



# Estratexias de loita contra a corrupción: a experiencia da Oficina antifraude de Cataluña



## Estrategias de lucha contra la corrupción: la experiencia de la Oficina Antifraude de Cataluña

### Anti-corruption strategies: The case of Anti-fraud Office of Catalonia

**MIGUEL ÁNGEL GIMENO JUBERO**

Director da Oficina Antifraude de Cataluña  
OCID  
director@antifrau.cat

**Resumo:** Neste artigo encontrará o percorrido, ao longo dos seus primeiros dez anos, da Oficina Antifraude de Cataluña. A súa constitución, as súas funcións, as súas estratexias, as súas propostas, os seus principais proxectos e futuros retos. Actúa desde a súa dobre vertente de loita contra a corrupción: a prevención e a investigación de casos que danan a integridade das institucións públicas e, entre outras consecuencias, minguan a confianza dos cidadáns nelas. Cunha clara vocación de impacto cara á sociedade, a Oficina Antifraude de Cataluña facilita as ferramentas ás institucións e aos seus servidores públicos para fortalecer os seus sistemas de integridade e contribúe á concienciación da cidadanía impulsando accións que a impliquen nesta loita. A través da metodoloxía de análise de riscos, abórdanse ámbitos onde os riscos de corrupción teñen máis incidencia. A contratación pública, os conflitos de interese son eidos en que a oficina traballou de xeito prioritario desde a perspectiva de prevención. De forma transversal, a preocupación pola protección das persoas alertadoras foi, e seguirá a ser un reto clave ao que non debe renunciarse na loita integral contra a corrupción.

**Palabras clave:** Anticorrupción, antifraude, integridade, prevención, xestión de riscos, conflitos de interese, protección de alertadores, estratexia, cultura ética, transparencia.

**Resumen:** En este artículo encontrará el recorrido, a lo largo de sus primeros diez años, de la Oficina Antifraude de Cataluña. Su constitución, sus funciones, sus estrategias, sus planteamientos, sus principales proyectos y futuros retos. Actúa desde su doble vertiente de lucha contra la corrupción: la prevención y la investigación de casos que dañan la integridad de

las instituciones públicas y, entre otras consecuencias, merman la confianza de los ciudadanos en ellas. Con una clara vocación de impacto hacia la sociedad, la Oficina Antifraude de Cataluña facilita herramientas a las instituciones y a sus servidores públicos para fortalecer sus sistemas de integridad y contribuye a la concienciación de la ciudadanía impulsando acciones que la impliquen en esta lucha. A través de la metodología de análisis de riesgos, se abordan ámbitos donde los riesgos de corrupción tienen más incidencia. La contratación pública, los conflictos de interés son ámbitos en los que la oficina ha trabajado de manera prioritaria desde la perspectiva de prevención. De forma transversal, la preocupación por la protección de las personas alertadoras ha sido, es y seguirá siendo un reto clave al que no debe renunciarse en la lucha integral contra la corrupción.

**Palabras clave:** Anticorrupción, antifraude, integridad, prevención, gestión de riesgos, conflictos de interés, protección de alertadores, estrategia, cultura ética, transparencia.

**Abstract:** In this article you will find the route, throughout its first ten years, of the Anti-Fraud Office of Catalonia. Its creation, functions, strategies, approaches, its main projects and future challenges. The priority goal of the Anti-Fraud Office is to prevent and investigate possible cases of fraudulent use or allocation of public funds that damage the integrity of public institutions and, among other consequences, undermine the trust of citizens in them. With a clear vocation to affect society, the Anti-Fraud Office of Catalonia provides tools to institutions and their public servants to strengthen their integrity systems and contributes to raising public awareness by promoting actions that involve them in this fight. To tackle areas where corruption risks have more incidence we use risk analysis methodology. Public procurement, conflicts of interest are areas in which the Office has worked as a priority from a prevention perspective. In a cross way, the concern for whistleblower protection has been, is and will continue to be, a key challenge that must not be abandoned in the comprehensive fight against corruption.

**Key words:** Anticorruption, antifraud, integrity, prevention, risk management, conflicts of interest, whistleblower protection, strategy, ethical culture, transparency.

**SUMARIO:** 1 A Oficina Antifraude de Cataluña. 1.1 Dous elementos estratéxicos: a prevención e as investigacións. 1.1.1 Investigacións. 1.1.2 Prevención. 1.1.2.1 Recomendacións. Alegacións a normas. 1.1.2.2 Formación. 1.1.2.3 Seguimento das investigacións. 1.1.2.4 Concienciación cidadá. 1.2 O pulso da sociedade respecto á corrupción. 1.3 Sector privado. 1.4 Implicación da sociedade. 2 Primeiros posicionamentos da Oficina Antifraude. Unha estratexia incipiente. 2.1 Garantir o acceso á información pública. 2.2 Protección das persoas alertadoras. 2.3 Fortalecer mecanismos de control interno nos entes locais. 3 Necesidade de fundamentar unha primeira estratexia. 4 Modelo de Sistema de Integridade Institucional. 4.1 Cultura ética organizativa. 4.2 Profesionalidade na súa xestión pública. 4.3 Prevención de riscos para a integridade. 4.3.1 A análise de riscos no marco dun sistema de integridade. 5 Claves para unha estratexia anticorrupción. 6 Ámbitos que priorizaría a Oficina Antifraude. 7 Novos retos da Oficina Antifraude. 7.1 Supervisión no ámbito da contratación pública. 7.2 Constituírse en autoridade de protección de alertadores. 7.3 Xestión da declaración de intereses e resolución de conflitos de interese. 8 Bibliografía.

## 1 A OFICINA ANTIFRAUDE DE CATALUÑA

A Oficina Antifraude de Cataluña foi creada pola Lei 14/2008, do 5 de novembro, tamén chamada Lei de creación da Oficina Antifraude (en diante LOAC).

A norma de apertura da mencionada lei configura a Oficina Antifraude como unha entidade de dereito público con personalidade xurídica de seu e plena capacidade de obrar que se adscribe ao Parlamento de Cataluña.

De acordo coa lei, o seu obxectivo é previr e investigar posibles casos de uso ou destino ilegais de fondos públicos ou calquera outro aproveitamento irregular derivado

de condutas que leven consigo conflito de interese ou o uso en beneficio privado de informacións derivadas das funcións propias do persoal ao servizo do sector público.

Tamén se encomendan á Oficina Antifraude funcións indicativas que consisten na recomendación e o asesoramento ás entidades incluídas no seu ámbito de aplicación para a adopción e o impulso de medidas contra a corrupción entendida nun sentido amplo, e en favor da transparencia. A singularidade da Oficina Antifraude radica en que é un organismo novo e creado *ad hoc* ao abeiro da Convención das Nacións Unidas contra a Corrupción, feita en Nova York o 31 de outubro de 2003. É, pois, pioneira non só no ámbito territorial catalán, senón tamén no estatal, xa que satisfai o mandato que deriva da previsión contida no artigo 6 deste tratado internacional.

Os trazos característicos da institución que determinan a natureza son os seguintes:

- Trátase dun órgano unipersonal. Aínda que se denomine «oficina», está encabezado pola figura do director ou directora. Sen prexuízo de que a entidade teña que dispor os recursos humanos e os medios materiais necesarios e axeitados (art. 24.1 da Lei 14/2008) organizados baixo a estrutura que deseñe a dirección, a esta correspóndelle en exclusiva –sen prexuízo tampouco do uso de fórmulas de delegación– a adopción das decisións máis representativas da actuación da oficina.
- É unha institución dotada de independencia funcional e con autonomía institucional. Só desde a súa posición de independencia, garantida legalmente, pode cumprir de xeito eficaz as funcións que ten asignadas.
- É un órgano de control externo. O control e a supervisión integran, de xeito salientable, o núcleo das súas atribucións. Este elemento definitorio, certamente, é compartido no noso sistema institucional para outros organismos, cos que necesariamente debe complementarse e colaborar.
- Trátase dun órgano especializado. É a especialización no seu ámbito de actuación un dos trazos diferenciais respecto doutros organismos que poidan ter atribucións de control similares.
- En último termo, a relevancia institucional da figura do director ou directora da oficina e, por extensión, desta resulta innegable en vista do preámbulo da Lei 7/2009, do 13 de maio, de modificación da Lei 14/2008, do 5 de novembro. O feito de que, a diferenza doutras institucións con funcións de control e supervisión, a Oficina Antifraude non conste expresamente considerada no Estatuto de autonomía pouco ou nada afecta á configuración e á funcionalidade do órgano, aínda que é evidente que a súa norma de creación –unha lei ordinaria– non goza da blindaxe propia da norma institucional básica.

A Oficina Antifraude cumpriu en 2019 os seus primeiros 10 anos de existencia. É un bo momento para facer balance da súa traxectoria partindo da premisa de que, tratándose dunha institución de nova creación, debeu facer fronte a diversas circunstancias propias do encaixe institucional e as propias da posta en marcha de calquera organización que empeza a despregar as súas funcións.

## 1.1 Dous elementos estratéxicos: a prevención e as investigacións

A Oficina Antifraude ten como funcións básicas as de previr e investigar casos de corrupción, pero imos entrar un pouco máis detalladamente na súa descrición.

### 1.1.1 Investigacións

No ámbito das investigacións determínase a verosimilitude dos feitos ou as condutas que foron obxecto de denuncia. O resultado desta análise comportará a posta en marcha de actuacións indagatorias ou de investigación, ou o arquivo do caso. Superada a fase de verosimilitude, inicianse actuacións indagatorias ou de inspección de posibles casos concretos de uso ou destino irregular de fondos públicos. Tamén das condutas opostas á probidade, ou contrarias aos principios de obxectividade, eficacia e submisión plena á lei e ao dereito.

A Oficina Antifraude actúa de oficio, por propia iniciativa ou por denuncia (desde 2016 admítense denuncias anónimas), ou ben en virtude dunha solicitude razoada dunha institución ou autoridade pública. Tras comprobar a verosimilitude dos feitos, a oficina pode levar a cabo, entre outras, as seguintes actuacións:

Realizar visitas de inspección, sen aviso previo, a calquera oficina ou centro adscrito a un servizo público, co fin de efectuar comprobacións *in situ* e examinar documentos, sexa cal sexa o seu formato.

Levar a termo entrevistas persoais a todos aqueles que poidan proporcionar información relevante para a investigación, ou a aquelas persoas que, no desenvolvemento das actuacións en curso, poidan estar implicadas de xeito individual nos feitos investigados.

Acceder a calquera información que conste en poder dos órganos, os organismos públicos ou as persoas físicas ou xurídicas, públicas ou privadas, afectadas pola actuación da investigación.

As actuacións de investigación réxense polos criterios de celeridade, economía, simplicidade, eficacia e máxima discreción.

### 1.1.2 Prevención

Na súa misión de axudar na construción, consolidación e mellora dos sistemas de integridade institucional, a Oficina Antifraude, mediante a Dirección de Prevención, ofrece asistencia e apoio ás administracións e outros entes que configuran o sector público de Cataluña, entre outras formas, estudando, promovendo e impulsando boas prácticas que contribúan á mellora da calidade na prestación do servizo público. Tamén colabora na formación e asesoramento do persoal ao servizo das administracións, elabora ferramentas e recursos e formula propostas e recomendacións de acordo cos riscos detectados e a partir do seguimento da actividade da mesma oficina.

A sociedade, entendida nun sentido amplo que inclúe o sector privado, a sociedade civil e os individuos, tamén é destinataria da acción preventiva da oficina mediante a

sensibilización e promoción da súa implicación non só no seu tradicional papel de control, senón, fundamentalmente, alentando estes actores non institucionais a actuar de xeito íntegro.

Todo este coñecemento está á disposición da cidadanía porque a finalidade última da Oficina Antifraude é impactar na sociedade e contribuír do xeito máis relevante posible á súa concienciación e participación na loita contra a corrupción e o fomento xeneralizado da integridade, tanto nas institucións públicas como na estrutura social da que todos formamos parte.

Os documentos, ferramentas e referencias que xerou a Oficina Antifraude ao longo dos seus primeiros dez anos de funcionamento atópanse na súa páxina web: <https://www.antifrau.cat/es>

### **1.1.2.1 Recomendacións. Alegacións a normas**

A Oficina Antifraude leva a cabo accións co obxectivo de que as normas teñan presente a perspectiva de integridade, para xestionar os riscos da corrupción e minimizar os contextos propicios a irregularidades.

De acordo co previsto nos artigos 13.2 d) e 32 das Normas de actuación e de réxime interno da Oficina Antifraude de Cataluña (NARI, de aquí en diante), a oficina formula, con carácter de proposta, alegacións e suxestións dirixidas aos poderes públicos no relativo a disposicións normativas vixentes ou en trámite de aprobación. En xeral, a actuación da oficina prodúcese en relación con disposicións normativas en trámite de aprobación, xa sexa pola solicitude do ente impulsor ou ben por iniciativa propia, como parte dos trámites de audiencia e información pública.

Para formular as alegacións e suxestións correspondentes, a oficina toma en consideración o texto da iniciativa normativa e a restante documentación que dese a coñecer o ente impulsor, e non se prexulgan futuros pronunciamentos da Oficina Antifraude de Cataluña.

### **1.1.2.2 Formación**

A formación é un dos piares estratéxicos da Dirección de Prevención da Oficina Antifraude, na súa misión de contribuír a que as institucións públicas sexan máis resistentes aos riscos de corrupción.

Formar en integridade é clave no proceso de sensibilización das institucións e das persoas que forman parte delas, e contribúe de xeito significativo a iniciar os cambios na cultura ética organizativa. A experiencia demóstranos que a formación actúa como detonante, como primeiro impulso para iniciar os cambios na cultura da organización, e require continuidade con actuacións posteriores que, de xeito coherente, continúen o proceso de sensibilización.

A formación oríentase tamén á adquisición de coñecemento especializado no ámbito da prevención e a loita contra a corrupción, así como ao desenvolvemento e a potenciación de determinadas habilidades dos seus destinatarios.

### 1.1.2.3 Seguimento das investigacións

Mediante a actividade de seguimento, a Oficina Antifraude comproba se os entes investigados aplican as medidas que se lles recomendaron. As actuacións de comprobación comportan tanto a solicitude de información ás autoridades ou entes concernidos como a valoración da súa resposta co fin de determinar se as medidas adoptadas son congruentes e suficientes.

O artigo 13 f) das NARI establece que lle corresponde á Dirección de Prevención propor melloras en procedementos e prácticas administrativas, co fin de garantir a transparencia e reducir as oportunidades de fraude en cumprimento do que se prevé no segundo inciso do artigo 1.2 da Lei da Oficina Antifraude de Cataluña.

As actuacións de investigación permiten detectar e diagnosticar patróns de conduta e comportamentos dos entes investigados e das súas autoridades e funcionarios, que posibilitan que antifraude efectúe propostas de mellora nos procedementos e nas prácticas dos entes que conforman o ámbito subxectivo de actuación. Estas propostas poden xurdir tanto da explotación da información e a valoración dos resultados obtidos como doutros indicadores, resultantes do exercicio da mesma potestade indicativa mediante o asesoramento normativo.

A fase de seguimento pódese definir como o elo que une a tarefa investigadora e a tarefa preventiva da nosa institución. A sinerxía entre as dúas tarefas tamén debe permitir que a oficina se retroalimente, tanto nas súas funcións de prevención –sinalando áreas e factores de risco– como na súa función investigadora, propondo actuacións de investigación en determinadas áreas e elaborando recomendacións, criterios e doutrina de carácter xeral que o persoal investigador poida empregar nas súas actuacións.

### 1.1.2.4 Concienciación cidadá

O fenómeno da corrupción só se pode combater se é o conxunto da sociedade o que se implica na cultura da integridade. Iso non inclúe soamente os poderes públicos e as súas institucións, senón tamén o sector privado, a sociedade civil e as persoas a título individual.

As enquisas e outros mecanismos de medida de percepcións demostran de modo reiterado que aínda se dá un nivel preocupante de tolerancia en canto a determinadas manifestacións da corrupción.

Traballamos para sensibilizar a opinión pública sobre os efectos nocivos da corrupción e para aumentar a intolerancia da cidadanía cara a actitudes compracentes. E o mellor xeito de facelo comeza necesariamente coa educación da xuventude.

## 1.2 O pulso da sociedade respecto á corrupción

O barómetro que elabora a Oficina Antifraude de forma periódica desde 2010 ten como obxectivo recoller as percepcións e actitudes da cidadanía arredor do fenómeno da corrupción en Cataluña.

O estudo, elaborado pola Oficina Antifraude de Cataluña en colaboración co Centro de Estudos de Opinión (CEO) da Generalitat, realízase mediante a técnica de entrevistas telefónicas a unha mostra significativa da poboación de Cataluña. O contido do barómetro estrutúrase nos seguintes bloques: concepto de corrupción, a percepción dos niveis de corrupción, cidadanía, política, administracións públicas, empresas e medios de comunicación, transparencia e conflitos de interese e loita contra a corrupción.

### **1.3 Sector privado**

A implicación do sector privado é decisiva para unha boa gobernanza, e orienta á consecución do ben común. O esforzo que os operadores privados destinan a garantir a integridade nas súas operacións considérase un verdadeiro activo para as empresas, xa que, á parte de previr a corrupción no sector público, permite mellorar a competencia leal nun marco de igualdade e garantir os dereitos dos consumidores.

Por iso queremos facer promoción das boas prácticas empresariais, impulsar mecanismos de autorregulación –como as políticas de Responsabilidade Social Corporativa (RSC), os estándares éticos ou os mecanismos de transparencia–, as actividades de sensibilización e as accións de formación dos cadros directivos máis expostos a riscos de corrupción.

### **1.4 Implicación da sociedade**

Garantir un bo sistema político e ofrecer á cidadanía mecanismos de escrutinio suficientes para exercer un control saudable sobre os responsables de tomar as decisións públicas constitúen un dos retos a que debemos enfrontarnos para alcanzar unha gobernanza de calidade. Con esta finalidade, a oficina diríxese a diversas organizacións que resultan fundamentais para a participación política e cidadá, e son actores clave para o exercicio do control do poder público.

A experiencia acumulada ao longo dos dez anos de funcionamento da Oficina Antifraude, tanto a nivel de investigación como de actividade de prevención, permitiu identificar cales son aquelas áreas de risco máis expostas á corrupción, á fraude ou a outras irregularidades.

Nesta liña, Antifraude presentou varios documentos con recomendacións e propostas a persoal público, políticos e ao Goberno da Generalitat.

## **2 PRIMEIROS POSICIONAMENTOS DA OFICINA ANTIFRAUDE. UNHA ESTRATEXIA INCIPIENTE**

A través da selección dos primeiros temas sobre os que emitiu opinión experta e fundamentada publicamente a Oficina Antifraude, marcou un primeiro posicionamento sobre liñas de traballo e necesidade de abordaxe desde as axendas pública e lexislativa. Dunha

forma indirecta, poderíase considerar como uns primeiros apuntamentos estratéxicos, quizais cun valor incipiente.

## 2.1 Garantir o acceso á información pública

Nos seus escasos meses de funcionamento, a Oficina Antifraude xa constatou a conveniencia de reforzar os mecanismos normativos e institucionais en favor da transparencia na actuación dos poderes públicos en Cataluña e en favor do acceso dos cidadáns á información en poder das administracións públicas. Así mesmo, detectou a conveniencia de fortalecer os valores de transparencia e rendición de contas por parte de autoridades e funcionarios públicos. A preocupación da Oficina Antifraude residía en que debía cubrirse esta lagoa tal como viña recoñecéndose internacionalmente no ámbito de acceso á información como instrumento clave na prevención e a loita contra a corrupción.

Evitando unha análise particularizada de casos contraídos, en canto ao alcance da información solicitada, a lexitimidade esgrimida e outros condicionantes legais, o certo é que diversos acontecementos neses momentos avalaban a necesidade de introducir reformas nestes ámbitos ou, cando menos, xeneralizar e garantir a continuidade de certas iniciativas de transparencia adoptadas.

Ao respecto, é oportuno recordar que un dos cinco factores de loita contra a corrupción que tanto o Banco Mundial como a Unión Europea identificaban xa entón era que a rendición de contas por parte dos responsables políticos e das institucións públicas constituía un requisito imprescindible para garantir unha mellora na transparencia das políticas e actuacións de todos os organismos financiados con fondos públicos.

Por outra banda, o Consello de Europa adoptou o mes de xuño de 2009 a Convención sobre o acceso aos documentos oficiais. Esta convención foi inicialmente asinada por 12 países. Para poder asinala e ratificala, España debía aprobar unha lei de acceso á información que cumprise os requirimentos mínimos establecidos polo Consello de Europa. Finalmente, isto aconteceu e España aprobou a súa lei de transparencia e acceso á información pública, a Lei 19/2013, do 9 de decembro. A lei que aprobou o Parlamento de Cataluña foi aprobada o 29 de decembro de 2014 como Lei 19/2014, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno.

No contexto de 2009 e 2010, e cos ditos argumentos, a Oficina Antifraude xa propuxera pór na axenda política a necesidade urxente de deseñar e aprobar senllas leis de transparencia, tanto a nivel estatal como autonómico.

## 2.2 Protección das persoas alertadoras

No ámbito internacional e no marco europeo, a protección efectiva do alertador era considerada unha ferramenta básica para a responsabilización institucional activa na loita contra a corrupción, tanto no sector público como privado.

Na maioría dos casos coñecidos, aquelas persoas que pertencen ao círculo de iniciados coñecen unha conduta irregular e pensan en denunciála expóñense a riscos persoais,



con ou sen contrapartidas. As persoas que denuncian os seus superiores, compañeiros, asociados ou clientes poden ver como periga o seu traballo, a súa reputación, os seus ingresos e mesmo a súa seguridade, tanto persoal como familiar. E, a pesar da dificultade, estes denunciante en vez de ser escoitados e protexidos a miúdo deben afrontar a indiferenza, todo tipo de presións, a perda de confianza e o desinterese na investigación do que foi ou dos que foron obxecto da súa denuncia.

Esta situación provocaba un efecto desincentivador das denuncias potencialmente canalizadas polos servidores públicos, que, a pesar de ter coñecemento de condutas fraudulentas e disposición persoal para tomar partido activo, afastarse e contribuír á súa persecución, non contaban nin contan co apoio necesario a causa dunha ancoraxe normativa fragmentaria e insuficiente.

Por iso, e dado que a regulación desta figura e a súa conseguinte protección foi obviada en numerosos ámbitos en que habería que normativizar, se considerou básico incorporala ás NARI (art. 25).

Dez anos despois deste posicionamento, a oficina segue insistindo na importancia clave que supón a protección das persoas alertadoras, amparadas agora pola Directiva europea de 2019, que comina os Estados a traspor a directiva e legislar antes de rematar 2021 (Directiva da Unión Europea 2019/1937 do Parlamento Europeo e do Consello Europeo do 23 de outubro de 2019, relativa ás prácticas das persoas que informen sobre infraccións do dereito da Unión).

## 2.3 Fortalecer mecanismos de control interno nos entes locais

O terceiro posicionamento inicial da Oficina Antifraude foi relativo á provisión interina e accidental de postos de traballo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal nas entidades locais. A aplicación estrita e recta da normativa legal vixente constituía a primeira medida efectiva para loitar contra a corrupción. Especificamente, a normativa que regulaba os órganos de control interno das administracións públicas estaba chamada a desempeñar un papel decisivo.

Non é infrecuente que saísen á luz noticias relativas á ausencia de aplicación dos controis internos de que dispuñan as entidades locais. Constatábase entón que, se estes controis tivesen sido oportunamente operativos, se terían podido evitar desde un principio casos de corrupción e non cando xa era demasiado tarde e acababan legalizados *ex post* como un mal menor. A isto engadíase a non-aplicación dos controis das comunidades autónomas sobre os concellos e outras corporacións locais.

Correspondíalle, pois, á Administración autonómica velar permanentemente tanto polo exercicio efectivo dos seus propios mecanismos de control sobre os entes locais como polo uso que estes facían dos seus controis internos. Isto que se acaba de expor non é posible sen un presuposto básico consistente en que as persoas que tiñan que levar a cabo funcións tan importantes de control interno necesariamente debían ser nomeadas con plena suxeición á legalidade. Só así podía quedar garantida a independencia e a capacidade necesarias para o correcto exercicio da función de control.

Nas corporacións locais estas funcións están reservadas á escala de funcionarios da Administración local con habilitación de carácter estatal.

Non obstante, na Administración local atopámonos con que unha porcentaxe elevada de postos de traballo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal se encontraban vacantes. Cando se produce esta circunstancia, e o lugar non pode ser cuberto por un funcionario de habilitación estatal, mediante as fórmulas de nomeamento provisional, acumulación ou comisión de servizos, a normativa prevé a posibilidade de que poida ocupar o lugar accidentalmente un funcionario da propia Administración local con capacidade suficiente, ou interinamente unha persoa en posesión da titulación exixida para o acceso á subescala, sempre con respecto aos principios de igualdade, mérito, capacidade e publicidade.

Por todo iso, e dada a importancia das funcións de control interno sinaladas, desde a Oficina Antifraude, entendeuse que fose conveniente unha verificación do cumprimento da normativa regulatoria no caso de nomeamentos accidentais e interinos en postos de traballo reservados a funcionarios de habilitación estatal.

### 3 NECESIDADE DE FUNDAMENTAR UNHA PRIMEIRA ESTRATEXIA

Os primeiros pasos de funcionamento da Oficina Antifraude debían guiarse baixo dúas lóxicas; por un lado, a normativa que a dotaba das funcións básicas de actuación e, polo outro, a elaboración dunha estratexia que facilitase a actuación preventiva ante institucións e actores clave.

Nese primeiro deseño da estratexia de prevención configuráronse algunhas liñas de traballo primordiais, tanto dentro das administracións e institucións públicas catalás –con directivos públicos, con órganos de control internos, no ámbito da contratación pública, na produción normativa, no fomento da transparencia– como no ámbito máis amplo da sociedade: a educación secundaria e universitaria e a concienciación cidadá.

Estas liñas de traballo concretáronse en actuacións de índole diversa, algunhas das cales, con efectos a medio prazo, buscaban modificar os contextos xurídicos e económicos que facilitan a corrupción. Foron exemplos as achegas da Oficina Antifraude ao marco normativo (alegacións ou suxestións aos anteproxectos de lei e proxectos de decreto) ou o asesoramento ás institucións, xa sexa en forma de resposta a consultas, de acompañamento en procesos de fortalecemento da integridade institucional ou ben de informes con recomendacións. Outras actuacións cun horizonte a máis longo prazo foron: a formación, a educación e a investigación e divulgación do coñecemento, tanto desde unha vertente máis técnica, relacionada cos mecanismos que si son adecuados para obter resultados, como a vertente cívica, os valores, coa meta última de arraigar a convicción de que “ser íntegro paga a pena”.

Nesa primeira etapa, por conseguinte, desenvolvéronse catro liñas estratéxicas:

- Integridade e función lexislativa: centrándose nas alegacións a normas, basicamente.

- Integridade e función pública: desenvolvendo as primeiras accións formativas e de sensibilización a directivos e responsables públicos e a divulgación de mensaxes de sensibilización e transmisión de coñecemento e propostas da oficina a través de relatorios, debates e unha xornada sobre o primeiro ámbito de risco priorizado: a contratación pública.
- Integridade e transparencia.
- Integridade e educación (secundaria e universidades), mediante proxectos piloto con colectivos de estudantes para traballar na potenciación de valores sobre a integridade.

## **4 MODELO DE SISTEMA DE INTEGRIDADE INSTITUCIONAL**

A integridade institucional é a coherencia e consistencia entre o que facemos e os valores, principios e normas que rexen determinada institución na consecución do interese xeral. O marco xurídico é, por suposto, un mínimo ineludible, pero non o é todo. A ética pública exige que as decisións ou eleccións que se fan sexan respectuosas e teñan coidado dos demais. E iso non se logra só suxeitándose á letra das normas, hai algo máis. E é que as ameazas á integridade presentan manifestacións tan diversas como a corrupción, a fraude, as irregularidades ou as condutas impropias.

A Oficina Antifraude presenta un modelo que denomina o Sistema de Integridade Institucional (SII, en diante) e que nace da inspiración noutros modelos como pode ser o marco de integridade da Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económicos (OCDE, en diante) das institucións públicas pero adaptado á nosa realidade. Trátase dun modelo que establece as grandes liñas estratéxicas de actuación que debe considerar toda organización que queira fomentar a integridade, identifica as áreas de traballo concretas e achega un abano de ferramentas para que as institucións públicas, en función das súas características e diagnóstico, elixan e poñan en marcha as máis axeitadas en cada caso. O SII identifica que todas as organizacións públicas cun alto nivel de integridade institucional traballan, formal ou informalmente, as tres liñas estratéxicas ou eixes de actuación, que son os seguintes:

### **4.1 Cultura ética organizativa**

- Obxectivo: xestionar a cultura ética organizativa para asegurar que as pautas e orientacións, formais e informais, que guían a conduta dos servidores públicos no exercicio das súas funcións están aliñadas cos principios e valores da ética profesional pública.
- Áreas de traballo: 1) principios e valores éticos organizativos, 2) liderado ético institucional.

## 4.2 Profesionalidade na súa xestión pública

- Obxectivo: garantir a eficiencia e a legalidade na xestión pública da institución para asegurarse de que alcanza os fins para os que foi creada.
- Áreas de traballo: 1) profesionalidade na xestión das funcións e servizos públicos que ofrece á cidadanía e 2) profesionalidade na organización e xestión dos seus recursos humanos.

## 4.3 Prevención de riscos para a integridade

- Obxectivo: reducir a probabilidade de que os riscos para a integridade da institución desemboquen en condutas ilegais, abusos da posición pública en beneficio privado e outras condutas impropias; e, se se chegan a producir, reducir a gravidade das súas consecuencias.
- Áreas de traballo: 1) análise dos riscos para a integridade institucional e deseño de plans de prevención, 2) instrumentos de detección e resposta.

### 4.3.1 A análise de riscos no marco dun sistema de integridade

A OCDE define a xestión dos riscos para a integridade como «unha arquitectura e un conxunto coordinado de actividades e métodos para identificar, analizar, avaliar, tratar e facer o seguimento dos potenciais riscos relacionados coa corrupción e a fraude, co obxectivo de conseguir unha garantía razoable de que a integridade das institucións públicas foi preservada».

Para a Oficina Antifraude, a finalidade da xestión dos riscos para a integridade dunha institución é garantir que os recursos daquela organización e a capacidade de decisión se empregan para o «cumprimento e realización dos fins institucionais», sostendo e priorizando o interese público por enriba dos intereses privados.

A Oficina Antifraude propón unha metodoloxía que permita facer unha identificación, análise, avaliación, planificación e seguimento de actuacións, garantindo o deseño de actuacións dirixidas a:

1. Reducir a probabilidade de que os riscos identificados se materialicen (plan de prevención).
2. Cando os riscos xa se materializaron, minimizar as súas consecuencias (plan de continxencia).

## 5 CLAVES PARA UNHA ESTRATEXIA ANTICORRUPCIÓN

Para establecer e impulsar unha estratexia anticorrupción nun país, cómpre ter en consideración diversos aspectos fundamentais. O primeiro é ter claro en que contexto se vai aplicar.

O punto de partida é que hai que seguir o mandato das Nacións Unidas que emana da Convención de 2003 contra a corrupción do 31 de outubro, na que comina os Estados membros a formular e aplicar políticas coordinadas e eficaces contra a corrupción que promovan a participación da sociedade, así como a avaliar a súa eficacia. A dita convención, promovida pola Oficina das Nacións Unidas contra a Droga e o Delito (UNODC, en diante), presenta, con data de maio de 2020, 187 estados que a ratificaron.

No caso de Cataluña –o noso ámbito competencial de actuación– convén ter en conta, ademais, que non é alleo ás consecuencias da corrupción cun nivel de intensidade semellante aos países e rexións da súa contorna. A crise de 2008, co efecto do incremento das desigualdades, tivo como consecuencia unha perda de confianza nas institucións que aínda persiste no tempo.

Os custos económicos, sociais e políticos da corrupción son elevados, aínda que difíciles de cuantificar. Hai diversos estudos sobre iso, aínda que tomarei como referencia os da Unión Europea, que os chegou a cuantificar en 120.000 millóns de euros anuais.

O segundo elemento a ter en conta é a implicación dos actores clave tanto na elaboración da estratexia como na súa implementación. A nivel institucional, deben estar presentes non só aquelas institucións independentes expertas na loita contra a corrupción, senón que o poder executivo debe exercer o seu rol de liderado tamén neste terreo e debe contarse sen ningún xénero de dúbidas co poder legislativo e o poder xudicial. Para completar unha visión pluralista da definición desta estratexia sería conveniente articular formas abertas de participación da sociedade, mediante achegas individuais canalizadas polos medios dispoñibles de participación ou vía mediación de organizacións sociais, partidos políticos, asociacións, grupos organizados que trasladen a súa percepción e visión.

O obxectivo final é conseguir un consenso suficientemente sólido que garanta unha implicación na implantación, desenvolvemento e avaliación da estratexia anticorrupción que permita obter resultados tanxibles. É obvio que a tarefa non é doada, pero o esforzo de todos estes actores marcará a determinación deste país para conseguir avances e éxitos.

A dotación de recursos suficientes é outra das claves do éxito. Unha estratexia sen recursos é unha estratexia baleira, abocada ao fracaso. Quizais por iso é importante priorizar ben as accións, seleccionar de xeito concienciado cales son os ámbitos de prevención en que hai que traballar primeiro, porque son os que están a xerar máis casos, con máis impacto e manter a vista posta seguindo o curto, medio e longo prazo como horizontes ineludibles.

## **6 ÁMBITOS QUE PRIORIZARÍA A OFICINA ANTIFRAUDE**

O punto de partida é asumir que todas as funcións públicas son intrinsecamente vulnerables aos riscos para a integridade. Alí onde hai acceso a recursos públicos e capacidade de decisión sobre eles sempre haberá a oportunidade de que quen é depositario dunha

potestade acabe abusando para a obtención dun beneficio particular. É esta a noción de corrupción comunmente aceptada a nivel internacional por organismos como o Banco Mundial ou pola ONG Transparency International e que a Oficina Antifraude adopta como propia. Pola súa vez, tamén coñecemos que a mellora da calidade institucional é un elemento imprescindible para o éxito das políticas anticorrupción, e que estes tipos de melloras a miúdo son froito máis da constancia no tempo que de iniciativas puntuais. Nesta continuidade, a implicación e participación da sociedade civil no seu conxunto é un requirimento importante, como mencionei anteriormente.

A experiencia acumulada ao longo dos dez anos da oficina, tanto a nivel de investigación como de actividade de prevención, permitiu identificar cales son aquelas áreas de risco máis expostas á corrupción, a fraude ou outras irregularidades. Neste sentido, as materias que foron obxecto de investigación nos últimos cinco anos responden ás seguintes medias porcentuais:

- Contratación pública 36%
- Conflictos de interese e incompatibilidades 21%
- Función pública 17%
- Urbanismo 12%
- Subvencións 5%
- Outros 9%

Adoptar unha metodoloxía baseada na análise de riscos, como xa mencionei anteriormente, e dos factores que son determinantes, axuda a entender mellor as dinámicas de cada área de risco e, polo tanto, a concibir e adoptar, logo de avaliación, aquelas medidas preventivas tendentes a que o risco non se produza, así como planificar aquelas accións contingentes para cando non sexa posible evitar o dano e así revertelo ou, polo menos, atenuar as súas consecuencias.

## 7 NOVOS RETOS DA OFICINA ANTIFRAUDE

Mentres escribo estas liñas, penso no camiño percorrido pola institución que teño a honra e a responsabilidade de encabezar e representar. Penso no mandato que recibín a través do Parlamento de Cataluña e no espírito da LOAC e as súas NARI e nas miñas propias directrices de traballo ás que me comprometín ante os parlamentarios da comisión correspondente á cal rendo contas periódica e puntualmente. Tamén fago un percorrido rápido a todos os meus compromisos públicos, realizados directa ou indirectamente ante a cidadanía, e aos proxectos, liñas de traballo e directrices internas a través das cales se expresa a Oficina Antifraude: os seus posicionamentos, o seu asesoramento ás institucións públicas, a formación que ofrece e os casos de corrupción que investigamos e que contribúen a fortalecer a integridade das institucións e a sociedade. Sen esquecer nunca a colaboración estreita que mantemos con outras institucións, administracións, organizacións, a academia e a propia cidadanía, que nos axuda a non perder o rumbo e a buscar sempre a aplicabilidade en todo o que facemos, a máxima exixencia e rigorosidade.

Malia iso, pensamos constantemente en novos retos, en ir máis alá para contribuír dunha forma máis decidida e eficiente á loita contra a corrupción. Seguidamente, e de forma sucinta, expoño os que considero neste momento prioritarios.

## 7.1 Supervisión no ámbito da contratación pública

A Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público, regulou novas obrigas para os órganos de contratación que agora teñen a obriga de prever os riscos de corrupción, fraude e outras irregularidades na xestión da compra pública, e detectar e responder ás prácticas que materializan estes riscos, en particular os conflitos de interese.

Isto require que todas as entidades adxudicadoras do sector público catalán deban identificar, analizar e avaliar os riscos específicos do seu abastecemento de obras, subministracións e servizos. A partir deste diagnóstico, poderanse deseñar plans de integridade que inclúen medidas tanto preventivas (dirixidas a reducir a probabilidade dos factores de risco máis probables) como continxentes (dirixidas a detectar a materialización destes riscos e reducir a gravidade das súas consecuencias). Por iso, a Oficina Antifraude traballa para facilitar coñecemento e ferramentas para que os entes públicos poidan levar a cabo esta xestión de riscos a través do seu proxecto “Risco para a integridade na contratación pública”, do cal, no momento de redactar estas liñas, nos atopamos na fase final do proceso de diagnóstico e xa compartimos cos seus destinatarios boa parte dos resultados que estamos a obter e aplicacións prácticas de como deben aplicar esas ferramentas de xestión de riscos nas súas institucións. Neste sentido, véxase a *Guía interactiva para a xestión de riscos para a integridade na contratación pública*, accesible desde a páxina web corporativa: <https://guies.antifrau.cat/es/guia-integritat-contractacio-publica>.

A experiencia adquirida en prevención de riscos para a integridade na compra pública alerta da necesidade de medidas preventivas estruturais e urxentes e entre elas destaca a necesidade de establecer tamén para o ámbito autonómico un organismo que supervise de xeito independente a práctica e os procesos de contratación pública e facilite o labor que a nivel estatal realiza a Oficina Independente para a Regulación e a Supervisión Pública (OIReScon).

## 7.2 Constituírse en autoridade de protección de alertadores

As persoas alertadoras son unha peza clave na loita contra a fraude e a corrupción. Pero denunciar casos de corrupción pode devir arriscado, xa que quen denuncia comportamentos ilícitos se expón a sufrir represalias no ámbito profesional e mesmo no persoal. A Directiva para a protección das persoas que informan sobre infraccións do dereito da Unión (referenciada anteriormente e publicada no *Diario Oficial da Unión Europea* con data do 26 de novembro de 2019) representa un gran logro para garantir unha protección efectiva e equilibrada destas persoas. Unha vez que o Consello a aprobe, os Estados membros terán dous anos para facer a transposición á normativa interna.

Esta iniciativa normativa europea non ten un alcance xeral, pero, entre outras cousas, volveu pór de manifesto o papel clave que desempeñan as persoas alertadoras para prever e descubrir infraccións, casos de fraude e corrupción e outras condutas que lesionen gravemente o interese público. A Oficina Antifraude de Cataluña adopta o termo “persoa alertadora” para facer referencia a quen advirte sobre comportamentos indebidos, ao considerar preferible incluír un matiz positivo fronte a termos que incorporan os prexuízos que, aínda hoxe, arrastra a denuncia, e tamén para indicar que nos atopamos nun contexto máis amplo que o definido para a persoa denunciante no dereito administrativo.

Ao meu entender, e así o manifestei abertamente en diferentes comparecencias públicas ao respecto, a implantación de alternativas seguras ao silencio son clave: avanzar na construción dun marco normativo integral, introducir reformas organizativas que complementen os cambios legais (incluídas as canles anónimas) e impulsar un cambio cultural que recoñeza o valor cívico da denuncia. Cabe, así mesmo, acompañar a persoa alertadora en todo o proceso.

A constitución dunha autoridade de protección das persoas alertadoras é, neste contexto, unha medida fundamental para atenuar en último termo a situación de máxima vulnerabilidade a que se enfrontan. Trátase de dotar dun novo instrumento institucional que permita afrontar as múltiples formas de represalia e facilitar unha protección integral ás persoas alertadoras.

Para dispor de máis información e documentación ao respecto, pódese consultar o espazo destinado a esta área de estudo na nosa páxina web: <https://www.antifrau.cat/es/prevencion/areas-de-estudio/proteccion-de-los-alertadores.html>.

### **7.3 Xestión da declaración de intereses e resolución de conflitos de interese**

O deber de información sobre os intereses, a actividade e o patrimonio é un dos mecanismos principais para a prevención dos conflitos de interese que impulsan as administracións públicas. Este deber de informar concrétese na declaración por parte dun servidor público, con especial fincapé nos directivos ou altos cargos, da información relativa aos seus intereses, actividades ou patrimonio co fin de poder identificar se se produce algunha situación que, de xeito efectivo, potencial ou aparentemente poida implicar a existencia dun conflito de interese ou dun caso de corrupción.

Informar sobre os intereses, actividades ou patrimonio convértese nunha ferramenta que permite identificar e coñecer a posible existencia dun conflito de interese que afecte a persoa interesada grazas á análise da información facilitada. Tamén permite identificar casos de enriquecemento ilícito deses servidores públicos. Por iso, tan importante é que o servidor público facilite os datos relativos aos seus intereses, actividades ou patrimonio como que estes datos sexan analizados para identificar posibles conflitos de interese ou evidencias de casos de corrupción.



Dispor dunha institución que centralice de forma independente o rexistro de intereses, que analice e realice seguimento destes datos e os avalíe de forma continua ata que os servidores públicos se desvinculen da Administración pública permitiría xestionar de xeito efectivo os conflitos de interese reais, potenciais e aparentes e evitaría que estes riscos se convertan en casos de corrupción.

Para dispor de máis información e documentación ao respecto, pódese consultar o espazo destinado a esta área de estudo na nosa páxina web: <https://www.antifrau.cat/es/prevencion/areas-de-estudio/conflitos-de-interes.html>.

Para finalizar, unha última reflexión de carácter contextual. A situación á que a nosa sociedade se viu abocada como consecuencia da pandemia COVID-19 non só nos fixo reflexionar respecto aos novos retos éticos que deben asumir os poderes públicos, os servidores dos diferentes ámbitos involucrados en dar repostas eficientes, pero éticas á cidadanía (servidores públicos vinculados ao ámbito sanitario, social, económico, os líderes políticos e os xestores públicos, entre outros), senón que nos fixo reaccionar e facer públicas unha serie de recomendacións dirixidas ás institucións públicas que atoparon eco máis alá do noso ámbito territorial competencial e fóra das nosas fronteiras.

Ver enlace: <https://www.antifrau.cat/index.php/es/antifraude-emite-documento-recomendaciones-prevenir-riesgos-ejercicio-potestades-publicas-durante-crisis-COVID-19>.

Resumo aquí as máis importantes.

Recomendacións inmediatas:

1. Reforzar a ética e os valores do sector público.
2. Crear espazos específicos COVID-19 dentro dos portais da transparencia intelixibles para calquera persoa.
3. Extremar a motivación e a transparencia e garantir a trazabilidade da regulación aprobada durante o estado de alarma.
4. Velar pola asignación transparente e eficiente dos fondos públicos.
5. Garantir que a celeridade non mingüe a transparencia nin a idoneidade da contratación pública.
6. Dar exemplo de transparencia e rendición de contas na xestión dos recursos humanos necesarios durante a crise.
7. Reforzar os órganos de control interno.
8. Crear un mecanismo de coordinación dos entes con responsabilidades de supervisión sobre o uso de fondos públicos durante a crise COVID-19.

Recomendacións de futuro:

- A. Avaliar a eficacia e eficiencia das políticas públicas para a xestión da crise.
- B. Garantir unha auditoría externa ampla e completa dos fondos destinados a xestionar a crise da COVID-19.
- C. Despregar un marco normativo eficaz para protexer as persoas alertadoras.
- D. Fortalecer o control político sobre a xestión da crise COVID-19.
- E. Mellorar a regulación da actividade de *lobby*.

O último apartado do documento, a Oficina Antifraude dedica ás conclusións da análise realizada e asevera que a pandemia global de COVID-19 xerou unha situación de crise excepcional que pediu dos gobernos estatal, autonómicos e locais medidas extraordinarias para frear a expansión da enfermidade e garantir a capacidade do sistema sanitario de ofrecer unha resposta axeitada. Neste sentido, o documento sinala que a situación xerou un considerable incremento das necesidades da sociedade e, polo tanto, tamén das necesidades dos entes públicos de adquirir con rapidez as subministracións, servizos e obras necesarios para responder axeitadamente. Sobre este extremo asegúrase: “os poderes públicos están obrigados a actuar sempre de acordo co interese xeral e, en momentos de crise que piden actuacións urxentes, a miúdo as previsións xurídicas non son suficientes. O risco de abuso increméntase”. Na última parte das conclusións do documento, dise que a Oficina Antifraude é consciente da complexidade de xestionar esta crise sanitaria, económica e social; da dificultade de tomar decisións con rapidez, nun contexto de incertezas e de graves consecuencias para a cidadanía. E engádese que, “como institución especificamente dirixida a preservar a transparencia e a integridade das administracións e do persoal ao servizo do sector público, así como a previr o uso ou destino ilegais de fondos públicos ou calquera outro aproveitamento irregular derivado de condutas que leven consigo conflito de interese ou o uso da posición ou cargo público en beneficio privado, a Oficina Antifraude propón estas recomendacións co convencemento de que adoptalas constituiría unha mensaxe inequívoca ao conxunto da cidadanía de que toda decisión pública pode ser explicada, que ningún interese particular prevaleceu sobre o interese xeral”.

Permítanme que acabe cun anuncio. É un novo proxecto que nos ilusiona moito e que pensamos que, como servizo dirixido a todos os servidores públicos de Cataluña, pode resultar de moita utilidade: a apertura dunha canle de consulta de carácter ético que se implantará nunha contorna formativa e de sensibilización, en que os consultantes poderán atopar recursos de todo tipo, encamiñados a reforzar a súa capacidade de razoamento ético, a resolución de dilemas, cuestións e problemáticas de carácter ético. A posta en marcha do servizo está prevista para o primeiro semestre de 2021, logo da realización da proba piloto con institucións colaboradoras que hai tempo xa traballan no fortalecemento dos seus sistemas de integridade (SII).

## 8 BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4773>.  
 GRECO. <https://www.coe.int/en/web/greco/home>.  
 OCDE. <http://www.oecd.org/gov/44462729.pdf>.  
 OCDE. 2009. Towards a Sound of Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation.  
 OLAF. <https://ec.europa.eu/anti-fraud/>.  
 Transparencia Internacional. <https://transparencia.org.es/>.

Unión Europea. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption_en).

UNODC. <https://www.unodc.org/>.

