



Propuestas de la Oficina Antifraude para una política de integridad en Cataluña



Antecedentes

Con la publicación el 21.7.2006 del Instrumento de ratificación de la Convención de la ONU contra la corrupción (Nueva York, 2003) se produjo la incorporación al ordenamiento jurídico aplicable en Cataluña del mandato de Naciones Unidas dirigido a los estados parte consistente en formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad, así como evaluar su eficacia.

Cataluña ha experimentado en las dos últimas décadas la lacra de la corrupción con un nivel de intensidad característico de los países de nuestro entorno. Sin embargo, la profunda crisis del 2008 y años posteriores, con el efecto de incremento de las desigualdades, ha llevado aparejada una percepción sobre la corrupción¹ y una pérdida de confianza muy superior a la que cabría esperar en función del impacto real de los casos de corrupción. Esta percepción aún se mantiene hoy.

La cuantificación de los costes económicos, sociales y políticos de la corrupción no es una tarea sencilla y puede variar según la metodología empleada. Sin embargo, las estimaciones más prudentes que maneja la Comisión Europea sitúan en torno a los 120.000 millones € anuales a nivel de la UE². En España, de acuerdo con un estudio³ que analiza los costes sociales de la corrupción que escapan al mercado y que impactan en la satisfacción y felicidad de las

¹ Barómetro 2018: La corrupción en Catalunya: percepciones y actitudes Ciudadanas. Oficina Antifrau de Catalunya

² Sirva de referencia, a efectos comparativos, que el presupuesto de la UE para 2019 es de 165.800 M€.

³ LEON, Carmelo J., DE LEON, Javier, ARAÑA, Jorge E. "Relación entre corrupción y satisfacción". Revista de Economía Aplicada Número 64 (vol. XXII), 2014, págs. 31 a 58.

personas, se estima que el perjuicio anual puede situarse alrededor de los 40.000 millones €, de los que casi 6.300 millones € corresponderían a Cataluña.

Sensible a este contexto, el Parlamento de Cataluña, en relación con el impacto del fenómeno de la corrupción expresó su compromiso poniendo en marcha en primer lugar, la Comisión de Investigación sobre el Fraude y la Evasión Fiscales y las prácticas de Corrupción Política (CIFEF), que debía certificar el problema y, con posterioridad, la Comisión de Estudio de las Medidas de Lucha contra la Corrupción para la Regeneración Democrática (CEMCORD), que debía posibilitar profundizar en su conocimiento.

En concreto, en la Resolución 1150/X, de 21 de julio de 2015, por la que se aprueba el Dictamen CIFEF, y en cuanto al fortalecimiento de la integridad de las instituciones, el Parlamento insta a los poderes públicos al establecimiento de pautas y directrices estratégicas al más alto nivel, así como la aprobación explícita de políticas de integridad (recomendación 61.3 a) y b).

El 09.12.2015, coincidiendo con el Día Internacional contra la Corrupción, el Parlamento acogió el acto formal de firma del Pacto Social Contra la Corrupción, una iniciativa impulsada desde la sociedad civil organizada (Parlamento Ciudadano) que, además de ser suscrita por más de cuarenta organizaciones ciudadanas, contó con el apoyo y la adhesión de la práctica totalidad de grupos políticos con representación parlamentaria en aquellos momentos. Precisamente, uno de los frutos de esta iniciativa sería la constitución de dicha Comisión de estudio parlamentaria CEMCORD.

Con posterioridad, la Moción 43/XI (sobre una república con corrupción cero) aprobada por el Pleno del Parlamento el 02.06.2016 instaba al Gobierno a la creación de un Mecanismo catalán de prevención y lucha contra la corrupción y el fraude, independiente del Gobierno y pedía tanto a la Sindicatura de Cuentas como la Oficina Antifraude, la adopción de diversas iniciativas tendentes a fortalecer la capacidad de actuación y de coordinación de diferentes organismos de control implicados en la lucha contra la corrupción.

A su vez, el Informe de conclusiones CEMCORD, de 28.02.2017, reiteraba el mandato de dicha Moción respecto la creación de un Mecanismo catalán de prevención y lucha contra la corrupción y el fraude, y concretaba que entre sus funciones debería de tener la de formular propuestas para la elaboración de la agenda anticorrupción.



El Acuerdo de Gobierno de 11.06.2019, ahora desde el ejecutivo, da un paso adelante y aprueba elaborar una estrategia de lucha contra la corrupción y de fortalecimiento de la integridad pública. El horizonte temporal previsto es de seis meses para elaborar la estrategia y dos años más para implementar las actuaciones en que aquella se concrete.

Ciertamente, se trata de un paso necesario, inaplazable, merecedora de una valoración muy positiva y que, una vez iniciada, debe tener continuidad.

La lucha contra la corrupción tiene que ser concebida como un camino con varios fines que, en esencia, pueden ser todos aquellos que en cada lugar y momento permitan al Gobierno ofrecer resultados positivos a la ciudadanía en forma de bienes, servicios. Y es que en momentos de crisis de confianza ciudadana en lo público, iniciativas como ésta pueden contribuir a incrementar esa reserva de apoyo necesaria para la legitimidad.

En este sentido, hay un amplio consenso entre los expertos que la eficiencia de las políticas anticorrupción depende mucho de que se lleven a cabo en combinación con otro tipo de reformas orientadas a la mejora de la calidad institucional de un país. Por lo tanto, a menudo nos encontramos ante horizontes temporales de medio-largo plazo donde intervienen activamente un conjunto de actores e instituciones diversos.

Justificación de las propuestas

La Oficina Antifraude nació como institución específicamente dirigida a preservar la transparencia y la integridad de las administraciones y del personal al servicio del sector público de Cataluña (Preámbulo Ley 14/2008, de 5 de noviembre).

Desde su posición institucional de adscripción parlamentaria e independencia de las administraciones, la Oficina Antifraude puede formular indicaciones y propuestas que ayuden a definir políticas de prevención y lucha contra la corrupción.

El proceder del Gobierno con el Acuerdo de 06/11/2019 ofrece una oportunidad privilegiada para que la Oficina vehicule su potestad indicativa participando de forma activa en el diseño de las políticas de integridad.

Ya adelantamos que en la formulación de las recomendaciones que incorpora la presente propuesta la Oficina no se circunscribirá



necesariamente a los ámbitos definidos por dicho Acuerdo de Gobierno, sino que, cuando lo considere necesario, incluirá otros.

Este planteamiento pretende ser respetuoso con la responsabilidad que corresponde al poder ejecutivo de establecer las prioridades, así como la creación de alianzas sociales y complicidades institucionales para encontrar aquellos consensos necesarios que hayan de posibilitar el cambio, y no aspira a otra cosa que facilitar al ejecutivo un elemento más de trabajo y el conocimiento especializado que la Oficina tiene en esta materia.

La prevención como núcleo de la propuesta

La corrupción en Cataluña presenta las características propias de la Europa occidental, predominando la corrupción política asociada a las redes de influencias y un acceso desigual de los grupos de interés a los decisores públicos.

Esta constatación no es obstáculo para la coexistencia de otras formas de corrupción, fraude o irregularidades en las que tiene más protagonismo el elemento individual y respecto de las que el fortalecimiento de la integridad en la institución en que se desarrollan puede tener un impacto positivo.

Con frecuencia se ha hecho notar que las buenas prácticas identificadas a nivel comparado en las políticas anticorrupción no siempre son extrapolables a otros contextos. Desde la Oficina consideramos prudente partir de esta idea y la incorporamos a las recomendaciones que aquí se formularán.

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.



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 o 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 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.

La necesidad de medir el cambio

Lo que no se puede medir no se puede controlar (Daniel Kaufmann). Por lo tanto, de alguna manera se debe poder documentar el punto de partida para, después, medir el cambio.

Toda política de integridad o, si se quiere, de prevención y lucha contra la corrupción debe estar preparada para poder responder a las preguntas de qué es lo que funciona y por qué⁴.

La estrategia proyectada, pues, ha de incorporar un sistema de monitorización y de evaluación basado en indicadores lo más transparente posible de tal forma que los progresos estén basados en evidencias que generen un conjunto de información que se convertirá en conocimiento para la adopción de ulteriores decisiones.

Dos sencillos ejemplos pueden ilustrar los diferentes niveles en que opera el monitoreo y la evaluación de las políticas de integridad. Pensamos en a) la implantación de un sistema de protección de las personas alertadores y b) introducir la educación en integridad en el ámbito de la enseñanza secundaria.

⁴ OECD, Monitoring and evaluating integrity policies. GOV/PGC/INT (2017)4



La monitorización consiste en recoger y analizar información generada de manera directa y más o menos inmediata. Son los resultados (outputs) de la aplicación de la política. Como ejemplos podrían ser: a) el número de instituciones que han puesto en marcha un canal de denuncias o el de empleados que lo están usando; o b) la efectiva adaptación de los contenidos curriculares por ámbitos o, también, el número de horas dedicadas a la impartición.

La evaluación, por contraste, tiene en cuenta el medio o largo plazo y toma en consideración los resultados indirectos de la política (outcomes) o, dicho de otra forma, el grado final de impacto de aquella en función de lo deseado. Nuevamente como ejemplos se trataría de a) Logar alcanzar una nueva cultura de integridad y de rendición de cuentas en la organización de acuerdo con la que su personal hace uso del canal de denuncias con la certeza de que actúa leal y que no sufrirá ninguna represalia; o b) disminuir el nivel de tolerancia respecto de las conductas poco éticas en el colectivo de personas jóvenes.

Es recomendable, para favorecer la objetividad y la imparcialidad, que las funciones de monitorización y de evaluación sean encomendadas a unidades distintas y que estén perfectamente delimitadas las responsabilidades en todo el proceso.

Del mismo modo, es conveniente que en el diseño y la definición de las actuaciones y proyectos anunciados (25) intervengan no sólo las personas que han ideado la política sino también las que tendrán que aplicarla. Esta colaboración ha de contribuir a un mayor acierto para identificar qué evidencias habrá que tener en cuenta para cada caso y así facilitar la medida de los progresos.

La credibilidad de los esfuerzos que lleve a cabo el Gobierno en desarrollo de la estrategia dependerá en gran medida de adoptar esta metodología de conocimiento, orientada a la rendición de cuentas.

Este esfuerzo, en último término, deberá ser objeto de comunicación de acuerdo con el principio de transparencia, distinguiendo con claridad entre lo que es el objetivo de lo que es el juicio de valor.

La Oficina Antifraude de Cataluña pone a disposición del Gobierno de la Generalitat, de los gobiernos locales y de sus respectivas autoridades y responsables el caudal de información de que dispone en materia de medición de la percepción de la corrupción (Barómetro 2018 y anteriores) ; también los datos agregados relativos a las investigaciones llevadas a cabo desde 2009; así como los resultados del ejercicio de la potestad indicativa tanto en relación con las



normas en trámite de elaboración como con las consultas, todo ello a los efectos de facilitar las funciones de monitoreo y evaluación.

La previsión de dotación de recursos suficientes

Una iniciativa de política pública como la que ahora emprende el Gobierno de la Generalitat no puede tener éxito si no cuenta con los recursos económicos, personales, materiales y organizativos que hagan posible la implantación práctica de las acciones que se deriven. Aunque es sabido, hay que recordarlo.

Se tendrá que evaluar de manera realista los recursos de diferente naturaleza que estarán disponibles para cada una de las actuaciones y los proyectos en que se concrete la estrategia y tomar en consideración las limitaciones en estos recursos.

La implantación de algunas de estas acciones puede no implicar una dotación importante de recursos mientras que otros pueden requerir no sólo su disponibilidad sino también conocimientos específicos en algunas áreas técnicas. Si este fuera el caso, la estrategia debería contemplarlo.

La estrategia también debe prever al menos una estimación de la previsión de dotación de recursos para cada actuación, además de una evaluación más general de viabilidad y análisis del coste-eficacia.

Definición y aplicación de un modelo de gobernanza de la integridad

La política de integridad debe prever su propio modelo de gobernanza tomando como punto de partida los actores clave del sistema de integridad nacional. El sistema ha de otorgar a cada uno de ellos el rol que jugarán en su implantación y hacer previsión de cuáles serán los mecanismos y procedimientos para hacer la evaluación continua de la política de integridad impulsada.

Ámbitos de actuación

Con el fin de ordenar las propuestas de la Oficina Antifraude, se han seleccionado quince (15) ámbitos de actuación. Una clasificación similar fue empleada en 2013 con ocasión de las aportaciones que la OAC hizo a lo que entonces se denominaron "cumbres para la regeneración democrática".

Con algunas variaciones a lo largo del tiempo, la lógica de dicha clasificación ha permitido agrupar nuestras posteriores propuestas de manera sistemática.



Así, se ha mantenido el orden seguido en los informes de seguimiento de las dos comisiones parlamentarias y se ha optado por añadir cuatro ámbitos de actuación al final.

En este punto conviene hacer una observación derivada de que el Acuerdo de Gobierno de 11 de junio de 2019 no parece contemplar el ámbito municipal en la fase de diseño de la estrategia. Sin embargo, las administraciones locales de Cataluña constituyen un nivel de gobierno particularmente sensible y expuesto a los riesgos para la integridad, tal y como lo vienen demostrando a lo largo del tiempo los datos empíricos disponibles.

Las propuestas que se exponen debe entenderse que comprenden este nivel de gobierno y administración y, en consecuencia, alentamos el Gobierno, en la medida que resulte respetuosa con los respectivos ámbitos competenciales, a incorporarlo en la estrategia que ahora se empieza a gestar.

El ejercicio de síntesis que un documento de esta naturaleza exige en ningún caso conlleva el abandono, desplazamiento o sustitución de recomendaciones hechas con anterioridad por la Oficina Antifraude. Muchas de ellas, de carácter concreto, fueron acogidas en los dictámenes que aprobaron las comisiones CIFEY y CEMCORD y debemos considerarlas vigentes en la medida en que aún estén pendientes de implantación.

Las propuestas se dirigen al Gobierno de la Generalidad, con independencia de la naturaleza legislativa o ejecutiva de las medidas que sean necesarias para su implantación, así como de la atribución competencial para hacerlas efectivas⁵, a menos que en el ámbito concreto se especifique otra cosa.

Metodológicamente, cada ámbito contiene tres recomendaciones precedidas de una descripción sintética de la materia afectada, los riesgos inherentes a no tratarla, la actualidad de las recomendaciones que se hacen y una breve justificación.

1.- Transparencia y acceso a la información

La transparencia en el sector público es una herramienta esencial para la lucha contra el fraude, en la medida en que dificulta la

⁵ La implementación de alguna de las propuestas podría llegar a comportar la modificación de la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Catalunya.



ocultación de posibles conductas irregulares, fraudulentas o corruptas a la vez que facilita el rendimiento de cuentas. Es por ello que, a pesar de los avances en este campo que se han producido en Cataluña en los últimos años, una estrategia nacional de lucha contra la corrupción no puede dejar de prever medidas encaminadas a reforzar los compromisos de las instituciones catalanas en este sentido.

Esta consideración cobra especial importancia dado que el último informe de evaluación de la ley de transparencia confirma una tendencia, ya detectada en evaluaciones anteriores, consistente en un estancamiento generalizado en su aplicación. Igualmente, se constata que más de un tercio de las solicitudes de acceso a la información pública ni siquiera se responden.

Recomendaciones:

- 1.1 Fomentar la aplicación de la norma: a tal fin es necesario un desarrollo reglamentario integral de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que concrete las disposiciones relativas al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, así como las obligaciones en materia de publicidad activa y buen gobierno. Asimismo, es imprescindible que las diversas administraciones incrementen los esfuerzos para difundir el derecho de acceso a la información entre la ciudadanía de manera coordinada, y adopten planes de formación continua destinados a los profesionales públicos encargados de la tramitación de estos expedientes.
- 1.2 Sistema de garantías: en este ámbito se tendrá que revisar y precisar los elementos que conforman el régimen sancionador previsto por la Ley 19/2014 para abordar sus carencias y posibilitar su aplicación. También es preciso reforzar las funciones de supervisión de la GAIP (Comisión de garantía del derecho de acceso a la información pública), especialmente en cuanto al cumplimiento de los deberes en materia de publicidad activa. Igualmente, hay que prever un sistema automático de propuesta de candidatos a integrar la GAIP mediante convocatoria pública que garantice un acceso respetuoso con los principios de igualdad mérito y capacidad y asegure la cobertura de todos los puestos.
- 1.3 Formato de la información: la transparencia no sólo requiere que la administración de a conocer información, sino también que lo haga de la forma que resulte más comprensible para las personas y por medio de los instrumentos de difusión que permitan un acceso amplio y fácil a los datos y faciliten la participación en los



asuntos públicos. En este sentido hay que desarrollar y reforzar la preferencia en el uso de formatos reutilizables, en especial teniendo en cuenta la reciente aprobación de la Directiva 2019/1024 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información en el sector público.

2. 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.

Hoy, es una exigencia de buena gobernanza que el sector público en su conjunto asuma que todas las funciones públicas son intrínsecamente vulnerables a los riesgos de corrupción. Prevenir estos riesgos, gestionarlos, es posible. La prevención debe abordarse sistemáticamente, analizando en cada una de las organizaciones cuáles son las principales áreas de riesgo sobre las que trabajar prioritariamente, porque tienen una incidencia mayor y un nivel más alto de impacto.

Recomendaciones:

- 2.1. Implicar a los líderes políticos en el impulso y la implantación de políticas de integridad institucional.
- 2.2. Regular de manera obligatoria que todas las organizaciones públicas elaboren planes de integridad que contemplen el trabajo sobre la cultura ética de la organización, sobre la profesionalidad en la gestión pública y sobre la prevención de los principales riesgos para la integridad de la institución, debidamente priorizados.
- 2.3. Generalizar en la praxis de todas las organizaciones públicas, el análisis y la evaluación de riesgos de corrupción y la incorporación de esta metodología de trabajo entre sus mecanismos de control interno.



3. Organismos de control

La función de control comprende cualquier actuación de verificación, examen, inspección o supervisión que implique la acción de comparar una actuación o resultado con una norma o con un estándar técnico o ético.

Los órganos de control, tanto externos como internos, tienen la capacidad de detectar, detener y prevenir prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas en los entes sujetos a su control. Son actores claves en la lucha contra la corrupción. La Moción 43/XI del Parlamento a que se ha hecho referencia en el apartado de antecedentes resulta plenamente coherente con esta idea.

Un ejemplo, aunque más reciente, de la posición del Parlamento de Cataluña en este ámbito es la Moción 107/XII, de 11 de julio, que insta al Gobierno a reforzar la independencia, transparencia y medios de la Oficina Antifraude.

Sin embargo, se constata, con mucha más frecuencia de lo deseable, un persistente debilitamiento organizativo del control real, tanto estructural (entes instrumentales del sector público) como funcional (control formal, infradotación de recursos, falta de renovación de las personas titulares).

En ambos supuestos, el debilitamiento organizativo opera como factor generador de riesgos para la integridad en la actuación pública en la medida que crea oportunidades para incurrir en prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas.

Adicionalmente, si el debilitamiento es percibido por sujetos con la motivación personal suficiente, el riesgo puede verse incrementado.

En el ámbito local, debemos destacar la debilidad endémica de la posición de los órganos de control interno derivada de su configuración legal.

Recomendaciones:

- 3.1. Reforzar y potenciar los órganos de control interno y externo, dotándolos de los recursos y medios adecuados a las funciones que tienen encomendadas para garantizar la independencia y la eficacia en el cumplimiento de sus fines. En cuanto las entidades públicas que forman parte del sector público de la Generalitat, hay que desarrollar reglamentariamente la previsión contenida en el artículo 71.3 de la Ley de finanzas públicas de Cataluña



para delimitar las funciones, competencias, alcance y criterios de control que corresponden a los órganos propios de control económico y financiero interno⁶.

- 3.2. Profesionalizar y despolitizar los órganos de control mediante un sistema de elección profesional y no partidista de sus miembros, especialmente de los titulares o responsables, sustituyendo la fase de propuesta por una convocatoria pública y abierta, para evitar eventuales situaciones de bloqueo.
- 3.3. Adoptar e implantar medidas específicas para fortalecer la independencia de los interventores y secretarios municipales con el fin de facilitar el ejercicio de sus funciones de control de legalidad y fiscalizadoras.

4. Conflictos de interés

Los conflictos de interés son situaciones de riesgo para la objetividad y la imparcialidad de las decisiones públicas, que surgen por la existencia de un interés particular que podría influir o parecer que influye en una determinada decisión. Todas las instituciones públicas deben empezar a prevenir este riesgo de sesgos, implantando sistemas de trabajo y herramientas que permitan detectar y gestionar las situaciones de conflictos de interés real, potencial o aparente de sus servidores públicos, y garantizar el uso y funcionamiento correctos de aquellas herramientas.

El punto de partida de las propuestas que a continuación se hacen en este ámbito toma en consideración las debilidades ya detectadas -y todavía no resueltas- en el informe de la Oficina Antifraude de 2016 sobre La gestión de los conflictos de interés en el sector público, así como las recomendaciones elaboradas entonces y reiteradas en otros informes.

Recomendaciones:

- 4.1. Unificar, aclarar y completar la regulación de los conflictos de interés en el sector público de Cataluña. [1] Elaborar un código o texto normativo único que aporte coherencia y completitud en la regulación de los aspectos básicos en materia de conflictos de interés, de manera que prevea las normas y los principios esenciales de aplicación, con carácter transversal, a todos los servidores públicos. [2] Vincular el régimen regulador de los conflictos de interés en el ejercicio de las funciones públicas y no

⁶ Ver Documents de Treball núm. 6, epígrafe 4.2 del Proyecto de Riesgos para la integridad en la contratación pública, de la Oficina Antifrau de Catalunya.



en el lugar de trabajo, de forma que no quede al margen de este régimen ninguna persona que ejerza funciones públicas, tanto desde un puesto de trabajo público como en virtud de una colaboración público-privada. [3] Completar la lista de motivos de abstención previstos en el procedimiento administrativo común con un supuesto de cierre que recoja cualquier otra circunstancia constitutiva de conflicto de interés, de acuerdo con la definición de conflicto de interés propuesta en el informe arriba citado, incorporada a la norma, por lo que ningún supuesto de conflicto de interés no pueda influir en ninguna decisión pública. [4] Establecer legalmente las bases comunes del régimen regulador de los riesgos derivados de regalos y otros beneficios no monetarios, que a la vez prevean la obligación de los entes públicos de elaborar, aprobar y difundir, dentro de las respectivas organizaciones, políticas de regalos concretas.

- 4.2. Mejorar el sistema de declaración, registro y supervisión de los bienes e intereses susceptibles de propiciar situaciones de conflicto de interés. [1] Analizar los riesgos de conflictos de interés de los diferentes colectivos profesionales del sector público de Cataluña para: (i) determinar nuevos sujetos obligados a presentar declaraciones; (ii) adaptar los contenidos objeto de declaración de intereses; (iii) ampliar el alcance temporal de las declaraciones de actividades para incluir las anteriores a la toma de posesión que sean suficientemente significativas de la trayectoria profesional, y (iv) incrementar el nivel de publicidad de los contenidos de las declaraciones. Modificar la regulación actual del régimen de declaraciones de intereses teniendo en cuenta este análisis de riesgos. [2] Crear un único registro electrónico de bienes e intereses en Cataluña. Regular la supervisión por parte de la Oficina Antifraude de Cataluña de la comunicación efectiva, veraz y completa de estos datos y el seguimiento específico de las actividades post-cargo. [3] Garantizar mediante una norma que la información contenida en los registros de intereses sea de conservación y acceso público permanente.
- 4.3. Construir un sistema integral de prevención de los conflictos de interés que contemple herramientas de detección, gestión y garantía. Este debería incluir [1] un control previo de idoneidad de todos aquellos cargos o posiciones de designación política (directivos públicos, eventuales, ciertos altos cargos, etc.) que no accedan mediante un proceso basado en la igualdad, el mérito, la capacidad y la publicidad, o bien con mandato representativo; [2] la sensibilización y formación obligatoria de los empleados y responsables públicos en materia de conflictos de interés, así



como canales y herramientas de asesoramiento; [3] el seguimiento periódico del grado de cumplimiento del régimen de segundas ocupaciones para colectivos que desarrollan funciones públicas en Cataluña en los tres ámbitos (Generalitat, entes locales y universidades).

5. Función pública

Entre los retos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 apunta hacia un nuevo modelo de gobernanza pública y de arquitectura institucional que garantice que la administración pública será capaz de abrirse a la sociedad, resultará inclusiva, plenamente digitalizada, transparente y orientada a la rendición de cuentas.

El rendimiento institucional viene condicionado en gran medida por los recursos humanos. Las personas acaban siendo transmisoras de la cultura político-administrativa y, en el tema que nos ocupa, generadoras de la cultura ética de la organización en la que trabajan.

La función pública ha sufrido el impacto de la crisis de los últimos años bajo la forma de envejecimiento de plantillas, afectación en la calidad de los servicios, falta de motivación, pérdida de talento o incapacidad innovadora.

Hay que resituar los servidores públicos en el centro del fortalecimiento institucional dado que son ellos los actores que dan vida a las instituciones públicas, cumpliendo una función social y política orientada a la garantía efectiva de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Los servidores públicos deben estar cualificados y haber integrado los principios y valores éticos que deben inspirar la prestación de un servicio profesional.

En la fundamentación de este nuevo modelo hay que erradicar definitivamente la politización de la dirección pública ya que, de lo contrario, ésta acaba por constituir un lastre de la capacidad institucional, de la necesaria neutralidad de la acción pública y, en definitiva, de la su legitimidad.

Recomendaciones:

- 5.1. Reformar la legislación de función pública para garantizar: [1] en todo caso, el acceso basado en el mérito y la capacidad. [2] la despolitización y profesionalización en todos los niveles de la



estructura técnico-operativa por debajo de la dirección política (incluye la dirección pública). [3] la formulación de un estatuto de la dirección pública profesional con las características mínimas: (i) acceso a la función directiva con sujeción a los principios de libre concurrencia, mérito y capacidad profesional y transparencia; (ii) continuidad en el cargo sujeta a evaluación, y (iii) necesaria neutralidad política. [4] un modelo de calificación profesional basado en competencias que determine la carrera profesional (áreas funcionales y análisis de los puestos de trabajo).

- 5.2. Implantar códigos éticos y de conducta para todo el personal al servicio de las distintas administraciones que sirvan de orientación y acompañamiento frente a los dilemas éticos que surgen en la toma de decisiones diaria.
- 5.3. Implantar la formación en integridad y ética pública a todos los niveles con carácter obligatorio y estratégico.

6. 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 identifiquen, analicen y evalúen los riesgos específicos de su abastecimiento de obras, suministros y servicios. A partir de este diagnóstico, se podrán diseñar planes de integridad que incluyan 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 riesgos⁷.

La experiencia adquirida en prevención de riesgos para la integridad en la compra pública alerta de la necesidad de medidas preventivas estructurales y urgentes que no se incluyen en este documento porque sobrepasan el ámbito de competencias del Gobierno de la Generalidad de Cataluña. Sin embargo, entre las recomendaciones

⁷ Ver los materiales del Proyecto de Riesgos para la integridad en la contratación pública, en particular los Documentos de trabajo y herramientas.



que sí puede poner en marcha al Ejecutivo que lidera esta iniciativa anticorrupción, destacamos las tres siguientes⁸.

Las recomendaciones que siguen deben ser completadas con el desarrollo en Cataluña de un modelo de gobernanza de la contratación pública que asegure su adecuada supervisión independiente. Del mismo modo, la futura estrategia de contratación pública deberá ser elaborada teniendo en cuenta la estrategia de lucha contra la corrupción y de fortalecimiento de la integridad pública.

Recomendaciones:

6.1. Diseñar e implantar un nuevo modelo de carrera profesional para las personas empleadas públicas que trabajan en la función de abastecimiento de todo el sector público de la Administración de la Generalidad:

- Evaluar el mejor sistema para reconocer la contratación pública como una profesión⁹ (cuerpo específico, escala o ámbito funcional dentro de un cuerpo técnico o cualquier otro mecanismo que se considere oportuno) y definir las competencias específicas requeridas tanto para el comprador profesional (conocimientos, habilidades y actitudes) como para el responsable del contrato, que pueden o no coincidir en una misma persona.
- Revisar los sistemas y procesos de trabajo de recursos humanos (selección, provisión, formación¹⁰, remuneración y supervisión - evaluación del desempeño y reconocimiento o reconducción de conductas, según proceda-) para que se adapten y den mejor respuesta a aquellas competencias profesionales identificadas y exigidas.
- Identificar en las RPT los puestos de trabajo relacionados o implicados en la contratación pública¹¹.
- Adaptar las DLT para que incluyan los niveles de competencias de contratación requeridas y el nivel de riesgo para la integridad de cada posición¹².
- Publicar anualmente el número de puestos de la RPT que tienen identificadas funciones de compra pública y que están cubiertos de forma no definitiva (a través de nombramientos interinos o provistos por sistemas extraordinarios), el tiempo que han sido

8 En el apartado 3 de este documento, se recogen recomendaciones clave para neutralizar el debilitamiento funcional y estructural del control sobre la contratación pública.

9 Recomendación de 2015 del Consejo de la OCDE sobre contratación pública, núm. IX, apartado (i).

10 Ver Documents de treball núm. 5, epígrafs 1.1, 2.4 i 2.5.

11 Ver Documents de treball núm. 5, epígrafs 1.1, 2.4 i 2.5.

12 Ver Documents de treball núm. 6, epígrafe 6.2.



cubiertos de forma no definitiva y el porcentaje que representan sobre el total de puestos de trabajo con funciones de compra pública dentro de aquella RPT¹³.

- Regular la obligación de cubrir aquellos puestos de forma definitiva en un plazo máximo de 2 años desde que pierden el titular o desde que son creados.
- Garantizar que todos los entes instrumentales del sector público de la Generalitat estén dotados con personas expertas que puedan acreditar las competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) arriba mencionadas para los compradores profesionales y responsables de los contratos; dotación que debe ser proporcional al volumen y la complejidad de la contratación de cada ente.

6.2. Garantizar la capacidad y la independencia de la dirección profesional de los que proveen a los entes públicos de la Generalidad en cada legislatura:

- Reclutar las personas que hayan de ocupar puestos directivos¹⁴ con responsabilidades sobre planificación del abastecimiento institucional a través de convocatorias transparentes y abiertas a concurrencia, que evalúen primero la capacidad (también respecto a las competencias de compra pública) y después, sólo entre las personas que hayan acreditado esta capacidad, valoren los méritos.
- Definir claramente los límites entre la decisión política y la decisión técnico-administrativa en todas las decisiones previas al inicio del expediente de contratación; por tanto, en el momento de: [1] identificar las necesidades de obras, suministros y servicios de la institución; [2] priorizar la cobertura de estas necesidades en cada ejercicio presupuestario; [3] evaluar la mejor estrategia para cubrir estas necesidades (internamente o a través del abastecimiento), y [4] evaluar la idoneidad de la estrategia de abastecimiento de cada necesidad (desde el punto de vista de la gestión, la eficiencia, la sostenibilidad ...).

6.3. Ampliar las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas de la compra pública de la Administración de la Generalitat y su sector público, no limitándose a los mínimos legales previstos para los expedientes de contratación sino incluyendo también datos sobre la eficiencia y la sostenibilidad de todo el

13 Indicador de riesgo organizativo que contribuirá a la elaboración de mapas de calor para la gestión de riesgos

14 En sentido amplio, que incluya también los cargos de designación política



abastecimiento institucional; por ejemplo, rendir cuentas sobre las estrategias de abastecimiento planificadas por tipo de servicios, suministros y obras (incluyendo también los convenios y encargos a medios propios); evaluar y publicar los resultados de la ejecución de los contratos (costes, calidad, satisfacción de los usuarios, desviaciones, etc.); evaluar y publicar el impacto de este abastecimiento en las políticas públicas que lo requerían o en la mejora institucional que lo justificó. Esto requeriría [1] revisar y, en su caso, completar y depurar los datos actualmente contenidos en el registro público de contratos para facilitar una mejor explotación (índices como los de adjudicaciones directas, de concurrencia, etc.) y [2] completar estos datos con otra [s] base [s] de datos diseñadas para evaluar la eficiencia de la gestión realizada para proveer al sector público.

7. Subvenciones

La actividad de fomento por la vía del régimen de subvenciones es una de las actividades realizadas por la Administración que genera desconfianza entre la ciudadanía. A menudo se ha presentado como el escenario de malas prácticas e ineficiencias administrativas.

El principal riesgo en este ámbito de la gestión pública es otorgar subvenciones conculcando los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad, no discriminación, eficacia en el cumplimiento de los objetivos y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.

Sólo en los casos justificados se puede admitir la concesión directa de subvenciones y excepcionalmente la concesión directa sin publicidad y concurrencia por motivos de interés público o de otros previstos en la normativa reguladora. En estos casos, hay que extremar la objetividad y motivar la justificación indudable del interés que se predique de estas actividades subvencionables.

La metodología de análisis y evaluación de riesgos de integridad en todas las fases de la actividad subvencional permite desarrollar medidas preventivas y contingentes adaptadas a los tipos más frecuentes de irregularidades detectadas.

La Oficina Antifraude ha tenido ocasión de analizar el otorgamiento por la Generalidad de Cataluña de subvenciones, ayudas y transferencias a medios de comunicación con presencia relevante en Cataluña. El análisis llevado a cabo ha permitido concluir que el origen de las irregularidades y disfunciones detectadas no se encuentra fundamentalmente en deficiencias normativas sino en la



aplicación concreta de este marco legal tanto en la fase de otorgamiento de las subvenciones como en las subsiguientes fases de justificación y control.

Las recomendaciones efectuadas en este caso concreto objeto de análisis pueden resultar de interés a todos los efectos tanto para diseñar una política subvencional como para llevar a cabo la actividad y la gestión subvencional de forma que sean compatibles con el principio de integridad. Algunas de ellas, haciendo abstracción del caso concreto analizado, se encuentran recogidas en las recomendaciones que hacemos a continuación.

Recomendaciones:

- 7.1. Extremar la publicidad y la transparencia en todas las fases de la actividad subvencional (planificación y establecimiento de la subvención, elaboración de las bases reguladoras, motivación del otorgamiento, justificación y control del destino de los fondos otorgados) para fortalecer su gestión y garantizar que se realice de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad, no discriminación, eficacia en el cumplimiento de los objetivos y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.
- 7.2. Motivar y justificar, en los casos de concesión directa de subvenciones, la utilidad pública o el interés social implicado de manera veraz, objetiva y suficiente. Especialmente, se tiene que objetivar y justificar jurídicamente el juicio de valor abstracto respecto de la conveniencia de la utilidad pública de la realización de una determinada actividad por un sujeto en el caso de subvenciones excluidas de concurrencia.
- 7.3. Efectuar el control tanto de la adecuación de la justificación de la subvención a la finalidad para la que fue concedida, especialmente en cuanto a la subcontratación de la actividad subvencionada, así como la realización de gastos subvencionables, como la eficacia en el cumplimiento de los objetivos perseguidos por el proyecto subvencionado. También se tiene que implantar una política de reintegro sistemático de las subvenciones otorgadas ante los posibles incumplimientos detectados, así como aplicar el régimen sancionador previsto en la normativa de subvenciones.



8. Urbanismo

Es este un ámbito de actuación pública en el que las decisiones de los responsables públicos, además de generar un impacto medioambiental, conllevan modificaciones en el valor del suelo, según el uso a que se destine o la edificabilidad que se le asigne, que pueden generar importantes beneficios y plusvalías económicas. Esta capacidad de los poderes públicos encuentra justificación en el hecho de que el interés general y el bien común en el ámbito urbanístico y la ordenación del territorio debe prevalecer sobre los intereses privados de los propietarios del suelo. En este contexto, el amplio margen de discrecionalidad de los poderes públicos, la complejidad y duración de los procedimientos, la estrecha vinculación público-privada y la inadecuada detección y gestión de los conflictos de interés operan como riesgos de integridad.

Se ha de que tener en cuenta, especialmente en contextos de crisis económica, el impacto que tienen los ingresos urbanísticos en los presupuestos municipales que hace que la disminución de los ingresos asociados a esta actuación pública conlleve un deterioro de las finanzas municipales. Aunque no es materia de estas recomendaciones, dejamos constancia de la conveniencia de reflexionar sobre las posibilidades reales de mejorar la financiación de los entes locales para reducir o eliminar esta dependencia.

Recomendaciones:

- 8.1. Se tiene que fortalecer el control de legalidad en todos los niveles que confluyen en este ámbito, en especial, el encomendado a los órganos internos de los entes locales y de la Administración de la Generalidad. También se debería valorar la mejora de la composición de las comisiones territoriales de urbanismo garantizando la participación de los dos niveles administrativos en el planeamiento para mejorar el diálogo y evitar situaciones o percepciones de sistemática contraposición de intereses. De este modo se limitaría el amplio margen de discrecionalidad y facilitaría y reforzaría el control de legalidad en materia de planeamiento urbanístico para evitar la eventual articulación de acuerdos irregulares, especialmente en los casos de presencia de operadores privados de gran impacto y capacidad de influencia y para garantizar que el interés general prevalezca siempre sobre el privado.
- 8.2. Implantar medidas en materia de disciplina urbanística para evitar la falta de reacción administrativa ante actuaciones ilegales.



8.3. Simplificación de los procedimientos, especialmente para la tramitación del planeamiento, con el objetivo de reducir la conflictividad y evitar una excesiva duración de los procedimientos que, en última instancia, reduce la seguridad jurídica, genera incertidumbre e incrementa los riesgos de integridad. Hay que tener en cuenta que la tramitación urbanística puede tener especial incidencia en situaciones individuales y que la propia complejidad de los procedimientos es un factor de riesgo y puede ser instrumentalizada con fines espurios. Hay que facilitar que la materia urbanística sea accesible, comprensible y cercana a la ciudadanía. En esta materia, como en otras, es especialmente importante impulsar la participación real y efectiva de la ciudadanía.

9. Partidos políticos

Los partidos políticos son actores esenciales de la vida política, económica y social. Son sujetos de derecho, como canalizadores de la participación ciudadana en los asuntos públicos, pero a la vez lo son de obligaciones, como partícipes de la estructura del Estado. Los escándalos de corrupción vinculados al sostén de sus gastos, ordinarios y de campaña, son una de las mayores fuentes de desconfianza ciudadana, potenciada por la anómala penetración de las dinámicas partidistas en la administración, los órganos de control y los medios de comunicación.

Los partidos políticos son, junto con las entidades financieras, las instituciones peor valoradas según el último barómetro de Antifraude 2018. Así, el 82,7% de los catalanes considera que la corrupción en los partidos políticos está muy o bastante extendida. Por otra parte, también hay una percepción bastante elevada que los partidos políticos se financian ilegalmente (lo manifiestan el 51,9% de los catalanes). Por último, el hecho de que los partidos políticos reciban financiación privada hace pensar a cuatro de cada cinco catalanes que influenciará mucho o bastante sus decisiones posteriores cuando están en el gobierno.

Todavía hoy está pendiente la aprobación de una ley que regule el régimen electoral en Cataluña. Una regulación cuidadosa de aspectos como el régimen de incompatibilidades de las personas electas, de los ingresos, gastos y subvenciones, de la contabilidad, así como del control respectivo, permitiría administrar buena parte de los riesgos para la integridad que justifican las recomendaciones que seguidamente se harán.



En esta propuesta no se entra a valorar si el modelo de financiación de los partidos políticos debe ser totalmente público o si es mejor un sistema mixto en el que los partidos políticos obtienen sus recursos tanto de la financiación público como del privado. Ambos modelos tienen ventajas e inconvenientes. Ahora bien, dado que la Ley orgánica de financiación de partidos políticos opta por un sistema de financiación mixto, se emitirán las recomendaciones distinguiendo entre los recursos públicos y los recursos privados de los partidos políticos teniendo en cuenta los límites y requisitos establecidos en la normativa reguladora.

La frecuencia con la que, en los últimos años, se han convocado elecciones, ha supuesto un aumento de los gastos electorales de los partidos y de las subvenciones electorales que estos perciben lo que se ha de tener en cuenta en las recomendaciones que se formulan.

Recomendaciones:

- 9.1. Impulsar la aprobación por el Parlamento de Cataluña de la ley reguladora del régimen electoral.
- 9.2. En cuanto a los recursos privados que obtienen los partidos políticos: prohibir las donaciones a los partidos, a las fundaciones y entidades a ellos vinculadas provenientes de empresas que realicen actividades sometidas a licencia, de sectores regulados o receptoras de subvenciones sean o no contratistas del sector público, así como ampliar la prohibición de donaciones de personas jurídicas, que no pueden hacer donaciones a los partidos políticos, de forma que tampoco puedan hacer a las fundaciones y entidades vinculadas. Finalmente, se tendría que evaluar la posibilidad de limitar el endeudamiento de los partidos políticos y de limitar los acuerdos a que lleguen con entidades crediticias, siempre y cuando estos acuerdos supongan, de facto, una condonación total o parcial de la deuda como, por ejemplo, renegociar los plazos de devolución de los créditos de manera indefinida.
- 9.3. En cuanto a los recursos públicos que obtienen los partidos políticos regulados en la Ley orgánica del régimen electoral general: suprimir o, en todo caso, reducir el importe de las subvenciones para los gastos de envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales y propaganda y publicidad electoral, que está prevista en la ley para partidos políticos que hayan obtenido un determinado resultado en las anteriores elecciones. La supresión o reducción de la subvención comportaría una correlativa reducción de gastos electorales innecesarios que la ciudadanía considera excesivos.



10. Poder judicial

Aunque hablar de prevención y de lucha contra el fraude y la corrupción en el ámbito de la Administración de Justicia lleva a pensar preferentemente en modificaciones legislativas, que, por otra parte, dados los títulos competenciales implicados, se deberán tramitar en general ante las Cortes Generales, dado el marco en que se plantea esta estrategia de lucha contra la corrupción se proponen tres medidas en el ámbito del sector público y que se incluyen en las competencias de la Generalidad de Cataluña, entre otros sobre la Administración de Justicia.

Estas medidas tienen como objeto apartar cautelarmente de las responsabilidades públicas a las personas involucradas en casos de corrupción; que las administraciones públicas ejerzan las acciones que corresponda en defensa del interés general dañado por actos de corrupción cometidos en el seno del sector público, y que se refuerce el trabajo diario de los órganos jurisdiccionales para que se pueda agilizar el enjuiciamiento de las conductas corruptas; en relación con esto último, es un hecho que el retraso en el enjuiciamiento de estas conductas crea en la ciudadanía sensación de impunidad.

Recomendaciones:

- 10.1 Sobre medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia (de acuerdo con las competencias estatutariamente asumidas). Asegurar que los órganos judiciales con sede en Cataluña tengan las dotaciones suficientes de medios materiales y personales (personal no judicial) para tramitar con agilidad los procedimientos judiciales. Asegurar que los jueces y fiscales anticorrupción cuenten con los equipos de apoyo especializado necesarios.
- 10.2 Sobre continuidad en el ejercicio de responsabilidades públicas de personal implicado en casos de corrupción: Aplicar estrictamente las previsiones normativas en vigor que permitan en cada caso, y siempre con respeto del principio de presunción de inocencia, apartar cautelarmente del ejercicio de las responsabilidades públicas a los altos cargos, al personal directivo y en general, a los empleados públicos que estén implicados en casos de corrupción sometidos a enjuiciamiento de la jurisdicción penal.
- 10.3. Sobre personación en procedimientos judiciales en que se enjuicie casos de corrupción. Que, de acuerdo con las normas



procesales de aplicación, la Administración de la Generalidad de Cataluña se persone en los procedimientos penales relacionados con delitos de corrupción cometidos por sus altos cargos, personal directivo y, en general empleados públicos, para ejercer la acusación y, entre otros, solicitar el reintegro al presupuesto público de los fondos indebidamente utilizados, en su caso.

11. Medios de comunicación

Los medios de comunicación son uno de los pilares del Sistema Nacional de Integridad y es imprescindible garantizar que funcionan de manera transparente e íntegra y que ofrecen información objetiva, libre de sesgos clientelares.

Uno de los riesgos que afectan a los medios es que sean instrumentalizados por grupos que, teniendo suficiente capacidad económica para pretender capturar las políticas mediante la influencia indebida, se sirvan de los medios de comunicación para hacer llegar mensajes y argumentos interesados en audiencias preestablecidas.

Medidas, pues, como mínima discrecionalidad, máxima transparencia y claridad en los criterios de otorgamiento de cualquier forma de financiación, se convierten necesarias.

Las recomendaciones resultantes de las comisiones parlamentarias CIFEY y CEMCORD no han sido atendidas en su integridad y no queda asegurada la transparencia de las relaciones entre los medios y el poder político. El último Informe del Defensor del Pueblo de julio 2019 no analiza específicamente el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley de transparencia en este ámbito (el artículo 11.1.f).

Por su parte, el Informe de 21/10/2018 sobre la financiación pública de los medios de comunicación en Cataluña, elaborado por el Laboratorio de Comunicación Pública para la Ciudadanía Plural (UAB) con el apoyo de la OAC, documenta (a pesar de cierto avance respecto a la situación anterior, de publicidad nula o residual) déficits generalizados de transparencia y rendición de cuentas y espacios inaceptables de discrecionalidad en la financiación otorgada por la Generalitat y, en mayor medida, por ayuntamientos y entes supramunicipales.

El informe del Laboratorio constata, asimismo, a partir del análisis de casos, sesgos indeseables en el tratamiento de la información de los casos de corrupción por parte de los medios públicos locales. La



apreciación es compatible con la percepción de falta de objetividad (66'2% considera que es poco o nada objetiva), recogida por el Barómetro 2018 sobre la corrupción en Cataluña.

Tampoco consta el cumplimiento de la propuesta parlamentaria de elaboración de un código ético específico sobre el tratamiento informativo del fenómeno de la corrupción ni ninguna iniciativa para asegurar una cobertura mediática adecuada de las actividades parlamentarias en el ámbito de la corrupción por parte de los medios públicos.

Recomendaciones:

- 11.1. Publicar la información sobre la financiación pública en todas sus modalidades (publicidad institucional; contratos y convenios; y subvenciones) de manera que sea fácilmente accesible, completa y en formato reutilizable.
- 11.2. Hacer públicos y transparentes los criterios de contratación de la publicidad institucional y las suscripciones, para reducir la discrecionalidad y eliminar la discriminación o el trato de favor.
- 11.3. Activar los controles legales y aplicar las sanciones específicas en caso de incumplimiento.

12. Grupos de interés (*lobbying*)

La influencia indebida en las políticas públicas (captura) es un riesgo al que ningún país resulta ajeno. Se produce cuando las decisiones públicas que acompañan la legislación, la regulación o las políticas públicas alejan repetidamente del interés general y favorecen los intereses específicos de una persona o grupo, como consecuencia de la acción voluntaria de los mismos.

Varios son los factores que pueden explicarlo¹⁵, tanto vinculados a las oportunidades (amplia potestad discrecional concentrada en pocas manos; complejidad técnica; opacidad) como la capacidad de influir (riqueza; competencia limitada; tracto sucesivo; expectativas ligadas a la financiación electoral).

La actividad de *lobbying* se desarrolla en este contexto, en el que pueden estar presentes varios de los factores mencionados. Para prevenir el riesgo de captura será necesario, por un lado, planificar adecuadamente a nivel institucional las medidas organizativas que

¹⁵ OECD (2017), Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en>



permitan incidir sobre los factores de riesgo concurrentes y, por otro, que el marco normativo regulador de la actividad de los grupos de interés garantice determinadas condiciones y especialmente: a) transparencia, para garantizar que la actividad se desarrolla en condiciones de visibilidad que permiten a la ciudadanía conocer el impacto de la actividad en el proceso de toma de decisiones públicas; b) integridad, por lo que tanto los lobbistas como los decisores públicos queden sometidos a unas reglas éticas claras que permitan gestionar adecuadamente, entre otros, aspectos como "las puertas giratorias" (*revolving doors*), y c) igualdad de oportunidades, de manera que no se pueda producir un acceso privilegiado de ciertos grupos al proceso decisorio.

Cataluña ha sido pionera dentro del Estado en abordar a nivel normativo los grupos de interés. La experiencia en la aplicación de esta normativa lleva a formular tres propuestas que inciden específicamente en el objetivo de transparencia, aunque indirectamente permiten reforzar la integridad del sistema y visibilizar la igualdad de oportunidades que debe tener todo el mundo para acceder a la agenda pública:

Recomendaciones:

- 12.1. Sobre la publicidad de las agendas públicas: se tiene que asegurar una publicidad real de las agendas públicas y de la actividad de influencia de los grupos de interés. Se harán públicas las agendas de los altos cargos y también de cualquier servidor público que tenga contactos con grupos de interés y, muy especialmente, de aquellos servidores públicos que tengan la posibilidad de influir en las decisiones públicas (por ejemplo, mediante la emisión de informes o propuestas); la agenda debe incluir todos los contactos, presenciales y de cualquier otro tipo (llamadas telefónicas ...); la agenda debe permitir que la ciudadanía conozca el objeto y los temas que se han tratado en el contacto correspondiente y no puede limitarse a descripciones genéricas escasamente descriptivas: se debería, pues, determinar el contenido mínimo de las anotaciones en las agendas que cumpla este objetivo; documentar el contacto con el grupo de interés incorporando la documentación que el grupo de interés haya entregado al ente público, documentación que también debe ser accesible para la ciudadanía.
- 12.2. Sobre la publicidad de los aspectos clave de la actividad de los lobbies: hay que ampliar la información pública sobre la actividad de los lobbies: específicamente sobre los fondos públicos recibidos (forma de concesión de la subvención, por ejemplo, convocatoria, finalidad, si se han justificado los fondos



recibidos y cuando ...), información que no se puede limitar a la del ejercicio financiero cerrado más recientemente; habría que dar publicidad a determinadas cuestiones relativas a la plantilla de los grupos de interés, específicamente sobre el personal que haya ejercido con anterioridad cargos públicos o lugares públicos de responsabilidad; sería necesario que se detallaran las propuestas normativas en las que han trabajado y trabajen los grupos de interés en cada momento y también su participación en definiciones de políticas públicas.

- 12.3 Sobre la trazabilidad de las decisiones públicas. Hay que reforzar la trazabilidad de las decisiones públicas incluyendo los contactos que se hayan producido con los *lobbies* de la forma más detallada posible y garantizar la accesibilidad a esta información por parte de la ciudadanía. Es necesario que conste en los expedientes correspondientes la documentación relativa a los contactos, también la de los contactos anteriores a la fase formal de participación pública en la elaboración de la norma (huella normativa) o de la decisión pública correspondiente (incluidos los documentos aportados).

13. Protección de las personas alertadoras y canales de denuncia

Las personas alertadoras son una pieza clave en la lucha contra el fraude y la corrupción. Denunciar casos de corrupción puede, sin embargo, convertirse en un riesgo para las personas que alertan sobre conductas irregulares y sobre delitos (lo que en terminología anglosajona denomina *wrongdoing*), ya que quien denuncia comportamientos ilícitos y personas cercanas (familiares, compañeros de trabajo) pueden exponerse a sufrir represalias en el ámbito profesional y en lo personal.

La Unión Europea ha aprobado la Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión en fecha 07.10.2019.

Actualmente, el Parlamento de Cataluña tiene en tramitación la Proposición de Ley de protección integral de los alertadores en el ámbito competencial de la Generalitat.

La aprobación de un marco legal interno se ha convertido, pues, una exigencia inaplazable para garantizar una alternativa segura al silencio de aquellas personas que alertan a favor del interés público.



Recomendaciones:

- 13.1 Impulsar la aprobación por el Parlamento de Cataluña de la ley de protección de las personas alertadoras.
- 13.2 Incluir en toda la normativa de función pública y reglamentos de personal de todos los servidores públicos, la obligación de denunciar las conductas opuestas a la probidad o contrarias a los principios de objetividad, eficacia y sometimiento pleno a la ley y al derecho o las conductas por presuntos incumplimientos del código de conducta del organismo o entidad.
- 13.3 Establecer normativamente la obligación de que todas las instituciones públicas cuenten con un canal de denuncias seguro que garantice la reserva de identidad del alertador en caso de que se haya identificado; esta obligación también se debería prever para los poderes adjudicadores. Estos canales deben fomentar la denuncia interna (que permitirá la gestión interna y la corrección de irregularidades) y deben ofrecer garantías de protección y de anonimato, así como garantías de reparación para evitar represalias (directas o indirectas) a quien colabora en la detección de irregularidades. La persona alertadora también debe poder revelar cualquier irregularidad a una autoridad externa independiente.

14. Educación

El Barómetro 2018 de la Oficina Antifraude sobre percepciones y actitudes ciudadanas muestra un nivel de tolerancia más alto de los jóvenes (de entre 18 y 29 años) hacia comportamientos corruptos. Este dato nos alerta sobre la necesidad de trabajar ampliamente esta cuestión desde los niveles más básicos de la educación. Los conocimientos, las habilidades y los comportamientos alcanzados a lo largo de la etapa educativa serán la base sobre la que se configurarán los futuros ciudadanos.

Generar y mantener una cultura de la integridad en todos los niveles de la sociedad es esencial para llevar a cabo una labor preventiva que, a largo plazo, es la más efectiva y el menos costosa para luchar contra la corrupción. Aclarar los valores que deben guiar una conducta íntegra, facilitar espacios para la reflexión, prioritariamente, a los más jóvenes sobre los principios y valores que los mueven en las decisiones que toman día a día poniéndolos en relación con los propios de una sociedad íntegra, o favorecer la conciencia sobre la responsabilidad individual del impacto que sus acciones pueden tener en los demás.



En el ámbito educativo, sin embargo, está pendiente sistematizar una política curricular que incorpore la perspectiva de la integridad de forma transversal. El abordaje de estas cuestiones se confía aún en la iniciativa individual de los centros y del profesorado.

Recomendaciones:

- 14.1 Hay que introducir contenidos sobre el fomento de la integridad en el currículum de secundaria, utilizando los centros educativos como difusores de la cultura de la integridad, así como fomentar la introducción de estos contenidos en diferentes disciplinas y formatos de la formación universitaria.
- 14.2 Hay que promover actividades de formación dirigidas al profesorado que incorporen la perspectiva de integridad.
- 14.3 Hay que poner en marcha acciones de contenido pedagógico dirigidas a la ciudadanía, en ámbitos cívicos, culturales o deportivos que fomenten la reflexión sobre la propia conducta en relación con los valores propios de una cultura de la integridad.

15. Implicación de la sociedad civil

Una estrategia integral para luchar contra la corrupción debe implicar a la sociedad civil en su conjunto tal y como deriva del mandato de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción de 2003 a la que hemos hecho mención apenas al inicio de este documento.

La sociedad civil tiene un rol indudable como mecanismo de control añadido a los controles ya institucionalizados y hay que procurar que tenga una participación activa en la definición y ejecución de políticas públicas relacionadas con la lucha contra la corrupción.

Es necesario un pacto, que surja de un proceso participativo, abierto, crítico y con voluntad clara de entendimiento, para luchar contra la corrupción basado en la cooperación entre los diversos estamentos de la sociedad, instituciones judiciales y de control, los partidos políticos, los agentes económicos y sociales, medios de comunicación y la sociedad civil; este proceso debería culminar con la configuración de un contrato de toda la sociedad en el fomento de los comportamientos éticos, la transparencia y la defensa del interés general.

En esta línea, el documento constitutivo del Pacto Social contra la corrupción formalizado en sede parlamentaria el 09.12.2015



expresaba esta idea con las siguientes palabras: “la lucha contra la corrupción será más efectiva si es colectiva, múltiple y en diálogo permanente entre representados y representantes, entre ciudadanía e instituciones públicas”.

A fecha de hoy todavía está pendiente de desarrollar con toda su potencialidad los compromisos derivados de este Pacto, así como los mecanismos de implantación, seguimiento y control que se prevén.

Recomendaciones:

- 15.1. Es necesario concienciar y formar a la ciudadanía para que pueda participar en los asuntos públicos y ejercer un control saludable mediante la exigencia de rendición de cuentas.
- 15.2. Hay que fomentar la participación activa de la sociedad civil en la prevención y la lucha contra la corrupción mediante la implantación de medidas de diversa naturaleza tendentes a la asunción de un alto nivel de compromiso y de implicación en esta lucha, que no debería quedar en manos exclusivamente de la política y de las instituciones.
- 15.3. Hace falta desarrollar el Pacto Social contra la corrupción o, en su defecto, impulsar alguna medida equivalente.

Barcelona, 10 de octubre de 2019

Ribes 3
08013 Barcelona
T +34 935 545 555
bustiaoac@antifrau.cat
www.antifrau.cat



5. CONCLUSIONES

73. A modo de conclusión, corresponde, en primer lugar, recapitular sintéticamente todo lo que se ha expuesto hasta ahora.

74. Aspectos procedimentales. El presente informe se emite en el marco del expediente de actuaciones prospectivas y de análisis de riesgos AAR 1/2015, en cumplimiento de aquello estipulado en el apartado f) del dispositivo 2º de la resolución del Director de la Oficina Antifraude de Cataluña de 29.07.2015 de incoación de este expediente.

Este expediente AAR 1/2015 tiene un **carácter troncal**, y ha dado lugar a dos expedientes de **evaluación previa de verosimilitud** —exp. APV 004/2016 y APV 116/2017— de los cuales se han derivado sendas **investigaciones** —002-19012017/004 y 077-22092017/116— la primera ya concluida y la segunda en curso, tal como preveía el apartado d) del dispositivo 2º de la mencionada resolución de 29.07.2015.

El conjunto de actuaciones llevadas a cabo puede dar lugar a un futuro **informe extraordinario** susceptible de ser presentado a la comisión competente del Parlamento de Catalunya, al amparo y de acuerdo con aquello previsto en el art. 21.4 de la LOAC, tal como igualmente prevé el apartado g) del dispositivo 2º de la resolución de 29.07.2015.

75. Objeto y actuaciones de análisis. Constituye el objeto de las presentes actuaciones prospectivas y de análisis de riesgos el otorgamiento por la Generalitat de Catalunya de subvenciones, ayudas y transferencias a medios de comunicación con presencia relevante en Cataluña, para finalidades concretas.

A este respecto, hay que remarcar que la política de subvenciones a medios de comunicación llevada a cabo por la Generalitat en los años 2008 a 2015 ha tenido como objetivo fundamental la ayuda a los medios de comunicación en catalán, ya sea prensa en papel, publicaciones periódicas en papel, radio, TV y medios digitales.

A partir de la documentación requerida y facilitada principalmente por los **Departamentos de la Presidencia y de Cultura de la Generalitat de Catalunya** e igualmente para los principales grupos de comunicación privados igualmente requeridos, se ha creado una base de datos integrada por **3.811 expedientes de subvenciones** otorgadas en el periodo 2008-2015. El importe total de estas subvenciones supone **115.276.907,52 euros**.

De entre los expedientes facilitados se han escogido de forma aleatoria **54 expedientes**, por un importe en conjunto de **18.737.440 euros** que supone el 27% del importe total concedido en el periodo considerado —excluyente las subvenciones estructurales.

Sobre estos expedientes, de manera específica, se ha hecho una **comprobación formal** de la documentación que tiene que formar parte de cada uno de los expedientes, así como una **comprobación de fondo** respecto de la actividad subvencionada y los documentos justificativos de la concesión de cada una de las subvenciones.

76. Irregularidades detectadas. Las disfunciones o anomalías más relevantes constatadas se relacionan a continuación.

Con respecto a las **subvenciones otorgadas en concurrencia pública** — subvenciones a proyectos concretos y a entidades sin ánimo de lucro:

- a) se constata que es una práctica habitual que las entidades subvencionadas contraten la prestación de servicios o suministros a personas físicas o jurídicas vinculadas con la propia entidad beneficiaria;
- b) se constata que en la mayoría de los casos de subcontratación con entidades vinculadas no se cumplen los requisitos establecidos en la normativa de subvenciones (art. 29.7 LGS);
- c) se constatan incumplimientos por parte de los beneficiarios en la solicitud de los tres presupuestos diferenciados para la contratación de obras, bienes o servicios subvencionados superiores a los umbrales de la contratación menor;
- d) se han constatado varios casos de presentación fuera de plazo de la cuenta justificativa de la subvención;
- e) se han constatado varios casos de desviación a la baja de los presupuestos presentados por parte de la entidad beneficiaria respecto del importe de la concesión otorgada;
- f) se han constatado incumplimientos y alteraciones de los plazos de presentación de las solicitudes de subvención;
- g) se han constatado incumplimientos del deber de aportar justificantes de pago de las facturas y gastos aportados en la cuenta justificativa;
- h) se ha constatado una deficiente acreditación de los criterios de imputación a los proyectos subvencionados de los gastos de personal y de gastos generales o indirectos; y
- i) se constata, de manera reiterada e incluso generalizada, que los criterios de valoración recogidos en las bases de las respectivas convocatorias están muy poco definidos y otorgando un excesivo margen de discrecionalidad a la Administración concedente que no ha motivado mínimamente los términos exactos en que ha hecho uso de esta discrecionalidad —lo que sitúa la *praxis* observada en el dominio de la arbitrariedad.

Con respecto a las **subvenciones excluidas de concurrencia pública** y, por lo tanto, otorgadas por concesión directa, hay que recordar, con carácter previo, que, a pesar del carácter extraordinario y excepcional del procedimiento de otorgamiento de subvenciones sin concurrencia pública, que se aparta totalmente de los principios de publicidad y de objetividad, en el periodo considerado la Generalitat de Catalunya ha otorgado subvenciones excluidas de concurrencia pública por un importe de **25.126.825 euros**, lo cual representa el **21,80% del total de subvenciones a medios otorgadas** —incluidas las estructurales—.

En este ámbito, las disfunciones o anomalías más relevantes constatadas han sido las siguientes:

- a) falta de motivación o motivación deficiente de la imposibilidad de promover la concurrencia pública en el procedimiento de otorgamiento de estas subvenciones;
- b) utilización indebida de la subvención directa para subvencionar proyectos concretos, que ya tienen una línea específica de subvención: en este sentido se

ha detectado la subvención de proyectos en que se alterna la subvención directa con la subvención con concurrencia;

- c) reproducción, con carácter general, de las deficiencias detectadas en los procedimientos de subvención con concurrencia, anteriormente descritas:
- i) falta de aportación, por parte de los beneficiarios, de los tres presupuestos preceptivos en contratación de obras, suministros y servicios superiores a los umbrales del contrato menor;
 - ii) inclusión de facturas de colaboradores por el importe bruto y no por el líquido, sin que se aporte justificante del pago de la retención;
 - iii) falta de aportación de todos los justificantes de pago y de aportación de la totalidad de las facturas;
 - iv) falta de justificación en la memoria de los criterios de imputación de gastos de personal y de gastos generales o indirectas; y
 - v) inclusión de facturas provenientes de proveedores vinculados sin acreditar el cumplimiento de los requisitos del art. 29.7.
 - vi) presentación de la cuenta justificativa fuera de plazo.

La identificación de todas estas irregularidades y disfunciones —referidas las primeras a incumplimientos de las previsiones normativas y las segundas a anomalías toleradas o incluso fomentadas por las propias previsiones normativas—, detectadas a través del trabajo de campo llevado a cabo sobre la muestra de expedientes analizados, constituye **la primera fase de la aplicación, en el ámbito concreto que nos ocupa, de una estrategia basada en el riesgo** *-risk-based approach-* aproximación en la terminología inglesa de uso internacional—¹ de prevención del fraude, la corrupción —en el sentido más amplio de la palabra— y la vulneración de los principios de integridad, objetividad y transparencia.

Efectivamente, las aproximaciones basadas en el riesgo parten del análisis de la realidad existente para identificar las irregularidades y disfunciones existentes, generando, a partir de aquí, un mapa ponderado de riesgos que permite dimensionar óptimamente las medidas a implementar y los recursos a dedicar para la prevención y detección de los riesgos, de diversa importancia, existentes en el ámbito considerado.

Con ello se da cumplimiento, dentro de los límites competenciales y las posibilidades de actuación propios de esta Oficina Antifraude, al mandato del último inciso del apartado c) del dispositivo 2º de la resolución del director de 29.07.2015 de incoación de este expediente —«detección e identificación de riesgos potenciales de irregularidades o de fraude o corrupción»-.

77. Consideraciones finales. Atendiendo a todo lo que se ha expuesto hasta este punto, se pueden formular las consideraciones finales siguientes:

¹ Las aproximaciones basadas en el riesgo se pueden considerar las más adelantadas en prevención y lucha contra el fraude y la corrupción en sus múltiples manifestaciones y varios ámbitos en los cuales puede producirse. Nos remitimos, a este respecto, en los diversos documentos publicados por el GAFI-FATF (Grupo de Acción Financiera Internacional-*Financial Action Task Force*) desde 2007.

1a. Es un hecho que la política de subvenciones de la Generalitat a los medios de comunicación que operan en Cataluña se ha dirigido específicamente y principalmente al fomento de los medios de comunicación que utilizan la lengua catalana o aranesa.

2a. La utilización de las subvenciones estructurales a los medios de comunicación en lengua catalana y aranesa es *a priori* la forma más objetiva de vehicular las ayudas a estos medios, dado que el reparto de dichas subvenciones está directamente relacionado con unos parámetros objetivos como son el número de lectores, oyentes o espectadores. Sin embargo, este reparto objetivo ha resultado alterado en los últimos años con la inclusión de subvenciones a proyectos determinados de prensa, radio o TV, y con el otorgamiento de subvenciones directas.

3a. Las subvenciones a proyectos otorgadas en régimen de concurrencia competitiva, se han venido diseñando concediendo a la Administración un margen de discrecionalidad excesivo a la hora de decidir cuáles son los proyectos a subvencionar y cuál es el importe que corresponde a cada proyecto. Se ha podido constatar que algunos de los criterios de valoración incluidos en las bases reguladoras son, como mínimo, lo bastante ambiguos e indefinidos como para otorgar a la Administración un amplio margen de decisión. Y se ha constatado igualmente un notable déficit —cuando no una total ausencia— de motivación de la forma en que, en cada caso concreto, la Administración ha hecho uso de esta anchísima discrecionalidad, lo que sitúa las situaciones generadas en un ámbito más próximo al de la arbitrariedad, proscrita con carácter general por las artes. 9.3 de la Constitución.

Hay que remarcar especialmente que esta tipología de subvenciones fue hasta el 2012 el vehículo más importante de financiación, incluso por encima de las subvenciones estructurales.

4a. Las mismas reservas merecen a nuestro entender las subvenciones directas otorgadas por la Generalitat de Catalunya a los medios de comunicación durante el periodo analizado, que por su naturaleza no siempre obedecen a criterios objetivos.

5a. El análisis de una muestra de los expedientes aportados ha puesto de manifiesto varias disfunciones en el ámbito de la justificación de las subvenciones, que tendrían que ser objeto de mejora en un futuro por el riesgo de fraude que representan en algunos casos y por la infracción que suponen a la normativa de subvenciones en otros. Concretamente, hay que incidir especialmente en:

- a) la subcontratación de parte o de la totalidad de la actividad subvencionada a entidades o personas vinculadas con la entidad beneficiaria o a la mera contratación de bienes y servicios a estas entidades y personas vinculadas; dado que se ha constatado que se trata de una práctica habitual en los expedientes analizados se considera necesario aplicar de forma más estricta los requisitos establecidos por la normativa a fin de que se pueda llegar a la certeza de que el gasto satisfecho por estos bienes o servicios es un gasto real, cuantificado de acuerdo con los valores de mercado;
- b) el incumplimiento, por parte de las entidades beneficiarias, de la obligación de solicitar tres presupuestos para la contratación de obras de bienes y de servicios que superan los umbrales establecidos por la LGS y que, a día de hoy, están

representados por los umbrales que Ley de contratos del sector público asigna en los contratos menores; aunque se trata de un requisito establecido por la propia LGS con el fin de garantizar los principios de eficiencia y economía en el gasto en que incurren las entidades subvencionadas, el cierto es que, en líneas generales, no habido acciones firmes por parte de la Administración para hacer cumplir dicho requisito.

6a. Finalmente, se tiene que poner en valor que la diversa normativa de subvenciones publicada por la Generalitat en los últimos años, como la Orden ECO/172/2015, de 3 de junio, sobre las formas de justificación de subvenciones y el acuerdo del Gobierno GOV/110/2014, de 22 de julio, por el cual se aprueba el modelo tipo de bases reguladoras de los procedimiento para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, constituye un paso adelante en la mejora de algunas de las deficiencias indicadas en el presente informe y apuntan un reforzamiento en el control y fiscalización de las subvenciones otorgadas en el ámbito de la Administración de la Generalitat de Catalunya, sus entidades autónomas y el resto de las entidades del Sector Público de la Generalitat.

7a. No obstante, tal como se desprende del que se ha venido exponiendo a lo largo del presente informe, la mayoría de las problemáticas detectadas no tienen tanto su origen en disfunciones o deficiencias normativas, propias del marco legal aplicable en el periodo y los casos analizados, sino en la aplicación concreta de este marco legal tanto en la fase de otorgamiento de las subvenciones como en las subsiguientes fases de justificación y control por parte de la Administración concedente.

78. Por último, con el fin de dar cumplimiento a lo que establece el inciso final del tan repetido apartado f) del dispositivo 2º de la resolución de 29.07.2015, se adjuntan como **anexo 1** al presente informe una propuesta de recomendaciones dirigidas a la prevención de las principales irregularidades detectadas.

Barcelona, 21 de diciembre de 2017

ANEXOS:

A.1. ANEXO 1: RECOMENDACIONES

El análisis de las subvenciones otorgadas por la Generalitat de Catalunya durante el periodo 2008 a 2015 a medios de comunicación con presencia relevante en Cataluña llevado a cabo, principalmente, en el marco del expediente de actuaciones prospectivas y de análisis de riesgos AAR 1/2015 y, complementariamente, de los expedientes de evaluación previa de verosimilitud y de investigación que se han derivado, ha puesto de manifiesto la existencia de determinadas irregularidades que, por su reiteración, parecen tener carácter sistémico.

El análisis llevado a cabo permite concluir que el origen de dichas irregularidades y/o disfunciones no se encuentra fundamentalmente en deficiencias normativas, inherentes al marco legal aplicable en el periodo y los casos analizados, sino en la aplicación concreta de este marco legal, tanto en la fase de otorgamiento de las subvenciones como en las subsiguientes fases de justificación y control, por parte de la Administración concedente de la Generalitat de Catalunya.

En el plano normativo, hay que destacar que el marco regulador de este tipo de subvenciones de Generalitat de Catalunya ha sido objeto de modificación y mejora a partir del año 2014. Estas mejoras constituyen un avance significativo para hacer frente a algunas de las deficiencias detectadas y apuntan a un refuerzo del control y de la fiscalización de las subvenciones otorgadas.

No obstante, con el fin de prevenir y evitar en el futuro la consolidación de las principales irregularidades y/o disfunciones detectadas, la Oficina Antifraude de Cataluña formula las **recomendaciones** siguientes:

1a. Incrementar la transparencia en la política de subvenciones de la Generalitat a los medios de comunicación que operan en Cataluña, a dos niveles:

- a) en un **plano general y global**, es necesario, más allá del objetivo genérico de fomento de los medios de comunicación que utilizan la lengua catalana o aranesa, **explicitar y publicar de forma nítida los objetivos generales** perseguidos, con el fin de justificar las aparentes distorsiones que parecen desprenderse de la falta de coherencia entre la política de subvenciones estructurales —determinada básicamente por unos parámetros objetivos como son el número de lectores, oyentes o espectadores—, y el otorgamiento de subvenciones a proyectos determinados de prensa, radio o TV así como el otorgar subvenciones por concesión directa;
- b) en el **plano específico y singularizado**:
 - i) con respecto al **otorgamiento de subvenciones a proyectos concretos en concurrencia competitiva**, en el caso de que se volviera a hacer uso de esta posibilidad preferible y prevalente respecto del otorgamiento por concesión directa —recordamos que, excepto en el caso de las subvenciones a entidades sin ánimo de lucro, la última convocatoria tuvo lugar en el 2012—, sería absolutamente deseable **incrementar el nivel de definición y concreción de los proyectos subvencionables**. Del análisis

llevado a cabo permite concluir que en muchos casos se han subvencionado proyectos definidos de forma excesivamente genérica e inconcreta, que, conceptualmente, dan cabida a numerosos gastos subvencionables difícilmente vinculables a las acciones concretas supuestamente objeto de fomento;

- ii) en caso de **otorgar subvenciones por concesión directa**, es necesario igualmente —y más en este caso— **concretar de forma precisa los objetivos de fomento perseguidos** en cada procedimiento de otorgamiento de subvenciones y en los correspondientes convenios, justificando específicamente, con especial rigor:
 - la motivación de la imposibilidad de promover la concurrencia pública o de las razones de otra índole que justifican la utilización del procedimiento de otorgamiento de subvenciones por concesión directa; y
 - el hecho que el otorgamiento singular de subvenciones no constituye ayudas de Estado incompatibles con las normativas de la Unión Europea ni introducen distorsiones significativas en el mercado y las reglas de competencia.

2a. Revisar los criterios de valoración de las solicitudes de subvenciones en los procedimientos de concesión en concurrencia competitiva, estableciendo unos criterios más concretos y unas pautas objetivas para su aplicación en la valoración de las solicitudes presentadas, que garanticen un uso correcto —y conforme a los principios generales legales y constitucionales— del margen de discrecionalidad de que legítimamente puede disfrutar la Administración concedente de la Generalitat de Catalunya, garantizando la debida transparencia de dichos criterios y de su aplicación concreta, y que en ningún caso la discrecionalidad pueda derivar en arbitrariedad.

3a. Reforzar los medios humanos y materiales destinados a la gestión y al control de las subvenciones otorgadas —revisión de la justificación y de la cuenta de liquidación—, con el fin de garantizar que las previsiones normativas establecidas se aplican efectivamente y estrictamente en todos los casos, especialmente en aquellos aspectos en los que se han detectado las principales disfunciones e irregularidades:

- a) en materia de **solicitudes**, el respeto estricto de los requisitos procedimentales formales, y especialmente del **cumplimiento de los plazos**;
- b) con respecto a la **ejecución de la actividad o el proyecto subvencionado**:
 - i) se debería **generalizar la exigencia a los entes beneficiarios de justificar la petición de un mínimo de 3 presupuestos para cualquier gasto subvencionable**, con las únicas excepciones de gastos de importe muy bajo -p. ej., inferior a 3.000 €— o de gastos realizados con anterioridad a la concesión de la subvención, con el fin de garantizar tanto el pago de los gastos subvencionados a precios reales de mercado como el destino de manera óptima de la subvención al objetivo fomentado;
 - ii) habría **que extremar las limitaciones y los controles respecto de las operaciones de los entes beneficiarios con entidades vinculadas**, tanto con respecto a la **subcontratación** de la actividad subvencionada —en el sentido del art. 29 de la LGS; cfr. apartado 25 del presente informe— como

la realización de **gastos subvencionables**, estableciendo, cuando se admitan este tipo de operaciones:

- un estricto **régimen de comunicación y/o autorización previa**; y
- un control efectivo que las prestaciones —subcontratación o gastos subvencionables— de la entidad vinculada al ente beneficiario se **han producido realmente** y se han satisfecho **a precios de mercado**; y
- el rechazo sistemático, como justificación de la subvención, de facturas con conceptos genéricos e inconcretos; y

c) en materia de **justificación** para los entes beneficiarios:

- i) la exigencia de **coordinación en los órganos de control** cuando se otorguen subvenciones por parte de diferentes departamentos u organismos de la Generalitat;
- ii) la exigencia y la gestión con todo rigor de **la aportación de la totalidad de los justificantes de pago originales y de los documentos de pago**;
- iii) la exigencia del cumplimiento riguroso de los **plazos** establecidos; i
- iv) la explicitación con la máxima claridad de los **criterios de imputación de medios o recursos propios, así como el cumplimiento de los límites establecidos por los gastos generales o indirectos**.

4a. Finalmente, con el fin de garantizar la efectividad de las anteriores medidas, hay **que implantar una política de sistemática incoación de expedientes de reintegro de las subvenciones otorgadas ante los posibles incumplimientos detectados**.
