pugui afectar la decisió els següents:

- els interessos propis;
- els interessos familiars, dins dels quals s'inclouen els del cònjuge o persona amb qui convisqui en anàloga relació d'afectivitat i parents dins del quart grau de consanguinitat o segon grau d'afinitat;

- els de les persones amb qui tinguin una qüestió litigiosa pendent;
- els de les persones amb qui tinguin amistat íntima o enemistat manifesta;
- els de persones jurídiques o entitats privades a les quals l'alt càrrec hagi estat vinculat per una relació laboral o professional de qualsevol tipus en els dos anys anteriors al nomenament;
- els de persones jurídiques o entitats privades a les quals els familiars estiguin vinculats per una relació laboral o professional de qualsevol tipus, sempre que aquesta impliqui l'exercici de funcions de direcció, assessorament o administració.

En canvi, no s'inclouen entre els interessos personals els vinculats al cercle polític o associatiu del càrrec o empleat públic. En aquesta direcció, el Codi de conducta del Consell d'Europa (art. 13.2) defineix l'interès privat més enllà dels interessos de la família, parents propers, amics, així com també, persones o organitzacions amb els quals el càrrec o empleat públic hagi tingut negocis o relacions polítiques.

2) L'interès privat en els assumptes públics

En un conflicte d'interessos conviuen interessos públics i privats en una activitat, matèria o assumpte determinats.

Els interessos privats poden ser de naturalesa molt diversa: econòmics (per exemple, la propietat d'accions, la participació en consells d'administració, la realització d'inversions o l'adjudicació de contractes públics), personals (per exemple, regals o invitacions a esdeveniments) o professionals (per exemple, la incorporació a empreses després del cessament de les responsabilitats del càrrec). A més, poden ser interessos presents, però també futurs (per exemple, l'acord per ser contractat quan es produeixi el cessament d'un càrrec).

3) La col·lisió entre l'interès privat i l'interès públic

En els conflictes d'interessos xoquen interessos públics i privats de manera que suposen un benefici o un perjudici.

La LEAC concreta aquesta col·lisió en el fet que una decisió pugui suposar un benefici o un perjudici a un interès privat de l'alt càrrec. D'aquesta manera, restringeix l'abast de la noció de conflicte d'interessos a qualsevol altra situació en què es pugui trobar l'alt càrrec en l'exercici de les seves funcions públiques.

Seguint la LEAC, perquè hi hagi un conflicte d'interessos cal que la decisió que vagi a adoptar l'alt càrrec pugui afectar un interès privat o es vegi influït per ell.

No cal que la manifestació de la col·lisió entre els interessos privats i l'interès general sigui real. La concurrència entre ells pot ser també aparent o potencial.

En efecte, també pot tenir lloc un conflicte d'interessos quan sembla que l'interès privat d'un empleat públic pot influir de manera inadequada en l'exercici de les seves obligacions públiques, encara que no sigui el cas. Des del punt de vista de la confiança pública, el conflicte d'interessos aparent pot ser tan perjudicial com el conflicte d'interessos real. No obstant això, aquests no són reconeguts expressament en la LEAC en regular els mecanismes de prevenció.

Així mateix, poden existir situacions de conflicte potencial d'interessos, que sorgeix quan el càrrec o empleat públic té un interès privat que pot generar un conflicte d'interessos en el futur si assumeix noves responsabilitats públiques que puguin entrar en conflicte amb ells (per exemple, per ser nomenat per a un nou càrrec o haver assumit noves responsabilitats). Per a això, el procediment de nomenament i, en particular, l'anàlisi d'idoneïtat que preveu la LEAC pot ser un mecanisme útil per detectar conflictes d'interessos potencials. Així mateix, l'obligació de publicar el *currículum vitae* dels alts càrrecs després del seu nomenament al portal de transparència pot facilitar el control social de conflictes d'interessos potencials.

4) L'impacte en el deure d'exercir de manera imparcial i objectiva les funcions públiques

El conflicte d'interessos suposa una influència indeguda d'interessos privats en l'interès general que afecta el deure d'exercir de manera imparcial i objectiva les funcions públiques.

En referència a això, s'han de portar a col·lació els principis de bon govern previstos, entre altres, en la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. En particular, el respecte del principi d'imparcialitat, de manera que mantinguin un criteri independent i aliè a tot interès particular i l'abstenció d'intervenir en els assumptes en què concorri alguna causa que pugui afectar-ne l'objectivitat (així mateix, el que preveu l'art. 103, CE).

2.2. L'impuls internacional a la prevenció dels conflictes d'interessos

La prevenció dels conflictes d'interessos ha anat de la mà de l'impuls que han fet en els últims anys diverses institucions i organismes internacionals amb la finalitat de fomentar la integritat pública.

2.2.1. L'impuls de la prevenció dels conflictes d'interessos des de l'Organització de les Nacions Unides

El 1996, l'Organització de les Nacions Unides va elaborar el Codi internacional de conducta per als titulars de càrrecs públics². Aquest Codi estableix que «els titulars de càrrecs públics vetllaran per exercir les seves obligacions i funcions (...) amb integritat». Així mateix, disposa que

«els titulars de càrrecs públics no utilitzaran la seva autoritat oficial per afavorir indegudament interessos personals o econòmics propis o de les seves famílies. No intervindran en cap operació, no ocuparan cap càrrec o funció ni tindran cap interès econòmic, comercial o semblant que sigui incompatible amb el seu càrrec, funcions o obligacions o amb l'exercici d'aquestes».

Per evitar els conflictes d'interessos, el Codi internacional proposa que els titulars de càrrecs públics declarin els seus interessos econòmics, comercials o financers o les seves activitats amb ànim de lucre que puguin plantejar un possible conflicte d'interessos. A més, prohibeix que els titulars de càrrecs públics sol·licitin o rebin, directament o indirectament, regals o altres favors que puguin influir en l'exercici de les seves funcions, el compliment dels seus deures o el seu bon criteri. Finalment, entre altres mesures, recorda que l'activitat política o d'una altra índole que realitzin els titulars de càrrecs públics fora de l'àmbit del seu càrrec no ha de minvar la confiança pública en l'exercici imparcial de les seves funcions i obligacions.

Posteriorment, des de les Nacions Unides també s'ha adoptat un altre instrument que pretén impulsar l'adopció pels estats de mesures específiques orientades a prevenir l'existència de conflictes d'interessos. En particular, la Convenció contra la Corrupció de 2003³ proposa en el seu capítol segon diferents mesures orientades a enfortir la transparència, prevenir els conflictes d'interessos i lluitar contra la corrupció, entre les quals destaquen les següents:

- Establir i fomentar pràctiques eficaces encaminades a prevenir els conflictes d'interessos i la corrupció.
- Avaluar periòdicament els instruments jurídics i les mesures administratives pertinents a fi de determinar si són adequats per combatre la corrupció.
- Garantir l'existència d'òrgans o organismes encarregats de prevenir la corrupció amb mesures com ara l'aplicació de polítiques i, quan sigui procedent, la supervisió i la coordinació de la posada en pràctica d'aquestes po-

⁽²⁾Resolució de l'Assemblea General de les Nacions Unides 51/59, de 12 de desembre de 1996.

⁽³⁾La Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció va ser ratificada per Espanya el 2006 (BOE de 19 de juliol de 2006).

lítiques, així com l'augment i la difusió dels coneixements en matèria de prevenció de la corrupció.

- Promoure programes de formació i capacitació que permetin als càrrecs públics complir els requisits d'acompliment correcte, honorable i degut de les seves funcions i els proporcionin capacitació especialitzada i apropiada perquè siguin més conscients dels riscos de corrupció inherents a l'exercici de les seves funcions.
- Adoptar codis o normes de conducta en les esferes pertinents que perseguixin promoure, entre altres coses, la integritat, l'honestedat i la responsabilitat entre els funcionaris públics.
- Establir mesures i sistemes per facilitar que els funcionaris públics denunciïn qualsevol acte de corrupció a les autoritats competents quan en tinguin coneixement en l'exercici de les seves funcions.
- Establir mesures i sistemes per exigir als funcionaris públics que facin declaracions a les autoritats competents en relació, entre altres coses, amb les seves activitats externes i amb llocs de treball, inversions, actius i regals o beneficis importants que puguin donar lloc a un conflicte d'interessos respecte de les seves atribucions com a funcionaris públics.
- Adoptar mesures disciplinàries o d'una altra índole contra tot funcionari públic que transgredeixi els codis o normes de conducta.

2.2.2. L'impuls de la prevenció dels conflictes d'interessos des de l'OCDE

L'OCDE ha desenvolupat un treball ingent amb relació a la prevenció dels conflictes d'interessos adoptant diferents resolucions i elaborant altres instruments, amb l'objectiu d'oferir als seus estats membres mecanismes idonis per prevenir-los i fer-los front.

El 2003, l'OCDE va adoptar la *Guia per gestionar els conflictes d'interès en el servei públic* amb la finalitat d'ajudar els estats a desenvolupar una política relativa als conflictes d'interessos⁴.

La Guia parteix de la constatació de la importància de gestionar adequadament les situacions que poden donar lloc a un conflicte d'interessos.

«Una política moderna relativa als conflictes d'interès ha de perseguir aconseguir l'equilibri, identificant els riscos per a la integritat de les organitzacions públiques i dels seus empleats, prohibint formes inacceptables de conflicte, gestionant apropiadament les situacions de conflicte, fent conscients tant a les entitats públiques com als empleats públics de la incidència dels conflictes, assegurant que s'estableixen procediments efectius per a la identificació, la revelació, la gestió i la promoció de la resolució apropiada de situacions en què hi hagi conflicte d'interessos».

OCDE (2003, pàg. 3)

La Guia persegueix assistir els estats membres en el procés d'adopció d'instruments per fer front als conflictes d'interessos, i ho fa ajudant a definir una política relativa als conflictes d'interessos eficaç i a dissenyar un marc de referència per revisar les solucions existents i modernitzar els mecanismes en

⁽⁴⁾Recomanació del Consell de l'OCDE sobre la *Guia per gestionar els conflictes d'interès en el servei públic* de 28 de maig de 2003 [C(2003)107].

Valor de les guies

La mateixa OCDE (2007b) ha destacat posteriorment el valor que tenen les guies com a «instrument internacional més complet per ajudar els governs i les institucions públiques a revisar i modernitzar la seva política en aquesta dimensió crítica de la bona governança pública».

vigor. Així mateix, la Guia reconeix la necessitat d'enfortir els marcs institucionals, de difondre les pràctiques internacionals i d'impulsar un lideratge polític efectiu, un marc jurídic fort i una premsa independent (Asian Development Bank i OCDE, 2007, XVIII).

La Guia proposa diversos principis que s'han d'incloure en una política relativa als conflictes d'interès per promoure la integritat en el desenvolupament de les tasques públiques, com ara el servei a l'interès públic, el suport a la transparència i la vigilància, la responsabilitat i l'exemple personal i la generació d'una cultura organitzativa que sigui intolerant amb els conflictes d'interès.

Així mateix, la Guia identifica els elements que s'han d'incloure en una política de lluita contra els conflictes d'interès que ha de permetre una identificació adequada de les situacions que poden donar lloc a conflictes d'interès, a partir d'una descripció real de les circumstàncies i relacions que s'han d'incloure sota aquesta noció, l'establiment d'estratègies organitzatives i pràctiques que ajudin a aquesta identificació, la definició dels procediments necessaris per escometre aquesta identificació, així com l'establiment de regles clares sobre allò que s'espera que facin els afectats en el cas que sorgeixi o s'identifiqui un conflicte d'interessos. A més, destaca la importància de definir els procediments adequats per actuar en el cas que efectivament hi hagi un conflicte d'interessos, així com les mesures que s'hagin d'adoptar. Finalment, la Guia apunta l'oportunitat d'avançar en la cooperació amb la societat per implementar aquestes polítiques (OCDE, 2003, pàg. 7-14).

L'OCDE (2005b) ha fet un seguiment de l'impacte de la Guia en els diversos estats. També ha elaborat un Manual d'eines per facilitar l'aplicació de les polítiques de conflictes d'interès.

Les propostes de l'OCDE han tingut un ampli abast i han influït clarament en les normes que els estats membres d'aquesta organització han anat adoptant.

Manual d'eines

El Manual d'eines facilita un conjunt de pràctiques útils per als gestors i directius per posar en pràctica una política de prevenció dels conflictes d'interessos (OCDE, 2005a).

2.2.3. L'impuls de la prevenció dels conflictes d'interès des del Consell d'Europa

L'aproximació del Consell d'Europa a la prevenció dels conflictes d'interessos i la lluita contra la corrupció és multidisciplinària i consisteix en tres elements interrelacionats, com són: fixar normes i estàndards europeus, monitoritzar el compliment d'aquests estàndards i crear capacitats mitjançant programes de cooperació tècnica.

Grup d'Estats contra la Corrupció (GRECO)

A més dels mecanismes als quals es fa referència en el text, el maig de 1998, el Comitè de Ministres del Consell d'Europa va autoritzar la creació del Grup d'Estats contra la Corrupció (GRECO). Espanya forma part del GRECO des de la seva creació el maig de 1999 i en l'actualitat en formen part 49 estats.

La situació d'Espanya en la lluita contra la corrupció ha estat objecte d'avaluació en els últims anys amb relació a aspectes com la prevenció de la corrupció entre els parlamentaris, jutges i fiscals, el finançament dels partits polítics, els conflictes d'interessos en la Administració pública o la independència i els recursos dels organismes de control (<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/spain>).

En aquesta direcció, el Comitè de Ministres del Consell d'Europa va adoptar la Recomanació R(2000) 10 sobre codis de conducta dels empleats públics. La Recomanació incorpora un model de codi de conducta en el qual es concreten els estàndards d'integritat i de conducta que han de seguir els empleats públics, s'ajuda a aconseguir aquests estàndards i a informar els ciutadans de la conducta prevista que s'espera dels empleats públics. El model defineix diferents principis generals que han d'inspirar la conducta dels empleats públics, entre els quals es troben: evitar el conflicte d'interessos, la integritat, la imparcialitat, l'eficàcia en el servei públic o, si escau, la responsabilitat.

El model de codi de conducta parteix de la idea que és responsabilitat personal de l'empleat públic fer front als possibles conflictes d'interessos. Per a això, tot empleat públic ha d'estar al corrent davant de qualsevol conflicte d'interessos actual o potencial, adoptar les mesures necessàries per evitar aquest conflicte, informar al seu responsable sobre aquesta situació, tan aviat com es tingui coneixement, i complir les decisions que respecte d'això es prenguin per evitar el conflicte d'interessos.

Per facilitar la identificació i la gestió dels possibles conflictes d'interessos, el model de codi de conducta proposa l'impuls de diferents mecanismes com l'obligació de declarar determinats interessos, l'adopció d'un règim d'incompatibilitats i d'activitats compatibles, la prohibició de rebre regals o altres beneficis o l'adopció de mecanismes de reacció davant ofertes inadequades, per evitar la influència d'altres persones o influir o treure partit de la posició ocupada per un empleat públic davant d'altres persones.

En el marc del Consell d'Europa també s'ha impulsat el Codi europeu de conducta per a la integritat política dels representants locals electes aprovat pel Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa que promou l'adopció de codis de conducta per als representants locals. El Codi europeu de conducta preveu la prohibició del favoritisme, la prohibició d'exercir l'autoritat en benefici propi, els conflictes d'interessos, el límit a l'exercici concurrent d'un o més càrrecs, l'exercici de facultats discrecionals i la prohibició de corrupció. El Codi també es refereix a algunes conductes vinculades a l'abandonament del càrrec.

Així mateix, s'ha adoptat la Declaració sobre la participació democràtica i l'ètica pública en l'àmbit local i regional que va ser aprovada per la Conferència de Ministres Europeus responsables d'entitats locals i regionals el 2007 (Declaració de València).

Referència bibliogràfica

Com observa Villoria «aquest Codi permet fixar unes regles bàsiques d'actuació ètica per als electes que, si es respectessin, facilitarien enormement la prevenció de la corrupció i la lluita contra aquesta» (Villoria Mendieta, 2008, pàg. 5).

2.3. La regulació dels mecanismes per fer front als conflictes d'interessos

Les diferents normes que s'han impulsat amb relació als conflictes d'interessos disposen de diversos mecanismes per identificar-los i gestionar-los adequadament.

2.3.1. Evolució de la regulació de la prevenció dels conflictes d'interessos

A Espanya, la prevenció dels conflictes d'interessos no s'ha abordat mitjançant una regulació pròpia orientada a prevenir aquesta qüestió fins aquest segle.

Anteriorment, la prevenció dels conflictes d'interessos s'havia canalitzat parcialment mitjançant la normativa sobre incompatibilitats.

L'evolució de la normativa sobre incompatibilitats

Fins a l'aprovació de la Llei de conflictes d'interessos, la regulació dels conflictes d'interessos es va abordar en la Llei 25/1983, de 26 de desembre i, posteriorment, en la Llei 12/1995, de 11 de maig, d'incompatibilitats dels membres del Govern de la Nació i dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat amb les quals es va desenvolupar el que preveu l'art. 98.4, CE.

La Llei 12/1995 regulava el règim d'incompatibilitat d'activitats i control d'interessos aplicable als membres del Govern de la Nació, als secretaris d'Estat i a la resta dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat i de les entitats de Dret públic vinculades o dependents d'aquella (art. 1, Llei 12/1995).

Posteriorment, el 2005, es va adoptar el Codi de bon govern dels membres del Govern (Ordre APU/16/2005) i dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat, amb la finalitat d'ampliar el compromís dels alts càrrecs en l'exercici de les seves funcions més enllà del que preveuen les lleis i concretant les directrius adoptades per l'OCDE. El Codi de bon govern va reconèixer diversos principis bàsics entre els quals destacaven els d'objectivitat, integritat, neutralitat, responsabilitat, credibilitat, imparcialitat, confidencialitat, dedicació al servei públic, transparència, exemplaritat, austeritat, accessibilitat, eficàcia, honradesa i promoció de l'entorn cultural i mediambiental i de la igualtat entre homes i dones (apartat primer). Així mateix, s'inclouien diferents principis ètics (apartat segon).

El Codi de bon govern va tenir un ampli reconeixement tant a nivell estatal com internacional. No obstant això, també va tenir importants limitacions, entre les quals destaca l'absència de mecanismes específics per garantir-ne el compliment. En aquesta direcció, el Codi de bon govern únicament establia l'obligació que anualment el Consell de Ministres donés a conèixer un informe sobre els incompliments eventuais dels principis ètics i de conducta.

La Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat va establir les obligacions que incumbien als membres del Govern i als alts càrrecs de la Administració general de l'Estat per prevenir situacions que poguessin originar conflictes d'interessos.

Referència bibliogràfica

Vegeu, des del punt de vista històric: Álvarez Gendín Blanco, 1962; Fernández Pastana, 1983; y Martínez Jiménez, 1982.

Llei 12/1995

Llei 12/1995, d'11 de maig, d'incompatibilitats dels membres del Govern de la Nació i dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat. Prèviament, la Llei 25/1983, de 26 de desembre, modificada per la Llei 9/1991, de 22 de març.

Ordre APU/16/2005

Ordre APU/16/2005, de 3 de març, per la qual es disposa la publicació de l'Acord del Consell de Ministres de 18 de febrer del 2005.

Com es recollia en el seu preàmbul, no es tractava d'una mera reproducció de les normes d'incompatibilitats, sinó que, a partir d'aquest, es pretenia introduir noves cauteles i exigències que evitessin l'existència de conflictes d'interessos i, d'aquesta manera, que es garantís l'objectivitat, la imparcialitat i la independència en l'actuació dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat.

A més de regular el règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat, la Llei 5/2006 va regular altres mecanismes per a la prevenció dels conflictes d'interessos, com les limitacions patrimonials en participacions societàries, el deure d'inhibició i d'abstenció, les limitacions a l'exercici d'activitats privades amb posterioritat al cessament i les declaracions d'activitats i de béns i drets. També va preveure un règim sancionador per fer front a l'incompliment del que disposa. A més va crear l'Oficina de Conflictes d'Interessos, dotada d'autonomia funcional, encarregada de gestionar el règim d'incompatibilitats i els registres d'activitats i de béns i drets patrimonials.

L'aprovació de la Llei 5/2006, va suposar una millora clara de la prevenció dels conflictes d'interessos en l'Administració general de l'Estat i en la definició dels principis ètics que havien de guiar l'actuació dels alts càrrecs. No obstant això, a la pràctica la Llei 5/2006 no va aconseguir totes les finalitats previstes.

Des de la perspectiva dels empleats públics, la prevenció dels conflictes d'interessos s'ha canalitzat principalment per mitjà de les normes d'incompatibilitats, així com en la regulació del deure d'abstenció en les normes de procediment administratiu.

2.3.2. La regulació actual dels mecanismes de prevenció dels conflictes d'interessos

En l'actualitat, els mecanismes per a la prevenció dels conflictes d'interessos en l'Administració general de l'Estat es troben regulats en la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec a l'Administració general de l'Estat.

Aquesta norma es va adoptar en el marc del Pla de regeneració democràtica presentat el setembre de 2013 que, entre altres mesures, preveia la necessitat de codificar les obligacions i els drets dels càrrecs públics, donar més publicitat de les declaracions de béns i drets patrimonials i reforçar l'Oficina de Conflictes d'Interessos.

Referència bibliogràfica

Vegeu una valoració de la Llei 5/2006 a Villoria Mendieta, 2007 (pàg. 190).

Llei 53/1984

Vegeu, sobre això, la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques; i els, avui derogats, art. 28 i 29 de la Llei 30/1992, de 30 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

La Llei 3/2015 defineix el règim jurídic aplicable als qui exerceixen un alt càrrec a l'Administració general de l'Estat amb l'objectiu de garantir que l'exercici d'aquesta responsabilitat es realitzi amb la major transparència, legalitat i en absència de conflictes d'interessos (preàmbul i art. 1, LEAC).

Àmbit d'aplicació

La Llei 3/2015 considera com a alts càrrecs i, per tant, destinataris de les mesures de prevenció dels conflictes d'interessos, els subjectes següents (art. 1.2.):

- a) Els membres del Govern i els secretaris d'Estat.
- b) Els subsecretaris i assimilats, els secretaris generals, els delegats del Govern a les comunitats autònomes i a Ceuta i Melilla, els delegats del Govern en entitats de dret públic i els caps de missió diplomàtica permanent, així com els caps de representació permanent davant organitzacions internacionals.
- c) Els secretaris generals tècnics, directors generals de l'Administració general de l'Estat i assimilats.
- d) Els presidents, els vicepresidents, els directors generals, els directors executius i assimilats en entitats del sector públic estatal —administratiu, fundacional o empresarial—, vinculats o dependents de l'Administració general de l'Estat que tinguin la condició de màxims responsables i el nomenament s'efectuï per decisió del Consell de Ministres o pels seus propis òrgans de govern i, en tot cas, els presidents i directors amb rang de director general de les entitats gestores i serveis comuns de la Seguretat Social; els presidents i directors de les agències estatals, els presidents i directors de les autoritats portuàries i el president i el secretari general del Consell Econòmic i Social.
- e) El president, el vicepresident i la resta dels membres del Consell de la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència, el president del Consell de Transparència i Bon Govern, el president de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal, el president, vicepresident i els vocals del Consell de la Comissió Nacional del Mercat de Valors, el president, els consellers i el secretari general del Consell de Seguretat Nuclear, així com el president i els membres dels òrgans rectors de qualsevol altre organisme regulador o de supervisió.
- f) Els directors, directors executius, secretaris generals, o equivalents, dels organismes reguladors i de supervisió.
- g) Els titulars de qualsevol altre lloc de treball en el sector públic estatal, sigui quina sigui la seva denominació, el nomenament dels quals s'efectuï pel Consell de Ministres, amb excepció d'aquells que tinguin la consideració de subdirectors generals i assimilats.

La Llei 3/2015 defineix un sistema d'alerta primerenca per a la detecció dels conflictes d'interessos, la qual cosa es presenta com una «novetat important». No obstant això, com es posarà de manifest posteriorment, més enllà d'aquesta declaració i d'alguns canvis menors, la Llei 3/2015 no suposa una evolució significativa en els mecanismes de prevenció dels conflictes d'interessos respecte a allò que preveu la Llei 5/2006.

Pel que fa als empleats públics, l'Estatut bàsic de la funció pública incorpora el Codi de conducta, que preveu que els empleats públics han de desenvolupar amb diligència les tasques que tinguin assignades d'acord amb els principis d'objectivitat i transparència (art. 1, RDL 5/2015). També es refereix als princi-

Referència bibliogràfica

Vegeu una anàlisi crítica de la Llei 3/2015 a Cerrillo i Martínez, 2017.

pis d'integritat, neutralitat, imparcialitat, austeritat, confidencialitat o igualtat entre dones i homes. Així mateix, el Codi de conducta dels empleats públics recull dotze principis ètics i onze principis de conducta, als quals farem referència posteriorment, encara que no es preveu en sentit estricte el conflicte d'interessos. Així mateix, la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic regula el règim d'abstenció de les autoritats i el personal al servei de les administracions (art. 23 i 24, Llei 40/2015).

2.3.3. La prevenció dels conflictes d'interessos en la legislació autonòmica i local

Les comunitats autònomes també han aprovat normes que inclouen mecanismes per a la prevenció dels conflictes d'interessos.

Una anàlisi de les diferents normes adoptades mostra que en l'àmbit autonòmic la prevenció dels conflictes d'interessos s'ha regulat o bé mitjançant les normes sobre incompatibilitats dels alts càrrecs del govern i de l'Administració autonòmica, o bé mitjançant normes específiques sobre els conflictes d'interessos.

La regulació de les incompatibilitats dels alts càrrecs del govern i de l'Administració autonòmica s'ha dut a terme, en alguns casos, en normes específiques sobre aquestes i, en altres, en les normes reguladores del govern i l'Administració autonòmica.

En un primer moment, diverses comunitats autònomes⁵ van regular els conflictes d'interessos com a complement a la seva normativa sobre els òrgans de govern o sobre la funció pública.

⁽⁵⁾ Astúries, Canàries, Castella - la Manxa, Castella i Lleó, Extremadura, Galícia, Comunitat de Madrid i Navarra.

Més endavant, altres comunitats autònomes, en veure les limitacions que el règim anterior havia suposat, van abordar de nou la regulació del règim d'incompatibilitats. En aquesta línia, es pot portar a col·lació, per exemple, la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat de Catalunya. Aquesta norma inclou, entre els seus principis generals, els de dedicació absoluta, retribució única, lleialtat, abstenció i inhibició i prohibició d'intervenir en activitats privades després del cessament. Així mateix, defineix les activitats compatibles. També determina les declaracions d'activitats, patrimoni i interessos que hauran de realitzar els alts càrrecs que s'han d'inscriure en els registres d'activitats i interessos, que seran de caràcter públic i estaran a càrrec de la Inspecció General de Serveis de Personal⁶.

⁽⁶⁾ Vegeu el decret 261/1992, de 24 de novembre, pel qual es creen els registres d'alts càrrecs al servei de la Generalitat.

Llei 13/2005 de la Generalitat de Catalunya

Aquesta norma complementa les disposicions incloses en la Llei 21/1987, de 26 de novembre, que regula el règim d'incompatibilitats del personal al servei de l'Administració de la Generalitat i la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, l'art. 22 de la qual remet a la Llei 13/2005, de 27 de desembre.

Un altre exemple, que en termes generals comparteix l'aproximació i els continguts de la norma catalana, el trobem en la Llei 3/2005, de 8 d'abril, d'incompatibilitats d'alts càrrecs de l'Administració de la Junta d'Andalusia i de declaració d'activitats, béns i interessos d'alts càrrecs i altres càrrecs públics.

Amb ella, es pretén donar resposta a les demandes socials respecte a una transparència més gran en l'activitat pública i concretar el règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs i càrrecs públics de la Junta d'Andalusia, per tal de reforçar-ne la independència, imparcialitat i dedicació exclusiva als assumptes públics.

Posteriorment, altres comunitats autònomes han regulat específicament els conflictes d'interessos, cosa que ha suposat un avanç significatiu respecte del plantejament, més o menys limitat, que es derivava de la regulació dels mateixos a partir de la normativa sobre el règim d'incompatibilitats dels càrrecs públics. En efecte, des de 2008 algunes comunitats autònomes han fet un pas endavant en la regulació dels conflictes d'interessos adoptant una normativa que de manera integral preveu diferents instruments per evitar i fer front als conflictes d'interessos en la línia de les propostes desenvolupades a nivell internacional.

Així, d'una banda, podem referir-nos a la Llei 1/2008, de 2 de juliol, reguladora dels conflictes d'interessos dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració de Cantàbria que parteix de la constatació que

«l'experiència adquirida posa de manifest la necessitat d'adoptar mesures contra els conflictes d'interessos en l'exercici de càrrecs públics que vagin més enllà del simple establiment d'un règim d'incompatibilitats»,

de manera que la norma concreta un «enfocament integral del conflicte d'interessos». Per a això, la llei càntabra (art. 2, Llei 1/2008, de 2 de juliol) parteix de la noció de conflictes d'interessos següent, que existeix

«quan els alts càrrecs intervenen en decisions relacionades amb assumptes en què conflueixen interessos del seu lloc públic amb interessos privats propis o de familiars en els termes previstos en la present Llei, o interessos compartits amb terceres persones».

Tenint en compte aquesta definició i l'anterior, la llei càntabra duu a terme una regulació exhaustiva i detallada de les mesures per a la prevenció dels conflictes d'interessos (control de nomenaments, règim d'incompatibilitats i activitats compatibles dels alts càrrecs, règim d'activitats una vegada abandonat el càrrec públic), les mesures de transparència (declaracions d'activitats, interessos, béns i drets patrimonials i els registres corresponents), els mecanismes de control (Inspecció General de Serveis) i els principis d'actuació dels alts càrrecs que es desenvolupen en un codi de bon govern. Finalment, preveu un règim sancionador.

D'altra banda, també es pot fer referència a la Llei 4/2011, de 31 de març, de bona administració i govern de les Illes Balears. Aquesta norma (art. 34) defineix el conflicte d'interessos com aquella situació que es produeix

«quan els membres del Govern i els alts càrrecs intervenen en les decisions relacionades amb assumptes en els quals conflueixen al mateix temps interessos del seu càrrec públic i interessos privats propis, de familiars directes o compartits amb terceres persones».

Llei 1/2008

La Llei 1/2008 preveu altres mesures addicionals de prevenció de conflictes d'interessos, com les relatives a les participacions en societats contractistes del sector públic autònom (art. 17), els obsequis i donacions a alts càrrecs (art. 18), els deures d'inhibició i abstenció (art. 19).

En relació als conflictes d'interessos la llei balear determina l'abast de la dedicació exclusiva al càrrec públic i defineix els deures d'inhibició i d'abstenció.

Així mateix, podem referir-nos a la Llei 4/2013, de 21 de maig, de Govern obert d'Extremadura que preveu que els membres del govern i alts càrrecs de la Junta d'Extremadura s'han d'abstenir de tota activitat privada o interès que pugui suposar un conflicte d'interessos amb les seves responsabilitats públiques. A efectes de la Llei (art. 32), es considera que hi ha un conflicte d'interessos

«quan hagin de decidir en assumptes en què conflueixin interessos públics i interessos privats propis, ja sigui sota una titularitat única o en règim de copropietat, comunitat, societat, consorci o una altra figura de característiques similars, de familiars directes o de persones que tinguin amb ells una relació anàloga a la conjugal».

Finalment, és interessant la Llei 8/2016, de 28 d'octubre, de la Generalitat, d'incompatibilitats i conflictes d'interessos de persones amb càrrecs públics no electes de la Comunitat Valenciana. Aquesta norma parteix de la idea que

«les activitats compatibles amb el càrrec i l'ètica pública no poden quedar a la lliure decisió del concepte moral de la persona amb càrrec públic».

Per això, estableix «una resposta legislativa a com es desenvolupa l'exercici ètic del càrrec públic» regulant diversos mecanismes per a la prevenció dels conflictes d'interessos i creant l'Oficina de Control de Conflictes d'Interessos.

Pel que fa a la legislació local, la LBRL (art. 75) regula la prevenció dels conflictes d'interessos en les entitats locals mitjançant el règim de retribucions i d'incompatibilitats dels membres de les corporacions locals.

Així mateix, la LBRL (art. 75.7) estableix l'obligació de declarar les causes de possible incompatibilitat sobre qualsevol activitat que els proporcionin o pugui proporcionar ingressos econòmics. També preveu que els membres de les corporacions locals formularan declaració dels seus béns patrimonials i de la participació en societats de tot tipus, amb informació de les societats per elles participades i de les liquidacions dels impostos sobre la renda, patrimoni i, si escau, societats.

La declaració sobre les causes de possible incompatibilitat i les activitats que proporcionin o puguin proporcionar ingressos econòmics s'inscriurà en el Registre d'activitats constituït en cada entitat local. La declaració sobre béns i drets patrimonials també s'inscriurà, en aquest cas, en el Registre de béns patrimonials⁷ de cada entitat local (art. 75.7).

⁽⁷⁾Els articles 30-32 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals regula diferents aspectes relatius als registres.

Finalment, la LBRL estableix la prohibició de prestar durant els dos anys següents a la finalització del seu mandat serveis en empreses o societats privades relacionades directament amb les competències del càrrec exercit.

3. Els mecanismes per a la prevenció dels conflictes d'interessos

La prevenció dels conflictes d'interessos es pot dur a terme mitjançant diferents mecanismes que exigeixen dur a terme amb caràcter previ una anàlisi de la possible existència (preàmbul de la Llei 3/2015).

Nota

En les pàgines següents centrarem la nostra atenció en l'anàlisi de la Llei 3/2015.

Els conflictes d'interessos es poden abordar de manera preventiva amb l'objectiu d'evitar que sorgeixin mitjançant la identificació o l'evitació de situacions que puguin donar lloc a la seva aparició o existència. També s'hi pot fer front de manera reactiva donant una resposta davant els conflictes d'interessos que hagin sorgit.

En aquesta direcció, la legislació vigent preveu mecanismes que persegueixen prevenir l'existència de conflictes d'interessos. En particular, la legislació vigent disposa diferents obligacions d'informació que busquen detectar la possible existència d'un conflicte d'interessos. Així mateix, estableix diferents prohibicions per desenvolupar determinades activitats per part dels càrrecs o empleats públics que puguin generar un conflicte d'interessos. També reconeix, encara que amb menys detall, altres mecanismes que, amb caràcter complementari als anteriors, tracten de prevenir els conflictes d'interessos mitjançant la formació, la informació o l'assessorament als càrrecs públics.

Nota

En aquestes pàgines, l'atenció se centra en la regulació relativa a l'Administració general de l'Estat prevista a la LE-AC. Pel que fa als mecanismes de prevenció dels conflictes d'interessos en l'Administració autonòmica i local, vegeu una anàlisi general a Cerrillo i Martínez, 2014.

Així mateix, la legislació també disposa alguns mecanismes per reaccionar davant els conflictes d'interessos que sorgeixin, com la nul·litat de les decisions que s'hagin adoptat o la sanció dels subjectes sotmesos a un conflicte d'interessos.

Tot i la diversitat de mecanismes per a la prevenció dels conflictes d'interessos, no es poden desconèixer les limitacions que tenen per aconseguir aquesta finalitat. Sobre això, resulta d'interès tenir present que

«les institucions i els seus representants perceben les eines de gestió dels conflictes d'interès com a meres obligacions formals que s'han de complir en comptes de veritables instruments per assegurar la imparcialitat i l'objectivitat dels seus servidors públics».

Oficina Antifrau de Catalunya (2016, pàg. 153)

3.1. El deure d'informació sobre determinades activitats, béns o situacions

El deure d'informació persegueix identificar i conèixer la possible existència d'un conflicte d'interessos per mitjà de la declaració d'informació relativa als ingressos, activitats, patrimoni o interessos per part d'un càrrec públic.

El deure d'informació constitueix un dels mecanismes principals de prevenció dels conflictes d'interessos i s'ha anat estenent entre la majoria de legislacions que han regulat mecanismes per prevenir els conflictes d'interessos.

En la majoria de les regulacions, es disposen dos deures d'informació diferenciats: un de relatiu a les activitats desenvolupades i un altre relatiu al patrimoni, béns i drets. No obstant això, en algun cas es disposa una única obligació d'informar sobre activitats, béns i patrimoni davant d'un únic registre.

El cas de la Comunitat Valenciana

A la Comunitat Valenciana es preveu la creació d'un Registre de control de conflictes d'interessos que inclourà les dades sobre activitats, béns i patrimoni de les persones que exerceixen un càrrec públic.

3.1.1. El deure d'informació sobre les activitats desenvolupades

Els alts càrrecs han de declarar aquelles activitats que hagin realitzat amb anterioritat a la presa de possessió del càrrec o les que duguin a terme una vegada que hagin cessat en l'exercici d'aquest.

Aquestes activitats s'han de declarar en el termini de tres mesos davant el Registre electrònic d'activitats d'alts càrrecs a càrrec de l'Oficina de Conflictes d'Interessos presentant un certificat de les dues últimes declaracions anuals presentades de l'impost sobre la renda de les persones físiques (art. 16.1 i 16.2, LEAC). El Registre electrònic d'activitats és públic (art. 21, LEAC).

Per poder comprovar la veracitat de les dades aportades, l'Oficina de Conflictes d'Interessos pot sol·licitar informació al Registre Mercantil, al Registre de Fundacions i a les entitats gestores de la Seguretat Social. També pot obtenir informació directament de l'Agència Estatal de l'Administració Tributària sempre que així ho hagi autoritzat l'alt càrrec.

3.1.2. El deure d'informació sobre béns i drets

Els alts càrrecs també han d'informar del seu patrimoni.

Per a això, han de facilitar al Registre electrònic de béns i drets patrimonials d'alts càrrecs el certificat de la seva última declaració anual presentada de l'impost sobre el patrimoni, si tenen obligació de presentar-la, o d'un formulari emplenat equivalent que elaborarà l'Oficina de Conflictes d'Interessos en

col·laboració amb l'Agència Estatal de l'Administració Tributària. Els alts càrrecs també han d'aportar una còpia de la declaració anual de la declaració corresponent de l'impost sobre la renda de les persones físiques des de l'inici fins al cessament del càrrec, que han d'acompanyar d'un certificat de l'AEAT d'estar al corrent de les obligacions tributàries (art. 17.2 i 17.3, LEAC). La presentació s'ha de dur a terme en el termini de tres mesos des de la presa de possessió i cessament de l'alt càrrec (art. 17.1, LEAC).

A diferència del Registre electrònic d'activitats d'alts càrrecs, el Registre de béns i drets patrimonials té caràcter reservat (art. 21.3, LEAC). Únicament hi tenen accés, a més de l'interessat, el Congrés dels Diputats, el Senat, els òrgans judicials i el Ministeri Fiscal (art. 21.3, LEAC). No obstant això, la Llei 3/2015 preveu que es publicarà al Butlletí Oficial de l'Estat el contingut de les declaracions de béns i drets patrimonials dels alts càrrecs ometent aquelles dades referents a la localització dels béns i salvaguardant la privacitat i seguretat dels seus titulars (art. 21.5, LEAC).

3.2. La prohibició de desenvolupar determinades activitats

La prohibició de desenvolupar determinades activitats busca impedir que l'empleat o càrrec públic pugui arribar a trobar-se en una situació que pugui entrar en conflicte amb la tasca que estigui desenvolupant a l'Administració pública prohibint-li realitzar aquesta activitat.

La legislació tradicionalment estableix diverses obligacions de fer o de no fer determinades activitats en què pot haver-hi risc que hi hagi un conflicte d'interessos. Aquestes prohibicions responen a una presumpció *iuris et de iure* sobre l'existència d'un risc per a l'interès general en el cas que un alt càrrec dugui a terme alguna de les activitats prohibides.

3.2.1. El règim d'incompatibilitats i les seves excepcions

La incompatibilitat és una prohibició de desenvolupar altres activitats diferents a l'activitat pública per part dels càrrecs i empleats públics durant el desenvolupament de les responsabilitats públiques.

Els alts càrrecs han d'exercir les seves funcions amb dedicació exclusiva. D'aquesta manera, amb caràcter general no podran exercir qualsevol altre lloc, càrrec, representació, professió o activitat, siguin de caràcter públic o privat, per compte propi o aliè. Tampoc podran percebre qualsevol altra remuneració amb càrrec als pressupostos de les administracions públiques, o entitats vinculades o dependents d'aquestes, ni qualsevol altra percepció que, directament o indirectament, provingui d'una activitat privada simultània (art. 13, LEAC).

Malgrat aquesta prohibició de caràcter general, la LEAC, com altres lleis sobre conflictes d'interessos, estableix diferents excepcions tant per desenvolupar activitats públiques com privades.

En primer lloc, es preveu que l'exercici de les funcions d'un alt càrrec pot ser compatible amb les activitats públiques següents:

- L'acompliment dels càrrecs que els corresponguin amb caràcter institucional, d'aquells per als quals siguin comissionats pel Govern o dels que foren designats per la seva pròpia condició.
- El desenvolupament de missions temporals de representació davant altres estats o davant organitzacions o conferències internacionals.
- L'exercici de la presidència de les societats anònimes, el capital del qual sigui en la seva totalitat de titularitat, directa o indirecta, de l'Administració general de l'Estat, quan la naturalesa dels fins de la societat tinguin connexió amb les competències legalment atribuïdes a l'alt càrrec, així com la representació de l'Administració general de l'Estat en els òrgans col·legiats, directius o consells d'administració d'organismes o empreses amb capital públic o d'entitats de dret públic. En qualsevol cas, els alts càrrecs no podran pertànyer a més de dos consells d'administració, tret que ho autoritzi el Consell de Ministres. Tampoc podran percebre cap remuneració, amb excepció de les indemnitzacions per despeses de viatge, estades i trasllats que els corresponguin.
- L'acompliment de les activitats ordinàries de recerca, pròpies de l'organisme o institució en què exerceixen les seves funcions, i de producció i creació literària, artística, científica o tècnica i les publicacions derivades d'elles.
- L'acompliment de l'activitat de diputat o senador de les Corts Generals. En aquest cas tampoc podran percebre remuneracions més que en virtut d'un dels dos càrrecs.

En segon lloc, es preveu que l'exercici d'un lloc d'alt càrrec serà també compatible amb les activitats privades següents:

- La mera administració del patrimoni personal o familiar.
- La producció i creació literària, artística, científica o tècnica i les publicacions derivades d'aquestes, així com la col·laboració i l'assistència ocasional i excepcional com a ponent a congressos, seminaris, jornades de treball, conferències o cursos de caràcter professional, sempre que no siguin conseqüència d'una relació d'ocupació o de prestació de serveis o suposin un menyscapse del compliment estricte dels seus deures.
- La participació en entitats culturals o benèfiques que no tinguin ànim de lucre o, en fundacions, sempre que no percebin cap tipus de retribució,

sense perjudici del dret a ser reemborsats de les despeses degudament justificades que l'acompliment de la seva funció els ocasioni.

Aquestes activitats privades es podran realitzar sempre que no es comprometi la imparcialitat o independència de l'alt càrrec en l'exercici de les seves funcions.

Pel que fa als empleats públics, aquests no podran compatibilitzar les seves activitats amb l'exercici *per se* o mitjançant substitució d'un segon lloc de treball, càrrec o activitat en el sector públic ni percebre, excepte en els supòsits previstos en aquesta Llei, més d'una remuneració amb càrrec als pressupostos de les administracions públiques. Tampoc podran dur a terme cap activitat o professió privada que pugui impedir o menyscar el compliment estricte dels seus deures o comprometre'n la imparcialitat o independència⁸.

⁽⁸⁾Vegeu sobre això la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques.

El personal comprès en l'àmbit d'aplicació de la Llei no podrà exercir les activitats següents:

- a) L'exercici d'activitats privades, incloses les de caràcter professional, sigui per compte propi o sota la dependència o al servei d'entitats o particulars, en els assumptes en què estigui intervenint, hagi intervingut en els dos darrers anys o hagi d'intervenir per raó del lloc públic.
- b) La pertinença a consells d'administració o òrgans rectors d'empreses o entitats privades, sempre que la seva activitat estigui directament relacionada amb les que gestioni el departament, organisme o entitat en què presta serveis el personal afectat.
- c) L'acompliment, per si mateix o per persona interposada, de càrrecs de tot ordre en empreses o societats concessionàries, contractistes d'obres, serveis o subministraments, arrendatàries o administradores de monopolis o amb participació o aval del sector públic, sigui quina sigui la configuració jurídica d'aquelles.
- d) La participació superior al 10% en el capital de les empreses o societats a què es refereix el paràgraf anterior.

De totes maneres, la Llei 53/1984, de 26 de desembre, preveu que es podrà autoritzar la compatibilitat d'activitats docents o sanitàries determinades en raó de l'interès públic. A més, el personal podrà compatibilitzar les seves activitats amb l'exercici de càrrecs electius (membre de les assemblees legislatives autonòmiques o de les corporacions locals). També podrà participar en consells d'administració o òrgans de govern d'entitats o empreses públiques o privades.

Així mateix, l'exercici d'activitats professionals, laborals, mercantils o industrials fora de les administracions públiques requerirà el reconeixement previ de compatibilitat en el termini de dos mesos.

La Llei 53/1084 disposa que queden exceptuades del règim d'incompatibilitats les activitats següents:

- a) Les derivades de l'administració del patrimoni personal o familiar.
- b) La direcció de seminaris o el dictat de cursos o conferències en centres oficials destinats a la formació de funcionaris o professorat.
- c) La participació en tribunals qualificadors de proves selectives per a ingrés en les administracions públiques.
- d) La participació del personal docent en exàmens, proves o avaluacions diferents de les que habitualment els corresponguin.
- e) L'exercici del càrrec de president, vocal o membre de juntes rectores de mutualitats o patronats de funcionaris, sempre que no sigui retribuït.
- f) La producció i creació literària, artística, científica i tècnica, així com les publicacions derivades d'elles, sempre que no s'originin com a conseqüència d'una relació d'ocupació o de prestació de serveis.
- g) La participació ocasional en col·loquis i programes en qualsevol mitjà de comunicació social.
- h) La col·laboració i l'assistència ocasional a congressos, seminaris, conferències o cursos de caràcter professional.

L'incompliment del que disposen els articles anteriors serà sancionat conforme al règim disciplinari d'aplicació, sense perjudici de l'executivitat de la incompatibilitat en què s'hagi incorregut.

3.2.2. El deure d'abstenció

Els alts càrrecs estan obligats a no intervenir en un procediment administratiu concret quan la seva participació pugui generar un conflicte d'interessos.

En aquest cas s'han d'abstenir de participar en la decisió afectada pel conflicte d'interessos i comunicar-ho al seu superior immediat, qui ha de resoldre el que sigui procedent.

Quan un alt càrrec es troba en una causa d'abstenció, això comportarà la seva substitució en la tramitació del procediment administratiu en qüestió.

Referent a això s'ha de portar a col·lació el que preveu la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic per concretar les causes d'abstenció previstes, entre les que destaquen les següents (art. 23.1):

- Tenir un interès personal en l'assumpte que es tracti o en un altre en la resolució del qual pugui influir la d'aquest; ser administrador de la societat o entitat interessada.
- Tenir una qüestió litigiosa pendent amb algun interessat.
- Tenir un vincle matrimonial o situació de fet assimilable i un parentiu de consanguinitat dins el quart grau o d'afinitat dins el segon amb qualsevol dels interessats, amb els administradors d'entitats o societats interessades i també amb els assessors, representants legals o mandatari que intervinguin en el procediment.
- Compartir despatx professional o estar associat amb algun dels subjectes recollits en l'apartat anterior per a l'assessorament, la representació o el mandat.
- Tenir amistat íntima o enemistat manifesta amb alguna de les persones esmentades anteriorment.
- Haver intervingut com a perit o com a testimoni en el procediment que es tracti.
- Tenir relació de servei amb persona natural o jurídica interessada directament en l'assumpte.
- Haver prestat en els dos últims anys serveis professionals de qualsevol tipus i en qualsevol circumstància o lloc amb una persona natural o jurídica interessada directament en l'assumpte.

En el cas que es doni un dels supòsits que exigeixi l'abstenció del càrrec o empleat públic i aquest no ho faci, l'interessat en el procediment en qüestió podrà promoure la recusació. La recusació es plantejarà per escrit. Posteriorment, el recusat manifestarà al seu immediat superior si s'hi dona o no la causa al·legada. En cas que sí, el superior acordarà la seva substitució acte seguit; en cas que no, el superior resoldrà en el termini de tres dies (art. 24).

L'actuació d'autoritats i personal al servei de les administracions públiques en les quals concorrin motius d'abstenció no implicarà, necessàriament i en tot cas, la invalidesa dels actes en què hagin intervingut, sempre que la seva intervenció no hagi influït en el contingut.

En qualsevol cas, i al marge de les conseqüències que la manca d'abstenció pugui suposar respecte a l'acte adoptat, l'incompliment del deure d'abstenció pot donar lloc a responsabilitat, essent aquesta situació considerada per la jurisprudència com un indici decisiu per apreciar el delictes de prevaricació.

3.2.3. Les limitacions a l'exercici d'activitats privades amb posterioritat al cessament: la prevenció de les portes giratòries

Amb l'expressió *portes giratòries* es fa referència a aquell conflicte d'interessos que sorgeix quan una persona que treballa en una empresa és nomenada per ocupar un càrrec de responsabilitat en l'Administració pública o quan una persona que ha ocupat un càrrec de responsabilitat és contractada per una empresa.

En aquestes situacions es poden donar favoritismes, abusos de poder, tractaments discriminatoris o falta d'imparcialitat o objectivitat.

Per exemple, els càrrecs públics poden adoptar decisions que beneficiïn una empresa amb la finalitat d'obtenir-hi en el futur una feina. També contactar amb antics companys a l'Administració pública quan hagin cessat de les seves responsabilitats públiques per obtenir un tracte o informació privilegiada. Així mateix, poden utilitzar els contactes o la informació que hagin conegut en el desenvolupament del seu càrrec. Els càrrecs públics que prèviament han treballat en una empresa en el sector en què desenvolupen la seva responsabilitat poden ser més favorables o oberts als interessos d'aquest sector. També poden obtenir contractes adjudicats pels seus antics companys a l'Administració pública.

Referència bibliogràfica

Vegeu una anàlisi dels riscos per a la integritat que poden generar les portes giratòries a Cerrillo i Martínez (2016).

Portes giratòries i grups d'interès

És freqüent que els grups de pressió fitxin com a consellers independents antics alts càrrecs. En efecte, com ha observat Francés, hi ha una estratègia entre els *lobbies*, o grups de pressió, de fitjar com a consellers independents expresidents, exministres o exsecretaris de l'Estat l'actiu dels quals «no és el coneixement de l'empresa o el sector al qual aquesta pertany, sinó el coneixement del procés públic de presa de decisions, així com de les persones adequades en l'esfera pública, i a les quals en un moment donat l'empresa podria voler contactar». Assenyala, així mateix, que «si et nomenen secretari general d'Energia del Ministeri d'Indústria, tens moltes paperetes per acabar treballant en una de les empreses principals del sector uns anys després» (Francés, 2013, núm. 40, pàg. 120).

Segons Claveria i Verge (2015), l'ocupació més freqüent dels antics alts càrrecs en les democràcies avançades és la política (46,5%), seguit d'altres càrrecs a l'Administració pública (27,9%) i, únicament, un 10,2% d'exministres són contractats per empreses o pels seus antics ocupadors (8,1%).

Tot i això, no es pot desconèixer que, el 2012, 48 de 497 llocs en els consells d'administració de les empreses de l'IBEX (9,8%) estaven ocupats per exministres i per exalts (#15MPedia, 2015). Però tampoc es pot obviar que el 70% dels exministres que han desenvolupat aquesta responsabilitat des de 1977 mai no han treballat en el sector privat (Sánchez-Herrero i Manso, 2015).

El trànsit de persones entre l'Administració pública i el sector privat no s'ha de veure en qualsevol cas com a problemàtic. Aquest moviment pot ser útil tant per a l'Administració pública, que pot incorporar el coneixement o la visió pròpia de l'empresa privada, com per a les empreses, que poden millorar les seves relacions amb l'Administració pública.

No obstant això, cal establir alguns criteris per evitar que puguin sorgir conflictes d'interessos. En aquesta direcció, la LEAC persegueix evitar que quan un alt càrrec hagi cessat en la seva responsabilitat pública pugui realitzar una activitat laboral o professional en la qual s'aprofiti dels contactes o la informació recopilada durant l'exercici del seu càrrec. En el cas dels alts càrrecs que pertanyen a organismes reguladors o de supervisió, no podran prestar serveis en entitats privades que hagin estat subjectes a la seva supervisió o regulació durant els dos anys següents al seu cessament.

En particular, la LEAC preveu que els alts càrrecs no podran prestar serveis en entitats privades (o en entitats que pertanyin al mateix grup societari) que hagin resultat afectades per decisions en què hagin participat durant els dos anys següents al seu cessament (art. 15). Tampoc podran celebrar contractes d'assistència tècnica, de serveis, o similars, amb l'Administració pública en què hagin prestat serveis sempre que guardin relació directa amb les funcions que exercia l'alt càrrec (art. 15.5).

Segons la LEAC, un alt càrrec participaria en l'adopció d'una decisió que afecta una entitat:

- quan l'alt càrrec subscrigués un informe preceptiu, una resolució administrativa o un acte equivalent sotmès al dret privat en relació amb l'empresa o entitat de què es tracti;
- quan hagués intervingut, mitjançant el seu vot o la presentació de la proposta corresponent, en sessions d'òrgans col·legiats en què s'hagués adoptat la decisió en relació amb l'empresa o entitat.

La mateixa LEAC preveu una excepció a la regulació amb relació a aquells alts càrrecs que vulguin reincorporar-se a l'empresa privada en la qual ja haguessin exercit la seva activitat professional amb anterioritat a ocupar aquest càrrec⁹.

⁽⁹⁾De totes maneres, com recordava Jiménez Asensio, aquest supòsit és poc freqüent (Jiménez Asensio, 1996, pàg. 257).

Per poder supervisar el compliment adequat d'aquestes limitacions, la LEAC (art. 15.6 i 15.7) preveu que, durant el període de dos anys, els alts càrrecs hauran de declarar a l'Oficina de Conflictes d'Interessos les activitats que realitzaran amb caràcter previ al seu inici, a més de pronunciar-se sobre la compatibilitat de l'activitat que duren a terme en el termini d'un mes.

Per facilitar el compliment d'aquesta obligació, la legislació reconeix pensions indemnitzatòries, prestacions compensatòries i altres percepcions econòmiques amb ocasió del cessament en diversos càrrecs, llocs o activitats en el

sector públic. Generalment, aquestes es reconeixen durant un període màxim de dos anys i són incompatibles amb qualsevol retribució amb càrrec als pressupostos de les administracions públiques i amb qualsevol retribució que provingui d'una activitat privada.

3.2.4. Les limitacions patrimonials en participacions societàries i control i gestió de valors i actius financers

La LEAC (art. 14.1) també preveu que els alts càrrecs no podran tenir participacions directes o indirectes superiors a un 10% en empreses mentre tinguin concerts o contractes de qualsevol naturalesa amb el sector públic estatal, autonòmic o local, o empreses subcontractistes d'una altra que tingui contractes públics o que rebin subvencions provinents de l'Administració general de l'Estat.

Aquesta limitació també s'estableix per a les participacions inferiors en el cas de societats anònimes el capital social subscrit de les quals superi els 600.000 euros, sempre que suposin una posició en el capital social de l'empresa que pugui condicionar de manera rellevant la seva actuació (art. 14.2).

La LEAC (art. 14.3) preveu que, en el termini de tres mesos, l'alt càrrec haurà d'alienar o cedir a un tercer independent les participacions i els drets inherents a les mateixes durant el temps en què exerceixi el seu càrrec. Tot això haurà de declarar-se en els registres d'activitats i de béns i drets patrimonials i haurà de comptar amb l'informe favorable previ de l'Oficina de Conflictes d'Interessos (art. 14.3).

La LEAC (art. 18) també preveu que els alts càrrecs hauran de contractar una empresa autoritzada a prestar serveis d'inversió per a la gestió i administració de les accions i actius financers. Aquestes empreses hauran de gestionar la cartera de valors exclusivament d'acord amb les directrius de rendibilitat i risc sense poder rebre cap instrucció dels alts càrrecs.

3.2.5. La prohibició de rebre regals

La recepció d'un regal per part d'un alt càrrec o empleat públic pot posar en dubte el desenvolupament de la seva activitat d'acord amb els paràmetres d'objectivitat i imparcialitat. D'aquesta manera, pot generar un conflicte d'interessos.

La LEAC no ha previst una prohibició de rebre regals o altres beneficis per part dels alts càrrecs. No obstant això, sí que ho ha fet la LTAIBG, que incorpora com a principi ètic que els alts càrrecs no acceptaran regals, favors o serveis en condicions avantatjoses que superin els usos habituals, socials o de cortesia i puguin condicionar el desenvolupament de les seves funcions (art. 26.2.b.6,

L'impacte dels regals en la conducta dels càrrecs públics

Diversos estudis demostren l'impacte que la recepció de regals pot tenir en la presa de decisions. Aquest impacte sovint és negat o desconegut pels perceptors perquè es manifesta en el seu subconscient.

Des del punt de vista de la neurociència s'ha posat de manifest la influència subconscient dels regals en les decisions que prenen (Mlodinow, 2013).

Llei 19/2013). Altres normes encara han estat més restrictives, exclouent la possibilitat de rebre qualsevol obsequi de valor, favor o servei que es pugui oferir o que pugui comprometre l'execució de les seves funcions. Fins i tot en algun cas es prohibeix totalment la recepció de regals o altres beneficis.

El valor dels regals

Alguns codis de bon govern estableixen el valor màxim que poden tenir els regals d'acord amb els usos habituals, costums socials o atenció protocol·lària. No obstant això, no es defineix cap criteri per concretar l'abast d'aquests conceptes jurídics indeterminats. Per això, seria útil i oportú com a mínim adoptar uns criteris, per exemple, establint una quantia màxima per als regals.

En aquesta direcció ja hi ha algunes experiències com, per exemple, el Codi ètic institucional de la Xunta de Galícia, que estableix el límit en 90 euros; l'Acord de 5 de novembre de 2015 de la Junta de Govern de la ciutat de Madrid, que l'estableix en 50 euros, sense que es puguin acumular regals per un valor superior als 150 euros provinents d'una mateixa persona; o el Codi de conducta i bon govern de l'Ajuntament de Torrelavega, que el fixa en un màxim de 20 euros.

Així mateix, a més d'aquestes limitacions, en alguns casos s'han impulsat altres mecanismes per evitar o minimitzar l'aparició de conflictes d'interessos com a conseqüència de la recepció d'un regal o un altre benefici per part d'un alt càrrec. En aquesta direcció, algunes administracions públiques han creat registres de regals, o han difós llistes amb els regals rebuts en els portals de transparència.

Exemples de registres de regals

Ajuntament de Madrid. Accessible a:
<https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Organizacion/Registro-de-regalos?vgnextfmt=default&vgnextchannel=5439508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>

3.2.6. Les prohibicions de contractar

Les prohibicions de contractar són aquelles causes que impedeixen adjudicar un contracte a determinades persones.

En l'actualitat, la LCSP preveu diferents supòsits en què un empresari no podrà ser contractat per l'Administració pública. Les finalitats de les diferents prohibicions de contractar són diverses. Les prohibicions de contractar constitueixen un dels instruments amb què habitualment s'ha lluitat contra la corrupció des de la normativa de contractació pública en evitar que alguns empresaris, en els quals concorren determinades circumstàncies que no siguin honorables, puguin ser contractats per les administracions públiques. Al cap i a la fi, mitjançant aquestes prohibicions es persegueix evitar que puguin ser contractades per les administracions públiques persones que puguin generar dubtes, pel que fa a l'objectivitat i la imparcialitat dels òrgans de contractació.

Ordenança de transparència i bon govern de la Diputació Provincial de Jaén

L'Ordenança de transparència i bon govern de la Diputació Provincial de Jaén preveu explícitament que «els càrrecs electes i directius no podran acceptar, rebre o sol·licitar directament o per mitjà de tercers, i en consideració al seu càrrec o lloc, cap regal, obsequi, benefici o favor, sigui quin sigui la seva naturalesa, ni per a si mateix ni per al seu cercle familiar».

En l'actualitat, l'article 71 LCSP disposa que no podran ser contractades per les entitats del sector públic les persones que es trobin en alguna de les circumstàncies següents:

a) Haver estat condemnades mitjançant sentència ferma per diferents delictes, com terrorisme, constitució o integració d'una organització o grup criminal, finançament il·legal dels partits polítics o corrupció en els negocis, tràfic d'influències, suborn o negociacions prohibides als funcionaris.

b) Haver estat sancionades amb caràcter ferm per infracció greu en matèria professional de falsejament de la competència, d'integració laboral i d'igualtat d'oportunitats i no discriminació de les persones amb discapacitat o d'estrangeria o per infracció molt greu en matèria mediambiental, laboral o social.

c) Haver sol·licitat la declaració de concurs voluntari, haver estat declarades insolvents en qualsevol procediment, trobar-se declarades en concurs, estar subjectes a intervenció judicial o haver estat inhabilitades.

d) No trobar-se al corrent en el compliment de les obligacions tributàries o de la Seguretat Social imposades per les disposicions vigents o no complir el requisit que almenys el 2% dels seus empleats siguin treballadors amb discapacitat.

e) Haver incorregut en falsedat en efectuar la declaració responsable o en facilitar qualssevol altres dades relatives a la capacitat i solvència o haver incomplert l'obligació de comunicar la informació.

f) Estar afectat per una prohibició de contractar imposada en virtut de sanció administrativa ferma.

g) Estar sotmesa, la persona física o els administradors de la persona jurídica, a algun dels supòsits de la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració general de l'Estat o les respectives normes de les comunitats autònomes, de la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques o que es tracti de qualsevol dels càrrecs electius regulats en la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general, en els termes que estableix aquesta.

h) Haver contractat persones respecte de les quals s'hagi publicat al BOE, l'incompliment a què es refereix l'article 15.1 de la Llei 3/2015 o en les normes respectives de les comunitats autònomes, per haver passat a prestar serveis en empreses o societats privades directament relacionades amb les competències del càrrec exercit durant els dos anys següents a la data de cessament en aquest.

La concurrència de prohibicions de contractar es pot apreciar bé directament pels òrgans de contractació, bé prèvia declaració seguint el procediment establert a l'efecte (art. 72, LCSP).

Les prohibicions de contractar s'han d'inscriure en el Registre oficial de licitadors i empreses classificades del sector públic, o l'equivalent en l'àmbit de les comunitats autònomes, en funció de l'àmbit de la prohibició de contractar i de l'òrgan que l'hagi declarat.

L'incompliment de les prohibicions de contractar suposarà la nul·litat del contracte. En efecte, la LCSP (art. 39.2.a) disposa que seran nuls de ple dret els contractes celebrats per poders adjudicadors en els quals l'adjudicatari estigui inclòs en alguna de les prohibicions per contractar assenyalades.

3.3. La informació i la formació en matèria de conflictes d'interessos

El coneixement de les situacions que poden comportar un conflicte d'interessos i dels diferents mecanismes que preveu l'ordenament jurídic per prevenir-los és un instrument potent per garantir la integritat dels alts càrrecs.

En aquesta direcció, la LEAC preveu que els alts càrrecs han de conèixer les obligacions que comporta l'exercici de les seves funcions i, en particular, de les obligacions de declarar les seves activitats i el seu patrimoni en els diferents registres¹⁰. Per a això, és important que puguin rebre una formació sobre aquesta qüestió¹¹.

Més enllà de la formació que puguin rebre els alts càrrecs amb caràcter general, pot ser útil que puguin rebre un assessorament sobre les mesures que cal emprendre davant d'una situació determinada. Per a això, la LEAC (art. 12.5) disposa que els alts càrrecs podran formular en qualsevol moment consultes sobre la procedència d'abstenir-se en assumptes concrets a l'Oficina de Conflictes d'Interessos.

⁽¹⁰⁾Vegeu en aquest àmbit el que preveu l'art. 10.1, LEAC.

⁽¹¹⁾Vegeu al respecte l'art. 10.2, LEAC.

4. La reacció davant l'existència d'un conflicte d'interessos

La reacció davant d'un conflicte d'interessos que ja ha sorgit o s'ha manifestat es pot canalitzar mitjançant diferents mecanismes, com l'anul·lació de les decisions afectades per corregir les conseqüències materials que es puguin derivar de l'existència del conflicte d'interessos o la sanció dels propis afectats pel conflicte d'interessos en l'ordre disciplinari, o fins i tot penal (art. 441, CP).

La LEAC preveu un règim sancionador per a aquells supòsits en què s'infringeixin les diferents normes reguladores dels conflictes d'interessos.

En particular, es consideren infraccions molt greus: l'incompliment de les normes d'incompatibilitats, la presentació de declaracions amb dades o documents falsos i l'incompliment de les obligacions en relació amb la gestió d'accions i participacions societàries (art. 25.1).

Entre les infraccions greus, la LEAC inclou la no declaració d'activitats i de béns i drets patrimonials en els registres corresponents després de l'advertència per a això; l'omissió deliberada de dades i documents que hagin de ser presentats d'acord amb el que estableix la LEAC i l'incompliment reiterat del deure d'abstenció (art. 25.2).

Finalment, es considera infracció lleu la declaració extemporània d'activitats o de béns i drets patrimonials en els registres corresponents, després del requeriment que es formuli a aquest efecte (art. 25.3).

Pel que fa a les sancions, les infraccions molt greus i greus seran sancionades amb la declaració de l'incompliment de la llei i la seva publicació en el Butlletí Oficial de l'Estat (art. 26.1). A més, la sanció per infracció molt greu comprendrà: la destitució en els càrrecs públics que ocupin, llevat que ja hi hagin cessat; la pèrdua del dret a percebre la compensació després del cessament, en el cas que la portés aparellada; l'obligació de restituir les quantitats que, si escau, s'haguessin percebut indegudament en relació a la compensació després del cessament (art. 26.2). A més, les persones que hagin comès les infraccions molt greus o greus no podran ser nomenades per ocupar cap alt càrrec durant un període d'entre cinc i deu anys (art. 26.4); les faltes lleus se sancionaran amb amonestació (art. 26.5).

Així mateix, la Llei 19/2013, de 9 de desembre, també estableix diverses infraccions en matèria de conflicte d'interessos. Des d'un punt de vista general es disposa que l'incompliment de les normes d'incompatibilitats o de les que regulen les declaracions que han de realitzar les persones compreses en l'àmbit d'aquest títol serà sancionat de conformitat amb el que disposa la normativa en matèria de conflictes d'interessos de l'Administració general de l'Estat i per a la resta d'administracions, d'acord amb la normativa que els sigui aplicable (art. 27).

En particular, es preveu com a infracció molt greu la violació de la imparcialitat utilitzant les facultats atribuïdes per influir en processos electorals de qualsevol naturalesa i àmbit o la prevalença de la condició d'alt càrrec per obtenir un benefici indegut per a si mateix o per a un altre. També es disposa com a infracció greu la intervenció en un procediment administratiu quan es doni alguna de les causes d'abstenció legalment assenyalades.

Les infraccions greus seran castigades amb la declaració de l'incompliment i la seva publicació al BOE o diari oficial que correspongui; i les molt greus també podran comportar la destitució del càrrec que ocupen i la impossibilitat de ser nomenats per ocupar cap lloc d'alt càrrec o assimilat durant un període d'entre cinc i deu anys.

5. Els mecanismes de vigilància i control de la integritat: les oficines de conflictes d'interessos i les agències anticorrupció

El compliment de les obligacions que es deriven del principi d'integritat i, en particular, la prevenció i la reacció davant els conflictes d'interessos exigeixen l'existència d'una infraestructura institucional que vetlli pel compliment de les diferents normes i doni suport als alts càrrecs en el compliment de les obligacions i les prohibicions que s'hi preveuen.

Com destaca Mattarella, «les normes ètiques necessiten ser administrades», de manera que és necessari articular mecanismes organitzatius que garanteixin l'adequada aplicació i garantia de les normes ètiques i, per tant, podríem afegir, d'integritat (Mattarella, 2007, pàg. 71).

En els últims anys s'han anat creant en diferents països organismes encarregats de garantir les polítiques d'integritat i prevenir els conflictes d'interessos i la corrupció. En particular, es pot observar, a nivell comparat, la tendència de crear organitzacions encarregades de gestionar les normes relatives als conflictes d'interessos, així com organitzacions responsables de la prevenció i la lluita contra la corrupció. En alguns països també s'han creat òrgans encarregats de vetllar pel compliment de les normes ètiques i de prevenció dels conflictes d'interessos en cada departament.

Els mecanismes de gestió de la infraestructura ètica en el món

Al Canadà, l'Office of the Public Sector Integrity Commissioner i l'Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner són òrgans independents del parlament encarregats de gestionar la Public Servants Disclosure Protection Act i la Conflict of Interest Act, respectivament.

Als Estats Units d'Amèrica, a més d'una llicència Public Integrity Section en la divisió criminal del Departament de Justícia, hi ha la U.S. Office of Government Ethics. Així mateix, diferents estats han creat les seves oficines ètiques, que s'integren en el Council on Governmental Ethics Laws (COGEL). Potser el cas més paradigmàtic és el dels Estats Units d'Amèrica, on hi ha el Designated Agency Ethics Official (DAEO).

A Europa resulta d'interès l'activitat desenvolupada pel Committee on Standards in Public Life del Regne Unit, l'Haute Autorité pour la transparence de la vie publique de França o la Autorità nazionale anticorruzione d'Itàlia.

Des d'un punt de vista general, la Convenció de Nacions Unides contra la Corrupció preveu que cada Estat membre ha de garantir l'existència d'un o diversos òrgans encarregats de lluitar contra la corrupció mitjançant l'aplicació

coercitiva de la llei, prevenir-la mitjançant l'aplicació de les polítiques de prevenció, supervisar i coordinar la posada en pràctica de les diferents polítiques i educar i difondre els coneixements en matèria de prevenció de la corrupció.

No obstant això, més enllà de les funcions que s'atribueixin als diferents organismes per a la prevenció dels conflictes d'interessos i la lluita contra la corrupció i de l'activitat que realitzen, s'ha de posar en relleu que, en els últims anys, s'ha posat en qüestió l'eficàcia de les agències anticorrupció en considerar que aquests organismes no donen resposta a les expectatives generades amb la seva creació. En nombrosos casos s'ha observat que els resultats obtinguts per aquests organismes en moltes ocasions són escassos, entre altres motius, per la feble voluntat política que sovint n'acompanya la creació, la manca de recursos assignats, la ingerència política en la seva activitat i funcionament, la por a les conseqüències de les seves actuacions, les expectatives poc realistes per part dels seus creadors i la incapacitat per involucrar la comunitat o la corrupció de la pròpia agència.

De totes maneres, no es pot desconèixer que amb un disseny institucional adequat i amb els recursos i l'impuls necessari han de poder desenvolupar adequadament les seves finalitats com a mecanisme eficaç de garantia de la integritat i la prevenció dels conflictes d'interessos.

A Espanya s'han creat diferents organismes de garantia de la integritat i per a la prevenció dels conflictes d'interessos i la lluita contra la corrupció que tenen atribuïdes funcions diferents.

D'una banda, hi ha organismes la missió principal dels quals és gestionar els mecanismes per a la prevenció dels conflictes d'interessos; d'altra banda, hi ha organismes la finalitat dels quals és la garantia de la integritat i la lluita contra la corrupció. Finalment, també s'ha creat un òrgan independent de caràcter sectorial encarregat de prevenir els conflictes d'interessos i la corrupció en la contractació pública.

5.1. Les oficines de conflictes d'interessos

En l'Administració general de l'Estat, el seguiment i la gestió de la normativa sobre conflictes d'interessos corresponen a l'Oficina de Conflictes d'Interessos. L'Oficina de Conflictes d'Interessos és l'òrgan competent per a la gestió del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs i de la resta d'obligacions previstes en la LEAC.

La LEAC ha volgut reforçar l'Oficina de Conflictes d'Interessos dotant

«d'una major garantia de competència i elevant el seu rang administratiu i el control parlamentari del candidat triat per al nomenament» (preàmbul).

D'aquesta manera, l'Oficina de Conflictes d'Interessos actua amb plena autonomia funcional. No obstant això, en la seva configuració, no deixa de ser un òrgan adscrit al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, la qual cosa constitueix un límit significatiu en la seva eficàcia i independència en matèria de prevenció dels conflictes d'interessos.

Entre altres funcions, l'Oficina de Conflictes d'Interessos gestiona el règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs, requereix als que siguin nomenats o cessin en l'exercici d'un alt càrrec el compliment de les obligacions previstes en la LEAC, porta i gestiona els registres de activitats i de béns i drets patrimonials d'alts càrrecs, instrueix els expedients sancionadors i elabora els informes que preveu la LEAC.

A més de l'Oficina de Conflictes d'Interessos de l'Administració general de l'Estat, en l'àmbit autonòmic hi ha l'Oficina de Conflictes d'Interessos de la Comunitat Valenciana¹². L'Oficina de Control de Conflictes d'Interessos de la Comunitat Valenciana té atribuïdes, entre altres, la gestió del Registre de control de conflictes d'interessos, la gestió del règim d'incompatibilitats i dicamen sobre la compatibilitat entre les activitats, el patrimoni i els béns i l'exercici del càrrec públic de cada persona amb càrrec públic amb obligació de declarar el requeriment a les persones afectades, el compliment de les obligacions previstes en la llei i instar la incoació de procediments sancionadors, quan es requereixi, en aplicació dels preceptes de la Llei 8/2016, de 28 d'octubre, de la Generalitat, d'incompatibilitats.

L'Oficina de Control de Conflictes d'Interessos ha d'estar coordinada amb els òrgans de control i prevenció i lluita contra la corrupció existent.

5.2. Les agències d'integritat

Les agències d'integritat desenvolupen un conjunt ampli d'activitats que va més enllà de la gestió dels mecanismes de prevenció dels conflictes d'interessos amb l'objectiu de garantir la integritat pública i lluitar contra la corrupció.

Des d'un punt de vista general, les agències anticorrupció, seguint el que preveu la Convenció de Nacions Unides contra la Corrupció, compten amb la independència necessària per poder exercir les seves funcions de manera eficaç i sense cap influència indeguda. A més, les agències anticorrupció es caracteritzen per la seva especialització i la disponibilitat de recursos i competències que garanteixen l'exercici adequat de les funcions que tenen atribuïdes.

L'activitat de l'Oficina de Conflictes d'Interessos

Segons l'informe sobre el compliment dels alts càrrecs de les obligacions previstes en la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració general de l'Estat, en el primer semestre del 2016 únicament es va incoar un procediment sancionador en aplicació de la LEAC i se'n van resoldre tres.

Resolució de 20 de juliol de 2016 de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques, per la qual es dona compliment al que disposa l'article 22.2 de la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració general de l'Estat (BOE núm. 179 de 26 de juliol de 2016).

⁽¹²⁾ Art. 10 de la Llei 8/2016, de 28 d'octubre, de la Generalitat, d'incompatibilitats.

A Espanya, en l'actualitat, ja hi ha quatre agències anticorrupció en l'àmbit autonòmic (Catalunya, Comunitat Valenciana, Illes Balears i Aragó) i dues en l'àmbit local (Barcelona i Madrid). Així mateix, hi ha una iniciativa legislativa en l'àmbit estatal que preveu la creació d'una agència d'integritat estatal.

Autoritat Independent d'Integritat Pública

La proposició de Llei integral de lluita contra la corrupció i protecció dels denunciants, presentada pel grup parlamentari Ciutadans, preveu la creació de l'Autoritat Independent d'Integritat Pública (art. 6).

Aquesta autoritat tindrà, entre altres, les funcions següents: impulsar l'aplicació de bones pràctiques amb la finalitat de prevenir els conflictes d'interessos, el frau i la corrupció; col·laborar en la formació d'empleats públics; formular propostes i recomanacions en matèria de bon govern i prevenció dels conflictes d'interessos, el frau i la corrupció; investigar o inspeccionar possibles casos d'incompatibilitats, conflictes d'interessos o d'ús o destinació irregulars de fons públics en l'àmbit del sector públic estatal; prevenir i alertar amb relació a conductes que tinguin, o puguin tenir, com a resultat la destinació o usos irregulars de fons públics o qualsevol altre aprofitament contrari a l'ordenament jurídic, comportin incompatibilitats o conflicte d'interessos; tramitar les denúncies i tutelar els drets dels denunciants (art. 8).

La creació de l'autoritat suposa la supressió de l'Oficina de Conflictes d'Interessos (disposició addicional segona).

Més enllà de les experiències de les comunitats autònomes i ens locals que han creat agències anticorrupció, s'ha de tenir present que les funcions que tradicionalment assumeixen les agències d'integritat o anticorrupció a Espanya es troben distribuïdes entre diferents òrgans i organismes. D'una banda, el foment de la integritat, la transparència i el bon govern l'assumeix l'Oficina de Conflictes d'Interessos i el Consell de Transparència i Bon Govern, que tenen encomanades funcions d'assessorament, avaluació, formació i sensibilització en matèria de bon govern. D'altra banda, el seguiment del compliment de la normativa relativa a la prevenció dels conflictes d'interessos l'assumeixen altres òrgans, com les inspeccions de serveis o l'Oficina de Conflictes d'Interessos. Pel que fa a la investigació dels casos de corrupció estan atribuïdes a la Fiscalia Anticorrupció, que investiga i coneix els processos relatius als delictes de corrupció i a la policia judicial. Així mateix, no es poden desconèixer funcions que el Tribunal de Comptes porta a terme. A tots aquests òrgans i organismes s'han de sumar els que han creat les diferents comunitats autònomes en aquesta matèria en els últims anys.

5.2.1. Les agències anticorrupció autonòmiques

En l'última dècada, cinc comunitats autònomes han creat una agència anticorrupció. Totes elles comparteixen unes mateixes característiques, independència, especialització i recursos i competències suficients per garantir l'exercici adequat de les funcions que tenen atribuïdes.

La primera agència creada va ser l'Oficina Antifrau de Catalunya l'any 2008¹³. Posteriorment, el 2016, es va crear l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, l'Oficina de Prevenció i Lluita

⁽¹³⁾Llei 14/2008, de 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya (LOAC).

contra la Corrupció a les Illes Balears. El 2017 es va crear l'Agència d'Integritat i Ètica Públiques¹⁴. Finalment, el 2018 s'ha creat l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra.

Les cinc agències es configuren com una entitat de dret públic que s'adscriu al Parlament autonòmic. Les agències exerceixen les seves funcions amb plena independència de les administracions públiques. Aquesta independència es garanteix mitjançant diferents mecanismes, com el sistema de designació del director, les causes taxades per al seu cessament o la durada del seu mandat, que en garanteixen la inamovibilitat.

Les cinc agències comparteixen finalitats, com són: enfortir la transparència i la integritat del sector públic, prevenir el frau i la corrupció, assessorar en matèria d'integritat, ètica pública i prevenció i lluita contra la corrupció i investigar conductes corruptes i de conflictes d'interessos.

L'àmbit d'actuació de les agències anticorrupció autonòmiques és el sector públic autonòmic, incloent-hi tant l'Administració autonòmica com la local. A més, algunes d'elles també inclouen les institucions estatutàries com el Parlament autonòmic, la Sindicatura de Comptes, el Consell Consultiu o el Consell Econòmic i Social. Així mateix, l'actuació d'aquestes agències s'estén més enllà del sector públic, i es pot dur a terme, en determinades circumstàncies, davant de persones físiques o entitats i empreses privades que, per exemple, siguin concessionàries de serveis o que siguin contractistes que executin obres de les administracions o entitats que formen el sector públic o tinguin atribuïda la gestió del servei o l'execució d'obres públiques per qualsevol altre títol amb relació a la gestió comptable, econòmica i financera del servei o l'obra i altres obligacions que derivin del contracte o la llei.

Des d'un punt de vista general, les agències anticorrupció autonòmiques tenen atribuïdes diverses funcions. Sense entrar en detall, es poden portar a col·lació les funcions següents:

En primer lloc, la funció principal de les agències anticorrupció autonòmiques és la prevenció de la corrupció i el foment de la integritat. Referent a això, es preveu la prevenció i alerta amb relació a conductes dels càrrecs i el personal, el foment de l'ètica i la integritat pública i l'estudi, la promoció i l'impuls de bones pràctiques amb relació a la transparència en la gestió pública, la prevenció i lluita contra el frau, la corrupció i els conflictes d'interessos en l'Administració pública. Així mateix, per prevenir la corrupció i fomentar la integritat, les agències poden dictar recomanacions en les quals se suggereixi a les administracions públiques, a les persones físiques i a les entitats i empreses privades, incloses en el seu àmbit d'actuació, la modificació, anul·lació o incorporació de criteris que puguin evitar disfuncions o millorar determinades

⁽¹⁴⁾Llei 11/2016, de 28 de novembre, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraus i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (LAPLFCCV), Llei 16/2016, de 9 de desembre, de creació de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears (LOPLCIB) i la Llei 5/2017, d'1 de juny, d'integritat i ètica públiques respectivament, Llei Foral 7/2018, de 17 de maig, de creació de l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra.

pràctiques en els supòsits i les àrees de risc de conductes irregulars. Finalment, en aquesta direcció, les agències poden formar el personal de les administracions públiques.

En segon lloc, les agències anticorrupció autonòmiques també tenen atribuïdes funcions d'investigació de possibles casos d'ús o destinació irregulars de fons públics i de frau i corrupció, així com conductes oposades a la probitat o derivades de l'ús en benefici propi d'informacions conegudes en l'exercici de les seves funcions públiques.

En tercer lloc, tant l'agència valenciana com la balear tenen potestat sancionadora vinculada a l'activitat de les agències —impedir o dificultar l'exercici de les funcions d'aquesta oficina, no lliurar la informació, remissió d'informació clau incompleta o inexacta, falsedat i ocultació documental, manca de col·laboració en la protecció del denunciant o filtració d'informació en el curs de la investigació. En canvi, l'agència catalana no té cap potestat sancionadora i, en el cas de l'agència aragonesa, el procediment sancionador previst amb relació a aquestes sancions és instruït pel conseller del Departament de Presidència i resolt pel Consell de Govern. Però, cap de les agències té potestat sancionadora amb relació a les infraccions vinculades a la corrupció, el frau o la integritat pública, de manera que quan en el desenvolupament de la seva activitat de recerca identifiquin qualsevol situació irregular o il·legal hauran d'activar els mecanismes de control pertinents previstos per l'ordenament jurídic per fer-hi front i posar-ho en coneixement de la justícia.

En el cas de l'Oficina Antifrau de Catalunya, l'abast de les funcions d'investigació atribuïdes és divers en funció de l'entitat pública. Així, si bé amb relació al sector públic de la Generalitat de Catalunya, l'Oficina Antifrau de Catalunya investiga o inspecciona possibles casos d'ús o destinació irregulars de fons públics; en el cas dels ens locals, l'Oficina Antifrau de Catalunya únicament examina l'actuació de l'Administració local en l'àmbit de les seves competències i, si escau, insta l'Administració local corresponent perquè investigui i inspeccioni aquestes situacions.

Finalment, l'agència balear té atribuïdes funcions en relació amb la gestió dels mecanismes per a la prevenció dels conflictes d'interessos i, en particular, ha de portar els registres de declaracions patrimonials i activitats, vetllar pel compliment del règim d'incompatibilitats dels càrrecs públics i dirimir els casos de conflictes d'interessos.

Les funcions de les agències anticorrupció autonòmiques tenen un límit clar: no poden complir funcions corresponents a l'autoritat judicial, al Ministeri Fiscal i la policia judicial. D'aquesta manera, no poden investigar els mateixos fets que siguin objecte d'investigació judicial, de manera que quan s'iniciï un procediment per a la determinació de la rellevància penal d'uns determinats

fets, hauran interrompre les seves actuacions i aportar a les institucions competents tota la informació de què disposin i proporcionar tot el suport necessari perquè puguin desenvolupar la seva activitat.

Pel que fa a l'activitat desenvolupada, únicament es coneix la realitzada per l'Oficina Antifrau de Catalunya, que, des de la seva creació, publica anualment una memòria.

5.2.2. Les agències d'integritat locals

En els últims mesos també s'han impulsat agències d'integritat locals.

En particular, es poden portar a col·lació l'Oficina per a la Transparència i les Bones Pràctiques de l'Ajuntament de Barcelona i l'Oficina Municipal contra el Fraud i la Corrupció de l'Ajuntament de Madrid.

L'Oficina per a la Transparència i les Bones Pràctiques de l'Ajuntament de Barcelona és una unitat de l'Ajuntament per garantir que l'actuació del consistori barceloní s'ajusta als principis de transparència i bon govern; per això, pot analitzar i investigar internament possibles casos que vulnerin el bon govern, la transparència, l'ús eficient de recursos públics i el compliment dels principis legals i ètics de l'Administració pública; prevenir situacions de risc per mitjà de la formació; supervisar la transparència, el bon ús i la correcta aplicació a les seves finalitats de les ajudes i subvencions que atorga l'Ajuntament de Barcelona i promoure la conscienciació social i sensibilització ciutadana en matèria d'ètica en la gestió pública, mantenint una relació de cooperació estable amb les entitats socials vinculades a aquest àmbit directament i mitjançant els òrgans de participació. L'Oficina posa a disposició de la ciutadania una bústia ètica mitjançant la qual es poden comunicar al consistori fets i conductes contraris a la gestió ètica de l'Ajuntament¹⁵. L'Oficina compta amb el suport dels referents de transparència en les diferents unitats municipals i amb un consell assessor per a la transparència.

⁽¹⁵⁾Vegeu al respecte les Normes reguladores de la bústia ètica i de bon govern (BOPB de 16 de gener de 2017).

L'Oficina Municipal contra el Fraud i la Corrupció de l'Ajuntament de Madrid és un òrgan independent respecte del Govern i de l'Administració de l'Ajuntament de Madrid i està adscrita orgànicament al ple municipal (article 2 del Reglament orgànic). Aquesta oficina té atribuïdes funcions d'inspecció, comprovació i prevenció de les actuacions desenvolupades per autoritats, directius o empleats municipals que puguin ser constitutives de fraud o corrupció. Així mateix, ha d'assessorar, informar, formular propostes i recomanacions en les matèries de la seva competència als diferents òrgans municipals. Com en el cas de les agències anticorrupció autonòmiques, explícitament es preveu que l'Oficina Municipal contra el Fraud i la Corrupció de l'Ajuntament de Madrid no pot exercir funcions que corresponguin a l'autoritat judicial, al Ministeri

Fiscal o a la policia judicial ni podrà inspeccionar els mateixos fets que siguin objecte d'indagació o instrucció per ells mentre hi hagi causa judicial oberta (article 6.2 del Reglament orgànic).

5.3. Les oficines de supervisió de la contractació pública

A més dels organismes de prevenció dels conflictes d'interessos —als quals s'ha fet referència a les pàgines anteriors— que tenen un caràcter generalista, l'LCSP ha previst la creació de l'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació com a òrgan encarregat de vetllar per l'aplicació correcta de la legislació en matèria de contractació pública (art. 332). En particular, l'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació ha de promoure la concurrència i combatre les irregularitats en la contractació pública.

Des de la perspectiva de la prevenció dels conflictes d'interessos, l'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació ha de vetllar per la correcta aplicació de la legislació de la contractació pública a l'efecte de detectar incompliments específics o problemes sistèmics. En el cas que l'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació tingui coneixement de fets constitutius de delictes o infracció administrativa ha de traslladar-ho als òrgans competents en funció de la seva naturalesa (Fiscalia o òrgans judicials o administratius competents). A més, ha de verificar que s'apliquin amb la màxima amplitud les obligacions i bones pràctiques de transparència —en particular, les relatives als conflictes d'interès— i detectar les irregularitats que es produeixin en matèria de contractació.

L'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació ha de desenvolupar les seves funcions en el marc de l'Estratègia nacional de contractació pública. L'Estratègia nacional de contractació pública és un instrument jurídic vinculant per al sector públic que, entre altres aspectes, ha d'analitzar les dades disponibles en matèria de contractació pública per diagnosticar la situació de la contractació pública i proposar les mesures prioritàries per corregir les disfuncions que s'identifiquin i elaborar manuals de bones pràctiques o guies de recomanacions per prevenir males pràctiques en els procediments de contractació. En particular, l'Estratègia nacional de contractació pública ha d'incorporar les mesures necessàries per combatre la corrupció i les irregularitats en l'aplicació de la legislació sobre contractació pública. L'Estratègia s'ha de dissenyar i executar en coordinació amb les comunitats autònomes i entitats locals, té un horitzó temporal de quatre anys i s'elaborarà en el termini de nou mesos des de la publicació de la LCSP al BOE.

L'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació es configura com un òrgan col·legiat adscrit, a efectes organitzatius i pressupostaris, al Ministeri d'Hisenda i Funció Pública. L'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació està formada per un president i quatre vocals.

Tant el president com els vocals són designats pel Consell de Ministres, a proposta del ministre d'Hisenda i Funció Pública, per un període improrrogable de sis anys entre funcionaris de carrera.

Els membres de l'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació actuen amb total independència i són inamovibles, no poden sol·licitar ni acceptar instruccions de cap entitat pública o privada. Únicament poden ser remoguts quan concorri alguna de les causes taxades previstes a la LCSP (art. 332.3). Aquestes causes persegueixen garantir la independència de l'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació.

L'LCSP disposa que les comunitats autònomes també poden crear les seves oficines de supervisió de la contractació pròpies.

Les oficines autonòmiques de supervisió de la contractació pública

Pel que fa a aquest tema, cal posar en relleu que la Generalitat de Catalunya va crear el 2011 l'Oficina de Supervisió i Avaluació de la Contractació Pública per incrementar la transparència i la concurrència en la contractació pública, fomentant l'ús dels mitjans electrònics en la contractació o analitzant les dades relatives a dictàmens i estudis contractats per l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic.

Posteriorment, aquesta Oficina ha passat a denominar-se Direcció General de Contractació Pública (disposició addicional segona, decret 45/2016, de 19 de gener, d'estructuració del Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència).

Entre altres funcions, la Direcció General de Contractació Pública ha de vetllar per l'aplicació del principi de transparència administrativa en la contractació pública a l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic i proposar totes les mesures encaminades a la seva millora i efectivitat; proposar i impulsar les disposicions generals i els acords necessaris per a la millora continuada de la contractació pública, així com fer el seguiment de la posada en marxa i execució d'aquests i avaluar-ne l'aplicació; proposar els canvis que cal introduir en l'àmbit de la contractació pública per a la millora dels aspectes administratius, tècnics i econòmics que es considerin adients, especialment per la seva simplificació, eficiència i facilitació de l'accés a la contractació; vetllar pel compliment de la normativa vigent en matèria de contractació pública i garantir la introducció de millores en els procediments, processos i sistemes de gestió i organització de la contractació pública de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic; i analitzar, supervisar i controlar els procediments, processos i sistemes de gestió i organització de la contractació pública de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic.

Així mateix, la LCSP ha previst que en l'àmbit de les comunitats autònomes podrà elaborar una estratègia de contractació pública que haurà de ser coherent amb l'Estratègia nacional de contractació pública (art. 334.8).

5.4. Les bústies ètiques i la protecció del denunciador

Les irregularitats i els casos de corrupció són coneguts, sovint, per les persones properes als implicats o a les seves actuacions, però passen desapercebuts per a les autoritats competents per investigar-los i sancionar-los.

Per donar una resposta a aquesta situació, la creació de mecanismes per canalitzar denúncies o alertes sobre irregularitats o casos de corrupció poden resultar de gran utilitat com a mecanisme de control de la garantia de la integritat en la contractació pública.

En aquesta direcció, en els últims anys diferents institucions internacionals han cridat l'atenció sobre la necessitat d'impulsar mecanismes per a la informació o denúncia de casos de corrupció¹⁶. Així mateix, diferents països han impulsat mecanismes per facilitar la informació o denúncia de conflictes d'interessos o casos de corrupció contraris a l'ordenament jurídic o als estàndards ètics que han de guiar la conducta dels càrrecs i empleats públics.

⁽¹⁶⁾Per tots, els articles 8.4, 32 i 33 de la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció.

Aquests mecanismes han d'anar acompanyats d'instruments que garanteixin la protecció dels informants o denunciants per evitar represàlies o conseqüències negatives. La protecció de la persona que alerta, denunciant o informant davant possibles represàlies, és molt important, particularment, si es té en compte que generalment tenen una relació professional i, sovint, ocupa una posició jeràrquica inferior respecte a la persona objecte de la denúncia o informació. La protecció del denunciador o delator també és necessària per encoratjar tots aquells que tinguin coneixement d'un cas de corrupció que ho posin en coneixement de les autoritats competents per investigar-ho¹⁷.

⁽¹⁷⁾En aquesta direcció, la Resolució 1507 (2006), de 27 de juny, del Consell d'Europa.

Així mateix, cal incorporar instruments que garanteixin que les informacions o les denúncies són realitzades de bona fe. Referent a això, s'ha de tenir present que alguns autors han posat en dubte l'eficàcia de les bústies d'integritat, tant pel possible mal ús com per la desprotecció davant la qual es poden trobar els informants o denunciants (per tots, McCarthy, 2012, pàg. 187).

A Espanya ja hi ha diverses pràctiques en aquesta direcció. D'una banda, l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraus i la Corrupció de la Comunitat Valenciana preveu que qualsevol persona pot dirigir-se a aquesta agència per comunicar conductes que puguin ser susceptibles de ser investigades o inspeccionades. La persona informadora pot demanar que es garanteixi la confidencialitat sobre la seva identitat, i el personal de l'agència està obligat a mantenir-la, excepte en el cas en què es rebí un requeriment judicial¹⁸.

⁽¹⁸⁾De fet, l'art.14, Llei 11/2016, de 28 de novembre, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraus i la Corrupció de la Comunitat Valenciana regula l'estatut de la persona denunciador.

D'altra banda, cal destacar la bústia ètica i de bon govern de l'Ajuntament de Barcelona, que és un canal de comunicació electrònica que facilita la participació ciutadana en la comunicació de conductes dutes a terme per l'Administració municipal que resulten contràries al dret, als principis o regles ètiques i de bon govern i administració o vulnereu les normes de conducta previstes en el Codi de conducta de l'Ajuntament de Barcelona.

A més d'aquestes iniciatives també hi ha altres canals impulsats per entitats cíviques.

Exemples de plataformes de denúncia ciutadana

XNet o Filtrala són plataformes independents de denúncia ciutadana per enviar de manera segura i anònima informació relativa a casos de corrupció. Accessibles a: <https://xnet-x.net/buzon-xnet/> i <https://filtrala.org/>.

6. La transparència pública

La transparència és un dels mecanismes principals per garantir la integritat i constitueix el primer pilar del govern obert.

La transparència persegueix facilitar a la ciutadania el coneixement sobre l'activitat i el funcionament de les administracions públiques; d'aquesta manera, la ciutadania pot participar en els assumptes públics. Així mateix, la transparència permet que les administracions públiques puguin rendir comptes de la seva actuació i, així, la ciutadania la controli.

En aquesta direcció, el preàmbul de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIBG) reconeix que:

«Només quan l'acció dels responsables públics se sotmet a escrutini, quan els ciutadans poden conèixer com es prenen les decisions que els afecten, com es manegen els fons públics o sota quins criteris actuen les nostres institucions podrem parlar de l'inici d'un procés en el qual els poders públics comencen a respondre a una societat que és crítica, exigent i que demana participació dels poders públics.

Els països amb nivells més alts en matèria de transparència i normes de bon govern compten amb institucions més fortes, que afavoreixen el creixement econòmic i el desenvolupament social».

La transparència es canalitza mitjançant diferents mecanismes: la difusió d'informació pública (transparència activa), l'accés a la informació (transparència passiva) i la reutilització de la informació (transparència col·laborativa).

L'aprovació de la LTAIBG i, posteriorment, de les normes autonòmiques de desenvolupament, ha suposat un pas endavant en la promoció de la transparència de les administracions públiques espanyoles i la regulació dels diferents mecanismes de transparència mitjançant els quals es pot canalitzar.

Lleis autonòmiques de transparència

Comunitat autònoma	Llei
Andalusia	Llei 1/2014, de 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia
Aragó	Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó
Canàries	Llei 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i d'accés a la informació pública

Comunitat autònoma	Llei
Cantàbria	Llei de Cantàbria 1/2018, de 21 de març, de transparència de l'activitat pública
Castella i Lleó	Llei 3/2015, de 4 de març, de transparència i participació ciutadana de Castella i Lleó
Castella - la Manxa	Llei 4/2016, de 15 de desembre, de transparència i bon govern de Castella - la Manxa
Catalunya	Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern
Comunitat Valenciana	Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana
Extremadura	Llei 4/2013, de 21 de maig, de govern obert
Galícia	Llei 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern
la Rioja	Llei 3/2014, d'11 de setembre, de transparència i bon govern de la Rioja
Regió de Múrcia	Llei 12/2014, de 16 de desembre, de transparència i participació ciutadana de la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia
Navarra	Llei foral 5/2018, de 17 de maig, de transparència, accés a la informació pública i bon govern

6.1. La difusió d'informació pública

La difusió d'informació pública, també coneguda com transparència activa, és el mecanisme que consisteix en la posada a disposició de la ciutadania d'informació per part de les administracions públiques, generalment per mitjà d'internet.

Les administracions públiques han fet en els darrers anys esforços significatius per incrementar la informació que posen a disposició de la ciutadania, especialment, per mitjà de mitjans electrònics. Com a mostra, es poden portar a col·lació algunes xifres de diferents indicadors que mesuren el nivell de transparència i de difusió d'informació pública de les administracions públiques espanyoles.

Transparència d'ajuntaments i comunitats autònomes

Segons l'ONG Transparència Internacional, la puntuació mitjana en matèria de transparència aconseguida pels 110 ajuntaments espanyols avaluats ha estat de 89,7 (sobre 100) el 2017 enfront de la de 70,9 que van obtenir el 2012 (ITA 2017). Pel que fa a les comunitats autònomes, la puntuació mitjana obtinguda ha estat de 94 (sobre 100) el 2016, per sobre dels 79,9 punts obtinguts el 2012 (INCAU 2016).

La LAITBG defineix els subjectes obligats a difondre informació pública que transcendeixen les administracions públiques i entitats del sector públic per incloure també diferents institucions i organismes en les seves actuacions subjectes al dret administratiu. A més, diverses entitats privades també han de

complir les obligacions de transparència. En la mesura que cada vegada són més les persones, entitats o organitzacions que duen a terme funcions públiques, gestionen serveis públics o perceben fons públics, es fa necessari que la informació relativa a aquestes funcions, serveis i fons públics també sigui feta pública.

En particular, els subjectes obligats en matèria de transparència són:

- Les administracions públiques, entre les quals es troben l'Administració general de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes i de les ciutats de Ceuta i Melilla i les entitats que integren l'Administració local; les entitats gestores i els serveis comuns de la Seguretat Social així com les mútues d'accidents de treball i malalties professionals col·laboradores de la Seguretat Social; els organismes autònoms, les agències estatals, les entitats públiques empresarials i les entitats de dret públic que, amb independència funcional o amb una especial autonomia reconeguda per la llei, tinguin atribuïdes funcions de regulació o supervisió de caràcter extern sobre un determinat sector o activitat i les entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, vinculades a qualsevol de les administracions públiques o que en depenen, incloses les universitats públiques.
- Les corporacions de dret públic, pel que fa a les seves activitats subjectes a dret administratiu.
- La casa de sa Majestat el Rei, el Congrés dels Diputats, el Senat, el Tribunal Constitucional i el Consell General del Poder Judicial, així com el Banc d'Espanya, el Consell d'Estat, el Defensor del Poble, el Tribunal de Comptes, el Consell Econòmic i Social i les institucions autonòmiques anàlogues, en relació amb les seves activitats subjectes a dret administratiu.
- Les societats mercantils en el capital social de les quals la participació, directa o indirecta, de les entitats que preveu aquest article sigui superior al 50%.
- Les fundacions del sector públic que preveu la legislació en matèria de fundacions.
- Les associacions constituïdes per les administracions, organismes i entitats esmentades anteriorment.
- Els partits polítics, organitzacions sindicals i empresarials.
- Les entitats privades que percebin, durant el període d'un any, ajudes o subvencions públiques en una quantia superior a 100.000 euros o quan almenys el 40% del total dels seus ingressos anuals tinguin caràcter d'ajuda

o subvenció pública, sempre que assoleixin com a mínim la quantitat de 5.000 euros.

- Les persones físiques o jurídiques diferents de les referides en el paràgraf anterior que prestin serveis públics o exerceixin potestats administratives. En aquests casos, estan obligades a subministrar a l'Administració a la qual es trobin vinculades, previ requeriment, la informació necessària per al compliment per aquests de les obligacions de transparència previstes per la llei.

Els subjectes enumerats anteriorment han de publicar, de manera periòdica i actualitzada, la informació el coneixement de la qual sigui rellevant per garantir la transparència de la seva activitat relacionada amb el funcionament i control de l'actuació pública. Les normes autonòmiques han anat ampliant i detallant el que preveu amb caràcter bàsic la LTAIBG¹⁹.

⁽¹⁹⁾Vegeu, per exemple, l'art. 3, Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

En particular, la informació que, com a mínim, han de difondre les administracions públiques la podem organitzar en les categories següents:

- **Informació institucional, organitzativa i de planificació.** Les administracions públiques han de difondre informació sobre les funcions que desenvolupen les administracions públiques i els plans i programes anuals i plurianuals.
- **Informació de rellevància jurídica.** Les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, han de publicar les directrius, instruccions, acords, circulars o respostes a consultes plantejades; els avantprojectes de llei i els projectes de decrets legislatius; els projectes de reglaments i les memòries i informes que formen els expedients d'elaboració dels textos normatius.
- **Informació econòmica, pressupostària i estadística.** Les administracions també han de difondre informació detallada relativa als contractes públics, la relació dels convenis subscrits, les subvencions i ajudes públiques concedides, els pressupostos, els comptes anuals, les retribucions percebudes anualment pels alts càrrecs, les resolucions d'autorització o reconeixement de compatibilitat que afecten els empleats públics, les declaracions anuals de béns i activitats dels representants locals, la informació estadística necessària per valorar el grau de compliment i qualitat dels serveis públics.
- **Informació d'interès general.** A més de tota aquesta informació que han de difondre les administracions públiques per mitjans electrònics, una anàlisi dels portals i pàgines web de la majoria de les administracions públiques mostra que generalment també es difon molta altra informació

d'interès per a la ciutadania, com ara, informació cartogràfica sobre el trànsit, el temps, el medi ambient, la cultura, la salut o l'educació.

Els subjectes obligats que no són Administració pública a l'efecte de la llei, únicament han de difondre informació institucional organitzativa, econòmica, pressupostària i estadística.

La LTAIBG preveu que la informació pública s'ha de difondre a les seues electròniques o pàgines web. Així mateix, s'estableix la creació del Portal de transparència de l'Administració general de l'Estat. En la mateixa direcció, les normes autonòmiques de transparència també disposen la creació dels portals de transparència. Així mateix, algunes comunitats autònomes han previst la creació de portals de govern obert (per exemple, Castella i Lleó o Galícia).

La Llei catalana 19/2014 preveu la creació del Portal de la transparència com a instrument bàsic i general per complir les obligacions de transparència previstes en la llei. Aquest portal estarà organitzat i serà gestionat per la Generalitat de Catalunya i integrarà la informació de les administracions locals. No obstant això, aquestes també podran crear els seus propis portals de transparència, que hauran d'interconnectar i integrar en el Portal de la transparència.

Perquè la informació que les administracions públiques difonen per internet pugui assolir les seves finalitats cal arbitrar mecanismes que facilitin el compliment de les obligacions previstes.

En aquest sentit, la LTAIBG atribueix, per al cas de l'Administració general de l'Estat, el control del compliment de les obligacions de difusió de la informació pública en el Consell de Transparència i Bon Govern. En l'àmbit autonòmic, no totes les lleis de transparència atribueixen aquesta funció als organismes independents de garantia del dret d'accés, com es veurà posteriorment.

6.2. L'accés a la informació pública

L'accés a la informació o transparència passiva és el mecanisme mitjançant el qual qualsevol persona pot sol·licitar a l'Administració pública una informació determinada perquè li sigui mostrada o facilitada una còpia.

La legislació vigent reconeix l'accés a la informació pública com un dret subjectiu. Així, les persones tenen accés a la informació pública sol·licitant a les administracions públiques que els mostrin o els facilitin una còpia de qualsevol informació elaborada per l'Administració pública o que estigui en el seu poder com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions.

El dret d'accés únicament pot ser limitat en els supòsits previstos a la LTAIBG amb la finalitat de protegir altres interessos o drets la protecció dels quals l'ordenament considera prioritària.

En concret, la LTAIBG preveu que el dret d'accés podrà ser limitat quan accedir a la informació suposi un perjudici per a:

- la seguretat nacional;
- la defensa;
- les relacions exteriors;
- la seguretat pública;
- la prevenció, investigació i sanció dels il·lícits penals, administratius o disciplinaris;
- la igualtat de les parts en els processos judicials i la tutela judicial efectiva;
- les funcions administratives de vigilància, inspecció i control;
- els interessos econòmics i comercials;
- la política econòmica i monetària;
- el secret professional i la propietat intel·lectual i industrial;
- la garantia de la confidencialitat o el secret requerit en processos de presa de decisió i la protecció del medi ambient.

Així mateix, quan la informació contingui dades de caràcter personal, pot quedar fora del coneixement públic. En particular, la Llei 19/2013 preveu uns criteris per a la difusió d'informació que contingui dades personals i, per tant, sobre l'extensió de la protecció als mateixos com a límit de la transparència en funció del caràcter més o menys sensible que tinguin les dades personals.

- Si la informació conté dades especialment protegides relatives a la ideologia, afiliació sindical, religió o les creences podrà autoritzar l'accés si l'afectat ha manifestat el seu consentiment exprés i per escrit, tret que hagi fet manifestament públiques les dades amb anterioritat a la sol·licitud de accés.
- Si la informació conté dades especialment protegides relatives a l'origen racial, a la salut i a la vida sexual o a la comissió d'infraccions penals o administratives, l'accés només es podrà autoritzar si l'afectat ha manifestat el seu consentiment exprés o si està emparat amb una norma amb rang de llei.
- Si la informació conté dades personals però no són especialment protegides, s'haurà de concedir l'accés prèvia ponderació entre l'interès públic en la difusió de la informació i els drets de l'afectat. En aquesta ponderació es tindrà en compte: el perjudici més baix derivat del transcurs del temps, la justificació de la sol·licitud, la condició d'investigador del sol·licitant i que l'accés es basi en fins històrics, científics o estadístics; el perjudici més baix dels drets dels afectats perquè els documents únicament contenen dades merament identificatives; la garantia més elevada dels drets de l'afectat en

el cas que les dades puguin afectar la seva intimitat o seguretat o es refeixin a menors d'edat;

- Si la informació conté dades personals merament identificatives relacionats amb l'organització, funcionament o activitat de l'òrgan es concedirà l'accés a la informació, tret que en el cas concret prevalgui la protecció de les dades sobre l'interès públic.

De totes maneres, la mateixa Llei 19/2013 assenyala que no és aplicable l'anterior si es dissocien les dades personals de la informació sol·licitada de manera que no pugui ser possible la identificació dels afectats.

Aplicació dels límits de la transparència pública

Com posa de manifest el criteri interpretatiu 2/2015 del Consell de Transparència i Bon Govern, «els límits no operen ni automàticament a favor de la denegació ni absolutament en relació amb els continguts». Per això, l'aplicació dels límits del dret d'accés s'ha de realitzar de manera proporcional al seu objecte i finalitat de protecció i atendre les circumstàncies del cas concret i ha de ser justificada. Si un límit afecta únicament una part de la informació sol·licitada, es facilitarà l'accés restringit a aquelles dades que no es vegin afectades pel mateix, tret que d'això resulti una informació distorsionada o que no tingui sentit.

El dret d'accés a la informació s'exerceix mitjançant una sol·licitud que es podrà presentar per qualsevol mitjà que permeti tenir constància de la identitat del sol·licitant, la informació que sol·licita, l'adreça de contacte i la modalitat que prefereixi per accedir a la informació sol·licitada. El sol·licitant no està obligat a motivar la seva sol·licitud. Per facilitar l'accés a la informació pública, la majoria d'administracions públiques estan posant a disposició de la ciutadania formularis electrònics de sol·licitud d'informació. Per poder utilitzar-los requereixen l'ús de sistemes de signatura electrònica, la qual cosa sovint s'acaba convertint en un fre a l'exercici del dret d'accés.

Sol·licitud d'informació de l'Administració general de l'Estat

En el cas de l'Administració general de l'Estat és accessible mitjançant el portal de transparència: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/Solicite-informacion.html

La LTAIBG preveu diferents causes d'inadmissió de les sol·licituds:

- Que facin referència a informació que estigui en curs d'elaboració o de publicació general²⁰.
- Que facin referència a informació que tingui caràcter auxiliar o de suport, com la continguda en notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives²¹.
- Que facin referència a informació per a la divulgació de la qual sigui necessària una acció prèvia de reelaboració²².
- Que estiguin dirigides a un òrgan en el poder del qual no actui la informació quan es desconeixi el competent.

⁽²⁰⁾Vegeu al respecte els Criteris interpretatius 7 i 9/2015, de 12 de novembre, del Consell de Transparència i Bon Govern.

⁽²¹⁾Criteri interpretatiu 6/2015, de 12 de novembre, del Consell de Transparència i Bon Govern.

⁽²²⁾Criteri interpretatiu 7/2015, de 12 de novembre, del Consell de Transparència i Bon Govern.

⁽²³⁾Criteri 3/2016, de 14 de juliol, del Consell de Transparència i Bon Govern.

- Que siguin manifestament repetitives o tinguin un caràcter abusiu no justificat amb la finalitat de transparència²³.

En la tramitació del procediment s'ha de concedir un termini a terceres persones els drets o interessos de les quals es puguin veure afectats per l'accés a la informació.

El procediment serà resolt i notificat en el termini màxim d'un mes des de la recepció de la sol·licitud per l'òrgan competent per resoldre. En el cas que la resolució denegui l'accés, concedeixi l'accés parcial o per mitjà d'una modalitat diferent de la sol·licitada s'haurà de motivar. Transcorregut el termini sense que s'hagi dictat i notificat la resolució s'ha d'entendre desestimada²⁴.

(24) En relació amb el caràcter del silenci cal tenir present que algunes normes autonòmiques (Aragó, Catalunya o Navarra) preveuen el silenci positiu.

6.3. La reutilització de la informació pública

L'obertura de les dades públiques posa a disposició de la ciutadania grans quantitats de dades públiques perquè siguin reutilitzades i, d'aquesta manera, s'afavoreix la transparència de les administracions públiques.

Les dades obertes són aquelles dades que les administracions públiques posen a disposició de la ciutadania en uns formats i amb unes condicions que en faciliten la reutilització, gràcies al fet que són fàcilment localitzables, són processables automàticament i no estan sotmeses a restriccions tècniques o jurídiques que en limitin o dificultin la reutilització (Cerrillo i Martínez, 2014b).

Les dades obertes es difonen en portals de dades obertes en els quals es posen a disposició de la ciutadania en un únic lloc web milers de conjunts de dades en formats processables automàticament.

La difusió de dades obertes facilita la integritat pública, en general, i la prevenció dels conflictes d'interessos i la lluita contra la corrupció.

Com reconeixen els Principis del G20 sobre dades obertes contra la corrupció, les dades obertes poden contribuir a prevenir, detectar, investigar i reduir la corrupció.

La difusió de les dades obertes obre un ampli ventall de possibilitats, tant per a les administracions públiques com per a la ciutadania. Com reconeix Llinares (2010), l'esperit de la filosofia de les dades obertes és

«agafar les dades que en si mateixes no ofereixen cap valor i dotar-les de significat per convertir-les en coneixement vàlid i amb valor per als altres».

En particular, les dades poden ser reutilitzades per presentar-se en formats que en faciliten la comprensió per la ciutadania. També poden ser reutilitzades per detectar irregularitats, conflictes d'interessos o casos de corrupció (TACOD, 2015).

La reutilització consisteix en l'ús de les dades o els documents que estan en poder de les administracions i organismes del sector públic, per part de persones físiques o jurídiques, amb finalitats comercials o no comercials, sempre que aquest ús no constitueixi una activitat administrativa pública, ni tampoc l'intercanvi de documents entre administracions públiques en l'exercici de les funcions públiques que tinguin atribuïdes.

Les administracions públiques poden optar entre tres modalitats de reutilització: la reutilització sense subjecció a condicions; la reutilització amb subjecció a condicions establertes en llicències tipus —que han d'estar disponibles en format digital i han de ser processables de manera electrònica— i la reutilització amb sol·licitud prèvia, que pot incorporar condicions en una llicència; aquesta llicència ha de reflectir, almenys, la informació relativa a la finalitat concreta, comercial o no comercial, per la qual es concedeix la reutilització, la durada de la llicència, les obligacions del beneficiari i de l'organisme concedent, les responsabilitats d'ús i les modalitats financeres, de manera que s'ha d'indicar el caràcter gratuït o, si s'escau, la contraprestació econòmica aplicable.

Les condicions que s'estableixin han de ser clares, justes i transparents; no han de restringir les possibilitats de reutilització ni limitar la competència; no poden ser discriminatòries per a categories comparables de reutilització i no poden contenir acords exclusius, excepte en els casos previstos legalment.

Generalment, les condicions que s'estableixin, que han de respectar els criteris esmentats anteriorment, poden referir-se al fet que:

- el contingut de la informació, incloent les seves metadades, no sigui alterat;
- no es desnaturalitzi el sentit de la informació;
- se citi la font;
- s'esmenti la data de l'última actualització;
- quan la informació contingui dades de caràcter personal, la finalitat o finalitats concretes per a les quals és possible la reutilització futura de les dades;
- quan la informació, tot i ser facilitada de manera dissociada, contingui elements suficients que poguessin permetre la identificació dels interessats en el procés de reutilització, la prohibició de revertir el procediment de dissociació mitjançant l'addició de noves dades obtingudes d'altres fonts.

Qui cobra l'obra?

Qui cobra l'obra? és un projecte impulsat per la Fundació Civio en el qual s'han analitzat tots els contractes d'obra pública publicats al BOE entre el 2009 i el 2015 (en total, 8.058 contractes). L'elaboració del projecte ha tingut força dificultats pel nivell baix de reusabilitat de la informació analitzada, que ha implicat que algunes de les tasques s'hagin hagut de fer de manera manual. El projecte permet visualitzar de manera gràfica les constructors adjudicatàries, les obres públiques i els contractes adjudicats, buscar dades i comparar-les.

6.4. Els mecanismes de garantia de la transparència

Les lleis de transparència preveuen diferents mecanismes per garantir l'exercici dels drets i supervisar el compliment de les obligacions que preveuen.

En primer lloc, es preveu que contra tota resolució expressa o presumpta en matèria d'accés a la informació es podrà interposar, amb caràcter potestatiu i previ a la impugnació en via contenciosa administrativa, una reclamació davant el Consell de Transparència i Bon Govern o òrgan independent que determinin les comunitats autònomes. Aquesta reclamació s'ha d'interposar en el termini d'un mes i s'ajustarà al que disposa la LPACAP donant-se tràmit d'audiència a les persones que puguin resultar afectades per l'accés. El termini màxim per resoldre i notificar la resolució serà de tres mesos, i una vegada transcorreguts, la reclamació s'entendrà desestimada.

Consell de Transparència i Bon Govern

El Consell de Transparència i Bon Govern és un organisme públic amb autonomia i plena independència en el compliment dels seus fins adscrit al Ministeri d'Hisenda i administracions públiques.

El Consell de Transparència i Bon Govern està compost per la Comissió de Transparència i Bon Govern i el president del Consell de Transparència i Bon Govern. La Comissió està formada pel president, un diputat, un senador, un representant del Tribunal de Comptes, un representant del Defensor del Poble; un representant de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades; un representant de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques i un representant de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal. Per la seva banda, el president del Consell de Transparència i Bon Govern és nomenat per un període no renovable de cinc anys pel Govern, entre persones de prestigi reconegut i competència professional després que la persona proposada per al càrrec comparegui davant la comissió corresponent del Congrés dels Diputats.

Algunes comunitats autònomes han assumit aquesta competència i han creat òrgans o organismes independents als quals han atribuït la funció de resoldre les reclamacions, així com, en alguns casos, altres funcions com avaluar el compliment de les obligacions de transparència o la protecció de les dades personals. En alguns casos, se'ls han atribuït funcions de mediació per a la resolució dels conflictes que puguin sorgir en matèria d'accés a la informació pública.

Òrgans autonòmics de garantia del dret d'accés a la informació pública

Llei	Organisme
Andalusia	Consell de Transparència i Protecció de Dades d'Andalusia
Aragó	Consell de Transparència d'Aragó
Castella i Lleó	Comissió de Transparència, adscrita al Comissionat de Transparència (Procurador del Comú)
Canàries	Comissionat/da de Transparència i Accés a la Informació Pública
Catalunya	Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública

Llei	Organisme
Comunitat Valenciana	Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern
Galícia	Valedor del Poble Comissió de Transparència
Illes Balears	Comissió per a la resolució de les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública
la Rioja	Atribució de la competència al Consell de Transparència i Bon Govern
Navarra	Consell de Transparència de Navarra
Regió de Múrcia	Consell de la Transparència de la Regió de Múrcia

En segon lloc, algunes normes també preveuen un règim sancionador com a garantia del compliment de les obligacions de transparència.

Abreviatures

LCI Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat.

LEAC Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec a l'Administració general de l'Estat.

LPACAP Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

LTAIBG Llei 19/2013, de 9 de desembre, de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern.

Bibliografia

Álvarez Gendin Blanco, S. (1962). «El problema de les incompatibilitats dels funcionaris públics». *Revista d'Administració Pública* (núm. 39, pàg. 93-126).

Arribas Reyes, E.; Villoria Mendieta, M. (2012). «Marcos de integridad, calidad institucional y medios de comunicación en España». *Derecom* (núm. 8).

Arrowsmith, S.; Linarelli, J.; Wallace, D. (2000). *Regulating public procurement: national and international perspectives*. Kluwer Law International.

Asian Development Bank; OCDE (2007). *Executive summary*. Paper presented at the 5th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operational, Jakarta (Indonèsia).

Carro Fernández-Valmayor, J. L. (2010). «Ética pública y normativa administrativa». *Revista de Administración Pública* (núm. 181, pàg. 9-37).

Cerrillo i Martínez, A. (2014). *El principio de integridad en la contratación pública. Mecanismos para la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson-Reuters.

Cerrillo i Martínez, A. (2016). «Beyond Revolving Doors: The Prevention of Conflicts of Interests through Regulation». *Public Integrity*(volum 19, núm. 4).

Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione (2012). *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*. Roma.

De Sousa, L.; Larmour, P.; Hindess, B. (2009). «Introduction». A: L. de Sousa; P. Larmour; B. Hindess (editors). *Governments, NGOs and Anti-Corruption. The new Integrity warriors*. London: Routledge.

Fernández Pastrana, J. M. (1983). «Las incompatibilidades de los funcionarios: la Ley 20/1982, de 9 de junio». *Revista de Administración Pública* (núm. 100-102, pàg. 1651-1698)

Francés, J. (2013). *¡Qué vienen los lobbies!* Barcelona: Destino

Jiménez Asensio, R. (1996). *Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y Administración en España*. Oñati: Institut Basc d'Administració Pública.

Llinares, J. (2010). «Las 10 claves para entender la colaboración en el Modelo Open Government». A: C. Calderón; S. Lorenzo (editors). *Open Government: Gobierno Abierto*. Alcalá la Real: Algón.

Martínez Jiménez, J. E. (1982). «Las bases del sistema español de incompatibilidades de los funcionarios públicos». *Documentación Administrativa* (núm. 195, pàg. 139-170).

Mattarella, B. G. (2007). *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*. Bologna: Il Mulino.

Mlodinow, L. (2013). *Subliminal: Cómo el inconsciente gobierna tu comportamiento*. Barcelona: Crítica.

OCDE (2000a). «Building Public Trust: Ethics Measures in OCDE Countries». *PUMA Policy Brief* (núm. 7).

OCDE (2000b). *Trust in Government. Ethics Measures in OCDE Countries*. París.

OCDE (2003). *Recommendation of the Council on OCDE Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*.

OCDE (2005a). *Managing Conflict of Interest in the Public Sector. A toolkit*. París.

OCDE (2005b). «OCDE Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service». *Policy Brief* (setembre).

OCDE (2005c). *Public sector integrity. A framework for assessment*. París.

OCDE (2007a). *Integrity Public in Procurement. Good practice from A to Z*. París.

OCDE (2007b). *OCDE Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. Report of Implementation*. París.

OCDE (2009a). *OCDE Principles for Integrity in Public Procurement*. París.

OCDE (2009b). *Towards a sound integrity framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation*. París.

Oficina Antifrau de Catalunya (2016). *La gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya*. Barcelona.

TACOD (2015). *Revolution delayed. The impact of open data on the fight against corruption* [en línia]. <<https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2015/09/2015-TACOD-REPORT.pdf>>

Tocqueville, A. d. (1854). *De la democracia en América*. Madrid: Imprenta de don José Trujillo, hijo.

Transparency International France (2010). *Prévenir les conflits d'intérêts dans la vie publique française: Les recommandations de Transparency International France*. Levallois-Perret.

Villoria Mendieta, M. (2007). «Sobre el concepto de ética pública y su gestión en la Administración española». *Administración & ciudadanía: Revista da Escola Galega de Administración Pública* (núm. 2, vol. 2, pàg. 171-191).

Villoria Mendieta, M. (2008). *Incompatibilitades y conflictos de interés en la Administración local*. Article presentat al Seminari de Dret Local, Barcelona [en línia]. <http://cematic.diba.cat/publicacions/fitxers/Villoria_Incompatibilitades.pdf>

Villoria Mendieta, M.; Beke, M. B. (2012). *El marco de integridad institucional en España*. València: Tirant lo Blanch.

