

**MEMORIA ANUAL DE ACTIVIDAD 2018**

**OFICINA MUNICIPAL CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCION**

**INDICE**

**I. PRESENTACION**

**II. INTRODUCCIÓN**

Nacimiento de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción.

**III. FUNCIONES DE LA OFICINA MUNICIPAL CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN**

**IV. ACTUACIONES DESARROLLADAS POR LA OFICINA MUNICIPAL EN EL PERIODO AL QUE SE EXTIENDE ESTA MEMORIA**

1. Funciones de prevención

2. Funciones de investigación

a) Número y tipo de actuaciones tramitadas en funciones de investigación

b) Tramitación de los expedientes.

**V. ORGANIZACIÓN Y COMPOSICION DE LA OFICINA**

**VI. INFORMES EMITIDOS POR LA OFICINA**

**VII. RELACIONES INSTITUCIONALES**

**VIII. PRESUPUESTO DE LA OFICINA. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO**

**IX. PROPUESTAS**

## **I. PRESENTACION**

La Dirección de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción debe elaborar en los tres primeros meses de cada año la Memoria anual, que será elevada al Pleno del Ayuntamiento a través de la Comisión Permanente en materia de transparencia, y comparecerá ante el Pleno para su presentación y, en definitiva, para rendir cuentas de la actividad desarrollada.

Doy cumplimiento, como Director de la institución, a ese deber que, en este caso, ofrece la peculiaridad de ser la primera memoria que presenta la Oficina ya que inició su actividad con mi nombramiento y toma de posesión el 31 de enero de 2018.

Corresponde, pues, a un periodo singular y al mismo tiempo estimulante por el reto que supone partir de cero para iniciar el despliegue de tan importante función.

Aprovecho esta presentación para expresar mi agradecimiento por la magnífica acogida y ayuda que ha recibido la Oficina de todos con los hemos contactado, que han sido muchos, con especial mención del Presidente de la Comisión Permanente Ordinaria de participación ciudadana, transparencia y gobierno abierto, ya que la Oficina se relaciona con el Pleno a través de esta Comisión, igualmente es de agradecer la constante ayuda recibida del Área de transparencia que ha facilitado la puesta en marcha de la Oficina, así como la recibida de la Secretaría General del Pleno que es la encargada de proporcionarle medios y lo ha hecho con eficacia.

Termino esta presentación afirmando que la experiencia de estos meses al frente de la Oficina del Ayuntamiento de Madrid me permite reconocer que se ha hecho realidad la proclamada independencia, reglamentariamente reconocida, y que constituye un instrumento especialmente idóneo para mejorar la integridad en la actividad municipal y, lo que es más importante, facilita que se preste un mejor servicio a la ciudadanía.

## II. INTRODUCCIÓN

### Nacimiento de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción.

Siguiendo recomendaciones de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción y del Informe de la Comisión Europea, igualmente contra la corrupción, el Ayuntamiento de Madrid, al amparo de la autonomía municipal y de la potestad de autoorganización, creó la Oficina Municipal con un firme y decidido empeño de contribuir al control y prevención de posibles conductas de fraude y corrupción, configurándose como instrumento principal para reforzar las buenas prácticas de la Administración pública, prevenir e investigar posibles casos de uso o destino fraudulentos de fondos públicos o cualquier aprovechamiento ilícito derivado de conductas que comporten conflicto de intereses. Para conseguir estos objetivos el Reglamento Orgánico que la regula diseña un modelo de Oficina que dispone de plena autonomía para el ejercicio de sus funciones, quedando separada del Gobierno y de la Administración municipales. Para ello, se adscribe al Pleno del Ayuntamiento de Madrid, disfrutando de independencia técnica y funcional respecto de los órganos a los que extiende su actuación, y la Dirección de la Oficina Municipal es nombrada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, y quien desempeñe sus funciones actuará con plena independencia y objetividad, sin recibir instrucciones de ningún órgano o autoridad municipal, independencia que viene reforzada al establecerse un mandato de cinco años. La Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción dispondrá de su propia sección en el Presupuesto General del Ayuntamiento y elaborará sus programas presupuestarios.

La creación de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción se produjo por Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento, en sesión (34/2016) ordinaria, celebrada el día 23 de diciembre de 2016 y se regula por Reglamento Orgánico aprobado en ese mismo Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de Madrid (B.O. Ayuntamiento de Madrid de 13 de enero de 2017, número 7824, páginas 11 a la 19). El inicio de la actividad de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción se produce con el nombramiento de su Director por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, en su sesión (2/2018) ordinaria, celebrada el día 31 de enero de 2018.

La Oficina careció de sede hasta el mes de abril cuando se ubicó en un edificio excepcional como es la Casa de Cisneros.

En relación a su plantilla, el 28 de febrero se incorporó un Vocal asesor, que con su dilatada trayectoria en la Administración, incluidos trece años de Director General, supuso una extraordinaria ayuda para conocer la administración municipal. El 2 de octubre tomó posesión un Consejero Técnico y en esa misma fecha lo hizo una Encargada de Secretaria, quienes con su enorme competencia, buen conocimiento del Ayuntamiento y plena dedicación han facilitado estos primeros meses el desempeño de nuestras funciones, a las que me referiré más adelante. No ha habido más incorporaciones a la plantilla de la Oficina, estando pendiente el nombramiento de una Auxiliar.

Como he dejado antes expresado, la reglamentariamente proclamada independencia de la Oficina, por la experiencia vivida en estos meses, ha sido y es una realidad, lo que es esencial, ya que solamente se podrán alcanzar sus objetivos si actúa con una total independencia del Gobierno municipal y, consecuentemente, sin ningún tipo de interferencias políticas.

### **III.FUNCIONES DE LA OFICINA MUNICIPAL CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN**

Las funciones de la Oficina Municipal del Ayuntamiento de Madrid están recogidas en el artículo 4º de su Reglamento Orgánico y así se dispone:

1. A los efectos del presente Reglamento, se considerará fraude o corrupción cualquier actuación que implique una mala administración intencionada en el ejercicio de poderes públicos, en beneficio particular de personas físicas o jurídicas y en perjuicio de los intereses generales.

2. La Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción desarrolla funciones de inspección, comprobación y prevención de las actuaciones desarrolladas por autoridades, directivos o empleados municipales que pudieran ser constitutivas de fraude o corrupción.

3. En particular, en el ámbito definido en el apartado 1, corresponde a la Oficina:

a) Inspeccionar y comprobar los posibles casos de uso o destino irregular de fondos públicos, así como las conductas contrarias a los principios de objetividad, integridad e independencia.

b) Inspeccionar y comprobar los posibles casos de fraude o de cualquier aprovechamiento irregular derivado de actuaciones que afectan a la probidad administrativa, a la confianza pública y al buen funcionamiento del sector público municipal.

c) Inspeccionar y comprobar el cumplimiento de las reglas relativas a conflictos de intereses.

d) Analizar las resoluciones judiciales que hayan declarado probadas conductas ilícitas en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid o en su relación con otras instituciones de carácter público o privado.

e) Analizar la información que distribuyan los medios de comunicación y que esté relacionada con el desarrollo de sus funciones.

f) Desarrollar actuaciones de prevención del fraude y la corrupción en el Gobierno y la Administración municipales.

g) Asesorar, informar, formular propuestas y recomendaciones en las materias de su competencia a los distintos órganos municipales.

Todas estas funciones son importantes, no obstante, se deben destacar las de prevención e investigación.

No todas estas funciones han estado operativas en el periodo a la que se extiende esta Memoria.

El Auto, de fecha 25 de julio de 2017, dictado por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, resolvió la solicitud de medida cautelar de suspensión de la ejecutividad del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de fecha 23 de diciembre de 2016, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el fraude y la corrupción. Y en su parte dispositiva acuerda estimar parcialmente dicha medida cautelar y se suspende la ejecutividad del artículo 4.3, apartados a), b) y c) de dicho Reglamento Orgánico, que regula fundamentalmente competencias de inspección y comprobación de posibles casos de uso o destino irregular de fondos públicos; de inspección y comprobación de posibles casos de fraude o de cualquier aprovechamiento irregular; e inspección y comprobación en relación a conflictos de intereses. Se explica esa decisión, en su fundamentación jurídica, señalando que, siendo loable, por supuesto, la finalidad perseguida por el Reglamento impugnado de hacer frente a la corrupción y al fraude, que se percibe por la ciudadanía como uno de los principales problemas de España, las competencias que cautelarmente se suspenden se presentan como altamente coincidentes con el núcleo de las atribuidas a la Intervención General y a la Inspección General de Servicios o, al menos, no adecuadamente delimitadas y se esgrimen razones de seguridad jurídica. El Auto que mencionamos limitó cautelarmente las competencias de la Oficina Municipal contra el fraude y la corrupción si bien mantuvo integras las muy importantes funciones de prevención.

Esta situación cambió con la Sentencia nº 252/2018, de 3 de abril, dictada por la misma Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que, entre otros pronunciamientos, dejó sin efecto las medidas cautelares que habían suspendido las funciones de inspección de la Oficina Municipal, funciones que son recuperadas en los términos previstos en su Reglamento Orgánico y declaró la compatibilidad de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid con la Intervención General, con la Inspección General de Servicios y la Asesoría Jurídica sin que se produzca duplicidad de funciones.

#### **IV. ACTUACIONES DESARROLLADAS POR LA OFICINA MUNICIPAL EN EL PERIODO AL QUE SE EXTIENDE ESTA MEMORIA**

##### 1. Funciones de prevención

Como se acaba de exponer, hasta el mes de abril la oficina no recuperó las funciones de investigación, pero ello no impidió que desarrollara las importantes funciones de prevención que mantuvo intactas. Ciertamente, como se expresa en el Preámbulo de su Reglamento Orgánico, a la Oficina se le atribuyen relevantes funciones desde el punto de vista de la prevención de las conductas constitutivas de fraude o corrupción, funciones que son esenciales para el fortalecimiento de la ética en la actuación pública en cuanto ayudan a evitar malas prácticas y conductas que puedan perjudicar los recursos públicos y en definitiva los intereses generales.

Para facilitar esas funciones de prevención, la Oficina ha venido elaborando un “mapa de riesgos”, identificando los sectores con mayor vulnerabilidad y exposición a los riesgos que puedan favorecer la corrupción y el fraude, a los que se hizo referencia en la Comparecencia ante el Pleno realizada el 26 de septiembre de 2018.

Para obtener la necesaria información que permitiera elaborar el “mapa de riesgo” e identificar las áreas más vulnerables se hacía preciso alcanzar un buen conocimiento de todos los sectores del Ayuntamiento a los que se extiende la competencia de la Oficina y ello vino facilitado por los más de setenta encuentros informativos que el Director de la Oficina y el Vocal asesor han realizado, visitando en sus respectivas sedes, a todos los grupos políticos municipales, Áreas de Gobierno, Distritos, Gerencia de la Ciudad, Coordinación General del Ayuntamiento, Secretaría del Pleno, sindicatos ante el Ayuntamiento, Intervención General, Dirección General de Contratación, Organismos autónomos, Empresas municipales, Tribunal Económico Administrativo, Asesoría jurídica, Escuela de formación así como Direcciones Generales de las áreas más próximas a nuestra competencia.

Todos estos encuentros fueron de una gran utilidad

En este periodo de tiempo hay que destacar la entrada en vigor, en el mes de marzo de 2018, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del Sector Público, cuyo artículo 64 tiene como rúbrica “La lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses” y en ese precepto, en su apartado primero, se dispone que los órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y

prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.

La importancia de las modificaciones introducidas por la nueva Ley de contratos en el sector público exigía que por la Oficina se procediese a un detenido estudio, comprobándose su decidida voluntad de avanzar en la prevención de riesgos para la integridad en la contratación pública, como se observa en muchos preceptos de su articulado en los que se destaca su preocupación por la máxima transparencia.

Así:

-Ha introducido, en su artículo 1º, el principio de integridad entre los que deben regir la contratación pública.

-Ha incrementado las obligaciones de transparencia en las distintas fases del procedimiento de contratación, como claramente se expresa en su artículo 63.

-Ha ampliado los supuestos de prohibición de contratar (art. 71.b)

-Ha regulado por primera vez la práctica de consultar al mercado antes del inicio del expediente de contratación (art. 115) con unas obligaciones mínimas de transparencia y documentación de estas prácticas.

-Ha creado, como medida preventiva para velar por la buena gobernanza, una institución estatal, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación con la finalidad de "verificar que se apliquen con la máxima amplitud las obligaciones y buenas prácticas de transparencia, en particular las relativas a los conflictos de interés, y detectar las irregularidades que se produzcan en materia de contratación (art. 332.6.e) y tiene la obligación de publicar anualmente un informe de supervisión de la contratación pública que incluya "información sobre la prevención, detección y notificación adecuada de los casos de fraude, corrupción, conflicto de intereses y otras irregularidades graves en la contratación" (art. 332.8.c).

-Ha regulado, también como herramienta de buena gobernanza, un instrumento jurídico vinculante denominado Estrategia Nacional de Contratación Pública, con un horizonte temporal

de cuatro años, encargado de la elaboración de manuales de buenas prácticas o guías que establezcan recomendaciones para aplicar en los procedimientos de contratación, que permitan preventivamente evitar la posible realización de malas prácticas” (art. 334.1.d) y establecer medidas para “combatir la corrupción y las irregularidades en la aplicación de la legislación sobre contratación pública” (art. 334.2.a).

-Para mejorar la integridad en la decisión de adjudicación, la Ley establece un nuevo procedimiento, que obliga a la mesa de contratación o en su caso al órgano de contratación a trasladar a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con carácter previo a la adjudicación del contrato, una denuncia de indicios fundados de conductas que perjudiquen la libre competencia. Dispone el art. 150.1 de la LCSP/2017 que dicha denuncia se tramitará en un procedimiento sumarísimo y que la remisión de dichos indicios tendrá efectos suspensivos en el procedimiento de contratación. Añade que reglamentariamente se regulará ese procedimiento. Si bien es cierto que la Disposición final decimosexta, referida a la entrada en vigor de la LCSP/2017, señala, entre otras cosas, que lo que se acaba de exponer entrará en vigor en el momento en que lo haga la disposición reglamentaria, lo que todavía no ha sucedido.

-Se introducen mejoras en la información y transparencia en las figuras contractuales, entre otras, se suprime el procedimiento negociado sin publicidad por razón de cuantía, señalándose los escasos supuestos en los que se pueda aplicar ese procedimiento (art. 168); y se reducen los límites de los contratos menores con incremento de su publicidad.

Son de reconocer los útiles cambios de impresiones realizados con la Dirección General de Contratación así como la provechosa información obtenida en las asistencias y participaciones en jornadas y cursos organizados para un mejor conocimiento de dicha reforma, siendo de especial interés las organizadas en el marco del Convenio suscrito entre el Ayuntamiento y el Consejo General del Poder Judicial sobre contratación y prevención de la corrupción, celebradas el 8 y 9 de febrero.

Igualmente, han sido de una gran utilidad las reuniones mantenidas con la Intervención General, especialmente para un mejor conocimiento del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de control interno, que entró en vigor el 1 de julio de 2018, habiendo participado la Oficina en la presentación por parte de la Intervención del nuevo modelo de Control Interno, que viene a recoger las medidas previstas en dicho Real Decreto, para el logro de que ese control económico-presupuestario sea más riguroso y reforzar el papel de la función interventora en las entidades locales.

La máxima transparencia en la toma de decisiones y la mayor implementación en la administración electrónica, como herramienta esencial de esa transparencia, son factores que



facilitan la lucha contra la corrupción y las malas prácticas. El Ayuntamiento de Madrid viene haciendo un serio esfuerzo en potenciar la máxima transparencia y de todo ello he sido testigo al participar, como vocal, en las sesiones de la Comisión de Seguimiento de la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid, celebradas el 19 de junio y 19 de diciembre de 2018.

Ese mayor conocimiento de las actividades municipales, fruto de los encuentros informativos realizados, aconsejaba que la Oficina colaborase en programa de formación, con eficaz intervención de la Escuela de Formación, en relación a aquellas actuaciones que requieren mayor atención y entre ellas se señaló el seguimiento y control en la ejecución de los contratos así como la potenciación de la figura del responsable del contrato y ese fue el tema examinado por expertos muy cualificados, tanto desde un punto de vista teórico como práctico, en un seminario celebrado el 21 de noviembre de 2018, con activa participación de los más de noventa asistentes.

En relación a la Agencia Tributaria, es obligado expresar el agradecimiento de la Dirección de la Oficina a la amable invitación para participar en una Sesión de trabajo sobre lucha contra el fraude, celebrada el 29 de noviembre de 2018, en la que se debatieron propuestas de gran interés que han tenido su reflejo en la resolución sobre Criterios Generales del Plan de Control Tributario 2019 en el que se recogen las recomendaciones aportadas por la Dirección de la Oficina sobre el fraude fiscal.

## 2. Funciones de investigación

La Oficina Municipal recuperó las funciones de investigación y comprobación por la Sentencia nº 252/2018, de 3 de abril, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que, entre otros pronunciamientos, además de dejar sin efecto las medidas cautelares que había suspendido dichas funciones, declaró la compatibilidad de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid con la Intervención General, con la Inspección General de Servicios y la Asesoría Jurídica sin que se produzca duplicidad de funciones.

Una vez que la encargada de la oficina tomó posesión en octubre de 2018 se pudieron tramitar las denuncias que se fueron presentando, a las que se hará referencia en el apartado correspondiente, si bien, al carecer de registro propio y del programa adecuado, se ha utilizado una página Excel para no retrasar la tramitación de los expedientes. En todo caso, hay que recordar que en materia de investigación y comprobación, la Oficina no puede desempeñar funciones que correspondan a la autoridad judicial, al Ministerio Fiscal o a la policía judicial (art. 6.2 del Reglamento Orgánico) y carece de capacidad sancionadora, de ahí que comprobada la posible existencia de actuaciones irregulares, fraudulentas o corruptas deberán ser remitidas al órgano que resulte competente para conocer y decidir sobre tales actuaciones.

a) Número y tipo de actuaciones tramitadas en funciones de investigación

Durante el año 2018 se han registrado 17 denuncias o escritos solicitando actuaciones de la Oficina.

De ellos, 14 tiene remitente identificado, 1 es anónimo y 2 proceden de Áreas de Gobierno y Grupos Políticos.

Al Área de Gobierno de Cultura y Deportes 3, (Dos corresponden a la empresa mercantil Madrid Destino, Cultura, Turismo, Negocio S.A.)

Al Área de Gobierno de Equidad, Derechos Sociales y Empleo 1 escrito.

Al Área de Gobierno Medio Ambiente y Movilidad 1 escrito

Al Área de Gobierno Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto 1 escrito

Al Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible 3 escritos (Uno se corresponde con el Organismo Autónomo Agencia de Actividades)

Al Área de Gobierno de Economía y Hacienda 1 escrito.

Gerencia de la Ciudad 1 escrito

A Distrito Municipales 6 escritos

De los expedientes incoados por dichos 17 escritos, se han archivado por falta de competencia 2 expedientes

Se han archivado por falta de fundamento o verosimilitud 8 expedientes.

Se han practicado actuaciones de investigación y se han emitido informes motivados remitiéndose al órgano que era competente para conocer y decidir sobre tales actuaciones con relación a 7 expedientes.

b) Tramitación de los expedientes.

La Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción ha realizado durante el periodo al que se extiende la Memoria gestiones encaminadas a una mejor tramitación informática de los expedientes y para la existencia de un propio registro de la oficina. Era un proceso laborioso y para evitar mayores dilaciones y pendientes de que se pudiera disponer del expediente SIGSA, se optó, como medida provisional, por el uso de páginas Excel.

## V. ORGANIZACIÓN Y COMPOSICION DE LA OFICINA

Conforme a los artículos 7º y 8º de su Reglamento Orgánico, la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción está integrada por los siguientes órganos:

- a) Dirección de la Oficina.
- b) Consejo Asesor.

Añade su Reglamento Orgánico que la Oficina dispondrá de un registro general propio y diferenciado de los restantes registros del Ayuntamiento de Madrid, dedicado a la entrada y salida de los documentos relacionados con su actividad, cuyos datos serán confidenciales. El Registro de la Oficina funcionará de forma presencial y telemática.

El personal de la Oficina Municipal está integrado por el siguiente personal:

- Personal Directivo: El Director, nombrado por el Pleno del Ayuntamiento en su sesión de 31 de enero de 2018.
- Personal Eventual: Un Vocal Asesor nombrado con fecha 28 de febrero de 2018
- Personal Funcionario: de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal el personal al servicio de la misma forma parte del colectivo único de funcionarios, en los términos previstos en el Reglamento de Ordenación del Personal del Ayuntamiento de Madrid, de 22 de diciembre de 2005, estando integrado en la actualidad por un Consejero Técnico, nombrado el 2 de octubre de 2018, y una Encargada de Secretaria, nombrada el 2 de octubre de 2018, y en próximas fechas se incorporará una auxiliar de Secretaría.

El Consejo Asesor está pendiente de su constitución, al exigir su proceso de nombramiento de unos requisitos reglamentariamente previstos, que no estaban a disposición de la Oficina.

## **VI. INFORMES EMITIDOS POR LA OFICINA**

La oficina ha emitido diversos informes, entre otros: sobre el proyecto de reforma del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración; sobre limitaciones a las actividades privadas tras el cese de Concejales y Directivos; y sobre comunicación recibida de la Dirección General de Contratación y Servicios sobre un supuesto conflicto de interés.

## **VII. RELACIONES INSTITUCIONALES**

El Director de la Oficina Municipal ha realizado encuentros informativos con la Oficina Antifraude del Parlamento de Cataluña; con la Oficina de Transparencia y Buenas Prácticas del Ayuntamiento de Barcelona; con la Agencia Antifraude de la Comunidad Valenciana.

Ha participado en la creación de la Red de Oficinas y Agencias Anticorrupción de España, que celebró su primera reunión en Barcelona el 29 de junio, habiéndose celebrado el segundo encuentro en Valencia el 14 de diciembre, y está prevista la tercera reunión en Madrid, organizada por nuestra Oficina, encuentros en los que se ha debatido sobre cuestiones de especial interés en las funciones de las Oficinas y Agencias contra el fraude y la corrupción.

Ha participado en una Jornada sobre Transparencia en la contratación pública celebradas en el Ayuntamiento de Oviedo el 8 de octubre de 2018.

Ha mantenido un encuentro en Madrid con representantes de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre transparencia y funciones de las Oficinas antifraude.

Ha mantenido un encuentro informativo con el Director de Control interno de la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia.

Ha mantenido encuentros internacionales, en la sede de la Oficina, con delegaciones de los Ayuntamientos de Méjico, La Paz (Bolivia) y Kiev.

**VIII. PRESUPUESTO DE LA OFICINA. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO**

El Presupuesto del Ayuntamiento de Madrid para el ejercicio 2018 estableció la Sección 003 "Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción", con el Programa 922.22 de la misma denominación por importe de 79.300 € en los capítulos 2 y 6, que se concretó en las partidas que se relacionan y que han originados los procedimientos de contratación que asimismo se indican.

**PRESUPUESTO 2018 ESTADO DE GASTOS**

<b>22000</b>	<b>MATERIAL DE OFICINA ORDINARIO NO INVENTARIABLE (Compras centralizadas)</b>	<b>7.000 EUROS</b>	<b>NO DISPUESTO</b>
Contratista: Guthersa, Objeto: Material de oficina		1.364,08	
Contratista: Angava Objeto: Sellos de oficina		405,99	
Contratista: Lyreco Objeto: Compra de papel		520,30	
Contratista: Guthersa, Objeto: Material de oficina		298,23	
<b>TOTAL GASTADO</b>		<b>3.048,69</b>	<b>3.951,31</b>
<b>22001</b>	<b>PRENSA, REVISTAS, LIBROS Y OTRAS PUBLICACIONES</b>	<b>5.000 EUROS</b>	
Contratista: Edisofer Objeto: Adquisición libros especializados CONTRATO MENOR		1.128,28	
<b>TOTAL GASTADO</b>		<b>1.128,28</b>	<b>3.871,72</b>
<b>22002</b>	<b>MATERIAL INFORMÁTICO NO INVENTARIABLE</b>	<b>4.000 EUROS</b>	
<b>TOTAL GASTADO</b>		<b>0</b>	<b>4.000</b>

<b>22199</b>	<b>OTROS SUMINISTROS</b>	<b>2.000 EUROS</b>	
	Adquisición Vinilo despacho CONTRATO MENOR	127,05	<b>1.872,95</b>
<b>22606</b>	<b>REUNIONES, CONFERENCIAS Y CURSOS</b>	<b>5.000 EUROS</b>	
<b>TOTAL GASTADO</b>		<b>0</b>	<b>5.000</b>
<b>23010</b>	<b>DEL PERSONAL DIRECTIVO</b>	<b>1.500 EUROS</b>	
<b>TOTAL GASTADO</b>		<b>0</b>	<b>1.500</b>
<b>23020</b>	<b>DEL PERSONAL NO DIRECTIVO</b>	<b>1.500 EUROS</b>	
<b>TOTAL GASTADO</b>		<b>0</b>	<b>1.500</b>
<b>23110</b>	<b>GASTOS DE VIAJE DEL PERSONAL DIRECTIVO</b>	<b>1.500 EUROS</b>	
	Viaje a Barcelona (tren y alojamiento) IMPUTACIÓN DIRECTA AL PRESUPUESTO	326,40	
	Viaje a Valencia (tren) CONTRATO MENOR	124,26	
<b>TOTAL GASTADO</b>		<b>450,66</b>	<b>1.049,34</b>
<b>23120</b>	<b>GASTOS DE VIAJE DEL PERSONAL NO DIRECTIVO</b>	<b>1.500 EUROS</b>	
<b>TOTAL GASTADO</b>		<b>0</b>	<b>1.500</b>

<b>23399</b>	<b>OTRAS INDEMNIZACIONES</b>	<b>19.800 EUROS</b>	
<b>TOTAL GASTADO</b>		<b>0</b>	<b>19.800</b>
<b>62500</b>	<b>MOBILIARIO Y EQUIPOS DE OFICINA</b>	<b>23.000 EUROS</b>	
Contratista: Ofita Objeto: Mobiliario de archivo y mesas para oficina CONTRATO MENOR		5.675,05	
Contratista: Ofita Objeto: Mobiliario sala de reuniones CONTRATO MENOR		4.610,46	
<b>TOTAL GASTADO</b>		<b>10.285,51</b>	<b>12.714,49</b>
<b>62599</b>	<b>OTRO MOBILIARIO Y ENSERES</b>	<b>7.500 EUROS</b>	
<b>TOTAL GASTADO</b>		<b>0</b>	<b>7.500</b>

Todos los expedientes de contratación se han finalizado, habiéndose tramitado en plazo las correspondientes facturas

## IX. PROPUESTAS

El artículo 38.2 del Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, entre otras cosas, dispone que la Memoria anual de la actividad recogerá las propuestas y recomendaciones que se consideren necesarias para mejorar la transparencia en la gestión municipal y garantizar la integridad y rectitud del personal al servicio de la Administración municipal.

La experiencia e información obtenida en el periodo al que se extiende esta Memoria aconseja hacer las siguientes propuestas, significando que algunas de ellas fueron expuestas en la comparecencia del Director de la Oficina Municipal ante el pleno del Ayuntamiento el 26 de septiembre de 2018:

### a) Potenciar la figura del responsable del contrato

En las informaciones y recomendaciones escuchadas en los muchos encuentros informativos realizados por la Oficina, se nos ha indicado que la fase de ejecución de los contratos es susceptible de mejora en lo que concierne al seguimiento y control del cumplimiento de los contratos y especialmente de los pliegos de sus cláusulas administrativas particulares que contienen las penalidades.

La figura del responsable del contrato debe ser potenciada ya que es él a quien corresponde supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada. Competencia que en los contratos de obras corresponde al Director Facultativo y en las concesiones de obra pública y de servicios, a la persona que se designe para verificar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario (art. 62.3 LCSP/2017). El artículo 194.2 LCSP/2017, dispone que las penalidades previstas en los artículos 192 y 193 por incumplimiento parcial, cumplimiento defectuoso o demoras en la ejecución, se impondrán por acuerdo del órgano de contratación, adoptado a propuesta del responsable del contrato.

Asimismo se nos ha recordado que responsable del contrato debe ser vigilante del cumplimiento de los derechos laborales.



#### b) Titulares reales de las sociedades

El informe de la Comisión Europea, de 3 de febrero de 2014, sobre la lucha contra la corrupción, entre sus conclusiones, señala a la contratación pública, el urbanismo y el medio ambiente como los sectores más vulnerables a la corrupción, sectores de especial interés en la administración local, y en los que se detectan dificultades a la hora de identificar a los titulares reales que están detrás de las sociedades, produciéndose fraudulentas sucesiones de sociedades, que no responden a la realidad, para eludir limitaciones legales, prohibiciones de contratar o pago de sanciones. Pendientes de que se consiga el acceso a la base de datos de titularidades reales de sociedades del Registro Mercantil, creada por Orden del Ministerio de Justicia -JUS 319/2018, de 21 de marzo-, (publicada en el BOE de 27 de marzo de 2018) o a la base de Datos de titulares reales del Consejo General del Notariado, creada por Acuerdo de dicho Consejo de 24 de marzo de 2012 (BOE de 28 de abril de 2012) y regulada por el Reglamento de la Ley de Prevención de Blanqueo de Capitales 10/2010, aprobado por Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, se deberá hacer un máximo esfuerzo para identificar a los que realmente están detrás de las sociedades con la que se está contratando, o han solicitado la licencia o hecho la declaración responsable, o a las que se les ha seguido un procedimiento de prohibición de contratar o se les ha impuesto una sanción. El cruce de datos puede ser de gran interés para estos fines y de ahí la importancia de la administración electrónica.

En todo caso, ese acceso a los Registros o base de datos de titularidades reales de sociedades se facilitará una vez que se implemente y entre en vigor la Directiva 2018/843, de 30 de mayo de 2018, del Parlamento Europeo y del Consejo, lo que se debe producir en el año 2020.

#### c) Clausulas administrativas particulares

Se han escuchado reflexiones que hacen mención a la excesiva extensión de algunos pliegos de cláusulas administrativas particulares que deberían simplificarse, especialmente en aquellos casos que contienen cláusulas innecesarias o que son mera reproducción de lo que dice la LCSP, cuando debería centrarse en los aspectos esenciales y necesarios del contrato, a los que se refiere el art. 122.

Es de reconocer el esfuerzo que se viene realizando desde la Dirección General de Contratación y el Area de Transparencia para adaptar los Pliegos de Clausulas Administrativas particulares a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

d) Ofertas anormalmente bajas

El órgano de contratación o la mesa de contratación en su caso, han de estar especialmente vigilantes frente a ofertas "anormalmente bajas" términos que sustituye al de "baja temeraria" y como se dispone en el art. 149 se exigirá al licitador una explicación de la viabilidad de esa oferta anormal, y se solicitará asesoramiento técnico y si la explicación no es satisfactoria y los informes interesados confirman el bajo nivel de los precios, la oferta será rechazada.

e) Integración en las mesas de contratación de los técnicos que han redactado los pliegos

Se nos ha sugerido la conveniencia de que se integren en la mesa de contratación los técnicos que han redactado los pliegos especialmente cuando se trata de contratos referidos a temas complejos o muy técnicos.

f) Excesiva duración, no justificada, de contratos integrales

También se nos ha informado de la complejidad que presenta el cumplimiento de los contratos integrales especialmente cuando están comprometidos muchos años. La duración de esos contratos debe limitarse a los años que resulten imprescindibles para rentabilizar las posibles inversiones.

g) Prohibiciones de contratar

Afecta más a las empresas o sociedades que pueden desarrollar conductas corruptas o incumplimientos de las cláusulas administrativas una prohibición de contratar con la administración que las posibles sanciones pecuniarias.

El incumplimiento de las cláusulas que son esenciales en el contrato, incluyendo las condiciones especiales de ejecución, pueden determinar una prohibición de contratar, prohibición de contratar en la que también incurrirá, entre otras causas, si se hubiera dado lugar a la resolución firme de cualquier contrato o haber incurrido en falsedad al efectuar la declaración responsable (art. 71 LCSP/2017).

Se debe hacer una rigurosa aplicación de lo que se dispone en este artículo, especialmente ante incumplimientos graves.

h) Sociedades mercantiles municipales y *compliance*.

Es cierto que el artículo 103 de la Constitución proclama que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sometimiento pleno a la ley y al derecho, pero ello no excluye la posibilidad de que funcionarios de esa administración realicen conductas que infrinjan la ley e incluso que sean constitutivas de delito.

Como se ha dejado expresado en otros apartados de esta Memoria, la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción viene a contribuir al control y prevención de posibles conductas de fraude y corrupción, configurándose como instrumento principal para reforzar las buenas prácticas de la Administración pública, prevenir e investigar posibles casos de uso o destino fraudulentos de fondos públicos o cualquier aprovechamiento ilícito derivado de conductas que comporten conflicto de intereses. En definitiva trata de controlar y apoyar el cumplimiento normativo en los ámbitos de su competencia.

Los programas de cumplimiento normativo o *compliance* se están introduciendo en las empresa como instrumentos idóneos para el buen gobierno, ética de las decisiones y prevención de la responsabilidad penal de las empresas, sus directivos, empleados y colaboradores.

Estos programas adquieren actualidad con la incorporación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas y sobre todo con la repercusión que la existencia de esos programas de *compliance* pueden tener como causas de exención y atenuación de la responsabilidad penal de las empresas.

Ha surgido la cuestión de si estos programas de cumplimiento deben introducirse en la administración pública.

Lo cierto es que en la Administración pública, y en concreto en los grandes Ayuntamientos, se vienen creando Oficinas y Agencias contra el Fraude y la Corrupción para controlar, prevenir y potenciar la integridad y las buenas prácticas en la administración municipal. A ello se une la existencia de órganos o departamentos de Inspección de Servicios que serán competentes para resolver responsabilidades disciplinarias del personal municipal como el cumplimiento de las normas de conducta establecidas en los Códigos éticos o de buenas prácticas así como las funciones que corresponden a la Intervención General en sus competencias de control interno.

Además, y ello no debe olvidarse, la responsabilidad penal de las personas jurídicas está excluida en relación a las Administraciones públicas territoriales. Así, dispone el apartado primero del artículo 31 quinquies del Código Penal, introducido por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, que “Las disposiciones relativas a la responsabilidad penal de las personas jurídicas no serán aplicables al Estado, a las Administraciones públicas territoriales e institucionales, a los Organismos Reguladores, las Agencias y Entidades públicas Empresariales, a las organizaciones internacionales de derecho público, ni a aquellas otras que ejerzan potestades públicas de soberanía o administrativas.”

Cuestión distinta sucede con las Sociedades mercantiles públicas, a las que se refiere el apartado segundo de ese mismo artículo disponiendo: “En el caso de las Sociedades mercantiles públicas que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general, solamente les podrán ser impuestas las penas previstas en las letras a) y g) del apartado 7 del artículo 33..” (penas de multa e intervención judicial).

Ello quiere decir, que esas sociedades mercantiles públicas podrán ser responsables penalmente en los supuestos previstos en el artículo 31 bis y en relación a los delitos tasados que pueden cometer las personas jurídicas como también podrán beneficiarse de la exención de responsabilidad penal prevista en el artículo 31 bis si antes de la comisión del delito han adoptado modelos de organización y gestión que incluyen las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos de la misma naturaleza o para reducir de forma significativas el riesgo de su comisión, si se dan las condiciones establecidas en los apartados 2 a 5 de dicho artículo, así como beneficiarse de una atenuación igualmente en los casos previstos. Se señala como una de las condiciones, en determinados casos, que la supervisión del funcionamiento y del cumplimiento del modelo de prevención implantado haya sido confiada a un órgano de la persona jurídica con poderes autónomos de iniciativa y de control o que tenga encomendada legalmente la función de supervisar la eficacia de los controles internos de la persona jurídica.

A los beneficios de la introducción de programas de *compliance* se ha referido la Sala Penal del Tribunal Supremo en su Sentencia 365/2018, de 18 de julio, en la que se relaciona la adopción con antelación suficiente por las empresas de medidas de *compliance* con el buen gobierno de la administración en las empresas y se declara que “la introducción de los programas de *compliance* en las mismas evitaría casos como el que aquí ha ocurrido, ya que el control interno en las empresas mediante la técnica anglosajona del *compliance programe* como conjunto de normas de carácter interno, establecidas en la empresa a iniciativa del órgano de administración, con la finalidad de implementar en ella un modelo de organización y gestión eficaz e idóneo les permita mitigar el riesgo de la comisión de delitos y exonerar a la empresa y, en su caso, al órgano de administración, de la responsabilidad penal de los delitos cometidos por sus directivos y empleados.”. Añade que “una buena praxis corporativa en la empresa es la de implementar estos programas”.

Lo que se acaba de dejar expuesto nos plantea la conveniencia de que se estudie la viabilidad de establecer programas de cumplimiento o *compliance programe* en las sociedades mercantiles municipales y se pueda crear un órgano de la sociedad mercantil (*compliance officer*), con poderes autónomos de iniciativa y de control suficientes para la correcta implementación de estos programas.

