



## 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 de la Oficina Antifraude de Cataluña  
[director@antifrau.cat](mailto:director@antifrau.cat)

**Resumo:** Neste artigo atopará 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 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 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 La Oficina Antifraude de Cataluña. 1.1 Dos elementos estratégicos: la prevención y las investigaciones. 1.1.1 Investigaciones. 1.1.2 Prevención. 1.1.2.1 Recomendaciones. Alegaciones a normas. 1.1.2.2 Formación. 1.1.2.3 Seguimiento de las investigaciones. 1.1.2.4 Concienciación ciudadana. 1.2 El pulso de la sociedad respecto a la corrupción. 1.3 Sector privado. 1.4 Implicación de la sociedad. 2 Primeros posicionamientos de la Oficina Antifraude. Una estrategia incipiente. 2.1 Garantizar el acceso a la información pública. 2.2 Protección de las personas alertadoras. 2.3 Fortalecer mecanismos de control interno en los entes locales. 3 Necesidad de fundamentar una primera estrategia. 4 Modelo de Sistema de integridad institucional. 4.1 Cultura ética organizativa. 4.2 Profesionalidad en su gestión pública. 4.3 Prevención de riesgos para la integridad. 4.3.1 El análisis de riesgos en el marco de un sistema de integridad. 5 Claves para una estrategia anticorrupción. 6 Ámbitos que priorizaría la Oficina Antifraude. 7 Nuevos retos de la Oficina Antifraude. 7.1 Supervisión en el ámbito de la contratación pública. 7.2 Constituirse en autoridad de protección de alertadores. 7.3 Gestión de la declaración de intereses y resolución de conflictos de interés. 8 Bibliografía.

## 1 LA OFICINA ANTIFRAUDE DE CATALUÑA

La Oficina Antifraude de Cataluña fue creada por Ley 14/2008, de 5 de noviembre, también llamada Ley de creación de la Oficina Antifraude (en adelante LOAC).

La norma de apertura de la mencionada Ley configura la Oficina Antifraude como una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar que se adscribe al Parlamento de Cataluña.

De acuerdo con la Ley, su objetivo es prevenir e investigar posibles casos de uso o destino ilegales de fondos públicos o cualquier otro aprovechamiento irregular derivado

de conductas que conlleven conflicto de interés o el uso en beneficio privado de informaciones derivadas de las funciones propias del personal al servicio del sector público.

También se encomiendan a la Oficina Antifraude funciones indicativas que consisten en la recomendación y el asesoramiento a las entidades incluidas en su ámbito de aplicación para la adopción y el impulso de medidas contra la corrupción entendida en un sentido amplio, y en favor de la transparencia. La singularidad de la Oficina Antifraude radica en que es un organismo nuevo y creado *ad hoc* al amparo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003. Es, pues, pionera, no sólo en el ámbito territorial catalán, sino también en el estatal, ya que satisface el mandato que se deriva de la previsión contenida en el artículo 6 de este tratado internacional.

Los rasgos característicos de la institución que determinan la naturaleza son los siguientes:

- Se trata de un órgano unipersonal. Aunque se denomine «oficina» está encabezado por la figura del director o directora. Sin perjuicio de que la entidad tenga que disponer los recursos humanos y los medios materiales necesarios y adecuados (art. 24.1 de la Ley 14/2008) organizados bajo la estructura que diseñe la dirección, a esta le corresponde en exclusiva –sin perjuicio tampoco del uso de fórmulas de delegación– la adopción de las decisiones más representativas de la actuación de la Oficina.
- Es una institución dotada de independencia funcional y con autonomía institucional. Sólo desde su posición de independencia, garantizada legalmente, puede cumplir eficazmente las funciones que tiene asignadas.
- Es un órgano de control externo. El control y la supervisión integran, destacadamente, el núcleo de sus atribuciones. Este elemento definitorio, ciertamente, es compartido en nuestro sistema institucional para otros organismos, con los que necesariamente debe complementarse y colaborar.
- Se trata de un órgano especializado. Es la especialización en su ámbito de actuación uno de los rasgos diferenciales respecto de otros organismos que puedan tener atribuciones de control similares.
- En último término, la relevancia institucional de la figura del director o directora de la Oficina y, por extensión, de la misma, resulta innegable en vista del Preámbulo de la Ley 7/2009, de 13 de mayo de modificación de la Ley 14/2008, de 5 de noviembre. El hecho de que, a diferencia de otras instituciones con funciones de control y supervisión, la Oficina Antifraude no conste expresamente considerada en el Estatuto de Autonomía poco o nada afecta a la configuración y la funcionalidad del órgano, aunque es evidente que su norma de creación –una ley ordinaria– no disfruta del blindaje propio de la norma institucional básica.

La Oficina Antifraude cumplió en 2019 sus primeros 10 años de existencia. Es un buen momento para hacer balance de su trayectoria partiendo de la premisa de que, tratándose de una institución de nueva creación, ha debido hacer frente a diversas

circunstancias propias del encaje institucional y las propias de la puesta en marcha de cualquier organización que empieza a desplegar sus funciones.

## 1.1 Dos elementos estratégicos: la prevención y las investigaciones

La Oficina Antifraude tiene como funciones básicas las de prevenir e investigar casos de corrupción, pero vamos a entrar un poco más detalladamente en su descripción.

### 1.1.1 Investigaciones

En el ámbito de las investigaciones se determina la verosimilitud de los hechos o las conductas que han sido objeto de denuncia. El resultado de este análisis comportará la puesta en marcha de actuaciones indagatorias o de investigación, o el archivo del caso. Superada la fase de verosimilitud, se inician actuaciones indagatorias o de inspección de posibles casos concretos de uso o destino irregular de fondos públicos. También de las conductas opuestas a la probidad, o contrarias a los principios de objetividad, eficacia y sumisión plena a la ley y al derecho.

La Oficina Antifraude actúa de oficio, por propia iniciativa o por denuncia (desde 2016 se admiten denuncias anónimas), o bien en virtud de una solicitud razonada de una institución o autoridad pública. Tras comprobar la verosimilitud de los hechos, la Oficina puede llevar a cabo, entre otras, las siguientes actuaciones:

Realizar visitas de inspección, sin previo aviso, a cualquier oficina o centro adscrito a un servicio público, a fin de efectuar comprobaciones *in situ* y examinar documentos, sea cual sea su formato.

Llevar a término entrevistas personales a todos aquellos que puedan proporcionar información relevante para la investigación, o a aquellas personas que, en el desarrollo de las actuaciones en curso, puedan estar implicadas de manera individual en los hechos investigados.

Acceder a cualquier información que obre en poder de los órganos, los organismos públicos o las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, afectadas por la actuación de la investigación.

Las actuaciones de investigación se rigen por los criterios de celeridad, economía, simplicidad, eficacia y máxima discreción.

### 1.1.2 Prevención

En su misión de ayudar en la construcción, consolidación y mejora de los sistemas de integridad institucional, la Oficina Antifraude, mediante la Dirección de Prevención, ofrece asistencia y apoyo a las administraciones y otros entes que configuran el sector público de Cataluña, entre otras formas, estudiando, promoviendo e impulsando buenas prácticas que contribuyan a la mejora de la calidad en la prestación del servicio público. También colabora en la formación y asesoramiento del personal al servicio

de las administraciones, elabora herramientas y recursos y formula propuestas y recomendaciones de acuerdo con los riesgos detectados y a partir del seguimiento de la actividad de la misma Oficina.

La sociedad, entendida en un sentido amplio incluyendo el sector privado, la sociedad civil y los individuos, también es destinataria de la acción preventiva de la Oficina mediante la sensibilización y promoción de su implicación no sólo en su tradicional papel de control sino, fundamentalmente, alentando estos actores no institucionales a actuar de manera íntegra.

Todo este conocimiento está a disposición de la ciudadanía porque la finalidad última de la Oficina Antifraude es impactar en la sociedad y contribuir de manera lo más relevante posible a su concienciación y participación en la lucha contra la corrupción y el fomento generalizado de la integridad, tanto en las instituciones públicas como en el entramado social del que todos formamos parte.

Los documentos, herramientas y referencias que ha generado la Oficina Antifraude a lo largo de sus primeros diez años de funcionamiento se encuentran en su página web: <https://www.antifrau.cat/es>

### **1.1.2.1 Recomendaciones. Alegaciones a normas**

La Oficina Antifraude lleva a cabo acciones con el objetivo de que las normas tengan presente la perspectiva de integridad, para gestionar los riesgos de la corrupción y minimizar los contextos propicios a irregularidades.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 13.2 d) y 32 de las Normas de actuación y de régimen interno de la Oficina Antifraude de Cataluña (NARI, de aquí en adelante), la Oficina formula, con carácter de propuesta, alegaciones y sugerencias dirigidas a los poderes públicos en lo relativo a disposiciones normativas vigentes o en trámite de aprobación. En general, la actuación de la Oficina se produce en relación con disposiciones normativas en trámite de aprobación, ya sea por la solicitud del ente impulsor o bien por iniciativa propia, como parte de los trámites de audiencia e información pública.

Para formular las alegaciones y sugerencias correspondientes, la Oficina toma en consideración el texto de la iniciativa normativa y la restante documentación que haya dado a conocer el ente impulsor, y no se prejuzgan futuros pronunciamientos de la Oficina Antifraude de Cataluña.

### **1.1.2.2 Formación**

La formación es uno de los pilares estratégicos de la Dirección de Prevención de la Oficina Antifraude, en su misión de contribuir a que las instituciones públicas sean más resistentes a los riesgos de corrupción.

Formar en integridad es clave en el proceso de sensibilización de las instituciones y de las personas que forman parte de ellas, y contribuye de manera significativa a iniciar los cambios en la cultura ética organizativa. La experiencia nos demuestra que la formación actúa como detonante, como primer impulso para iniciar los cambios en la

cultura de la organización, y requiere continuidad con actuaciones posteriores que, de manera coherente, continúen el proceso de sensibilización.

La formación se orienta también a la adquisición de conocimiento especializado en el ámbito de la prevención y la lucha contra la corrupción, así como al desarrollo y la potenciación de determinadas habilidades de sus destinatarios.

### **1.1.2.3 Seguimiento de las investigaciones**

Mediante la actividad de seguimiento, la Oficina Antifraude comprueba si los entes investigados aplican las medidas que se les han recomendado. Las actuaciones de comprobación comportan tanto la solicitud de información a las autoridades o entes concernidos como la valoración de su respuesta a fin de determinar si las medidas adoptadas son congruentes y suficientes.

El artículo 13 f) de las NARI establece que corresponde a la Dirección de Prevención proponer mejoras en procedimientos y prácticas administrativas, a fin de garantizar la transparencia y reducir las oportunidades de fraude en cumplimiento de lo que se prevé en el segundo inciso del artículo 1.2 de la Ley de la Oficina Antifraude de Cataluña (en adelante, LOAC).

Las actuaciones de investigación permiten detectar y diagnosticar patrones de conducta y comportamientos de los entes investigados y de sus autoridades y funcionarios, que posibilitan que Antifraude efectúe propuestas de mejora en los procedimientos y las prácticas de los entes que conforman el ámbito subjetivo de actuación. Estas propuestas pueden surgir tanto de la explotación de la información y la valoración de los resultados obtenidos como de otros indicadores, resultantes del ejercicio de la misma potestad indicativa mediante el asesoramiento normativo.

La fase de seguimiento se puede definir como el eslabón que une la tarea investigadora y la tarea preventiva de nuestra institución. La sinergia entre ambas tareas también debe permitir que la Oficina se retroalimente, tanto en sus funciones de prevención –señalando áreas y factores de riesgo– como en su función investigadora, proponiendo actuaciones de investigación en determinadas áreas y elaborando recomendaciones, criterios y doctrina de carácter general que el personal investigador pueda emplear en sus actuaciones.

### **1.1.2.4 Concienciación ciudadana**

El fenómeno de la corrupción sólo se puede combatir si es el conjunto de la sociedad el que se implica en la cultura de la integridad. Ello no incluye solamente a los poderes públicos y sus instituciones, sino también al sector privado, la sociedad civil y las personas a título individual.

Las encuestas y otros mecanismos de medida de percepciones demuestran de modo reiterado que todavía se da un nivel preocupante de tolerancia en cuanto a determinadas manifestaciones de la corrupción.

Trabajamos para sensibilizar a la opinión pública sobre los efectos nocivos de la corrupción, y para aumentar la intolerancia de la ciudadanía hacia actitudes complacientes. Y la mejor manera de hacerlo comienza necesariamente con la educación de los jóvenes.

## **1.2 El pulso de la sociedad respecto a la corrupción**

El barómetro que elabora la Oficina Antifraude de forma periódica desde 2010 tiene como objetivo recoger las percepciones y actitudes de la ciudadanía en torno al fenómeno de la corrupción en Cataluña.

El estudio, elaborado por la Oficina Antifraude de Cataluña en colaboración con el Centro de Estudios de Opinión (CEO) de la Generalitat, se realiza mediante la técnica de entrevistas telefónicas a una muestra significativa de la población de Cataluña. El contenido del barómetro se estructura en los siguientes bloques: concepto de corrupción, la percepción de los niveles de corrupción, ciudadanía, política, administraciones públicas, empresas y medios de comunicación, transparencia y conflictos de interés y lucha contra la corrupción.

## **1.3 Sector privado**

La implicación del sector privado es decisiva para una buena gobernanza, y orienta a la consecución del bien común. El esfuerzo que los operadores privados destinan a garantizar la integridad en sus operaciones se considera un verdadero activo para las empresas, ya que, aparte de prevenir la corrupción en el sector público, permite mejorar la competencia leal en un marco de igualdad y garantizar los derechos de los consumidores.

Por eso queremos promocionar las buenas prácticas empresariales, impulsar mecanismos de autorregulación –como las políticas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), los estándares éticos o los mecanismos de transparencia–, las actividades de sensibilización y las acciones de formación de los cuadros directivos más expuestos a riesgos de corrupción.

## **1.4 Implicación de la sociedad**

Garantizar un buen sistema político y ofrecer a la ciudadanía mecanismos de escrutinio suficientes para ejercer un control saludable sobre los responsables de tomar las decisiones públicas constituye uno de los retos a los que debemos enfrentarnos para alcanzar una gobernanza de calidad. Con esta finalidad, la Oficina se dirige a diversas organizaciones que resultan fundamentales para la participación política y ciudadana, y son actores clave para el ejercicio del control del poder público.

La experiencia acumulada a lo largo de los diez años de funcionamiento de la Oficina Antifraude, tanto a nivel de investigación como de actividad de prevención, ha permitido identificar cuáles son aquellas áreas de riesgo más expuestas a la corrupción, el fraude o de otras irregularidades.

En esta línea, Antifraude ha presentado varios documentos con recomendaciones y propuestas a personal público, políticos y al Gobierno de la Generalitat.

## **2 PRIMEROS POSICIONAMIENTOS DE LA OFICINA ANTIFRAUDE. UNA ESTRATEGIA INCIPIENTE**

A través de la selección de los primeros temas sobre los que emitió opinión experta y fundamentada públicamente la Oficina Antifraude, marcó un primer posicionamiento sobre líneas de trabajo y necesidad de abordaje desde las agendas pública y legislativa. De una forma indirecta, se podría considerar como unos primeros apuntes estratégicos, quizás con un valor incipiente.

### **2.1 Garantizar el acceso a la información pública**

En sus escasos meses de funcionamiento del Oficina Antifraude ya constató la conveniencia de reforzar los mecanismos normativos e institucionales en favor de la transparencia en la actuación de los poderes públicos en Cataluña y en favor del acceso de los ciudadanos a la información en poder de las administraciones públicas. Así mismo detectó la conveniencia de fortalecer los valores de transparencia y rendición de cuentas por parte de autoridades y funcionarios públicos. La preocupación de la Oficina Antifraude residía en que debía cubrirse esta laguna tal y como venía reconociéndose internacionalmente en el ámbito de acceso a la información como instrumento clave en la prevención y la lucha contra la corrupción.

Rehuyendo un análisis particularizado de casos contraídos, en cuanto al alcance de la información solicitada, la legitimidad esgrimida y otros condicionantes legales, lo cierto es que diversos acontecimientos en esos momentos avalaban la necesidad de introducir reformas en estos ámbitos o, cuando menos, generalizar y garantizar la continuidad de ciertas iniciativas de transparencia adoptadas.

Al respecto, es oportuno recordar que uno de los cinco factores de lucha contra la corrupción que tanto el Banco Mundial como la Unión Europea identificaban ya entonces, era que la rendición de cuentas por parte de los responsables políticos y de las instituciones públicas, era requisito imprescindible para garantizar una mejora en la transparencia de las políticas y actuaciones de todos los organismos financiados con fondos públicos.

Por otra parte, el Consejo de Europa adoptó el mes de junio de 2009 la Convención sobre el acceso a los documentos oficiales. Esta convención fue inicialmente firmada por 12 países. Para poder firmarla y ratificarla, España debía aprobar una ley de acceso a la información que cumpliera los requerimientos mínimos establecidos por el Consejo de Europa. Finalmente, esto ocurrió y España aprobó su ley de transparencia y acceso a la información pública, la Ley 19/2013 de 9 de diciembre. La ley que aprobó



el Parlamento de Cataluña fue aprobada el 29 de diciembre de 2014 como Ley 19/2014 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En el contexto de 2009 y 2010, y con dichos argumentos, la Oficina Antifraude ya había propuesto poner en la agenda política la necesidad urgente de diseñar y aprobar sendas leyes de transparencia, tanto a nivel estatal como autonómico.

## **2.2 Protección de las personas alertadoras**

En el ámbito internacional y en el marco europeo, la protección efectiva del alertador era considerada una herramienta básica para la responsabilización institucional activa en la lucha contra la corrupción, tanto en el sector público como privado.

En la mayoría de los casos conocidos, aquellas personas que pertenecen al círculo de iniciados conocen una conducta irregular y se plantean denunciarla se exponen a riesgos personales, con o sin contrapartidas. Las personas que denuncian a sus superiores, compañeros, asociados o clientes pueden ver como pelagra su trabajo, su reputación, sus ingresos e incluso su seguridad, tanto personal como familiar. Y a pesar de la dificultad, estos denunciantes en vez de ser escuchados y protegidos a menudo deben afrontar la indiferencia, todo tipo de presiones, la pérdida de confianza y el desinterés en la investigación de lo o de aquellos que han sido objeto de su denuncia.

Esta situación provocaba un efecto desincentivador de las denuncias potencialmente canalizadas por los servidores públicos que, a pesar de tener conocimiento de conductas fraudulentas y disposición personal para tomar partido activo, alejarse y contribuir a su persecución, no contaban ni cuentan con el apoyo necesario a causa de un anclaje normativo fragmentario e insuficiente.

Por ello, y dado que la regulación de esta figura y su consiguiente protección ha sido obviada en numerosos ámbitos en que habría que normativizar se consideró básico incorporarla a las NARI (art. 25).

Diez años después, de este posicionamiento, la Oficina sigue insistiendo en la importancia clave que supone la protección de las personas alertadoras, amparadas ahora, por la Directiva europea de 2019 que conmina a los Estados a transponer la Directiva y legislar antes de acabar 2021 (Directiva de la Unión Europea 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo de 23 de octubre de 2019, relativa a las prácticas de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión).

## **2.3 Fortalecer mecanismos de control interno en los entes locales**

El tercer posicionamiento inicial de la Oficina Antifraude fue relativo a la provisión interina y accidental de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal en las entidades locales. La aplicación estricta y recta de la normativa legal vigente constituía la primera medida efectiva para luchar contra la corrupción. Específicamente, la normativa que regulaba los órganos de control interno de las administraciones públicas estaba llamada a jugar un papel decisivo.

No es infrecuente que salieran a la luz noticias relativas a la ausencia de aplicación los controles internos de que disponían las entidades locales. Se constataba, entonces, que, si estos controles hubieran sido oportunamente operativos, se habría podido evitar desde un buen principio casos de corrupción y no cuando ya era demasiado tarde y acababan legalizando ex post como un mal menor. A esto se añadía la inaplicación de los controles de las comunidades autónomas sobre los ayuntamientos y otras corporaciones locales.

Correspondía, pues, a la Administración autonómica velar permanentemente tanto para el ejercicio efectivo de sus propios mecanismos de control sobre los entes locales, como por el uso que éstos hacían de sus controles internos. Esto que se acaba de exponer no es posible sin un presupuesto básico consistente en que las personas que tenían que llevar a cabo funciones tan importantes de control interno, necesariamente debían ser nombradas con plena sujeción a la legalidad. Sólo así podía quedar garantizada la independencia y la capacidad necesarias para el correcto ejercicio de la función de control.

En las corporaciones locales estas funciones están reservadas a la escala de funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter estatal.

Sin embargo, en la Administración local, nos encontramos que un porcentaje elevado de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal se encontraban vacantes. Cuando se produce esta circunstancia, y el lugar no puede ser cubierto por un funcionario de habilitación estatal, mediante las fórmulas de nombramiento provisional, acumulación o comisión de servicios, la normativa prevé la posibilidad de que pueda ocupar el lugar accidentalmente un funcionario de la propia Administración local con capacidad suficiente, o interinamente una persona en posesión de la titulación exigida para el acceso a la subescala, siempre con respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Por todo ello, y dada la importancia de las funciones de control interno señaladas, desde la Oficina Antifraude se entendió que fuera conveniente una verificación del cumplimiento de la normativa regulatoria en el caso de nombramientos accidentales e interinos en puestos de trabajo reservados a funcionarios de habilitación estatal

### **3 NECESIDAD DE FUNDAMENTAR UNA PRIMERA ESTRATEGIA**

Los primeros pasos de funcionamiento de la Oficina Antifraude debían guiarse bajo dos lógicas; por un lado, la normativa que le dotaba de las funciones básicas de actuación y, por el otro, la elaboración de una estrategia que facilitara la actuación preventiva ante instituciones y actores clave.

En ese primer diseño de la estrategia de prevención, se configuraron algunas líneas de trabajo primordiales, tanto dentro de las administraciones e instituciones públicas catalanas –con directivos públicos, con órganos de control internos, en el ámbito de la contratación pública, en la producción normativa, en el fomento de la transparencia– como en el ámbito más amplio de la sociedad: la educación secundaria y universitaria y la concienciación ciudadana.

Estas líneas de trabajo se concretaron en actuaciones de índole diversa, algunas de las cuales, con efectos a medio plazo, buscaban modificar los contextos jurídicos y económicos que facilitan la corrupción. Fueron ejemplos las aportaciones de la Oficina Antifraude al marco normativo (alegaciones o sugerencias a los anteproyectos de ley y proyectos de decreto) o el asesoramiento a las instituciones ya sea en forma de respuesta a consultas, de acompañamiento en procesos de fortalecimiento de la integridad institucional o bien de informes con recomendaciones. Otras actuaciones con un horizonte a más largo plazo fueron: la formación, la educación y la investigación y divulgación del conocimiento, tanto desde una vertiente más técnica, relacionada con los mecanismos que sí son adecuados para obtener resultados, como la vertiente cívica, los valores, con la meta última de arraigar la convicción de que “ser íntegro vale la pena”.

En esa primera etapa, por consiguiente, se desarrollaron cuatro líneas estratégicas:

- Integridad y función legislativa: centrándose en las alegaciones a normas, básicamente.
- Integridad y función pública: desarrollando las primeras acciones formativas y de sensibilización a directivos y responsables públicos y la divulgación de mensajes de sensibilización y transmisión de conocimiento y planteamientos de la Oficina a través de ponencias, debates y una jornada sobre el primer ámbito de riesgo priorizado: la contratación pública.
- Integridad y transparencia.
- Integridad y educación (secundaria y universidades), mediante proyectos piloto con colectivos de estudiantes para trabajar en la potenciación de valores sobre la integridad.

#### **4 MODELO DE SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL**

La integridad institucional es la coherencia y consistencia entre lo que hacemos y los valores, principios y normas que rigen determinada institución en la consecución del interés general. El marco jurídico es, por supuesto, un mínimo ineludible, pero no lo es todo. La ética pública exige que las decisiones o elecciones que se hacen sean respetuosas y tengan cuidado de los demás. Y eso no se logra sólo sujetándose a la letra de las normas, hay algo más. Y es que las amenazas a la integridad presentan manifestaciones tan diversas como la corrupción, el fraude, las irregularidades o las conductas impropias.

La Oficina Antifraude presenta un modelo que denomina el sistema de integridad institucional (SII, en adelante) que nace de la inspiración en otros modelos como puede ser el marco de integridad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, en adelante) de las instituciones públicas pero adaptado a nuestra realidad. Se trata de un modelo que establece las grandes líneas estratégicas de actuación que debe considerar toda organización que quiera fomentar la integridad, identifica las áreas de trabajo concretas y aporta un abanico de herramientas para que las instituciones públicas, en función de sus características y diagnóstico, elijan y pongan en marcha

las más adecuadas en cada caso. El SII, identifica que todas las organizaciones públicas con un alto nivel de integridad institucional trabajan, formal o informalmente las tres líneas estratégicas o ejes de actuación, que son los siguientes:

#### **4.1 Cultura ética organizativa**

- Objetivo: gestionar la cultura ética organizativa para asegurar que las pautas y orientaciones, formales e informales, que guían la conducta de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones están alineadas con los principios y valores de la ética profesional pública.
- Áreas de trabajo: 1) principios y valores éticos organizativos, 2) liderazgo ético institucional.

#### **4.2 Profesionalidad en su gestión pública**

- Objetivo: garantizar la eficiencia y la legalidad en la gestión pública de la institución para asegurarse de que alcanza los fines para los que fue creada.
- Áreas de trabajo: 1) profesionalidad en la gestión de las funciones y servicios públicos que ofrece a la ciudadanía y 2) profesionalidad en la organización y gestión de sus recursos humanos.

#### **4.3 Prevención de riesgos para la integridad**

- Objetivo: reducir la probabilidad de que los riesgos para la integridad de la institución desemboquen en conductas ilegales, abusos de la posición pública en beneficio privado y otras conductas impropias; y si se llegan a producir, reducir la gravedad de sus consecuencias.
- Áreas de trabajo: 1) análisis de los riesgos para la integridad institucional y diseño de planes prevención, 2) instrumentos de detección y respuesta.

##### **4.3.1 El análisis de riesgos en el marco de un sistema de integridad**

La OCDE define la gestión de los riesgos para la integridad como «una arquitectura y un conjunto coordinado de actividades y métodos para identificar, analizar, evaluar, tratar y hacer el seguimiento de los potenciales riesgos relacionados con la corrupción y el fraude, con el objetivo de conseguir una garantía razonable que la integridad de las instituciones públicas ha sido preservada».

Para la Oficina Antifraude, la finalidad de la gestión de los riesgos para la integridad de una institución es garantizar que los recursos de aquella organización y la capacidad de decisión se emplean para el «cumplimiento y realización de los fines institucionales», sosteniendo y priorizando el interés público por encima de los intereses privados.

La Oficina Antifraude propone una metodología que permita hacer una identificación, análisis, evaluación, planificación y seguimiento de actuaciones, garantizando el diseño de actuaciones dirigidas a:

1. reducir la probabilidad de que los riesgos identificados se materialicen (plan de prevención).
2. cuando los riesgos ya se han materializado por minimizar sus consecuencias (plan de contingencia).

## 5 CLAVES PARA UNA ESTRATEGIA ANTICORRUPCIÓN

Para establecer e impulsar una estrategia anticorrupción en un país, es necesario tener en consideración diversos aspectos fundamentales. Lo primero tener claro en qué contexto se va aplicar.

El punto de partida es hay que seguir el mandato de Naciones Unidas que emana de la convención de 2003 contra la corrupción de 31 de octubre, en la que conmina a los Estados miembros a formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad, así como a evaluar su eficacia. Dicha convención, promovida por la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC, en adelante), presenta a mayo de 2020 187 estados que la han ratificado.

En el caso de Cataluña, además, nuestro ámbito competencial de actuación, conviene tener en cuenta que no es ajeno a las consecuencias de la corrupción con un nivel de intensidad semejante a los países y regiones de su entorno. La crisis del 2008, con el efecto del incremento de las desigualdades, ha tenido como consecuencia una pérdida de confianza en las instituciones que todavía persiste en el tiempo.

Los costes económicos, sociales y políticos de la corrupción son elevados, aunque difíciles de cuantificar. Hay diversos estudios sobre ello, aunque tomaré como referencia los de la Unión Europea que los ha llegado a cuantificar en 120.000 millones de euros anuales.

El segundo elemento a tener en cuenta es la implicación de los actores clave tanto en la elaboración de la estrategia como en su implementación. A nivel institucional, deben estar presentes no sólo aquellas instituciones independientes expertas en la lucha contra la corrupción, sino que el poder ejecutivo debe ejercer su rol de liderazgo también en este terreno y debe contarse sin ningún género de dudas con el poder legislativo y el poder judicial. Para completar una visión pluralista de la definición de esta estrategia, sería conveniente articular formas abiertas de participación de la sociedad, mediante aportaciones individuales canalizadas por los medios disponibles de participación o vía mediación de organizaciones sociales, partidos políticos, asociaciones, grupos organizados que trasladen su percepción y visión.

El objetivo final es conseguir un consenso suficientemente sólido que garantice una implicación en la implantación, desarrollo y evaluación de la estrategia anticorrupción que permita obtener resultados tangibles. Es obvio que la tarea no es fácil, pero el

esfuerzo de todos estos actores marcará la determinación de este país para conseguir avances y éxitos.

La dotación de recursos suficientes es otra de las claves del éxito. Una estrategia sin recursos es una estrategia vacía, abocada al fracaso. Quizás por eso es importante priorizar bien las acciones, seleccionar de manera concienzuda cuáles son los ámbitos de prevención en los que hay que trabajar primero porque son los que están generando más casos, con más impacto y mantener la vista puesta siguiendo el corto, medio y largo plazo como horizontes ineludibles.

## 6 ÁMBITOS QUE PRIORIZARÍA LA OFICINA ANTIFRAUDE

El punto de partida es asumir que todas las funciones públicas son intrínsecamente vulnerables a los riesgos para la integridad. Allí donde hay acceso a recursos públicos y capacidad de decisión sobre los mismos siempre habrá la oportunidad que quien es depositario de una potestad acabe abusando para la obtención de un beneficio particular. Es esta la noción de corrupción comúnmente aceptada a nivel internacional por organismos como el Banco Mundial o por la ONG *Transparency International* y que la Oficina Antifraude adopta como propia. A su vez, también conocemos que la mejora de la calidad institucional es un elemento imprescindible para el éxito de las políticas anticorrupción, y que estos tipos de mejoras a menudo son fruto más de la constancia en el tiempo que de iniciativas puntuales. En esta continuidad, la implicación y participación de la sociedad civil en su conjunto es un requerimiento importante, como he mencionado anteriormente.

La experiencia acumulada a lo largo de los diez años de la Oficina, tanto a nivel de investigación como de actividad de prevención, ha permitido identificar cuáles son aquellas áreas de riesgo más expuestas a la corrupción, el fraude u otras irregularidades. En este sentido, las materias que han sido objeto de investigación en los últimos cinco años responden a las siguientes medias porcentuales:

- Contratación pública 36%
- Conflictos de interés e incompatibilidades 21%
- Función pública 17%
- Urbanismo 12%
- Subvenciones 5%
- Otros 9%

Adoptar una metodología basada en el análisis de riesgos, como ya mencioné anteriormente, y de los factores que son determinantes, ayuda a entender mejor las dinámicas de cada área de riesgo y, por tanto, a concebir y adoptar, previa evaluación, aquellas medidas preventivas tendentes a que el riesgo no se produzca, así como planificar aquellas acciones contingentes para cuando no haya sido posible evitar el daño y así revertirlo o, al menos, atenuar sus consecuencias.

## 7 NUEVOS RETOS DE LA OFICINA ANTIFRAUDE

Mientras escribo estas líneas, pienso en el camino recorrido por la institución que tengo el honor y la responsabilidad de encabezar y representar. Pienso en el mandato que he recibido a través del Parlamento de Cataluña y en el espíritu de la LOAC y sus NARI y en mis propias Directrices de trabajo a las que me comprometí ante los parlamentarios de la Comisión correspondiente a la que reto cuentas periódica y puntualmente. También hago un recorrido rápido a todos mis compromisos públicos, realizados directa o indirectamente ante la ciudadanía y a los proyectos, líneas de trabajo y directrices internas a través de las cuales se expresa la Oficina Antifraude: sus posicionamientos, su asesoramiento a las instituciones públicas, la formación que ofrece y los casos de corrupción que investigamos y que contribuyen a fortalecer la integridad de las instituciones y la sociedad. Sin olvidar nunca la colaboración estrecha que mantenemos con otras instituciones, administraciones, organizaciones, la academia y la propia ciudadanía, que nos ayuda a no perder el rumbo y a buscar siempre la aplicabilidad en todo lo que hacemos, la máxima exigencia y rigurosidad. A pesar de ello, pensamos constantemente en nuevos retos, en ir más allá para contribuir de una forma más decidida y eficiente a la lucha contra la corrupción. Seguidamente, y de forma sucinta, expongo los que considero en este momento prioritarios.

### 7.1 Supervisión en el ámbito de la contratación pública

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, ha regulado nuevas obligaciones para los órganos de contratación que ahora tienen la obligación de prevenir los riesgos de corrupción, fraude y otras irregularidades en la gestión de la compra pública, y detectar y responder a las prácticas que materializan estos riesgos, en particular los conflictos de interés.

Esto requiere que todas las entidades adjudicadoras del sector público catalán deban identificar, analizar y evaluar los riesgos específicos de su abastecimiento de obras, suministros y servicios. A partir de este diagnóstico, se podrán diseñar planes de integridad que incluyen medidas tanto preventivas (dirigidas a reducir la probabilidad de los factores de riesgo más probables), como contingentes (dirigidas a detectar la materialización de estos riesgos y reducir la gravedad de las sus consecuencias). Por ello, la Oficina Antifraude trabaja para facilitar conocimiento y herramientas para que los entes públicos puedan llevar a cabo esta gestión de riesgos a través de su proyecto “Riesgos para la integridad en la contratación pública”, del cual, al redactar estas líneas, nos encontramos en la fase final del proceso de diagnóstico y ya hemos compartido con sus destinatarios buena parte de los resultados que estamos obteniendo y aplicaciones prácticas de cómo deben aplicar dichas herramientas de gestión de riesgos en sus instituciones. En este sentido, véase la “Guía interactiva para la gestión de riesgos para la integridad en la contratación pública” accesible desde la página web corporativa:

<https://guies.antifrau.cat/es/guia-integritat-contractacio-publica>

La experiencia adquirida en prevención de riesgos para la integridad en la compra pública alerta de la necesidad de medidas preventivas estructurales y urgentes y entre ellas destaca la necesidad de establecer también para el ámbito autonómico un organismo que supervise de manera independiente la práctica y los procesos de contratación pública y facilite la labor que a nivel estatal realiza la Oficina Independiente para la Regulación y la Supervisión Pública (OIRESCON).

## 7.2 Constituirse en autoridad de protección de alertadores

Las personas alertadoras son una pieza clave en la lucha contra el fraude y la corrupción. Pero denunciar casos de corrupción puede devenir arriesgado ya que quien denuncia comportamientos ilícitos se expone a sufrir represalias en el ámbito profesional e incluso en el personal. La Directiva para la protección de las personas que informan sobre infracciones del Derecho de la Unión (referenciada anteriormente y publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea en fecha 26 de noviembre de 2019) representa un gran logro para garantizar una protección efectiva y equilibrada de estas personas. Una vez que el Consejo la apruebe, los Estados miembros tendrán dos años para hacer la transposición a la normativa interna.

Esta iniciativa normativa europea no tiene un alcance general, pero, entre otras cosas, ha vuelto a poner de manifiesto el papel clave que desempeñan las personas alertadoras para prevenir y descubrir infracciones, casos de fraude y corrupción y otras conductas que lesionen gravemente el interés público. La Oficina Antifraude de Cataluña adopta el término “persona alertadora” para hacer referencia a quien advierte sobre comportamientos indebidos, al considerar preferible incluir un matiz positivo frente a términos que incorporan los prejuicios que, aún hoy, arrastra la denuncia, y también para indicar que nos encontramos en un contexto más amplio que el definido para la persona denunciante en el Derecho Administrativo.

A mi entender, y así lo he manifestado abiertamente en diferentes comparecencias públicas al respecto, la implantación de alternativas seguras al silencio son clave: avanzar en la construcción de un marco normativo integral, introducir reformas organizativas que complementen los cambios legales (incluidos los canales anónimos) e impulsar un cambio cultural que reconozca el valor cívico de la denuncia. Cabe, asimismo, acompañar a la persona alertadora en todo el proceso.

La constitución de una autoridad de protección de las personas alertadoras es, en este contexto, una medida fundamental para atenuar en último término la situación de máxima vulnerabilidad a la que se enfrentan. Se trata de dotar de un nuevo instrumento institucional que permita afrontar las múltiples formas de represalia y facilitar una protección integral a las personas alertadoras.

Para disponer de más información y documentación al respecto, se puede consultar el espacio destinado a esta área de estudio en nuestra página web: <https://www.antifrau.cat/es/prevencion/areas-de-estudio/proteccion-de-los-alertadores.html>



### 7.3 Gestión de la declaración de intereses y resolución de conflictos de interés

El deber de información sobre los intereses, la actividad y el patrimonio es uno de los mecanismos principales para la prevención de los conflictos de interés que impulsan las Administraciones Públicas. Este deber de informar se concreta en la declaración por parte de un servidor público, con especial énfasis en los directivos o altos cargos, de la información relativa a sus intereses, actividades o patrimonio con el fin de poder identificar si se produce ninguna situación que, de manera efectiva, potencial o aparentemente pueda implicar la existencia de un conflicto de interés o de un caso de corrupción.

Informar sobre los intereses, actividades o patrimonio se convierte en una herramienta que permite identificar y conocer la posible existencia de un conflicto de interés que afecte a la persona interesada gracias al análisis de la información facilitada. También permite identificar casos de enriquecimiento ilícito de esos servidores públicos. Por eso, tan importante es que el servidor público facilite los datos relativos a sus intereses, actividades, o patrimonio como que estos datos sean analizados para identificar posibles conflictos de interés o evidencias de casos de corrupción.

Disponer de una institución que centralice de forma independiente el registro de intereses, que analice y realice seguimiento de estos datos y los evalúe de forma continua hasta que los servidores públicos se desvinculen de la Administración Pública, permitiría gestionar de manera efectiva los conflictos de interés reales, potenciales y aparentes y evitaría que estos riesgos se conviertan en casos de corrupción.

Para disponer de más información y documentación al respecto, se puede consultar el espacio destinado a esta área de estudio en nuestra página web:

<https://www.antifrau.cat/es/prevencion/areas-de-estudio/conflictos-de-interes.html>

Para finalizar, una última reflexión de carácter contextual. La situación a la que nuestra sociedad se ha visto abocada como consecuencia de la pandemia Covid-19, no solo nos ha hecho reflexionar respecto a los nuevos retos éticos que deben asumir los poderes públicos, los servidores de los diferentes ámbitos involucrados en dar repuestas eficientes, pero éticas a la ciudadanía (servidores públicos vinculados al ámbito sanitario, social, económico, los líderes políticos y los gestores públicos, entre otros), sino que nos ha hecho reaccionar y hacer públicas una serie de recomendaciones dirigidas a las instituciones públicas que han encontrado eco más allá de nuestro ámbito territorial competencial y fuera de nuestras fronteras.

Ver enlace:

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

Resumo aquí las más importantes.

Recomendaciones inmediatas:

1. Reforzar la ética y los valores del sector público.

2. Crear espacios específicos COVID-19 dentro de los portales de la transparencia inteligibles para cualquier persona.
3. Extremar la motivación y la transparencia y garantizar la trazabilidad de la regulación aprobada durante el estado de alarma.
4. Velar por la asignación transparente y eficiente de los fondos públicos.
5. Garantizar que la celeridad no merme la transparencia ni la idoneidad de la contratación pública.
6. Dar ejemplo de transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los recursos humanos necesarios durante la crisis.
7. Reforzar los órganos de control interno.
8. Crear un mecanismo de coordinación de los entes con responsabilidades de supervisión sobre el uso de fondos públicos durante la crisis COVID.

#### Recomendaciones de futuro:

- A. Evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas para la gestión de la crisis.
- B. Garantizar una auditoria externa amplia y completa de los fondos destinados a gestionar la crisis de la COVID-19.
- C. Desplegar un marco normativo eficaz para proteger a las personas alertadoras.
- D. Fortalecer el control político sobre la gestión de la crisis COVID-19.
- E. Mejorar la regulación de la actividad de lobby.

El último apartado del documento, la Oficina Antifraude lo dedica a las conclusiones del análisis realizado y asevera que la pandemia global de COVID-19 ha generado una situación de crisis excepcional que ha pedido de los gobiernos estatal, autonómicos y locales medidas extraordinarias para frenar la expansión de la enfermedad y garantizar la capacidad del sistema sanitario de ofrecer una respuesta adecuada. En este sentido, el documento señala que la situación ha generado un considerable incremento de las necesidades de la sociedad y, por tanto, también de las necesidades de los entes públicos de adquirir con rapidez los suministros, servicios y obras necesarios para responder adecuadamente. Sobre este extremo se asegura: “los poderes públicos están obligados a actuar siempre de acuerdo con el interés general y, en momentos de crisis que piden actuaciones urgentes, a menudo las previsiones jurídicas no son suficientes. El riesgo de abuso se incrementa”. En la última parte de las conclusiones del documento, se dice que la Oficina Antifraude es consciente de la complejidad de gestionar esta crisis sanitaria, económica y social; de la dificultad de tomar decisiones con rapidez, en un contexto de incertidumbres y de graves consecuencias para la ciudadanía. Y, se añade que “como institución específicamente dirigida a preservar la transparencia y la integridad de las administraciones y del personal al servicio del sector público, así como a prevenir el uso o destino ilegales de fondos públicos o cualquier otro aprovechamiento irregular derivado de conductas que conlleven conflicto de interés o el uso de la posición o cargo público en beneficio privado, la Oficina Antifraude formula estas recomendaciones con el convencimiento de que adoptarlas constituiría un mensaje inequívoco al conjunto

de la ciudadanía que toda decisión pública puede ser explicada, que ningún interés particular ha prevalecido sobre el interés general”.

Permítanme que acabe con un anuncio. Es un nuevo proyecto que nos ilusiona mucho y que pensamos que, como servicio dirigido a todos los servidores públicos de Cataluña, puede resultar de mucha utilidad: la apertura de un canal de consultar de carácter ético que se implantará en un entorno formativo y de sensibilización, en el que los consultantes podrán encontrar recursos de todo tipo, encaminados a reforzar su capacidad de razonamiento ético, la resolución de dilemas, cuestiones y problemáticas de carácter ético. La puesta en marcha del servicio está prevista para el primer semestre de 2021, previa realización de una prueba piloto con instituciones colaboradoras que hace tiempo ya trabajan en el fortalecimiento de sus sistemas de integridad (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/>.

