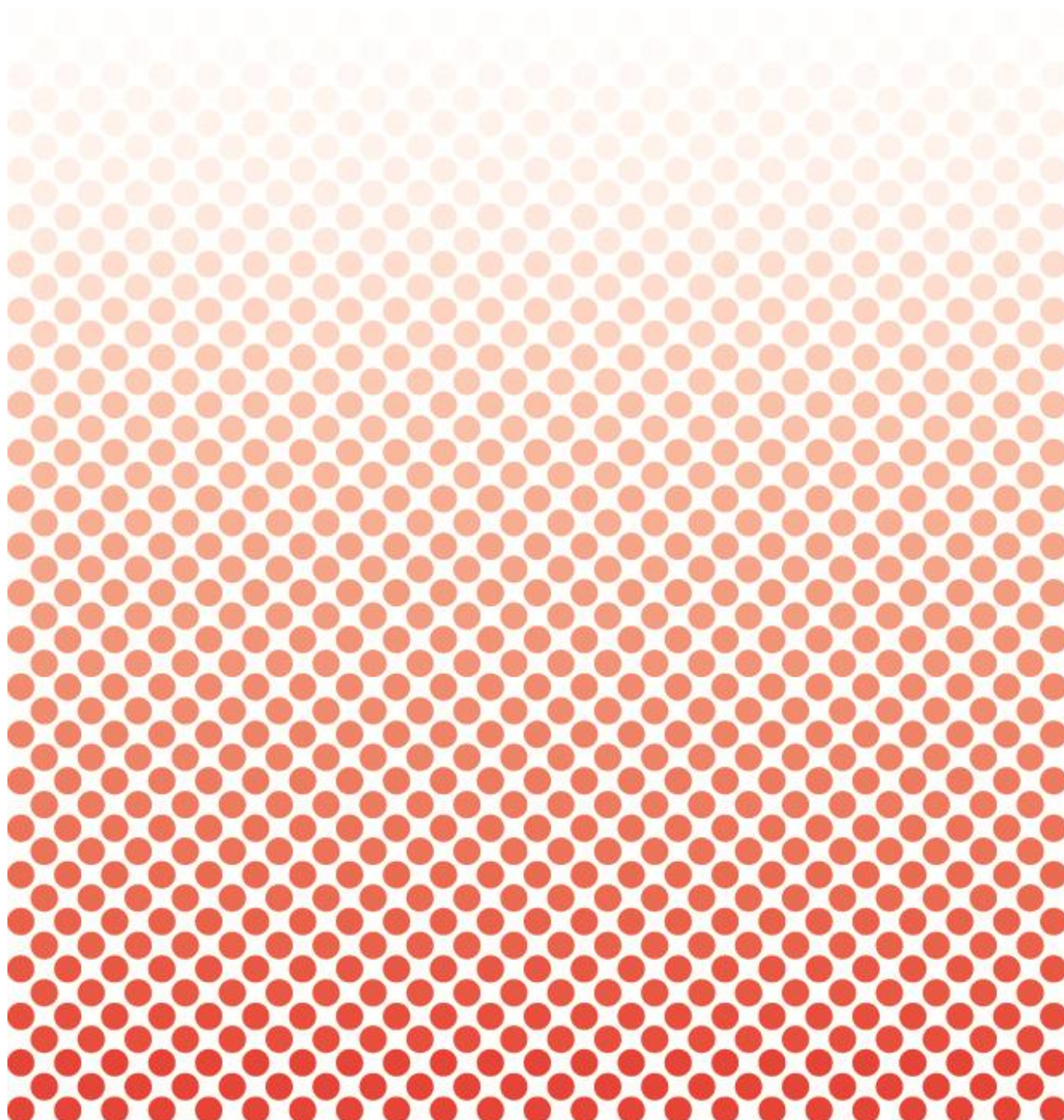


**Oficina Antifrau  
de Catalunya**



● **Oficina Antifrau de Catalunya**  
**Visió estratègica**





## Document de treball

“Hem d’escoltar les veus que venen d’Europa i de les Nacions Unides insistint en el deure dels estats de dotar-se d’estratègies i d’institucions enfocades en la prevenció i lluita contra la corrupció. Dedicar recursos a aquest objectiu és una bona inversió i un senyal inequívoc de salut democràtica.”

Presentació del director. Memòria Oficina Antifrau de Catalunya, 2023.

“D’ençà de la seva creació fins avui, l’Oficina s’ha consolidat institucionalment i socialment (...). I és que la nostra missió no és una altra que la de vetllar perquè l’actuació dels poders públics i dels seus representants sigui coherent amb els valors d’integritat, honestat, transparència, legalitat, neutralitat, imparcialitat, ja sigui des de l’àmbit preventiu o d’investigació”.

Presentació del director. Memòria Oficina Antifrau de Catalunya, 2024

### Persones que han participat en el procés de debat estratègic de l’Oficina

**Acadèmics:** Oscar Capdeferro (UB), Adán Nieto (UCLM), José María Pérez Monguió (UCadís), Aïda Palacios (UB), Pilar Sorribas (UB), Pablo Fernández Vázquez (UCarlos III), Manuel Villoria (URJC), Begoña Román (UB), Elena Costas (KSNET).

**Societat civil:** Maria Dantas (CONFAVC—OC3), Fernando Fuster-Fabra (Sitges voluntaris socials—OC3), Feliu Madaula (OC3), Albert Martín (ACP—OC3), Teresa Ortiz (IAC—CATAC—OC3), Montse Peral (COLPIS—OC3), Ana Revuelta (UNCAC—Coalition), Fernando Jiménez (UM).

**Experts consultats:** Francesc Cardona, Joan Llinares, Belen Méndez, Tomàs Salàs (magistrat).

**Periodistes:** Jesús Albalat (El Periódico), Rosi Garcia (EFE), Benet Íñigo (RAC1), Fàtima Llambrich (TV3), Núria Orriols (ARA), Roger Palà (El Crític), Mayte Piulachs (El Nacional), Maria Núria Revetlle (Catalunya Ràdio), Pol Solà (ACN).

**Sessions internes:** Josep M. Agulló (Cap de l’Àrea de Prospecció Factual i Avaluació Preliminar), Olinda Anía (Directora Adjunta), Manel Díaz (Director d’Anàlisi i Investigacions), Angel Egea (Cap de l’Àrea d’Administració, Recursos Humans i Pressupost), Laia Espín (Cap de Comunicació), Roger Folguera (Cap de l’Àrea de Generalitat i Parlament), Bruno González (Cap de l’Equip d’Anàlisi de Dades), Àlex Madariaga (Cap de la Unitat de protecció de les persones informants), Lourdes Parramon (Cap de Relacions Institucionals, Visibilitat i Participació), Rosa Maria Pérez (Cap de l’Àrea de legislació i Assumptes Jurídics), Mariano Pérez (Cap de l’Àrea d’ens locals), Òscar Roca (Director de Prevenció), Jordi Tres (Cap de l’Àrea de Formació), Sara Vidal (Cap del Gabinet de Direcció).

**Equip del projecte:** Olinda Anía (Coordinadora), Laia Espín, Lourdes Parramon i Jordi Tres.

Publicat el 31 d’octubre de 2025





# Índex

<b>Presentació</b>	<b>3</b>
<b>I. Introducció</b>	<b>5</b>
<b>II. Situació actual de l'Oficina</b>	<b>8</b>
Marc normatiu de referència	8
Valors	8
Àmbits d'actuació	9
Estructura organitzativa	10
Persones	11
Comissions	12
Recursos pressupostaris	12
<b>III. Anàlisi de context</b>	<b>14</b>
Context internacional	14
Context estatal	18
Context català	19
Context intern de l'Oficina Antifrau de Catalunya	21
Teoria del canvi	22
<b>IV. Estratègia Institucional: l'Oficina del futur</b>	<b>25</b>
Metodologia de treball	25
Cronograma	26
Anàlisi de riscos estratègics	26
<b>V. Conclusions</b>	<b>34</b>
Visió	34
Eixos estratègics	34
Propostes instrumentals	37
Seguim avançant	38
<b>Annexos</b>	<b>39</b>
Documents de relatoria dels seminaris i de les sessions de treball	39
Aportacions dels experts	55
Projecte de Llei de Funció Pública de l'Oficina Antifrau	73





## Presentació

Enguany fa 15 anys de la posada en marxa de l'Oficina Antifrau de Catalunya. En el moment en què s'escriuen aquestes línies, l'equip directiu actual arriba al final del seu mandat. Aquest fet, però, ha de representar per a la institució només una transició entre lideratges. Les persones passen, però les institucions continuen.

En aquests anys, la institució ha desenvolupat les competències marcades per la seva llei fundacional, i n'ha assumit de noves, com la protecció de les persones alertadores o el control dels sistemes interns d'informació. Ens hem desenvolupat en un context intern i extern canviant, que ha condicionat les nostres prioritats i ens ha permès consolidar-nos com una institució de confiança per a la ciutadania.

Entre les fites del mandat destaquen: la implantació del canal anònim, l'obertura a la societat civil (escolta activa, retiment de comptes), el rigor en la gestió interna i situar la prevenció en el centre de l'agenda, entre d'altres. Unes fites que no són fruit d'una tasca en solitari, sinó de la feina de tot un equip implicat i cohesionat. Aquesta cohesió ha estat, també, una fita rellevant del mandat.

En aquest moment, considerem necessari obrir un procés de reflexió i debat sobre el futur de l'Oficina: quina ha de ser la seva visió estratègica? Quines les seves prioritats? Quin ha de ser el seu rol com a institució experta i independent en matèria de transparència, prevenció i lluita contra la corrupció? No només per al proper any, sinó pensant com ha de ser l'Oficina Antifrau de Catalunya de la propera dècada.

Per aquest motiu, el darrer any hem treballat en una Estratègia de futur, que ha integrat la visió de les persones que treballen a l'Oficina Antifrau, del món acadèmic, d'experts independents, de la judicatura, de la societat civil i dels mitjans de comunicació a partir de la teoria del canvi i una metodologia participativa.

D'aquest procés han sorgit cinc eixos estratègics, que parteixen d'una anàlisi de riscos i inclouen propostes instrumentals per facilitar el disseny d'un pla d'acció per als propers anys. Aquest pla d'acció hauria de pal·liar els riscos detectats i desenvolupar les propostes recollides en aquest document, com a exemple ara: la modificació de la Llei de l'Oficina, la promoció d'una llei catalana de protecció de les persones alertadores, dotar-nos d'un règim especial de Transparència, l'adequació del pressupost per al redimensionament de la institució per dur a terme les funcions assignades, o la constitució d'una comissió pròpia al Parlament de Catalunya.



L'objectiu és consolidar l'Oficina Antifrau com una institució independent, experta i útil, capaç de contribuir decisivament a la integritat pública, a la confiança institucional i a la qualitat democràtica del nostre país. Una institució adaptada a la societat actual, que ha canviat profundament des del 2008, quan Antifrau va començar a treballar. I que, malgrat els canvis de lideratge — necessaris en qualsevol institució d'una societat democràtica—, l'Oficina no perdi ni el ritme ni l'harmonia, tot i el canvi d'interpret.





# I. Introducció

L'Oficina Antifrau de Catalunya (en endavant, l'Oficina) es va crear mitjançant la Llei 14/2008, de 5 de novembre, parcialment modificada l'any 2021 (article 8) i el 2022 (*article 8 bis*).

L'Oficina es configura com una entitat de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar, adscrita al Parlament de Catalunya.

La seva creació es produeix en un context institucional i polític crític —marcat per l'emergència de casos de corrupció vinculats al finançament irregular de partits polítics i a la gestió d'infraestructures públiques— que compromet greument la confiança ciutadana en les institucions.

Amb la seva posada en marxa, per primera vegada a escala estatal, es dona compliment a allò que estableix l'article 6 de la Convenció de les Nacions Unides Contra la Corrupció (UNCAC), aprovada a Nova York el 31 d'octubre de 2003, que insta els estats a garantir l'existència d'un òrgan especialitzat i independent encarregat de prevenir la corrupció.

El fet que l'Oficina s'adscriu al Parlament de Catalunya n'afavoreix la legitimitat i la independència, requisits imprescindibles per desenvolupar amb equanimitat i eficàcia les funcions que té encomanades.

L'àmbit d'actuació de l'Oficina abasta tot el sector públic de Catalunya, incloent-hi els ens locals, en el marc de les competències en el marc que estableix l'Estatut d'autonomia de Catalunya i amb ple respecte pel principi d'autonomia local. L'any 2023, mitjançant la Llei 3/2023, de 16 de març, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic (disposició addicional setena), s'atribueixen a l'Oficina les funcions previstes a la Llei estatal 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció. Aquestes funcions es mantenen sota la seva responsabilitat fins que no es desplegui una normativa pròpia en aquest àmbit dins del sector públic català.

L'any 2025 es compleixen quinze anys des de la posada en funcionament efectiva de l'Oficina. Al llarg d'aquest període, no només s'han desenvolupat les competències inicials, sinó que se n'han assumit de noves. L'Oficina ha experimentat un creixement en personal i en expertesa, i s'ha integrat en diverses xarxes, tant a escala catalana, estatal com internacional, en els àmbits de la transparència, de la prevenció i de la lluita contra la corrupció. Això l'ha consolidat com una entitat reconeguda i de referència en aquests àmbits.

L'evolució de l'Oficina ha estat condicionada pel context, tant intern com extern, i això ha influït en la definició de les seves prioritats. Entre els antecedents rellevants hi ha un desplegament inicial interromput, a causa de la mort prematura del primer director; el cessament del segon titular, per acord del



Ple del Parlament —a causa de la negligència notòria i greu en el compliment de les obligacions i deures del càrrec— i la seva substitució per l'actual director.

Durant el seu mandat s'implanta el canal anònim de denúncia i s'incrementa el retiment de comptes; tant a la cambra (se sotmet el nomenament del director adjunt a llur control d'idoneïtat) com a la ciutadania (se sotmet la Memòria anual a l'escrutini de la societat civil). En aquest moment, es considera necessari obrir un procés de reflexió i debat sobre el futur de l'Oficina: quina ha de ser la seva visió estratègica, quines les seves prioritats, i quin el seu rol com a institució experta i independent en matèria de transparència, prevenció i lluita contra la corrupció.

Aquest document és el resultat d'un any de treball, un període que s'estén des del juny de 2024 fins al juny de 2025, durant el qual l'Oficina Antifrau de Catalunya ha impulsat un ampli procés d'introspecció i debat sobre el seu present i futur.

Aquesta anàlisi s'ha dut a terme en un moment clau, coincidint amb el quinze aniversari de la posada en marxa efectiva de l'Oficina. Un moment que ha convidat no només a fer balanç del camí recorregut, sinó també a projectar amb ambició i responsabilitat els reptes que vindran.

El document comença amb una mirada a l'Oficina d'avui: la seva estructura organitzativa, l'equip de persones que en formen part i els recursos pressupostaris que la sustenten. Aquesta radiografia ofereix una base sòlida per entendre la seva capacitat actual i els límits operatius amb què treballa.

Seguidament, s'exposa el context —tant intern com extern— en què s'inscriu aquest procés. Un entorn canviant i exigent, marcat per la necessitat creixent de transparència, de retiment de comptes i d'eficàcia en la prevenció i lluita contra la corrupció, que interpel·la directament institucions com l'Oficina Antifrau.

El document detalla també com s'ha conduït el procés de reflexió. S'ha fet aplicant la teoria del canvi com a marc conceptual i utilitzant una metodologia participativa que ha volgut ser oberta i rigorosa alhora. Aquesta metodologia ha permès escoltar i integrar veus diverses: des del món acadèmic, la societat civil organitzada, els mitjans de comunicació i persones expertes (òrgans de control, poder judicial, organismes internacionals...) fins a les pròpies professionals de l'Oficina, que han aportat una visió interna imprescindible.

Les aportacions recollides al llarg d'aquest any han estat riques, plurals i valuoses. Han contribuït a identificar fortaleeses i febleses, a posar en relleu oportunitats de millora i a consensuar prioritats. Han estat el motor per definir una nova visió de futur per a l'Oficina.



El document es clou, així, amb aquesta mirada cap al demà: una proposta de visió i d'eixos estratègics que, partint d'una anàlisi de riscos estratègics i de propostes instrumentals associades, pretén facilitar el disseny d'un pla d'acció per als propers anys i consolidar l'Oficina com una institució independent, experta i útil, capaç de contribuir decisivament a la integritat pública, a la confiança institucional i a la qualitat democràtica del nostre país.





## II. Situació actual de l'oficina

### II.1 Marc normatiu de referència

---

- Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya.
- LLEI 2/2021, del 29 de desembre, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic.
- Llei 5/2022, del 6 d'abril, de modificació de la Llei 14/2008, de l'Oficina Antifrau de Catalunya.
- Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya, aprovades per la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament de Catalunya en la Sessió de 25/11/2009.
- Resolució OAC/DIR/542/2020, de 17 de desembre, per la qual es dona publicitat a la modificació parcial de les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya.
- Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya.
- Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció.
- Llei 3/2023, del 16 de març, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic per al 2023 (disposició addicional 7a).

### II.2. Valors

---

La institució, específicament dirigida a preservar la transparència i la integritat de les administracions i del personal al servei del sector públic a Catalunya, vetlla per a que l'actuació dels poders públics i dels seus representants sigui coherent amb els valors d'integritat, honestedat, transparència, legalitat, neutralitat, imparcialitat i objectivitat.

El Codi ètic i de conducta del personal al servei de l'Oficina Antifrau, aprovat el febrer de 2021 i revisat el gener de 2025 (apartat "Composició" del punt "6. Comissió Assessora en Ètica") incorpora els següents 4 valors i 23 principis:



<b>Valors</b>	<b>Principis</b>
<b>Justícia</b>	1. Respecte als drets humans 2. Igualtat 3. Legalitat 4. Interès general 5. Equitat 6. Proporcionalitat
<b>Exemplaritat</b>	7. Integritat 8. Responsabilitat 9. Imparcialitat i objectivitat 10. Neutralitat 11. Independència
<b>Obertura a la ciutadania</b>	12. Transparència 13. Confidencialitat 14. Participació ciutadana 15. Retiment de comptes 16. Governança electrònica i ús de les TIC
<b>Excel·lència</b>	17. Dedicació 18. Eficàcia i eficiència 19. Professionalitat 20. Honestedat 21. Ús de la llengua 22. Cooperació institucional 23. Sostenibilitat mediambiental

### **II.3. Àmbits d'actuació**

L'Oficina té tres grans àmbits d'actuació:

1. Prevenió
2. Anàlisi i Investigació
3. Protecció de persones alertadores i canals de denúncia

L'activitat desenvolupada per l'Oficina en aquest àmbits d'actuació, així com la seva gestió, és objecte de retiment de comptes anual davant el Parlament mitjançant una memòria que és pública. El director o directora de l'Oficina ha de presentar la memòria de cada any dins el primer trimestre de l'any següent.

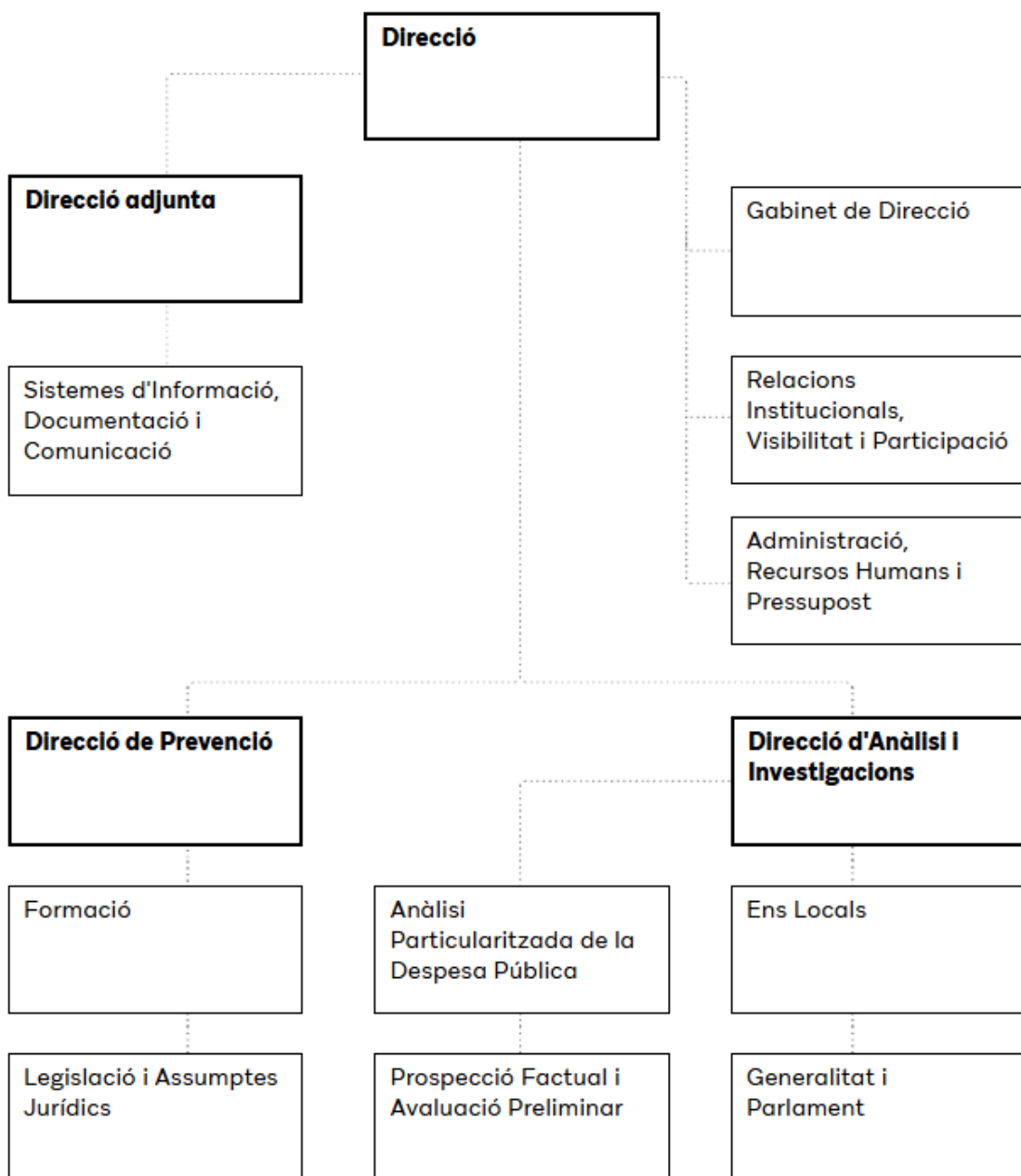
Les memòries anuals són descriptives de la gestió duta a terme des de l'inici de l'activitat, tant en l'àmbit de la prevenió com en la investigació, amb una



anàlisi global dels treballs duts a terme i del curs donat als expedients en les diferents fases. Poden també recollir les recomanacions formulades al Parlament i a les administracions públiques, així com les propostes que es considerin pertinents per millorar la transparència en la gestió pública, la integritat institucional i la probitat del personal al servei de les administracions públiques. També hi figura la liquidació del pressupost, la relació de llocs de treball i la situació de la plantilla.

La darrera Memòria publicada és la corresponent a l'exercici 2024.

## II.4. Estructura organitzativa



## **II.5. Persones**

---

La Relació de llocs de treball de l'Oficina, aprovada per RESOLUCIÓ OAC/ADM/216/2024, de 16 de febrer, per la qual es dona publicitat a la refosa de la relació de llocs de treball de l'Oficina Antifrau de Catalunya ([gencat.cat](http://gencat.cat)), preveu 70 llocs de treball (1 d'ells actualment no pressupostat), entre els quals hi ha 23 llocs amb règim de vinculació laboral, 46 llocs de vinculació funcional i 1 d'eventual. Podeu consultar la RLLT a la Memòria 2024, annex 1, pàg. 189.

L'Oficina Antifrau compta, a més, amb quatre llocs d'alts càrrecs: el de direcció, el de direcció adjunta, i els dels de les dues direccions funcionals, (Prevenició i Anàlisi i Investigació).

La plantilla pressupostària de l'Oficina Antifrau (Resolució OAC/DIR/632/2024) és, a 31 de desembre de 2024, de 73 dotacions, que inclou llocs per a funcionaris, laborals, eventuais i alts càrrecs. El nombre de dotacions ocupades —inclosos 4 alts càrrecs— és de 54 persones més 4 reforços. Podeu consultar la plantilla a la Memòria 2024, annex 2, pàg. 195.

L'Oficina Antifrau de Catalunya té actualment personal funcionari de carrera, funcionari interí de l'Oficina, personal laboral indefinit fix, laboral indefinit no fix, personal de reforç tècnic i administratiu i personal eventual.

Les funcions assignades a l'Oficina Antifrau són funcions molt especialitzades en l'àmbit de la prevenció i de la investigació de la corrupció i en la protecció de les persones alertadores. Requereixen perfils competencials molt específics i capacitat d'aprenentatge continuat en la pràctica diària. L'estabilitat de les persones que desenvolupen aquestes funcions i que han acreditat aquest perfil competencial i capacitat d'aprenentatge esdevé clau.

El personal funcionari de carrera és personal funcionari de carrera d'altres administracions públiques que ha accedit a llocs de treball de l'Oficina Antifrau a través de processos de provisió i es troben, en relació amb l'administració d'origen, en situació de serveis especials. L'Oficina Antifrau, en el cas de personal funcionari, no ha convocat fins ara (tot i que la normativa habilita per fer-ho) processos de selecció sinó només de provisió.

Les retribucions corresponents a cada lloc de treball són les aprovades per la Resolució OAC/ADM/243/2024. Les persones al servei de l'Oficina —llevat dels alts càrrecs— perceben a més un complement de qualitat. Els criteris per a la seva determinació estan establerts per Resolució OAC/ADM/450/2024.

Pel que fa al concepte d'antiguitat, el personal funcionari es regeix pel que estableixen els Estatuts de Règim Interior (ERGI) del Parlament i el personal laboral s'ha regit per la normativa d'aplicació al personal laboral de l'Administració de la Generalitat. L'Acord de condicions retributives del personal laboral de l'Oficina de 23 de juliol de 2025 equipara les retribucions per antiguitat entre personal funcionari i personal laboral, i estableix la seva entrada en vigor a partir de l'aprovació del pressupost de l'Oficina, integrat en



els pressupostos de la Generalitat de Catalunya. Aquest Acord s'ha fet públic per [Resolució OAC/ADM/1447/2025](#).

## II.6. Comissions

---

Per RESOLUCIÓ OAC/ADM/069/2023, s'aprova el Pla d'Igualtat de Gènere de l'Oficina Antifrau de Catalunya (període 2023—2026). Per al seguiment i avaluació del Pla s'ha constituït una **Comissió d'igualtat**.

Un dels objectius establerts en el Pla d'Igualtat de Gènere és la promoció d'un entorn de treball lliure d'assetjament sexual i per raó de sexe i/o orientació sexual. En aquest context, una de les accions concretes del Pla és l'elaboració i aprovació del Protocol per a la prevenció, la detecció, l'actuació i la resolució de situacions d'assetjament sexual i assetjament per raó de sexe, orientació sexual, d'identitat de gènere o expressió de gènere de l'Oficina Antifrau de Catalunya. Aquest Protocol ha estat aprovat per Resolució OAC/DIR/1023/2024.

Per Resolució OAC/ADM/092/2021 d'11 de febrer, es ratifica el Codi Ètic i de Conducta del personal al servei de l'Oficina Antifrau de Catalunya. L'apartat 6 d'aquest document disposa la creació d'una **Comissió Assessora en Ètica (CAE)**, configurada com un òrgan assessor dedicat a fixar criteris comuns en matèria d'interpretació dels valors, els principis i les obligacions establerts en el Codi.

I com a marc de relació permanent entre la direcció de l'Oficina i els professionals que hi treballen, en l'actual mandat, s'ha constituït una **Comissió bilateral**, formada per representants del personal i de la Direcció. Els treballadors trien el seus representants, tant del personal laboral com del funcional.

## II.7. Recursos pressupostaris

---

L'Oficina Antifrau de Catalunya és una secció pressupostària del Pressupost de despesa de la Generalitat, sense pressupost d'ingressos. Rep les aportacions corresponents des del Departament d'Economia i Finances per fer front al pressupost de despeses aprovat.

El pressupost 2024 de l'Oficina Antifrau de Catalunya, amb les modificacions pressupostàries en els crèdits definitius, incorporades, té la distribució següent, per capítols pressupostaris:



Capítols pressupostaris	Crèdits inicials	Transferències de crèdit		Romanents pressupostaris 2023	Generació de crèdit	Crèdits definitius
		Alta	Baixa			
Cap. 1 Remuneracions del personal	5.693.111,23	188.906,96	-188.906,96	3.107.686,98	16.218,84	8.817.017,05
Cap. 2 Despeses corrents de béns i serveis	1.119.105,33	97.103,18	-97.103,18	450.352,23	7.196,46	1.576.654,02
Cap. 4 Transferències corrents	50.000,00			50.000,00		100.000,00
Cap. 6 Inversions reals	95.000,00			88.962,98		183.962,98
<b>Total 2024</b>	<b>6.957.216,56</b>	<b>286.010,14</b>	<b>-286.010,14</b>	<b>3.697.002,19</b>	<b>23.415,30</b>	<b>10.677.634,05</b>

Font: Memòria Oficina Antifrau 2024





## III. Anàlisi de context

L'anàlisi de context és una eina essencial per comprendre el marc en què s'inscriu l'actuació de l'Oficina. Aquest exercici permet identificar tendències, riscos i oportunitats a escala internacional, estatal i catalana, amb especial atenció a les recomanacions i observacions formulades per organismes i institucions de referència en els àmbits de la integritat pública, la transparència i la lluita contra la corrupció. També cal tenir presents, com a indicador de percepció ciutadana, les dades del Baròmetre biennal de l'Oficina Antifrau sobre *La corrupció a Catalunya: percepcions i actituds de la ciutadania*.

### III.1. Context internacional

---

#### Informes i recomanacions d'organismes i institucions internacionals de referència

##### Grup d'Estats contra la Corrupció (GRECO) – Informe d'avaluació 2025

El GRECO, organisme del Consell d'Europa, constata, en el seu darrer informe de compliment, aprovat durant la reunió plenària de 2025, que Espanya ha fet avenços limitats en la lluita contra la corrupció respecte als alts càrrecs del Govern central i les forces de seguretat. Destaca que, del total de recomanacions de la cinquena ronda (2019), 16 s'han aplicat i 3 no s'han aplicat. I es demana una acció més decidida i amb resultats tangibles.

Els àmbits prioritaris de millora que assenyala són:

#### 1. Aplicació efectiva de reformes pendents

- Aprovar i desplegar la Llei d'Administració Oberta i l'estratègia d'integritat per als alts càrrecs.
- Introduir formació obligatòria sobre el Codi de Conducta.

#### 2. Transparència i accés a la informació

- Reduir els temps de resposta i millorar l'accés efectiu als documents públics.
- Publicar de manera sistemàtica les agendes de càrrecs públics.
- Dotar el Consell de Transparència de plena potestat sancionadora.



### 3. Integritat i prevenció de conflictes d'interès

- Reforçar les restriccions posteriors al càrrec (“portes giratòries”).
- Millorar les obligacions de declaració patrimonial i de supervisió independent.
- Garantir la independència i recursos de l'Oficina de Conflictes d'Interès.

### 4. Reforma institucional i legal

- Avançar en l'eliminació o reforma de l'aforament dels membres del Govern.

### 5. Forces de seguretat

- Desenvolupar una estratègia anticorrupció específica per a la Policia Nacional.
- Garantir l'aplicació pràctica del Codi de Conducta i més transparència en nomenaments i contractacions.
- Completar les mesures pendents a la Guàrdia Civil, com el Protocol de Bones Pràctiques.

### 6. Règim disciplinari i protecció de denunciants

- Reforçar els mecanismes disciplinaris tant a la Policia Nacional com a la Guàrdia Civil.
- Consolidar i ampliar la protecció dels denunciants.

## **Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE)**

L'OCDE destaca que la corrupció té un impacte estructural negatiu sobre la prosperitat i la qualitat democràtica, en la mesura que aprofundeix les desigualtats, limita el creixement econòmic i erosiona la confiança ciutadana en les institucions. Tot i que en els darrers anys molts països han reforçat els seus marcs normatius i estratègics en matèria d'integritat, persisteixen deficiències rellevants, especialment pel que fa a la implementació efectiva de les mesures adoptades.

L'Informe de Perspectives d'Anticorrupció i Integritat 2024 de l'OCDE assenyala que la bretxa entre la regulació formal i la seva aplicació pràctica redueix l'eficàcia de les polítiques públiques i limita la capacitat de mitigació dels riscos de corrupció.

Així mateix, l'informe identifica mancances en la gestió de riscos, en el control dels conflictes d'interès, en l'aplicació de sancions i en la recopilació i monitoratge de dades.



Davant d'aquestes limitacions, advoca per ampliar l'abast de les estratègies d'integritat i incorporar riscos emergents derivats de la transició verda, de l'ús de la intel·ligència artificial, de la ingerència estrangera i de la corrupció estratègica. En conseqüència, es considera que cal un enfocament més proactiu que inclogui l'adaptació de les regulacions sobre representació d'interessos, conflictes d'interès i finançament polític, amb la finalitat de reforçar la resiliència institucional, protegir la prosperitat econòmica i garantir la qualitat democràtica.

**L'Informe 2025 de la Comissió Europea sobre l'Estat de Dret i les llibertats** posa de manifest, en l'àmbit de la lluita contra la corrupció, que l'erosió de la confiança en la integritat de les institucions governamentals es veu afavorida per diversos factors. Entre els més rellevants, s'hi assenyalen: la manca de transparència, l'aplicació insuficient i poc efectiva del marc legal existent, així com una protecció inadequada de les persones alertadores.

Aquests dèficits estructurals comprometen la percepció de legitimitat institucional i dificulten la construcció d'un entorn de tolerància zero envers la corrupció.

Segons l'últim **Índex de Percepció de la Corrupció publicat per Transparència Internacional**, Espanya ha retrocedit posicions, situant-se en el lloc 46è d'un total de 180 països analitzats. Aquest descens és preocupant i reflecteix la persistència de dèficits estructurals en la lluita contra la corrupció, especialment pel que fa a la qualitat institucional, la independència dels mecanismes de control i la credibilitat del sistema de rendició de comptes.

Els països que lideren el rànquing —principalment els nòrdics com Finlàndia i Dinamarca— ho fan no només per la solidesa del seu marc normatiu, sinó també per una cultura política i administrativa fonamentada en la integritat, la transparència i la responsabilitat pública. Aquests contextos institucionals mostren un alt grau d'eficiència en la prevenció i sanció de la corrupció, així com una confiança ciutadana consolidada en el bon funcionament de les institucions democràtiques.

En aquest sentit, la posició d'Espanya en el rànquing reflecteix:

- debilitat relativa en termes de qualitat institucional
- percepció d'impunitat
- manca de transparència efectiva i
- protecció encara insuficient de les persones alertadores.

Aquest escenari reclama una actuació decidida per reforçar les garanties institucionals, millorar el funcionament dels canals de denúncia i promoure una cultura de tolerància zero davant la corrupció, tant en l'àmbit públic com en el privat.



L'aplicació de la Directiva europea 2019/1937 ha posat de manifest una elevada heterogeneïtat en els models institucionals adoptats pels diferents estats membres per protegir les persones alertadores (*whistleblowers*). **L'anàlisi comparativa elaborada per NEIWA** (European Network of Integrity and Whistleblowing Authorities) indica:

- Diferents tipus d'ens designats com a autoritats competents: autoritats administratives independents, defensories del poble, oficines i agències anticorrupció, etc.
- Variabilitat en les competències assignades (investigació, suport jurídic, sanció, derivació...).
- Dificultats d'harmonització i reconeixement mutu entre sistemes nacionals.

INDEPENDENT ANTI-CORRUPTION AUTHORITY	INDEPENDENT OMBUDS AUTHORITY	PART OF CENTRAL GOVERNMENT	INDEPENDENT WHISTLEBLOWER PROTECTION AUTHORITY	PROSECUTION AUTHORITY	OTHER TYPE OF INDEPENDENT AUTHORITY
Bulgaria CACIAF	Belgium Federal	Czech Ministry of Justice	The Netherlands Dutch Whistleblowers Authority	Lithuania General prosecutor	Denmark Data Protection Agency
Greece NTA	Belgium Vlaamse	Finland Ministry of Justice	Slovakia Whistleblower Protection Office	Portugal UDAC	Sweden* Work Environment Authority
Italy ANAC	Belgium German- -speaking	Latvia State Chancellery			
Montenegro ASK (observer)	Croatia	Romania Ministry of Justice			
Spain Valencia AVAF	France DDD	Slovakia CPD - GO SR			
Spain Balearic Islands OAIB	Hungary CFR	Estonia* Ministry of Justice			
Spain Catalonia OAC	Ireland GSOC				
Slovenia* KPK	Ireland* (observer)				
Spain* Andalusia					

Font: *Comparative Report for NEIWA. The Whistleblower Protection Office. Slovakia. Decembre 2022*

## III.2. Context estatal

---

El marc estatal presenta una situació paradoxal: malgrat disposar d'un entorn jurídic amb elements significatius en matèria de transparència, integritat i bon govern, la implementació de polítiques públiques anticorrupció mostra importants llacunes.

### Elements destacables:

- Diversitat de models i tipologia d'organismes de lluita contra la corrupció a nivell territorial: oficines i agències anticorrupció (Catalunya, Andalusia, València i Navarra), models dependents d'altres òrgans de control extern (Consello do Contas de Galícia, Audiencia de Cuentas de Canarias, Consejo de Transparencia de la Comunitat de Madrid i de Castilla—La Mancha), models municipals i metropolitans (Madrid i Barcelona). A nivell estatal, no existeix una Agència anticorrupció.
- Descoordinació institucional que dificulta la coherència i l'eficàcia de les polítiques públiques en aquesta matèria.
- Limitada visibilitat de les institucions autonòmiques en la mesura que els informes internacionals sovint ometen el paper de les oficines autonòmiques, malgrat que aquestes duen a terme una tasca rellevant i pionera en diversos àmbits, com ara la protecció de persones alertadores, la promoció de la cultura ètica o la fiscalització del compliment normatiu.
- Desigual desplegament normatiu i institucional entre territoris: l'aplicació de la Llei 2/2023, de protecció de les persones que informen sobre infraccions normatives, ha generat dinàmiques molt diferents en funció de la voluntat política i la capacitat tècnica dels diversos ens públics.
- Asimetries entre el sector públic i el privat: les entitats del sector privat amb una plantilla modesta queden exonerades de l'obligació d'implantar un sistema intern d'informació per comunicar infraccions, en els termes de la Llei 2/2023, reguladora de la protecció de les persones que informen sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció, mentre que entitats públiques amb una estructura feble i recursos limitats (freqüents en un univers local atomitzat com el nostre) resten preocupades.
- Posada en marxa de l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant estatal, més de dos anys després de l'entrada en vigor de la Llei 2/2023, de 20 de febrer.
- Aprovació del Pla de lluita contra la corrupció i creació d'una comissió interministerial per a la seva posta en marxa, el mes d'agost de 2025.



Aquest Pla ha de donar compliment a les recomanacions tant de la Comissió Europea com del GRECO, que havien posat de manifest que Espanya no disposava d'un pla nacional específic per a la prevenció i lluita contra la corrupció, malgrat l'obligació legal de desenvolupar-lo.

### III.3. Context català

---

Catalunya ha estat pionera en el desplegament de polítiques públiques de transparència i integritat. Disposa d'un ecosistema institucional robust, en què destaca el paper actiu d'oficines i organismes especialitzats, així com una legislació pròpia que ha anat evolucionant per donar resposta als nous reptes.

#### Elements destacables:

- Marc normatiu propi: la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i la posterior adaptació a la normativa estatal i europea, han consolidat un model normatiu avançat.
- Institucions independents: l'existència d'institucions com l'Oficina Antifrau de Catalunya, el Síndic de Greuges o la Sindicatura de Comptes configura un sistema institucional que garanteix la supervisió i l'impuls de la transparència i de la integritat pública.
- Societat civil organitzada: a Catalunya comptem amb una societat civil organitzada, articulada a través de l'Observatori Ciutadà Contra la Corrupció (OC3C), que aplega les principals entitats presents a tot el territori. La implicació ciutadana es considera un element imprescindible, i una bona referència en el marc estatal. L'Observatori té com objectius conèixer i aprofundir les causes estructurals de la corrupció a escala local, nacional, estatal i internacional; incidir en l'àmbit polític i social —més enllà de les institucions— per combatre aquestes causes; visibilitzar el coneixement i la participació en les iniciatives anticorrupció i els seus resultats. Les III Cimeres anticorrupció que ha impulsat en seu parlamentària permeten fer un seguiment i escrutini públic acurat dels avenços de les polítiques desplegades i fer aflorar les mancances i les interferències. L'Oficina no només col·labora amb l'Observatori en la consecució dels acords aprovats en les Cimeres, sinó que el considera un interlocutor clau. Des de fa dos anys, li ret comptes de la seva activitat mitjançant sessions de treball dedicades a la presentació de la Memòria de l'Oficina, així com trobades específiques en relació amb temes d'actualitat.
- Dèficit en el compliment dels acords existents. És el cas de les recomanacions d'Antifrau derivats de les comissions parlamentàries d'investigació i estudi sobre els casos de corrupció (CIFEF, CEMCORD) i de les mesures per fer efectius els acords resultants de les tres Cimeres Contra les Causes Estructurals de la Corrupció —només s'han complert



3 dels 17 acords de la II Cimera, celebrada el 2022—, tal com resulta de l'avaluació i balanç que en fa l'Observatori Ciutadà Contra la Corrupció, com a organisme impulsor.

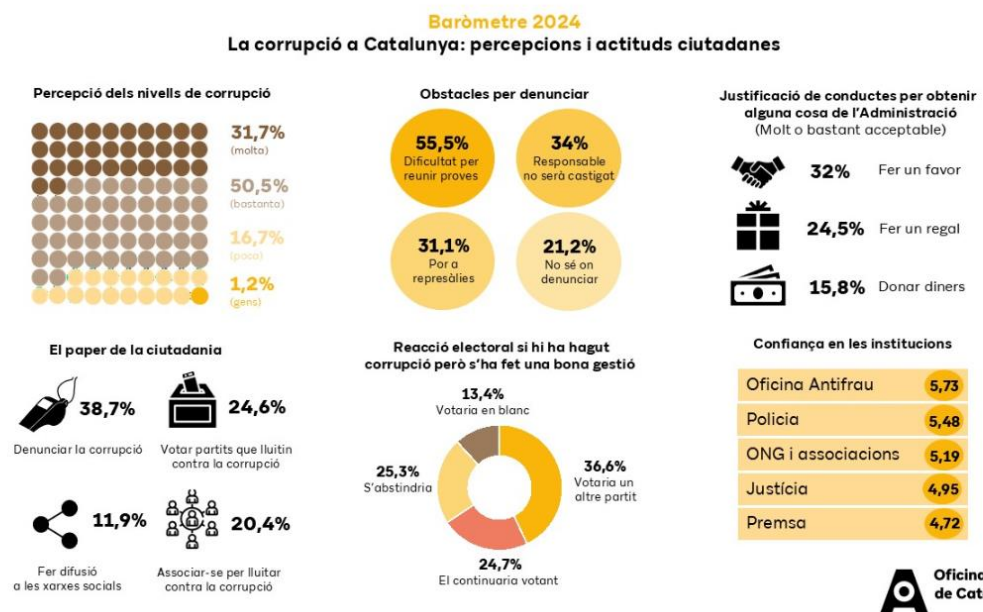
- Compromís amb la protecció de les persones alertadores: Catalunya ha estat una de les primeres comunitats en aprovar instruments específics per garantir canals segurs i confidencials de denúncia, així com mesures de protecció per a les persones alertadores.
- Llei catalana de protecció de persones alertadores. La DA 7a de la Llei 3/2023 de 16 de març, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic per la 2023, preveu que el Govern ha d'impulsar l'elaboració d'una llei catalana en matèria de protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives. Donant compliment a aquest mandat legal, el Govern ha fet el primer pas per a l'elaboració d'aquesta llei, aprovant, el mes de setembre de 2025, la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei del sistema d'alertes i de protecció de les persones alertadores.

### La corrupció a Catalunya: percepcions i actituds ciutadanes

L'Oficina Antifrau elabora cada dos anys, des del 2010, un Baròmetre que permet mesurar la percepció i les actituds de la ciutadania envers la corrupció a Catalunya. El darrer Baròmetre 2024 s'ha presentat el febrer de 2025.

Es tracta d'un estudi fet sobre una mostra de 2.000 enquestes en línia, amb afixació proporcional a la població major de 16 anys, resident a Catalunya i amb ciutadania espanyola, entre els dies 18 d'octubre i 11 de novembre de 2024.

En la següent infografia es destaquen algunes de les dades més rellevants.



Podeu consultar l'informe de resultats i les dades completes a: [Baròmetre 2024 | Oficina Antifrau de Catalunya](#).

### **III. 4. Context intern de l'Oficina Antifrau de Catalunya**

---

L'anàlisi del context intern permet identificar els factors organitzatius, tècnics i culturals que condicionen l'actuació de l'Oficina, així com les oportunitats de millora en el desplegament de la seva missió institucional.

#### **Aspectes rellevants:**

- Claredat en la missió i funcions: l'Oficina disposa d'un mandat legal clar i específic, orientat a la promoció de la integritat pública i la prevenció de males pràctiques. Aquesta claredat facilita l'enfocament estratègic de les actuacions.
- Capital humà qualificat: l'equip de l'Oficina, multidisciplinar, es caracteritza per un alt nivell de qualificació tècnica i compromís ètic. Malgrat això, cal reforçar la formació contínua i promoure la transversalitat de coneixements.
- Limitacions estructurals i de recursos: les dimensions de l'Oficina i la seva dotació pressupostària poden limitar la capacitat d'impacte en tot el territori i en l'acompanyament als ens locals.
- Reconeixement institucional i col·laboració externa: l'Oficina ha assolit una reputació consolidada en l'àmbit institucional i acadèmic. Aquesta posició ha facilitat la col·laboració amb altres organismes, tant a escala nacional com internacional.
- Capacitat d'innovació: l'Oficina impulsa metodologies innovadores en àmbits com protecció de persones alertadores, l'anàlisi de riscos d'integritat o educació ètica en l'àmbit públic. També aplica l'anàlisi de dades per detectar i investigar irregularitats, frau i corrupció.

#### **Situació, limitacions i mesures de mitigació**

Es posa de manifest, d'una banda, la consolidació de la institució com a referència institucional en la lluita contra la corrupció, amb un grau de coneixement i reconeixement elevat (dades del Baròmetre 2024) i amb un increment sostingut del nombre de denúncies, com també la flexibilitat en l'adaptació a les noves competències legals i la creixent exigència ciutadana.

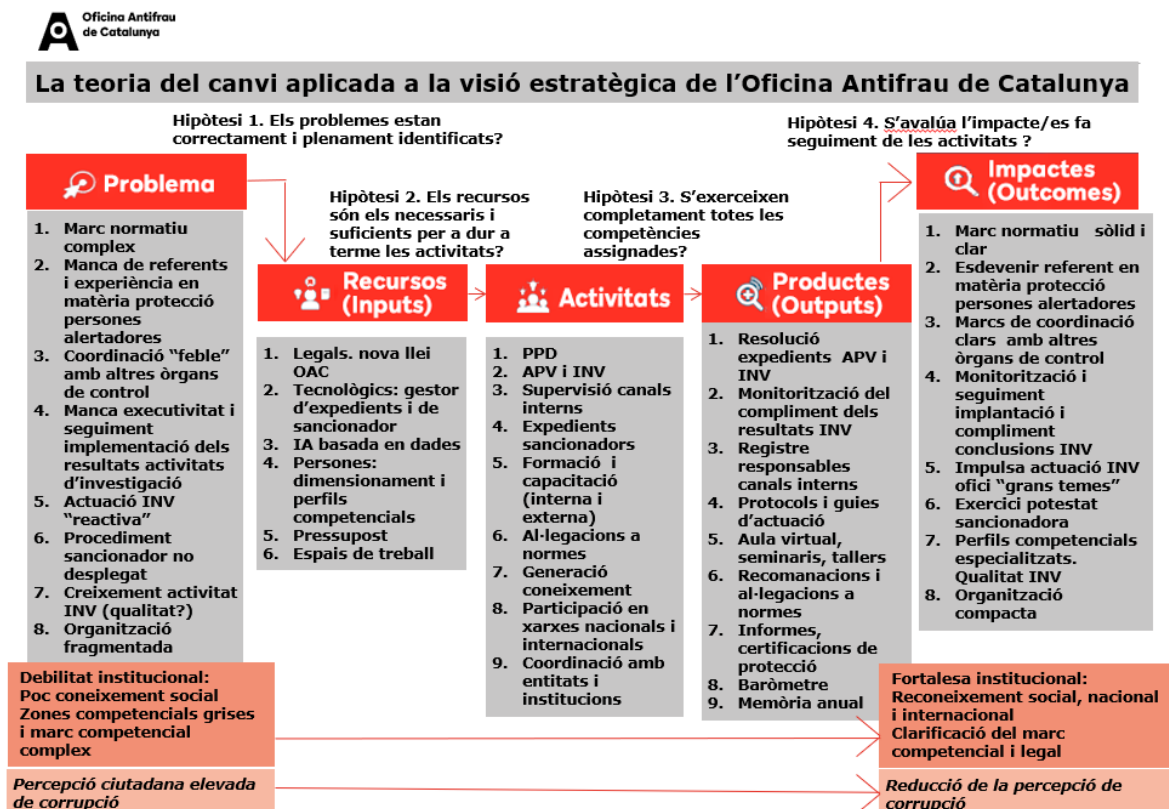
Això no obstant, es detecta una situació d'estrès organitzatiu derivat del desequilibri entre les competències assignades —fruit d'un marc normatiu complex i incomplet— i els recursos disponibles, la qual cosa compromet la seva capacitat d'actuació.



Aquest conjunt de fortaleces i reptes serveix de base per a la definició de l'estratègia futura, que haurà de consolidar els avenços assolits i obrir nous horitzons de desenvolupament institucional.

	Anàlisi i investigació	Transversals	Prevenció
<b>Situació actual</b>	Noves competències i funcions: Gestió canal extern, supervisió canals interns i protecció persones alteradores. Increment activitat APV i INV, en nombre i complexitat. Increment SAIP's en nombre i complexitat. Anàlítica de dades a explorar i explotar. Increment activitat unitats transversals: organització, persones, àrea jurídica. Infradotació llocs i persones. Marc legal complex.		
<b>Causes</b>	Confiança en l'OAC. Disminució tolerància ciutadana envers la corrupció. Anonimat de les denúncies / Canal extern. Nou marc normatiu ./...		
<b>Mesures de mitigació</b>	<b>A curt termini :</b> - Més professionals, més especialització, més estabilitat. - Modificació NARI. - Protocols i guies (protecció persones alteradores). - Més publicitat activa. - Millorar sistemes informació interns. - Potenciar l'anàlítica de dades per a la detecció i prevenció de riscos i la investigació de denúncies.  <b>A mitjà i llarg termini:</b> - Modificació/Aprovació normativa àmbit actuació OAC (Llei OAC, Llei Transparència, Llei protecció persones alteradores i altres -atenció a les víctimes, justícia gratuïta, dret a la defensa...).		
<b>ORGANITZACIÓ "ESTRESSADA"</b> <b>MARC NORMATIU COMPLEX /INCOMPLERT</b>			

### III.5. La teoria del canvi aplicada a la visió estratègica de l'Oficina Antifrau.



Referència metodològica. IVALUA. Guia Teoria del canvi



Per orientar l'actuació de l'Oficina Antifrau de Catalunya en els propers anys, s'ha aplicat la metodologia de la teoria del canvi amb l'objectiu de validar la coherència entre problemes, recursos, activitats, resultats i impactes esperats.

### Hipòtesi 1. Els problemes estan correctament i plenament identificats?

L'anàlisi realitzada permet identificar una sèrie de problemàtiques estructurals i operatives que limiten la capacitat d'Antifrau:

1. Marc normatiu complex i incomplet.
2. Manca de referents i d'experiència consolidada en la protecció de persones alertadores.
3. Coordinació feble amb altres òrgans de control.
4. Manca d'executivitat i seguiment en la implementació dels resultats.
5. Actuació investigadora sovint reactiva.
6. Procediment sancionador no desplegat.
7. Creixement de l'activitat d'investigació sense garanties de qualitat.
8. Organització interna fragmentada.

### Hipòtesi 2. Els recursos són els necessaris i suficients?

Els recursos disponibles, tot i ser clau per sostenir l'activitat, són insuficients o poc alineats amb les necessitats reals:

- Recursos legals: manca de desenvolupament normatiu.
- Recursos tecnològics: gestió d'expedients, IA basada en dades.
- Recursos humans: manca de dimensionament i perfils adequats.
- Pressupost: limitat.
- Espais de treball: insuficients.

### Hipòtesi 3. S'exerceixen completament totes les competències assignades?

Malgrat les limitacions, l'Oficina Antifrau de Catalunya desenvolupa una activitat intensa en els àmbits d'anàlisi i investigació (APV i INV), supervisió de canals interns, gestió de denúncies i funcions preventives i transversals. Ara bé, no totes les competències poden exercir-se plenament, especialment les vinculades al règim sancionador i a la protecció integral de les persones alertadores.



#### Hipòtesi 4. S'avalua l'impacte i es fa seguiment de les activitats?

Antifrau compta amb sistemes de monitorització i seguiment de resultats, però encara cal consolidar indicadors d'impacte, especialment en matèria de qualitat, especialització, coordinació institucional i reducció de la percepció de corrupció.

Els impactes esperats de les activitats de l'Oficina inclouen:

- Un marc normatiu sòlid i clar.
- Reconeixement institucional en matèria de protecció de persones alertadores.
- Millora de la coordinació amb altres òrgans de control.
- Millora de l'eficàcia de la investigació i de la funció preventiva.
- Exercici ple de les potestats sancionadores.





## IV. Estratègia institucional: l'oficina del futur

### IV.1. Metodologia emprada

---

El procés de definició estratègica s'ha desenvolupat a partir d'una metodologia plural i participativa que ha combinat:

- Revisió documental i comparada: anàlisi de models d'oficines similars en altres contextos, estudis d'integritat, informes d'organismes internacionals i bones pràctiques.
- Sessions internes de reflexió: espais de treball amb directius i comandaments de l'Oficina per identificar fortaleses, reptes i àrees de millora. Les sessions internes han tingut un caràcter informatiu i deliberatiu, orientades a enfortir la cohesió de l'equip i alinear l'acció institucional amb la visió de futur.
- Seminaris temàtics: trobades amb representants del món acadèmic, organitzacions de la societat civil i professionals especialitzats, per recollir aportacions de valor estratègic. Aquests seminaris han permès obrir una reflexió col·lectiva sobre els desafiaments estructurals de la integritat pública i les polítiques de prevenció de la corrupció.
- Consulta a veus autoritzades, amb dilatada trajectòria en la promoció de la integritat pública i la governança democràtica. La participació d'experts ha aportat una mirada estratègica sobre els models existents, les eines de gestió del risc i les tendències globals en l'àmbit de la integritat.
- Anàlisi de mitjans de comunicació (*focus group*): revisió de narratives dominants sobre corrupció, transparència i confiança institucional per entendre les percepcions ciutadanes i les tendències socials. L'anàlisi del tractament informatiu i l'opinió publicada ha ajudat a identificar riscos reputacionals, expectatives ciutadanes i marcs de comunicació que poden condicionar l'acció pública.
- Anàlisi de riscos a partir de tota la informació obtinguda en totes accions anteriorment descrites.



## IV.2 Cronograma

	2024		2025								
	Novembre	Desembre	Gener	Febrer	Març	Abril	Maig	Juny	Juliol	Setembre	
<b>Inici</b>											
-Contactes amb grups polítics parlamentaris											
<b>Debat intern</b>											
-Sessió interna											
<b>Aportacions externes</b>											
-Seminari amb acadèmics											
-Seminari amb societat civil											
-Aportacions persones expertes											
-Focus grup amb mitjans de comunicació											
-Aportacions de Judicatura											
<b>Activitat institucional</b>											
-Presentació President Parlament. Visita institucional Oficina											
-Compareixença davant la CAI. Memòria 2023											
-Retíment de comptes a la societat civil											
-Informe de la Memòria 2024. Tramesa a CAI											
-III Cimera contra la corrupció											
<b>Elaboració document i properes passes</b>											
-Elaboració final del document de l'estratègia											
-Presentació del document de l'estratègia											

## IV.3 Anàlisi de riscos estratègics

A partir de l'anàlisi del context intern i extern, de les reflexions i aportacions realitzades en les sessions de debat (seminaris i focus grup), de les opinions dels experts i de la reflexió interna dins l'organització, s'han detectat els següents riscos estratègics, que s'han agrupat en els següent cinc grans àmbits:

- a. Lideratge institucional i sistema de governança. Es diferencien en aquest àmbit tres dimensions: la institucional i reputacional, la relacional i la comunicativa.
- b. Prevenció i impuls de la cultura de la integritat.
- c. Protecció de les persones alertadores.
- d. Investigació i Anàlisi.
- e. Capacitat tècnica i operativa de l'Oficina. Es diferencien en aquest àmbit tres dimensions: persones, estructura i tecnologia i IA.

Per a cada risc estratègic s'ha establert el nivell de risc (alt/molt alt/moderats) a partir de la seva probabilitat, impacte potencial i gravetat, i s'han determinat les mesures de mitigació i/o els instruments adequats. En cadascun dels riscos, es fa constar la "font" on s'ha plantejat (A: sessions amb l'acadèmia; I: sessions internes; SC: sessions amb la societat civil; E: persones expertes; P: focus grup amb periodistes) .

## Lideratge institucional i el sistema de governança

### Dimensió reputacional

Riscos identificats	Probabilitat	Impacte potencial	Gravetat	Nivell de risc	Mesures de mitigació/ Instruments	Font
<p>Politització</p> <p>Inestabilitat institucional</p> <p>Canvis legislatius que afectin competències i funcions</p> <p>Complexitat marc legal i competencial</p> <p>Feblesa en la governança ètica</p>	Molt alta	<p>Pèrdua de legitimitat</p> <p>Erosió del posicionament institucional</p> <p>Obstaculització acció estratègica</p> <p>Afectació reputacional</p>	Molt alta	Molt alt	<p>Assegurar neutralitat política de la direcció (proposta oberta de candidats per fer una terna i intervenció comissió d'experts)</p> <p>Definició de competències (manca d'ètica o malbaratament)</p> <p>Definició de prerrogatives (Ex. Informes vinculants, potestat sancionadora)</p> <p>Millorar la transparència institucional i el retiment de comptes (control parlamentari i escrutini ciutadà)</p> <p>Codi ètic i CAE mixta</p> <p><b>Modificació Llei 14/2008</b></p>	A I SC E P



## Dimensió relacional

Riscos identificats	Probabilitat	Impacte potencial	Gravetat	Nivell de risc	Mesures de mitigació/ Instruments	Font
<p>Manca d'espais estables per articular la col·laboració amb ciutadania i l'acadèmia.</p> <p>Manca de coordinació amb òrgans de control estatals i autonòmics</p> <p>Manca de coordinació amb el poder judicial i els seus auxiliars</p> <p>Manca de coordinació i cooperació amb els òrgans de control intern</p> <p>Insuficient retiment de comptes</p> <p>Poca supervisió del sector privat</p>	Alta	<p>Dèficits de seguiment i ineficàcia en les actuacions</p> <p>No disposar de suficient ancoratge institucional</p> <p>Pèrdua d'oportunitats de millora, de qualitat i d'incidència</p> <p>Dispersió i incoherència de les polítiques d'integritat.</p>	Alta	Alt	<p>Reforç del diàleg amb actors clau i aliances estratègiques</p> <p>Escolta activa de la ciutadania</p> <p>Millorar el retiment de comptes (memòria anual, comissió parlamentària fixa i seguiment ciutadà)</p> <p>Impuls de xarxes i espais de col·laboració institucional</p> <p>Consell de participació (ciutadà i acadèmic)</p> <p>Presència i participació en xarxes catalanes, estatals i internacionals (Xarxa d'agències anticorrupció, NEIWA, EPAC i altres)</p> <p>Exercici de competències al sector privat</p>	A SC E I

## Dimensió comunicativa

Riscos identificats	Probabilitat	Impacte potencial	Gravetat	Nivell de risc	Mesures de mitigació/ Instruments	Font
<p>Limitacions legals derivades del deure de confidencialitat i reserva</p>	Alta	<p>Erosió de la confiança pública</p> <p>Opinió pública esbiaixada</p>	Alta	Alt	<p>Establiment d'un marc estable de col·laboració amb mitjans</p> <p>Formació dels professionals</p>	A SC MC E I P



Desinformació o informació poc aprofundida o de poca qualitat		Dèficits en la sensibilització i la conscienciació social			Millorar la transparència institucional (Ex. Publicar informes d'investigació)	
Percepció d'opacitat de la pròpia institució					Establir un règim especial d'accés a la informació	
					Espai estable d'interrelació amb mitjans de comunicació	

## Prevençió i cultura de la integritat

Riscos identificats	Probabilitat	Impacte potencial	Gravetat	Nivell de risc	Mesures de mitigació/ Instruments	Font
La prevenció no està institucionalitzada ni pivota sobre la idea de risc	Alta	Infravaloració de la prevenció	Alta	Alt	Impulsar una estratègia Anticorrupció a Catalunya	A S C E I
Descoordinació entre actors institucionals		Considerar que la repressió és una única resposta efectiva			Impulsar els plans d'integritat i incentivar-ne el compliment assignant a l'Oficina l'assessorament i de la supervisió	
Manca d'una agenda anticorrupció a Catalunya		Manca de coherència territorial en l'estat i menor eficàcia de les polítiques d'integritat			Potenciar els mecanismes de formació i sensibilització	
Manca d'avaluació i seguiment de les polítiques d'integritat		Manca de directrius i coordinació de polítiques AC a Catalunya			Reforçar la cooperació entre institucions estatals i autonòmiques	
Manca de seguiment dels resultats de les investigacions		Risc d'inacció o d'aplicació de mesures ineficients			Impulsar iniciatives educatives en tots els nivells	
Resistències a la cultura de la integritat		Alentiment del canvi cultural			Promoció del bon govern vinculant-lo als drets humans	
Escassa presència de l'ètica i la integritat en els						



currículums educatius		Lluita contra la corrupció limitada				
Desconnexió entre la corrupció i els drets humans						

## Protecció de les persones alertadores

Riscos identificats	Probabilitat	Impacte potencial	Gravetat	Nivell de risc	Mesures de mitigació/ Instruments	Font
<p>Protecció poc efectiva de les persones alertadores</p> <p>No implantació de canals interns d'alerta en ens obligats o canals que no compleixen els requisits legals</p> <p>Baixa o escassa confiança en els canals interns</p> <p>Debilitat de la cultura de l'alerta</p> <p>Asimetries en la potestat sancionadora</p> <p>Tensions entre transparència, protecció de dades i protecció d'alertadors</p>	Alta	<p>Desprotecció de les persones alertadores</p> <p>Pèrdua de confiança ciutadana</p> <p>Infraalerta interna i sobreutilització del canal extern</p> <p>Persistència de males pràctiques</p> <p>Debilitament de la cultura d'integritat</p> <p>Inseguretat jurídica; percepció de greuge comparatiu</p> <p>Exposició de la persona alertadora</p>	Alta	Alt	<p>Disposar de més mecanismes de protecció (suspensió cautelar o nul·litat d'ofici)</p> <p>Desenvolupar el suport psicològic i financer</p> <p>Protegir totes les modalitats de denúncia</p> <p>Assegurar una aplicació efectiva i equitativa de la Llei 2/2023</p> <p>Supervisió i control sistemàtic i efectiu dels canals interns</p> <p>Impulsar mecanismes i instruments per a enfortir la cultura de l'alerta</p> <p>Donar impuls als expedients sancionadors en tramitació</p> <p>Donar visibilitat a l'experiència de l'Oficina com a referent i pionera en la protecció de persones alertadores</p> <p>Règim especial d'accés a la informació pública per les persones alertadores</p> <p><b>Modificació de la Llei 2/2023 i aprovació Llei de protecció de persones alertadors a CAT</b></p>	A SC E I



## Investigació i Anàlisi

Riscos identificats	Probabilitat	Impacte potencial	Gravetat	Nivell de risc	Mesures de mitigació/ Instruments	Font
<p>Increment exponencial de denúncies i alertes</p> <p>Baixa o escassa confiança i utilització dels canals interns</p> <p>Manca d'implantació de canals externs sectorials; manca de coordinació i de criteris</p> <p>Dificultat per a front a casos de corrupció amb impacte</p> <p>Manca de coordinació amb àmbit judicial, fiscal, policia i mossos</p>	Alta	<p>Saturació operativa</p> <p>Pèrdua de capacitat de resposta</p> <p>Retrocés en la qualitat de les investigacions</p> <p>Pèrdua reputacional i de confiança</p> <p>Increment de la tolerància i la impunitat</p> <p>Increment de la percepció de corrupció (i/o corrupció efectiva)</p>	Alta	Alt	<p>Sistematitzar i dimensionar adequadament el tràmit d'admissió de denúncies</p> <p>Revisar els criteris de prioritització de les denúncies</p> <p>Desenvolupar eines digitals i basades en IA, per a la denúncia, l'anàlisi i la investigació de casos de corrupció (priorització, per exemple)</p> <p>Ampliar competències d'investigació i enfortir la capacitat executiva</p> <p>Impulsar espais de col·laboració estable amb Judicatura, Fiscalia, Mossos d'Esquadra i altres institucions implicades en la lluita contra la corrupció</p> <p><b>Modificació Llei 14/2008 i Llei 2/2023 (canals externs sectorials). Llei catalana protecció alertadors (funcions de coordinació amb canals externs)</b></p>	A SC E I P



## Capacitat tècnica i operativa de l'Oficina

### Dimensió persones

Riscos identificats	Probabilitat	Impacte potencial	Gravetat	Nivell de risc	Mesures de mitigació/ Instruments	Font
<p>Limitació en la dotació de professionals (quantitativa i qualitativa)</p> <p>Manca de consideració d'aspectes d'integritat en els subsistemes de recursos humans (selecció, promoció,...)</p>	Alta	<p>Reducció de la capacitat operativa</p> <p>Impacte limitat de les actuacions</p> <p>Risc reputacional</p> <p>Conductes poc íntegres del personal</p>	Alta	Alt	<p>Planificació de necessitats de professionals</p> <p>Implementació de polítiques de formació i de desenvolupament professional</p> <p>Assegurar l'estabilitat i la promoció professional</p> <p>Incorporar criteris d'integritat en els processos de recursos humans</p> <p><b>Llei de cossos de l'Oficina</b></p>	A SC E I

### Dimensió estructura

Riscos identificats	Probabilitat	Impacte potencial	Gravetat	Nivell de risc	Mesures de mitigació/ Instruments	Font
<p>Inadequació de l'organigrama a les competències i funcions assignades</p> <p>Manca de definició de nous processos</p>	Mitja	<p>Manca d'eficàcia organitzativa</p> <p>Obstaculització de l'activitat</p> <p>Poca diligència i manca de seguretat jurídica</p>	Alta	Alt	<p>Adequació de l'estructura orgànica</p> <p>Modificació de l'organigrama</p> <p>Actualització de la RLLT</p> <p><b>Revisió NARI</b></p>	I

## Dimensió tecnologia i IA

<b>Riscos identificats</b>	<b>Probabilitat</b>	<b>Impacte potencial</b>	<b>Gravetat</b>	<b>Nivell de risc</b>	<b>Mesures de mitigació/ Instruments</b>	<b>Font</b>
Limitacions en la introducció de la IA  Restriccions normatives en l'ús de dades personals	Mitja	Pèrdua d'eficàcia i eficiència en l'activitat preventiva i d'investigació  Reducció de la capacitat operativa	Alta	Alt	Protocols i formació interna per a l'ús de la IA i gestió documental	I





## V. Conclusions

### V.1 Visió

---

L'Oficina s'ha de consolidar com un actor independent, referent en matèria d'integritat pública i de lluita contra la corrupció, que impulsa una cultura institucional i ciutadana basada en la transparència, l'ètica i la rendició de comptes. I que contribueix a reduir la percepció de corrupció i la corrupció efectiva en el nostre país, tot generant impacte amb la seva actuació, amb l'objectiu últim de millorar la confiança ciutadana en les institucions i la qualitat democràtica del país.

Per això, cal avançar cap a un model organitzatiu adequat, flexible i col·laboratiu, capaç d'adaptar-se als nous riscos i exigències de la societat.

### V.2 Eixos estratègics

---

A partir de l'anàlisi del context intern i extern, de les línies d'actuació que s'han plantejat en les sessions de debat (seminaris i focus grup) i de les opinions dels experts, a partir de la metodologia plural i participativa ja exposada i d'una anàlisi de riscos realitzada amb tota la informació obtinguda, es formulen **cinc eixos estratègics** a partir dels quals poder bastir un full de ruta amb propostes realitzables a curt termini (2—3 anys), amb una visió orientada a resultats tangibles i mesurables.

#### EIX 1. Enfortir el lideratge institucional i el sistema de governança

##### Dimensió institucional

- Assegurar la independència de l'Oficina, la neutralitat política i la imparcialitat i professionalitat del seu personal.
- Dotar-la d'estabilitat i consolidar el posicionament institucional.
- Millorar l'ancoratge normatiu.
- Impulsar la transparència en l'activitat de l'Oficina i el retiment de comptes davant el Parlament i la societat civil catalana.
- Crear una comissió específica al Parlament per fer més àgil i especialitzat el retiment de comptes.



### Dimensió relacional

- Dissenyar i establir espais estables de participació de la societat civil organitzada i de l'acadèmia.
- Garantir l'escolta activa de les persones alertadores i les associacions que les representen.
- Bastir col·laboracions amb la resta d'òrgans de control (extern i intern) i amb el poder judicial i els seus auxiliars
- Formalitzar els acords necessaris amb administracions públiques i entitats públiques, privades i del tercer sector.
- Promoure la presència activa en xarxes estatals i internacionals de bones pràctiques en la lluita contra la corrupció i enfortiment de la integritat.

### Dimensió comunicativa

- Desenvolupar una estratègia de comunicació institucional i incidència pública i de col·laboració amb mitjans de comunicació.
- Desenvolupar un règim de transparència específic que garanteixi l'obertura de la institució, pel que fa a la seva governança, al mateix temps que protegeix el resultat de la seva activitat en relació amb les investigacions i la protecció de la identitat de les persones denunciants.

## **EIX 2. Impulsar la cultura d'integritat a les Administracions públiques catalanes i al conjunt de la societat catalana**

### Dimensió de prevenció

- Institucionalitzar la prevenció a partir de l'anàlisi de riscos per a la integritat.
- Millorar l'avaluació i el seguiment de les polítiques d'integritat.
- Promoure una agenda anticorrupció.
- Generar coneixement i recursos especialitzats per a impulsar i garantir la integritat institucional i la bona administració.
- Desenvolupar eines digitals i basades en IA, per a la identificació i anàlisi de riscos d'integritat.
- Dissenyar espais d'aprenentatge, compartició i col·laboració en matèria de prevenció i lluita contra la corrupció.
- Proposar o recomanar millores normatives sobre disposicions normatives vigents o en tràmit.
- Crear un "*hub*" de bones pràctiques i recursos per a l'ètica pública i el bon govern.



- Educar en la integritat en els diferents nivells educatius i promoure la consciència social contra la corrupció.

### **EIX 3. Millorar la protecció efectiva de les persones alertadores**

- Impulsar i desenvolupar el sistema de protecció de persones alertadores a Catalunya i promoure la cultura de l'alerta.
- Assegurar una protecció efectiva i en temps real.
- Exercir la potestat sancionadora vetllant per evitar asimetries derivades de les inèrcies legals.
- Establir protocols d'actuació coordinats amb altres institucions implicades.
- Establir sistemes efectius de supervisió i control dels canals interns d'alertes i impulsar la seva efectivitat i eficàcia.
- Consolidar el registre de responsables dels canals interns d'alertes dels subjectes obligats i les funcions en matèria de supervisió i control.

### **EIX 4. Enfortir l'actuació en la lluita contra la corrupció**

#### Dimensió d'investigació i anàlisi

- Dotar l'Oficina d'efectivitat i executivitat per a que les decisions i resultats de les investigacions generin impacte.
- Garantir l'eficàcia i la sostenibilitat de les seves actuacions.
- Identificar i promoure canals externs sectorials per comunicar infraccions, d'acord amb la diversitat de l'àmbit material legal.
- Desenvolupar eines digitals i basades en IA, per a la denúncia, l'anàlisi i la investigació de casos de corrupció.
- Elaborar plans d'investigació i exercir les potestats legalment atribuïdes d'investigació, d'inspecció i d'examen.
- Impulsar espais de col·laboració estable amb Judicatura, Fiscalia, Mossos d'Esquadra i altres institucions implicades en la lluita contra la corrupció.
- Canalitzar la cooperació tècnica amb d'altres institucions de control de la Generalitat de Catalunya.

### **EIX 5. Reforçar la capacitat tècnica i operativa de l'Oficina**

- Incorporar expertesa i perfils professionals multidisciplinaris, promoure la formació contínua i el desenvolupament professional.
- Revisar i actualitzar l'estructura organitzativa.



- Dissenyar i implementar eines digitals per a la simplificació i agilització dels procediments establerts.
- Proveir els recursos econòmics i tecnològics suficients per al desenvolupament de les funcions.

### V.3. Propostes instrumentals

---

En el context del debat sobre el futur de l'Oficina, i en coherència amb les mesures de mitigació identificades en l'anàlisi de riscos, es presenten un conjunt de propostes instrumentals orientades a consolidar i impulsar els cinc eixos estratègics definits:

- Actualitzar la **Llei de l'Oficina** per tal de:
  - a. Modificar les finalitats i funcions de l'Oficina, per a l'assignació de les funcions com a autoritat independent en matèria de protecció de les persones alertadores, com a entitat supervisora de sistemes d'integritat i altres legalment previstes.
  - b. Estendre l'àmbit d'actuació al sector privat, pel que fa a supervisió i control dels Sistemes interns d'informació.
  - c. Delimitar àmbits i funcions de l'àmbit d'Investigacions i de l'àmbit de supervisió de canals interns.
  - d. Treballar amb dades per poder investigar d'ofici.
  - e. Reconèixer la potestat sancionadora per garantir el compliment de les obligacions de prevenció de la llei, així com de les conclusions de les investigacions, i per assegurar la col·laboració amb l'Oficina en les tasques d'investigació i protecció de les persones alertadores.
  - f. Adequar el procediment d'investigació al nou marc normatiu de referència i dotar-lo de major executivitat.
  - g. Creació d'un consell assessor de l'Oficina Antifrau de Catalunya que incorpori veus autoritzades de la ciutadania i l'acadèmia.
- Regular un **règim especial de Transparència** (i dret d'accés) que desplaçaria la normativa general en relació amb el dret d'accés per tal de garantir, especialment, l'efectiva confidencialitat de les persones alertadores.
- Aprovar una **Llei catalana de protecció de les persones alertadores**.
- Modificar les **Normes d'Actuació i de Règim interior** (NARI) de l'Oficina per tal de reformular l'estructura organitzativa ateses les noves competències i funcions assignades.



- Regular la **funció pública pròpia** de l'Oficina (amb normativa específica) per crear cossos de funcionaris, garantir la mobilitat de les persones que hi accedeixen i la promoció professional de totes les persones que presten serveis a l'Oficina.
- Implantar efectivament l'equiparació, aprovada per resolució del director de l'Oficina, dels **règims retributius** del personal funcionari i el personal laboral, pel que fa al concepte d'antiguitat.
- Dotar l'Oficina d'un **pressupost** que faciliti el redimensionament necessari per dur a terme les funcions que té assignades; consolidar els increments del capítol I, corresponents a l'ampliació de la plantilla pressupostària; i facilitar l'equiparació del concepte d'antiguitat entre el personal funcionari i laboral.

#### **V.4 Seguim avançant**

---

Tal com s'indicava en la introducció d'aquest document, el procés d'anàlisi i reflexió ha permès fer balanç de la trajectòria de l'Oficina, definir els reptes de futur i establir els eixos estratègics i les propostes d'actuació. Tot aquest treball s'ha dut a terme coincidint amb el quinzè aniversari de la posada en marxa de l'Oficina i amb la finalització del mandat de l'actual direcció.

Aquest document no només vol oferir un exercici de retiment de comptes sobre la trajectòria recent de l'Oficina, sinó també proposar i establir les bases per al seu desenvolupament en els propers anys. L'objectiu és aportar els elements clau per definir una estratègia de futur que permeti consolidar l'Oficina com a institució de referència a Catalunya, a l'Estat i en l'àmbit internacional en matèria de prevenció i lluita contra la corrupció, alhora que se'n reforça el paper com a pilar fonamental en la millora de la qualitat democràtica del país.

Aquest exercici de retiment de comptes i de visió de futur s'ha de presentar al Parlament de Catalunya, en compliment del mandat legal establert, i també a la ciutadania, a través de la societat civil organitzada que representa l'Observatori Ciutadà contra la Corrupció (OC3), durant el darrer trimestre de 2025.





## Annexos

### Documents de relatoria dels seminaris i de les sessions de treball

#### Seminari amb acadèmics | Relatoria

---



##### Participants

Òscar Capdeferro. Professor de dret Administratiu (UB)

Pablo Fernández Vázquez. Professor de Ciència política (Carlos III)

Adán Nieto. Catedràtic de Dret Penal (UCLM)

José Maria Pérez Monguió. Catedràtic de Dret Públic (Universitat de Cadis)

Pilar Sorribas. Economista i investigadora (Institut d'Economia UB)

Aïda Palacios. Filòsofa (Grup Aporia—UB)

##### Presentació

Miguel Ángel Gimeno (director) | Olinda Anía (directora adjunta)

##### Moderació i relatoria

Jordi Tres (cap de Formació)

Lourdes Parramon (cap de Relacions Institucionals)



##### Debat

L'enfocament del debat prové del buidatge de les respostes a un qüestionari previ, facilitades pels participants presencials i pels experts següents: Elena Costas (economista de KSNET), Begoña Román (filòsofa del Grup Aporia—UB) i Manuel Villoria (catedràtic de Ciència Política de la URJC).

El plantejament dels diversos ítems temàtics té en compte, com a punt de partida, les coincidències i discrepàncies que han aflorat en les respostes rebudes. S'hi afegeixen algunes dades o informació de situació, proporcionades *in situ* pel moderador, per ajudar a centrar la discussió presencial.

S'estructura en quatre blocs (disseny institucional; prevenció i protecció de persones alertadores; investigacions; aspectes transversals) i s'identifiquen, en cadascun dels blocs, diverses qüestions a debatre.



## ● Bloc I. Disseny institucional

### **Primera qüestió: com perfeccionar la selecció i nomenament del director/a per garantir la màxima independència?**

El punt de partida és que cal repensar el disseny institucional i, en particular, els elements que garanteixen la independència; tant pel que fa a la proposta de candidats com pel que fa als mecanismes d'elecció.

S'acompanya, com a dada contextual, informació sobre la situació d'afebliment que travessen les institucions homòlogues de l'OAC a l'Estat espanyol: la liquidació de l'Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció de les Illes Balears (OAIB), la incertesa a l'Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (OAAF), el convuls relleu a l'Agència Valenciana Antifrau (AVAF), l'aprovisionament escàs de l'Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de Navarra (OANA). Es posa sobre la taula l'experiència de l'Oficina valenciana d'admetre les propostes procedents d'entitats de la societat civil. La referència es considera útil en la mesura que permet considerar escenaris diversos i ponderar els riscos existents (instrumentalització o interferència política, bloqueig per manca de consens...).

Hi ha consens entre els participants sobre la conveniència d'ampliar el ventall de nominacions (més enllà de la proposta del president de la Generalitat, com preveu la legislació catalana actual) per evitar que només es postulïn els candidats afins.

Es plantegen diverses opcions, com ara propostes formulades pels grups parlamentaris o per la societat civil, així com la possibilitat d'autonominacions en règim de postulació lliure. S'adverteix sobre la dificultat i el risc que la participació ciutadana es converteixi en una mobilització de perfils afins.

També hi ha coincidència en la necessitat d'establir, amb la intervenció d'una Comissió d'experts (de l'acadèmia o de la pròpia administració, amb un acurat sistema de selecció) unes condicions prèvies d'idoneïtat, llistades en la Llei, que incloguin criteris taxats, ben acotats i parametritzats: en relació amb la formació requerida, l'especialització, el compromís expressat, l'experiència contrastada en la lluita contra la corrupció, l'honorabilitat, etc. Podria correspondre a aquest grup d'experts proposar una terna de candidats (entre els que han superat aquestes condicions tècniques) i sotmetre-la a la validació política, en seu parlamentària.

Pel que fa a l'elecció, afluïren en la sessió algunes exigències compartides, en la línia de professionalitzar la direcció de l'Oficina (currículums transparents, *hearings* més exhaustius que incloguin la verificació d'eventuals conflictes d'interès, presentació i defensa d'un projecte...). Les diverses solucions oscil·len entre una mena de concurs públic entre els aspirants (que reuneixen els requisits prèviament establerts) i una elecció parlamentària amb majoria reforçada. El denominador comú és la necessitat d'evitar la percepció de politització en el



nomenament. Alguns dels assistents fan èmfasi en la necessitat d'un contrapoder dels professionals enfront candidats "polítics".

Els participants sostenen que l'atzar podria ser una bona fórmula per evitar el bloqueig per al cas que no s'arribi a una tria consensuada. Es considera un opció poc explorada, però menys arriscada que la reducció del quòrum (que deixa la tria en mans del poder de torn); sempre que es faci un bon cribatge dels possibles candidats.

### **Segona qüestió: cal que l'Oficina compti amb un Consell de participació i quin rol hauria de tenir?**

Es considera una bona font de *soft power*, un ancoratge útil. Però alhora pot representar una via d'influència indeguda. En aquest sentit, es considera adequat afavorir la participació de la societat civil, sempre que se li atorgui un paper assessor o consultiu més que de legitimació, control o avaluació. L'avaluació s'hauria de confiar als experts.

Caldria tenir present, en cas que s'opti per introduir aquesta figura, que hi ha alguns aspectes rellevants per a la seva configuració que s'han de definir prèviament: quines són les seves funcions, el perfil dels seus membres, com es gestionen els riscos de conflictes d'interès, quina dedicació han de tenir o quins incentius reben per formar-ne part, entre d'altres.

### **Tercera qüestió: S'hauria d'estendre l'àmbit subjectiu a altres actors, com ara partits polítics o al sector privat?**

Com a plantejament abstracte es considera adequada la incursió en el sector privat. Es posen alguns exemples vigents de supervisió sobre els operadors privats: és el cas dels canals interns de denúncia (que són supervisats per la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AIPI)) o de les obligacions derivades de la llei de transparència. També hi ha constància d'experiències foranes, cas de Nova Zelanda i d'altres referents internacionals d'agències àmpliament dotades.

No obstant, quan els recursos són limitats, es considera raonable prioritzar el sector públic.

### **Quarta qüestió: Com retenir el talent del personal al servei de l'Oficina?**

Els participants mostren dubtes sobre la conveniència de comptar amb una funció pública pròpia per la complexitat que s'hi associa. Consideren preferible reclutar el personal en les AAPP existents, amb diferents estratègies: serveis especials, retribucions directives, enquestes de clima laboral, pla de carrera professional...

Per part del moderador es fa notar el criteri favorable per part de l'Oficina i es traslladen els motius que sustenten aquesta posició, vinculats a l'estabilitat professional.



## ● Bloc II. Prevenció

### **Primera qüestió: és convenient apostar per l'obligatorietat en matèria de formació, plans d'integritat o presència de referents d'integritat en les organitzacions públiques? Com s'hauria d'articular?**

En l'inici del debat es fa palesa la divisió de parers sobre aquesta qüestió. Hi ha una línia de pensament que considera la integritat una virtut, més enllà del compliment de la norma, i considera que la obligatorietat pot ser contraproductiu. Es posa d'exemple els PMA (amb anàlisis de riscos metodològicament defectuosos i poc potencial preventiu) i es comparteixen experiències d'assessorament a institucions públiques. L'altra línia, per contra, considera que calen eines robustes perquè la voluntarietat no funciona.

La discussió entre els participants permet afegir matisos als posicionaments inicials, molt allunyats, i afavoreix visions intermèdies. En matèria de formació s'aposta per propostes diferenciades (per a col·lectius específics, més exposats, i en relació amb les principals àrees de risc).

Alguns suggeriments, en relació amb els plans d'integritat, passen per incentivar el compliment (foment, subvencions, premis...) com a alternativa a fer-los obligatoris. També es fan consideracions específiques sobre el perfil de les persones que s'han d'encarregar de la integritat, en la línia de professionalitzar-lo i incorporar l'aprenentatge provinent de la figura del *compliance officer*, adaptada a l'àmbit públic.

Es posa en valor, amb caràcter general, el paper de l'Oficina en matèria d'assessorament i formació, i eventualment també en la supervisió. En cas que s'establís l'obligatorietat, s'insisteix en la necessitat d'establir terminis raonables per evitar que el compliment es limiti a actuacions purament formals.

### **Segona qüestió: cal ampliar les competències i les potestats de l'Oficina?**

Els participants expressen la seva adhesió a que l'Oficina compti amb potestats suficients, especialment la sancionadora. Es mostren favorables, no obstant, a una ampliació moderada de competències (gestió del registre en relació amb l'activitat de *lobby* etc.) lligada a l'assignació de mitjans i recursos suficients.

Per part de l'Oficina, es fa èmfasi en la conveniència de vincular l'ampliació competencial a la necessitat peremptòria de dotar de més executivitat les indicacions i recomanacions que fa l'Oficina, especialment quan es tracta de protegir els drets de les persones.

### **Tercera qüestió: com es pot fer més eficaç la protecció de les persones alertadores? En particular, seria raonable atorgar a l'OAC la capacitat de suspendre provisionalment els actes de possibles represàlies? Es poden explorar vies addicionals, com ara procediments de mediació entre l'alertador i l'ens afectat?**



Per part de l'Oficina es trasllada quina és la situació a què ens enfrontem en la pràctica, tant pel que fa al registre de Sistemes Interns d'Informació (amb un compliment escàs del deure d'implantació) com a la protecció de les persones alertadores (complexa gestió de les expectatives). En relació amb l'activitat de supervisió algun participant s'inclina per una "supervisió col·laborativa" que incrementi la confiança en els canals interns, i rebaixi, de retruc, la pressió sobre el canal extern.

Pel que fa a l'articulació efectiva de les mesures de protecció, es comparteixen algunes iniciatives poc conegudes, endegades per l'OAC: la interposició d'un recurs contenciós; l'elaboració d'informes *ad hoc* que es fan valdre en seu judicial; o les gestions per obtenir el reconeixement del dret a la justícia gratuïta a persones sol·licitants, en cas de denegació.

Es posen en comú alguns aspectes crucials, d'alta incidència en la pràctica. Destaquem: la necessitat de reduir el temps per reconèixer la condició de persona alertadora; la claredat en informar sobre els drets de qui denuncia; la necessitat d'enfortir els canals interns per evitar el col·lapse del canal extern i assegurar la coherència del sistema legal d'alertes; i l'encapsulament de les funcions de protecció per evitar que desvirtuï el disseny funcional de la institució. En relació amb si cal o no reconsiderar la condició de la persona alertadora com a interessada en determinats procediments, el quòrum entre els presents és que no és procedent.

S'obren debats, més conceptuals, sobre algunes incerteses que la Llei no resol. És el cas de la possibilitat de protegir els denunciants que acudeixen a la justícia directament, sense passar pels canals de la Llei 2/2023. S'esmenten possibles solucions per reconduir algunes d'aquestes situacions, que passen per reproduir la denúncia davant la pròpia Oficina o per estrènyer la col·laboració entre l'Oficina i la justícia (prèvia la comunicació d'admissió de la denúncia). Comptar amb normativa pròpia es considera, així mateix, una bona eina per a superar algunes de les limitacions de la norma estatal.

#### **Quarta qüestió: en quines condicions es poden atorgar les mesures de suport? Com s'haurien de vehicular?**

Per part de l'Oficina s'informa de les gestions amb el Col·legi de Psicologia per canalitzar la prestació del suport psicològic i proporcionar una atenció de qualitat. La fórmula del conveni s'albira com la més indicada per establir un procediment àgil de cribatge i derivació; però també per donar resposta a la necessitat de disposar i d'acreditar una formació professional específica.

Algun dels participants posa en dubte que les AIA de les CCAA tinguin la obligació d'aplicar mesures de suport. La seva lectura és que la Llei només ho assigna a l'AIA estatal. Per part de l'Oficina es pren nota del comentari, per tal de revisar la interpretació de l'article 41 de la Llei 2/2023.



## ● Bloc III. Investigacions

### **Primera qüestió: fins on ha d'arribar el poder coactiu i la capacitat de d'ingerència?**

En el col·loqui entre els experts s'identifiquen dues visions oposades: els partidaris de dotar l'Oficina de capacitat sancionadora, de manera transversal, i els partidaris d'allunyar-se d'aquest model coactiu per afavorir la cooperació interinstitucional. En el debat sobre aquests dos models, coactiu *versus* col·laboratiu, sorgeixen fórmules alternatives. Al costat de la sanció pura i dura, s'apunten solucions admonitòries, a partir de la identificació dels infractors, o de caràcter reputacional.

### **Segona qüestió: com gestionar l'increment exponencial de les denúncies?**

Per part de l'Oficina es comparteix el neguit davant l'eclosió de denúncies que, si més no, en bona part, va associada a la Llei 2/2023 i a la funció de l'OAC com a canal extern. La preocupació interna no és tant per un eventual col·lapse o acumulació d'expedients, conjuntural, sinó pel risc d'esdevenir una mera gestoria de traspàs "de paper" cap a altres institucions (efecte *croupier*). També es posa el focus en l'augment de la litigiositat, relacionada amb l'increment de les sol·licituds d'accés a la informació pública (SAIP), i altres procediments relacionats amb la protecció dels alertadors.

### **Tercera qüestió: com es pot millorar la informació disponible per nodrir les investigacions?**

Per augmentar l'eficàcia de les investigacions hi ha acord entre els presents sobre la necessitat d'accedir a fonts de dades per nodrir les investigacions. Es considera que els acords/convenis amb la Seguridad Social, l'AEAT i l'ATC serien el camí adequat per vehicular-ho.

## ● Bloc IV. Aspectes transversals

### **Primera qüestió: com pot la tecnologia ajudar en la detecció de la corrupció?**

Una de les propostes amb bona acollida entre els participants és la d'utilitzar les noves tecnologies, de *machine learning* i IA, per analitzar el tipus de denúncies i poder-les prioritzar.

### **Segona qüestió: és recomanable establir un règim especial de transparència per a l'Oficina Antifrau?**

Hi ha coincidència en l'oportunitat de reconèixer un règim especial d'accés a la informació que blindi la persona alertadora i contribueixi a preservar millor la seva identitat.





### Participants

Maria Dantas (CONFAVC)  
Fernando Fuster-Fabra (Sitges Voluntaris Socials)  
Simona Levi (Xnet)  
Feliu Madaula (Observatori Ciutadà Contra la Corrupció | O3C)  
Albert Martín (Comissió de seguiment de la Cimera Contra la Corrupció | ACP)  
Teresa Ortiz (IAC—CATAC)  
Montse Peral (COLPIS)  
Ana Revuelta (UNCAC Coalition)

### Presentació

Olinda Anía (directora adjunta)

### Moderació i relatoria

Jordi Tres (cap de Formació)  
Lourdes Parramon (cap de Relacions Institucionals)



### Debat

L'enfocament del debat prové del buidatge de les respostes a un qüestionari previ, facilitades pels participants presencials i per la contribució de Fernando Jiménez (membre del Consell de participació de l'AVAF) via la resposta al qüestionari previ.

El plantejament dels diversos ítems temàtics té en compte, com a punt de partida, les coincidències i discrepàncies que han aflorat en les respostes rebudes. S'hi afegeixen algunes dades o informació de context, proporcionades *in situ* pels moderadors, per ajudar a centrar la discussió presencial.

S'estructura en 4 blocs (disseny institucional; prevenció i protecció de persones alertadores; investigacions; aspectes transversals) i s'identifiquen, en cadascun dels blocs, diverses qüestions a debatre.

#### ● **Bloc I. Disseny institucional**

#### **Primera qüestió: com perfeccionar la selecció i nomenament del director/a per garantir la màxima independència?**

El punt de partida és comú al del seminari amb acadèmics/ques: cal repensar el disseny institucional i, en particular, els elements que garanteixen la independència; tant pel que fa a la proposta de candidats com pel que fa als mecanismes d'elecció.



S'introdueix, com a model comparat a tenir present, el sistema portuguès de la CRESA, en què una comissió formada per empreses cercatalents i experts universitaris filtra els candidats després d'una campanya pública de captació. Aquesta comissió redueix a tres els candidats entre els quals el Parlament fa la tria. En resum: es proposa que la comissió plantegi una terna al Parlament per tal que els polítics no tinguin les mans lliures. Cal incorporar la societat civil en la presa de decisions.

L'Observatori Ciutadà es pronuncia a favor d'un concurs públic obert a tots els candidats que compleixen els requisits publicitats en mitjans de comunicació i plataformes especialitzades. La comissió de selecció independent hauria d'estar formada per experts de reconegut prestigi en matèria de transparència i lluita contra la corrupció, sense vincles preexistents que puguin comprometre la seva objectivitat. Els criteris de selecció han de ser públics, transparents i mesurables per evitar la discrecionalitat, amb participació de la societat civil i de persones alertadores en la definició dels criteris. També cal introduir mecanismes per a la igualtat de tracte.

En el debat s'introdueix la discussió sobre el perfil més indicat i es fa èmfasi en la necessitat de superar la inèrcia de restringir el ventall als juristes i, encara més a jutges o fiscals, ja que els experts en gestió pública també es considera que tenen un perfil idoni. També s'introdueix un element sovint desatès, com és la implicació en la lluita contra la corrupció, el lideratge transformador que s'assigna al director/a i el vincle amb els DDHH. Entre les habilitats que hauria de tenir s'esmenten les directives i altres més personals, com la intel·ligència emocional.

Pel que fa al mandat, tothom està d'acord en mantenir un mandat únic no renovable.

### **Segona qüestió: cal que l'Oficina compti amb un Consell de participació i quin rol hauria de tenir?**

Hi ha diversitat de criteris sobre aquesta qüestió. Algun dels participants considera que els consells assessors són una pèrdua de temps i alerta sobre el risc d'instrumentalització. Hi ha cert consens en reconduir el seu paper a una funció fiscalitzadora i assessora.

Pel que fa a la composició del Consell, es posa l'accent en la necessitat que sigui plural i que els criteris de l'elecció dels representants siguin transparents, en cas que s'opti per mantenir-lo. Hi ha consens sobre el fet que la societat civil ha de poder escollir els seus representants, tal com es fa al *Foro de Gobierno Abierto*, citat com a bona pràctica. També s'esmenta l'exemple d'Itàlia, en què l'adhesió de la societat civil ha suposat un enfortiment de la institució en moments complicats.

En resum, es considera que la proposta de composició del Consell hauria de sorgir de la pròpia societat civil. Es proposa que l'Oficina reservi fons per



finançar aquest treball. A més, se suggereix no emprar el nom de "Consell participatiu" i optar, en canvi, per "Consell ciutadà" o simplement "Consell".

### **Tercera qüestió: S'hauria d'estendre l'àmbit subjectiu a altres actors, com ara partits polítics o al sector privat?**

L'extensió al sector privat es valora com inabastable ("un peix massa gros"). El potencial de fiscalització hauria de concentrar-se i projectar-se sobre les entitats del sector públic per compensar la fugida de control en aquest àmbit.

### **Quarta qüestió: Com retenir el talent del personal al servei de l'Oficina?**

Els participants posen sobre la taula un seguit d'aspectes a tenir present per enfortir la cultura organitzacional: els criteris en la incorporació (per tal d'assegurar, a més dels coneixements tècnics inherents, els valors cívics necessaris); l'orgull de pertinença (lligat al reconeixement intern i extern); el clima laboral (basat en el respecte, la confiança i la comunicació oberta); la flexibilitat (conciliació, descentralització); els criteris en els plans de carrera (amb oportunitat de creixement i especialització); la formació contínua; les rotacions de tasques; el sistema d'avaluació de l'acompliment (just i transparent, amb reconeixements públics i incentius no monetaris); els incentius retributius; la col·laboració amb universitats i centres de recerca; els programes de mentoria...

Per part dels moderadors es fa notar el criteri favorable a una funció pública pròpia per part de l'Oficina i es traslladen els motius que sustenten aquesta posició, vinculats a l'estabilitat professional i la garantia d'expertesa.

## **● Bloc II. Prevenció**

### **Primera qüestió: és convenient apostar per l'obligatorietat en matèria de formació, plans d'integritat o presència de referents d'integritat en les organitzacions públiques? Com s'hauria d'articular?**

En l'inici del debat es posen sobre la taula un seguit d'arguments en favor de l'obligatorietat: garantia de compliment, establiment dels estàndards mínims, foment de la cultura de la integritat, alineació amb els corrents internacionals, etc. En la dialèctica "del pal i la pastanaga" la majoria s'inclina per l'obligatorietat, el debat sorgeix més aviat en com articular-la. Es parla d'una legislació específica que estableixi els mínims exigibles. També es contempla la necessitat d'integrar aquestes obligacions en la normativa ja existent (contractació pública, lleis de règim jurídic del sector públic). També s'introdueix la necessitat d'assistència tècnica a les organitzacions públiques. En resum: sí a formació obligatòria, debatuts els inconvenients que han aflorat. Es fa referència concreta als acords de la II Cimera contra la corrupció, relacionades amb la formació en integritat en tots els nivells: nivell educació, funcionaris i polítics.



Els referents d'integritat es consideren una figura necessària per garantir el compliment, tot i que no es parla de promoure un perfil amb certa homogeneïtat a les organitzacions públiques. També apareix en el debat la necessitat d'autoavaluació, però amb un seguiment per part de l'autoritat. No es descarten les sancions en cas d'incompliment, però s'haurien d'acompanyar d'incentius per a les organitzacions complidores.

**Segona qüestió: com es pot fer més eficaç la protecció de les persones alertadores? En particular, seria raonable atorgar a l'OAC la capacitat de suspendre provisionalment els actes de possibles represàlies? Es poden explorar vies addicionals, com ara procediments de mediació entre l'alertador i l'ens afectat?**

Per part de l'Oficina es trasllada quina és la situació a què ens enfrontem en la pràctica, en relació amb la protecció de persones (complexa gestió de les expectatives). S'informa de les gestions per garantir l'assistència psicològica (via conveni amb el Col·legi de psicòlegs) i de les dificultats que planteja el suport financer. També es fa un repàs de l'estat de tramitació de la Llei d'alertadors i les gestions de l'OAC per impulsar-la.

Es traslladen a l'Oficina algunes queixes rebudes de persones ateses, relacionades amb la informació facilitada. Es proposa, en aquest sentit, publicar al web una guia ràpida sobre els drets i deures dels informants, les garanties que l'OAC pot proporcionar i les mesures de suport que posa a disposició de les persones protegides. També es demana a l'Oficina una major contundència en els requeriments i una major concreció dels terminis per donar-hi resposta.

D'altra banda, se suggereix ampliar la comunicació del resultat dels expedients per fer una millor difusió dels casos d'èxit, que sovint són poc coneguts.

En resum: cal una normativa catalana de persones alertadores; és important començar a sancionar per resultar creïbles; cal implementar la llei exercitant totes les funcions assignades, incloses les sancions; cal ser més proactius en protecció.; cal informar la ciutadania del que fem i fins on podem arribar; es marca com a prioritat disposar d'una guia que delimiti les expectatives sobre la protecció.

### ● **Bloc III. Investigacions**

**Qüestió central: com gestionar l'increment exponencial de les denúncies?**

Per part de l'Oficina es comparteix el neguit davant l'eclosió de denúncies que, si més no, en bona part, va associada a la Llei 2/2023 i a la funció de l'OAC com a canal extern. Entre les solucions apuntades hi ha la priorització de les denúncies (amb l'auxili d'eines d'IA, per exemple) i l'increment de recursos, que comptaria amb el suport de la societat civil.



## ● Bloc IV. Aspectes transversals

**Primera qüestió: és recomanable establir un règim especial de transparència per a l'Oficina Antifrau?**

Hi ha coincidència en l'oportunitat de reconèixer un règim especial d'accés a la informació que blindi la persona alertadora i contribueixi a preservar millor la seva identitat.





### Plantejament

El focus group amb periodistes es duu a terme des de la consciència del paper rellevant que tenen els mitjans de comunicació en la construcció de l'opinió pública sobre la integritat institucional, així com en la configuració de la imatge que es projecta des de la pròpia institució. D'altra banda, els professionals del periodisme poden tenir un paper rellevant en la denúncia de la corrupció, en la protecció de les fonts i en l'arquitectura d'un sistema de revelació pública que garanteixi l'exercici lliure de la llibertat d'expressió i el dret a la informació. També és interessant analitzar l'autopercepció dels professionals al voltant de les xifres que revela el Baròmetre 2024 *La Corrupció a Catalunya: Percepcions i actituds ciutadanes* sobre la percepció ciutadana en relació amb l'objectivitat de la informació que proporcionen. En darrer terme, es vol aprofundir sobre la manera en què Antifrau pot contribuir a la millora de la tasca periodística.

La sessió es configura com un espai de confiança per a l'expressió lliure dels participants, que abasti la màxima diversitat possible i combini la presència de mitjans de titularitat pública i privada per respondre a la pluralitat existent a Catalunya.

El grup de discussió és un mètode per demanar informació dels participants, però també per fomentar el debat entre ells i fer emergir pràctiques periodístiques que passen desapercibudes als ulls dels mateixos participants i que poden donar resposta a les preguntes plantejades.

En aquest sentit, es fa servir el mètode de l'observació participant, ja que tant el moderador com la resta de persones assistents al focus group estan implicades en el desenvolupament de la integritat institucional i en la difusió de la mateixa en els mitjans de comunicació i, especialment, de la tasca de l'Oficina Antifrau de Catalunya.

Aquest focus group ja parteix de la convicció que els mitjans de comunicació a Catalunya són un actor imprescindible per crear una cultura de la integritat.



### Relació de participants

ACN—Pol Solà.  
EFE—Rosi Garcia.  
ARA—Núria Orriols.  
El Periódico—Jesús Albalat.  
Rac1—Benet Iñigo.  
Catalunya Ràdio—Maria Núria Revetlle  
TV3—Fàtima Llambrich.  
El Crític—Roger Palà  
El Nacional—Mayte Piulachs



## Debat

La sessió s'estructura en quatre blocs: la percepció i autopercepció dels mitjans de comunicació; la transparència; l'Oficina Antifrau i mitjans de comunicació; la denúncia.

La durada aproximada és de dues hores.

### ● **Bloc I. Percepció i autopercepció dels mitjans de comunicació**

Es parteix de les xifres del Baròmetre 2024 de l'Oficina Antifrau sobre *La corrupció a Catalunya: percepcions i actituds de la ciutadania*:

- Un 68% dels enquestats considera que la informació sobre els casos de corrupció és poc o gens objectiva. El percentatge no s'allunya gaire del de 2022 però queda per sota del 80% que així ho considerava el 2020.
- Un 60% considera que la corrupció està molt estesa als mitjans de comunicació, percentatge similar a les entitats financeres i als ajuntaments.
- Un 74,5% considera que les relacions entre polítics i grups d'interès són poc o gens transparents.
- D'altra banda, són la institució en què menys confia la ciutadania per denunciar un cas de corrupció (4,72%).

Entre els factors que intervenen en aquestes dades negatives, apareix en el debat la pròpia lògica informativa en un context en què la bondat no és notícia i fins i tot els algoritmes afavoreixen la propagació de les males notícies.

L'exigència d'immediatesa, afavorida pel món digital, impregna i compromet la qualitat de la informació. Els mitjans, d'altra banda, són percebuts (si més no els oficials o tradicionals) com una part del sistema i pateixen la mateixa desconfiança i manca de credibilitat. La creixent polarització també actua en detriment de la informació objectiva i consistent. S'hi afegeix la manca de transparència en la tria i creació de les notícies.

El conjunt d'aquests factors genera un context propici per a la desinformació i per a la proliferació de teories de la conspiració. Per contra, i paradoxalment, determinades formes de corrupció no aflorarien sense la tasca dels mitjans que, des d'aquest punt de vista, esdevenen una eina imprescindible.

### ● **Bloc II. Transparència**

Es pren, com a punt de partida, d'una banda, el reconeixement constitucional de l'accés a la informació reforçat, que no il·limitat dels periodistes, d'acord amb l'art. 20.1 de la Constitució espanyola.



D'altra banda, les dades del Baròmetre d'Antifrau:

- Quasi un 70% dels enquestats considera que les administracions públiques catalanes són poc o gens transparents.
- El principal escull per fer ús del dret l'accés és que és molt complicat.
- Quan es denega un accés un 44,7% els ciutadans considera que és perquè l'Administració té coses a amagar.

S'observa, de manera compartida, que els gabinets de comunicació de moltes entitats públiques funcionen com a gabinets de propaganda, no pas al servei de la transparència i el retiment de comptes.

Consideren que els portals de transparència són difícilment comprensibles, entre altres coses perquè l'administració no acaba de creure en les bondats de la transparència. Hi ha una cultura refractària a la transparència, difícil de revertir. Fins i tot creuen que va a pitjor. La protecció de dades acaba sent la gran defensa per a no lliurar informació.

La informació relacionada amb els poders econòmics és molt complicada d'obtenir. Les entitats que no estan sotmeses al control de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) són opaques perquè no hi ha control quan es denega la informació. En general, els convocats mostren confiança en la GAIP, consideren que ajuden a exercir el dret d'accés i que sol ser receptiva a la visió periodística.

Pel que fa a Antifrau, les experiències no són dolentes, tot i que les limitacions legals poden fer opaca la institució i creuen que es podria fer pública més informació. En qualsevol cas, es fan càrrec de les restriccions que tenen a veure amb la confidencialitat de les persones alertadores que l'Oficina, com a autoritat de protecció, ha de preservar.

### ● **Bloc III. Antifrau i mitjans de comunicació**

Es pren, com a punt de partida, l'índex de confiança ciutadana del darrer baròmetre de percepció. L'OAC és la institució millor valorada amb un 5,74, per bé que el coneixement és al voltant del 42%.

Enllaçant amb el punt anterior, hi ha una creença compartida en què l'exercici de més transparència ajudaria als mitjans a donar una visió més clara de què fa l'Oficina i la seva utilitat social. Quant a casos concrets, es posa com a referència la pràctica de la Fiscalia europea, que dona notícia sobre casos acabats i sobre la derivació judicial.

Valoren molt la funció de prevenció de l'Oficina i la tasca d'alertar davant d'irregularitats. Malgrat els moments difícils continua sent respectada i, malgrat episodis puntuals, li reconeixen una bona reputació perquè no està polititzada.



Els periodistes plantegen la necessitat de rebre formació tècnica per poder “investigar” millor els fraus, des d’un punt de vista periodístic. Aquesta formació hauria d’incloure un coneixement més profund del marc legal vigent i de les novetats normatives que s’hi van incorporant. També voldrien disposar d’una interlocució tècnica directa amb algú de l’Oficina per esclarir aspectes dubtosos de casos concrets. A més, demanen més informació sobre el resultat de les investigacions d’Antifrau.

#### ● **Bloc IV. Denúncia**

El punt de partida és la diversa afectació dels periodistes, en matèria de denúncia: com a protectors de les seves fonts; com a facilitadors de les persones alertadores; i com a figures que reben pressió o persecució de manera directa per obstaculitzar la tasca informativa o aconseguir un efecte d’autocensura.

Malgrat que la Directiva europea 1937/2019 inclou la revelació pública com una fórmula que mereix una tutela específica, els professionals del periodisme no hi estan contemplats de manera directa com a subjectes protegits, malgrat que pateixen efectes adversos per fer la seva feina.

El Baròmetre de l’OAC recull, en aquest àmbit, les dades següents:

- La denúncia és la via preferent per fer aflorar els casos de corrupció, però quasi un 12% es mostra favorable a fer-ne difusió pública.
- La por a represàlies per denunciar ha disminuït, però més d’un 30% ho argumenta com a fre. S’esmenta, com a cas concret, el de 4 periodistes imputats en el cas del fiscal general per revelació de secrets.

En el debat s’aprecia una visió generalitzada sobre la deriva perillosa que posa en risc la llibertat de premsa.

Creuen que, en molts casos, fer públic un cas pot constituir una protecció afegida. Si l’alertador ho autoritza, cal fer-ne difusió tot i que la publicitat pot ser una protecció, però també pot ser un instrument de manipulació.

Es comparteix la manca d’interès dels propis mitjans en el control dels anomenats plets abusius contra la participació pública (SLAPP, per les seves sigles en anglès). L’oferiment de programar sessions de reflexió i debat sobre el tema, per posar sobre la taula la necessitat d’una transposició diligent de la corresponent Directiva, comptant amb els organismes concernits (Col·legi, Sindicat, CAC...) rep una bona acollida. Els més interessats haurien de ser els equips jurídics o els directius dels mitjans de comunicació. Es puntualitza que el tema de la judicialització és un tema de recursos.



Es demana a Antifrau que es pronunciï, en relació amb la transposició, per protegir els periodistes en matèria de SLAPPs. També es demana una "guia" d'Antifrau per entomar millor les conductes irregulars, com ara que un polític truqui a un mitjà dient que no li agrada una notícia.



# Aportacions dels experts

## Francesc Cardona

---

Aquests apunts es formulen a petició de la Directora Adjunta de la Oficina Antifrau de Catalunya (OAC) i es centren en el paper estratègic que la Oficina pot dur a terme en la prevenció de la corrupció i algunes de les eines amb les que deuria dotar-se.

1. Creació i execució d'una agenda permanent anticorrupció a Catalunya, especialment en la vessant de prevenció: una exigència de bon govern.

Una agenda contra la corrupció és una agenda política orientada a reduir-la i a promoure la integritat en la governança pública. Aquesta ha de ser una agenda permanent perquè quant cessa la vigilància activa, la corrupció sempre torna. La instal·lació d'objectius anticorrupció en els programes polítics dels governs pot ser una tasca fonamental per a l'OAC. No es poden dissenyar polítiques anticorrupció efectives sense una avaluació minuciosa del problema: la corrupció és un símptoma de la ineficàcia de les institucions, de la existència de llacunes en el sistema de governança i gestió pública o de fallides sistèmiques (deliberades o no). La recerca per a un diagnòstic adequat és necessària per tal d'identificar i comprendre en quina mesura la corrupció està escampada o concentrada en el sistema de governança, les formes específiques que adopta i la vulnerabilitat a la corrupció dels sistemes i els processos de funcionament institucionals. L'article 5 de la UNCAC estableix: *Cada estat signatari deurà, de conformitat amb els principis fonamentals del seu ordenament jurídic, desenvolupar i aplicar polítiques anticorrupció eficaces i coordinades que promoguin la participació de la societat i reflecteixen els principis del estat de dret, de la bona gestió dels afers públics i de la propietat pública, de la integritat, transparència i retiment de comptes.*

2. Desenvolupar eines d'anàlisi de riscos de corrupció i suportar les institucions públiques per usar-les

La integritat institucional és el que fa que els ciutadans i altres institucions atorguen confiança a una institució o organització, a un sistema de governança o a una nació en el seu conjunt. Cal introduir mecanismes de gestió de la integritat institucional i desplegar plans d'integritat en totes les administracions públiques dins l'àmbit competencial de l'OAC.

S'hauria d'adaptar l'estratègia anticorrupció en funció de la naturalesa de la institució o entitat a la qual l'OAC s'adreça (Generalitat, entitats locals petites, entitats locals supramunicipals, ens dependents o vinculats etc.), partint de la idea bàsica que una mateixa talla no és bona per a tothom.



### 3. Construcció de coalicions anticorrupció i pel bon govern i la bona administració

L'OAC és idònia per elaborar marcs significants per a la lluita contra la corrupció. Aquests marcs conceptuals s'haurien de lligar amb els drets humans i amb l'ideal de bona administració i bon govern. Els aspectes econòmics de la corrupció estan bastant estudiats i cal usar-los. Tanmateix, els vincles de la lluita anticorrupció amb el respecte i la promoció dels drets humans i amb la promoció de la idea de bon govern estan menys desenvolupats en la conceptualització i institucionalització de polítiques anticorrupció. L'OAC podria, doncs, posicionar-se estratègicament com una institució que protegeix els drets humans, en especial, facilitant als funcionaris i empleats públics l'exercici dels seus deures en coherència amb els seus principis ètics personals, la qual cosa respectaria la seva dignitat humana, dins dels estàndards socio-ètics culturalment acceptats. El paper de l'OAC, en aquest aspecte, podria ser el de promoure i protegir el dret dels servidors públics a negar-se a complir ordres i instruccions il·legals o èticament qüestionables sense por a les represàlies. La responsabilitat recent de protecció dels alertadors atorgada a l'OAC pot ser un bon ancoratge.

### 4. Promoure millores de la legislació i la gestió pública

Derivat de la tasca de foment del bon govern es poden generar nombroses iniciatives de reforma legislativa i de gestió pública. A tall d'exemple: l'adequació normativa per tal d'abastir els gestors públics amb les eines per tractar els conflictes d'interès que sorgeixen en les seves organitzacions; vigilar la bona qualitat de la legislació a la llum del moviment de la *good regulation* i la coherència de les polítiques públiques amb la lluita contra la corrupció; animar els observatoris ciutadans sobre el comportament administratiu; investigar la dita "corrupció legal" (executada principalment a través de privatitzacions, subvencions, reparcel·lacions urbanístiques, etc. amb poc o nul·l·ligam amb l'interès general) i proposar-ne remeis; fomentar la responsabilitat dels decisors públics per tal que assumeixin les decisions preses en l'exercici del seu càrrec; proposar tota mena d'intervencions i de reformes encaminades a generar confiança ciutadana en les institucions públiques.

### 5. Preparar i desenvolupar el personal de l'OAC: una funció pública pròpia

Els perfils professionals s'haurien d'adequar a noves responsabilitats. La plantilla actual sembla assortida de bons professionals que han demostrat el seu valor en moments molt difícils del passat. Tanmateix, caldria reforçar l'*expertise* de la institució amb noves adquisicions de personal, tant experimentat com jove, que puguin cobrir àrees d'actuació futura com l'elaboració d'anàlisis, propostes i estratègies en suport de l'OAC i de la seva capacitat de proposar polítiques anticorrupció creïbles i políticament factibles. Les agències tipus OAC necessiten desenvolupar un enfocament de la seva feina basat en el coneixement a través l'avaluació dels riscos de corrupció i altres estudis especialitzats que són intensius en coneixement. La gestió del coneixement, doncs, esdevé crucial en aquest tipus d'agències. La direcció del



personal molt expert requereix marcs normatius i habilitats específiques en la direcció dels recursos humans i en la direcció general de la institució que cal desenvolupar si no hi són encara.

L'objectiu ha de ser garantir el respecte per l'expertesa. La confiança pública està correlacionada positivament amb la deferència envers el saber fer dels experts (l'aplicació de coneixements professionals i el retiment de comptes pels experts són clau per generar confiança). Una funció pública pròpia de l'OAC ajudaria a assolir aquests objectius. Els funcionaris públics de l'OAC requereixen perfils professionals que tenen poc en comú amb els funcionaris parlamentaris.

## 6. Desenvolupar mecanismes de cooperació i coordinació, locals i internacionals

Coordinar-se i crear sinergies amb altres organismes que també tenen competències en la lluita anticorrupció deu ser un objectiu estratègic de l'OAC. Seria necessari establir un programa específic de coordinació i cooperació negociat, formalitzat i adaptat a cadascuna de les institucions interessades. Aquest programa hauria de prioritzar especialment la col·laboració amb els interventors i auditors interns de les administracions autonòmica i municipals de Catalunya, la Sindicatura de Comptes, i la Fiscalia Anticorrupció.

Seria recomanable crear una xarxa d'enllaços d'integritat amb les institucions públiques catalanes per tal que la comunicació entre l'OAC i les administracions públiques sigui més fluida i fomentar la bidireccionalitat. Aquesta eina podria requerir d'un pacte o conveni entre l'OAC i les diferents administracions i entitats públiques.

Ancorar l'OAC en les xarxes internacionals d'institucions i d'experts anticorrupció és un factor d'èxit. Aquest ancoratge és útil per a recollir informació, desenvolupar coneixement intern, i obtenir suport polític i tècnic. El fet de disseminar "bones pràctiques" locals activament a través de xarxes institucionals i d'experts internacionals pot retornar en forma de suport per a l'agenda anticorrupció de l'OAC.

## 7. Retiment de comptes

El retiment de comptes és clau per a reforçar la credibilitat de l'OAC entre les institucions catalanes. La responsabilitat de l'OAC s'ha de vehicular mitjançant uns procediments estandarditzats davant el Parlament de Catalunya. Procediments clarament formalitzats i taxats, com per exemple *hearings* (audiències), comissions parlamentàries, compareixences públiques, informes regulars, etc. La responsabilitat en cap cas s'hauria de canalitzar per procediments o contactes informals (contactes personals amb representats dels partits polítics, filtracions periodístiques etc.).



La Direcció adjunta de l'Oficina Antifrau de Catalunya m'ha demanat que faci una aportació per escrit sobre la meua visió en relació amb el paper que l'OAC pot dur a terme i les eines amb les què hauria de comptar.

A través d'aquestes notes passo a fer algunes consideracions sorgides de la situació actual i la meua experiència directa com a professional de la fiscalització i control jurídic financer de institucions públiques, però molt especialment pels meus últims anys com a responsable de l'AVAF, que va ser la primera institució pública a Espanya, de naturalesa jurídic-administrativa, que des de 2017 començà a protegir persones denunciants de corrupció, a més de prevenir i investigar la corrupció i altres conductes que afecten a l'ètica i al bon funcionament del sector públic en l'àmbit del País Valencià.

### 1. El marc institucional.

La principal font jurídica per a construir una infraestructura anticorrupció ben eficient la trobem en un antecedent, tan ignorat pels poders públics com essencial. Es tracta de la Convenció de Nacions Unides contra la Corrupció aprovada a Nova York el 31 de octubre de 2003 y ratificada per Espanya en 2006. Sense perjudici de la normativa europea, estatal o autonòmica sobre la mateixa matèria, la Convenció proclama la necessitat que els Estats creen òrgans especialitzats que:

- Facin prevenció contra la corrupció (art. 6).
- Investiguin els casos de corrupció dels que tinguin coneixement (art.36).
- I facin protecció de les persones que denunciïn la corrupció (art. 33).

La pròpia Convenció planteja que aquests òrgans hauran de tenir mitjans materials suficients i personal especialitzat ben preparat al que s'ha de garantir la seva independència. En principi considero que la plantilla de 75 persones que, segons em consta, disposa l'OAC seria suficient.

També considero que la major garantia d'independència d'una institució com l'OAC és la seva adscripció al Parlament i que les persones que l'han de dirigir siguin nomenades per majoria qualificada dels membres del Parlament, prèvia convocatòria pública, on a més dels grups parlamentaris, la societat civil també pugui presentar candidatures en un procediment on els candidats que compleixin els requisits compareguin davant la comissió parlamentària corresponent en sessió pública per a exposar el seu projecte i respondre a quantes preguntes considerin els parlamentaris i posteriorment passar els resultats de les compareixences al plenari per a que per votació d'almenys les 3/5 parts dels membres decideixin al millor candidat. Com a precedent sobre eixe sistema de nomenament així ho contemplava la llei de creació de l'AVAF<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Llei 11/2016, de 28 de novembre, de creació de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana.

abans que la nova majoria del PP i VOX la modifiquessin per a que fos suficient la majoria no qualificada per nomenar a un personatge vinculat a eixos partits i a coneguts individus condemnats per corrupció. La colonització dels òrgans anticorrupció pels partits o altres grups d'interès els converteix en extensions dels propis partits, i si aquest partits o organitzacions són estructures corruptes, els òrgans colonitzats passen a ser instruments que afavoreixen la corrupció. És el que ha passat amb l'AVAF, dirigida avui en dia per un antic col·laborador del nucli de Zaplana, condemnat a 10 anys de presó per corrupció en sentència que encara no és ferma. Un altra experiència nefasta en aquest sentit la va viure la pròpia OAC, quan va estar dirigida per Daniel de Alfonso. Prevenir la corrupció comença per prevenir que la corrupció no s'apoderi dels òrgans de control i fiscalització. Aquí té gran importància el procediment d'elecció del director però també de selecció del propi personal de la institució. Una eina fonamental és el Codi ètic de l'òrgan anticorrupció, que ha de ser molt més exigent que qualsevol codi ètic d'una administració ordinària, començant per tenir una governança rigorosa a càrrec d'un Comitè d'ètica mixt format amb personal propi i experts externs. Sobre aquesta qüestió ho vaig explicar amb més detall en l'article "*Quién teme al código ético de la AVAF*" quan entre una de les primeres decisions que va prendre el meu successor va ser derogar el Codi ètic i dissoldre el comitè d'ètica del que precisament formava part el professor Manuel Villoria, actual president de l'Autoritat Independent de Protecció dels Informants.

## 2. El marc conceptual sobre el qual s'actua.

Però tant important com garantir la independència, recursos suficients i qualificació dels òrgans anticorrupció, és determinar sobre què s'actua, quin àmbit material és l'objecte de l'activitat de l'òrgan anticorrupció per a que la societat tingui molt clar quina és la funció que li correspon al òrgan de control. En aquest sentit considero que l'OAC hauria de definir de forma molt concisa els conceptes bàsics dels seus àmbits d'intervenció, que en la meua opinió comencen en l'article 103 de la Constitució, és a dir, l'imperatiu legal que afecta a totes les administracions públiques de servir amb objectivitat l'interès general i actuar d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb sotmetiment ple a la llei i el Dret. Sobre aquest imperatiu es construeixen conceptes imprescindibles per a una estratègia de lluita contra la corrupció que han de ser assumits per la institució i tot el seu personal i que us passo a descriure.

**Integritat pública:** El seu significat és que es doni prioritat als interessos públics sobre els interessos privats o particulars. Treballar des de l'OAC per situar com a eix fonamental del sistema institucional i de governança el deure d'actuar èticament. Doncs el marc de la integritat pública en un Estat de dret deu projectar-se cap a tots els nivells de les administracions i es deu fer des de l'exemplaritat dels que governen en qualsevol nivell organitzatiu. En conseqüència, cal incidir en el que he repetit moltes vegades: que la integritat es construeix des de dalt i el seu efecte en cascada impregna al conjunt de les institucions i de qui les formen.



Corrupció: L'ús o desviació de poder o de recursos de procedència pública per a fins diferents dels atorgats; ús o abús del poder públic per a obtenir avantatges, beneficis o qualsevol altre aprofitament particular, propi o de tercers, o per a qualsevol altre fi contrari a l'ordenament jurídic.

Frau: Acte tendent a eludir una disposició legal mitjançant l'engany; l'ús inapropiat i perjudicial dels recursos i actius d'una organització, contrari a la veritat i la rectitud.

Irregularitats administratives i comportament que constitueixen infraccions administratives o disciplinàries, en els quals està subjacent una situació potencial de frau o corrupció.

Conductes i activitats reprotxables per ser contràries a l'ètica, l'objectivitat, a la imparcialitat, a l'eficàcia, a la integritat i al bon govern, així com la realització de despeses supèrflues i innecessàries de fons de procedència pública, impliquen o no una infracció directa de l'ordenament jurídic positiu.

### 3. La prevenció.

És evident que totes les administracions públiques i els seus sectors mercantils o fundacionals vinculats haurien d'estar obligats a elaborar i aprovar plans de prevenció de la corrupció sobre les premisses de l'apartat anterior. Aquests plans anticorrupció als que prefereixo anomenar Plans d'Integritat Pública tindrien en cada institució un responsable que estaria connectat amb l'OAC, el que acabaria constituint una xarxa de referents antifrau encapçalada per l'OAC. En l'actualitat, i amb la Llei 2/2023 que estableix l'obligatorietat dels canals interns d'informació amb la connexió al canal extern competència de l'OAC, aquesta xarxa no té major complicació per ser instituïda en el cas de que encara no ho sigui.

Aconseguir que totes les administracions catalanes i els seus sectors públics vinculats aprovin els Plans d'Integritat des de la perspectiva de construir l'estratègia anticorrupció i de compliment del cercle antifrau: prevenció—detecció—investigació—recuperació/sanció, és fonamental per a reduir el número d'irregularitats que repercutirà també en la disminució del número de denúncies.

En aquest àmbit, compleix una funció bàsica la formació de servidors públics, siguin electes o no electes. I també l'estudi permanent del fenomen de la corrupció produint materials didàctics i documents per part dels experts de l'OAC com ja es ve fent. També és essencial l'assistència i assessorament a les administracions que ho demanen.

### 4. La investigació

Quan entren alertes i denúncies en un òrgan anticorrupció, aquest és posat a prova sobre la seva eficàcia. L'admissió de les denúncies i la seva avaluació s'ha de vincular a l'àmbit material que he descrit en l'apartat 2 i les investigacions



han d'arribar al fons de cada assumpte analitzant tanta documentació com els investigadors considerin necessària.

És habitual que les entitats denunciades es resisteixin a col·laborar i lliurar la documentació quan les vinculen a irregularitats, per això és molt important reafirmar la potestat sancionadora vers aquelles persones que es neguin a col·laborar en la investigació o a lliurar els documentació que se'ls demana.

La detecció d'irregularitats amb transcendència penal és evident que s'han de remetre al Ministeri Fiscal, amb el qual cal establir una relació de col·laboració i els protocols necessaris per fer seguiment. Quan les denúncies destapen incompliments administratius i ètics cal exigir també responsabilitats administratives i instar a acabar amb eixes conductes fent les recomanacions pertinents, donant terminis per a la correcció de les conductes i fent seguiment. Els incompliments s'han de comunicar al Parlament i deixar constància en la Memòria anual per a públic coneixement.

Als efectes que es visualitzi la importància de l'activitat investigadora de l'OAC és important que en la Memòria Anual hagi un apartat que enumeri les quantitats econòmiques que són recuperables gràcies a les investigacions realitzades. És un aspecte crematístic que ajuda a justificar davant la societat la necessitat de l'OAC. En la meua experiència com a director de l'AVAF va ser una dada molt important doncs demostràvem que la suma de totes les quantitats recuperables per l'activitat investigadora eren molt superiors al cost de funcionament de la institució. Aquesta dada es pot veure en el Balanç dels set anys del meu mandat així com en la Memòria d'Activitat de cada any.

##### 5. La comunicació pública dels resultats de les actuacions de l'OAC.

Comunicar els resultats de la lluita contra la corrupció té una funció preventiva i de conscienciació social. Aquesta divulgació es pot fer sense que es posin en perill informacions que legalment han de protegir-se.

Entre els documents que considero s'han de publicar són els informes d'investigació, degudament anonimitzats, doncs són el resultat d'una de les funcions més importants de l'òrgan anticorrupció i en ser coneguts per tots, les entitats investigades passen a estar millor fiscalitzades i el personal al seu servei més sensibilitzat.

##### 6. La protecció de les persones denunciants, informants o alertadores.

El denunciant de corrupció és una persona que confia que el sistema funcionarà. És a dir, no entén que es puguin produir infraccions de l'ordenament jurídic sense que el sistema reaccioni. En conseqüència, és inacceptable que els denunciants pateixin represàlies per comunicar il·legalitats i altres conductes reprotxables.

Els òrgans de control que han adquirit en virtut de la Llei 2/2023 la potestat protectora es converteixen en l'expressió de si el sistema funciona o no i



influeixen de forma determinant en la generació de confiança per part de la societat en el bon funcionament del sistema democràtic. Però la realitat és que el denunciador amb massa freqüència s'ha convertit en víctima de represàlies que han de ser impedides pels òrgans anticorrupció, bé per la seua pròpia normativa com en el cas de l'AVAF, que va crear l'Estatut de la persona protegida en la seua Llei 11/2016, o bé ara amb la Llei 2/2023.

L'OAC ha de garantir que no hi hagin represàlies utilitzant tots els mitjans que la llei contempla, incloent la potestat sancionadora, que no sols té una funció protectora de l'informant sinó també preventiva i profilàctica. A més s'ha de disposar de mitjans per fer efectiva eixa protecció, especialment fent l'acompanyament jurídic i si és el cas, també el psicològic. Una qüestió en la que caldrà avançar és en aconseguir que les autoritats de protecció tinguin potestats de suspensió cautelar de les conductes represaliadores. Això comporta que caldrà continuar insistint conjuntament amb les altres autoritats autonòmiques i de l'Estat en millorar la defectuosa Llei 2/2023 al mateix temps que s'aplica. En tot cas, les entitats, autoritats o càrrecs que represalien han de rebre resposta per part de l'OAC en primer lloc amb les advertències pertinents i, arribat el cas, mitjançant apertura de procediment sancionador. També hi ha casos que són clares conductes d'assetjament on arribat el cas l'OAC pot reforçar la denúncia de la víctima de represàlies davant els tribunals.

Hi ha una monografia molt detallada de la professora Cristina Fernández González que s'endinsa en l'anàlisi de l'AVAF com a autoritat de protecció i alguns dels casos més significatius de denunciadors protegits la identitat dels quals, com és evident, s'ha mantingut en l'anonimat, els recomano la lectura. Anteriorment, en una altra publicació alguns casos de denunciadors protegits per l'AVAF també es van recollir al llibre del periodista Rodrigo Terrasa, on a més es fa un retrat de la crua realitat de la corrupció a València durant una època "en què els escàndols se succeïen un darrere l'altre amb una tímida resposta social i una justícia molt lenta mentre els corruptes anaven a la velocitat d'un Ferrari". I abastir també l'àmbit privat i mercantil de la Llei 2/2023, l'OAC s'haurà de dotar de mitjans personals i materials especialitzats en aquest àmbit.

## 7. La participació ciutadana.

Una de les qüestions que es descuiden en la lluita contra la corrupció és establir uns vincles estables amb les organitzacions ciutadanes que lluiten pel bon govern i contra la corrupció. El rendiment de comptes que tota institució ha de fer requereix un marc ample que va més enllà del Parlament. En la meua experiència ha estat la creació del Consell de Participació ciutadana de la AVAF com un òrgan consultiu que integrà més d'una desena d'organitzacions cíviques i varies persones expertes. Aquest vincle va generar unes dinàmiques de col·laboració, debat i reflexió molt importants amb repercussions socials que suposaren un reforç important a l'acció de l'AVAF.



Actualmente auditora de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares, antigua jefa del área de investigación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Islas Baleares.

¿Cómo pueden prosperar las Agencias Anticorrupción?

Desde mi humilde punto de vista las oficinas carecen de muchísimas herramientas para poder hacer "bien" su trabajo. Las pueden dotar de personal, medios, accesos a información... pero falta en esencia la voluntad de creer en su finalidad, o el miedo que puede producir que realmente funcionen, una falta de confianza al final.

Llevo 20 años trabajando en la administración con funciones de control externo de las cuentas públicas y con funciones de investigación en la lucha contra la corrupción y mi conclusión es que no interesamos. No quieren que realmente estas instituciones funcionen, pero por ley tenemos que existir. Así pues, se crean órganos de control, los visten con personal, y a la hora de la verdad no nos escuchan. Hemos enviado informes a las autoridades competentes con evidentes incumplimientos normativos que no han prosperado, no llegan a nada. Parece que a los que les toca sentenciar les cuesta abrir el melón, no sea que pueda crear un precedente.

La independencia es la primera arma de que disponen las agencias anticorrupción para su éxito, pero desde el momento en que se condiciona los nombramientos de los altos directivos a una votación parlamentaria ya se está condicionando la elección a los diferentes colores políticos. Con la creación de la Oficina en Baleares, tuvimos la suerte de contar con el nombramiento de un primer director que, sorpresa en general en toda la comunidad, no estaba propuesto por ningún partido político. Comentario literal del presidente del parlamento balear una vez elegido director fue *"No sé cómo te han nombrado a ti director, qué suerte has tenido"* (confesado por el mismo director de la Oficina en Baleares). Sin comentarios.

Sería recomendable que a la hora de elegir al representante/s de las agencias se diera voz a asociaciones, sociedades, ciudadanos... Si bien al art. 23 de la Constitución reconoce el derecho de participación en los asuntos públicos, directamente o a través de los representantes, una institución como una Agencia de lucha contra la corrupción que tiene que ser independiente de cualquier otra institución, no se debería someter el nombramiento del máximo responsable únicamente a los representantes parlamentarios, sino que el ciudadano debería poder participar directamente. Si bien la Constitución prevé la posibilidad de participación directa, en realidad la democracia representativa sólo se concibe a través de elecciones periódicas y mediante sufragio universal, bloqueando la participación directa ciudadana.

Por otra parte, me gustaría mencionar que en nuestra Oficina de Baleares todo el personal era funcionario de carrera, incluido el director, y no estábamos sometidos a ninguna presión externa. Totalmente independientes, sin ningún

sometimiento o lealtad a nada ni a nadie. La única presión a la que hemos estado sometidos era la prensa sobre nuestras actuaciones, comentarios demoleedores. Sentenciaban nuestro trabajo sin preguntar o pedir una entrevista... Nada. Resta decir que los diferentes medios de prensa también están condicionados a los diferentes colores políticos. Para un medio un informe era una falacia y para otro medio, el mismo informe, evidenciaba una realidad. En nuestra Oficina, aunque estuviéramos en prensa día sí y día también, no era nuestra finalidad entrar a defender nuestro trabajo. Nuestra función era trabajar y punto, porque los sobres, las bodas pagadas, reformas en inmuebles y viajes gratis seguían y siguen existiendo.

Por otra parte, me gustaría resaltar, como forma de mejorar el funcionamiento de las agencias antifraude, la falta de conocimiento en general de lo que representa una institución de lucha contra la corrupción. Ya no son sólo las investigaciones abiertas a raíz de una denuncia, sino la capacidad para fomentar una actitud contraria hacia las actividades corruptas. Desde el área de prevención de nuestra Oficina en Baleares se hacía una labor muy importante, además de informar a altos cargos, funcionarios, personal en general de las administraciones, se realizaban charlas o conferencias que iban dirigidas a los más pequeños de nuestra comunidad. Íbamos a colegios e institutos para analizar qué percepción tenían los menores de edad sobre la corrupción, con la intención o finalidad de que en un futuro no aceptaran la corrupción como un hecho normalizado en la actividad pública; con educar a unos cuantos era suficiente, a todos imposible. El ejemplo que me encantaba era cuando explicaban a niños de 10/12 años que si un parque era mejor que otro era porque el ayuntamiento con el parque bueno era "legal" y destinaba el dinero que pagaban los papas con los impuestos a finalidades públicas y, por el contrario, el ayuntamiento con el parque viejo y en mal estado destinaba el mismo dinero de los columpios para fines personales o para amigos.... Con este vocabulario lo entendían a la perfección. Esto con los parques, hospitales, transporte público.... Por lo que considero que la educación en materia de prevención contra la corrupción suma, siempre suma. Podría institucionalizarse, tanto en educación primaria, secundaria, formación profesional, universidades... plantearlo como proyecto educativo con la esperanza de concienciar desde niños... porque una vez eres adulto, si no tienes principios básicos arraigados, y como dice el jesuita Carlos Rafael Cabarrús Pellecer, *"La corrupción es la tentación que más lucra y seduce"*.

Otra circunstancia que favorecía el rendimiento de la Oficina era la potestad sancionadora con la que contábamos. Todos los requerimientos eran atendidos para evitar sanciones económicas. Dirigíamos requerimientos de información a las personas responsables de las diferentes administraciones informando que la falta de atención al requerimiento podía acarrear sanción económica. Esto sucedía tanto con los requerimientos de información en el área de investigación como en el área de prevención al solicitar las declaraciones de bienes, actividades, IRPF... Alguna sanción fue impuesta por no presentar la declaración, lo que nos condujo a gestionar un proyecto de colaboración con la Agencia tributaria para ver cómo se gestionaban los importes procedentes de estas sanciones.



En cuanto al buzón de denuncias, en algunas administraciones es una quimera... La Ley 2/2023 que regula la protección de los denunciadores obliga a la implantación de canales de denuncia y su art. 9.1 establece los requisitos para seguir el procedimiento de denuncia interna, entre otros, acuse de recibo de la denuncia. Aquí dejo una muestra de un buzón de denuncia en una administración pública en las Islas Baleares en fecha 15 de mayo de 2025: Una actividad para añadir a las funciones de las agencias y oficinas de lucha contra el fraude, que ya sé que no son pocas, sería la comprobación de la existencia real de canales adecuados de denuncia y cómo se gestionan las denuncias por los responsables del buzón. No basta con colgar un buzón de cartas en la pared ya que esto no garantiza el cumplimiento de la finalidad de la Directiva Europea de implementación de canales de denuncia para fomentar la transparencia y la integridad en las actividades tanto públicas como empresariales, y para permitir que los empleados, clientes o ciudadanos denuncien cualquier conducta sospechosa o irregular que puedan observar sin riesgo de represalias.

Las agencias necesitan más autonomía, que los resultados de sus actuaciones comprometan a los afectados. En el orden penal el caso más simple es que cuando fiscalía o tribunales no acepten o archiven los resultados de las agencias anticorrupción motiven suficientemente la no aceptación y no sea el recurrente final de archivo por falta de indicios. Se supone que detrás de un informe se han realizado las comprobaciones adecuadas por personal experto en la materia. Volvemos a la falta de confianza del trabajo realizado por las agencias o que, realmente no les interesemos. Una de mis conclusiones finales es: ¿con qué podemos combatir la corrupción cuando los propios parlamentos nos limitan las actuaciones a simplemente emitir informes? Si de verdad se quiere luchar contra la corrupción hay que empoderar a las agencias y oficinas anticorrupción, darles medios materiales y personales, pero más importante, para que sea una lucha real contra la corrupción es dotarlas de poderes sancionadores como por ejemplo ante la falta de contestación a requerimientos de información o la falta de presentación de declaraciones de bienes y actividades, etc. , o, por ejemplo, en el caso de informes con conclusiones sobre posibles indicios penales, comprometer sus decisiones a un razonamiento justificativo del porqué del archivo o la no aceptación de la denuncia. Y en el orden administrativo, otra forma de dotar a las agencias anticorrupción de más autoridad sería convertir en vinculantes los informes emitidos en aspectos contencioso-administrativos, entendiéndose que los aspectos penales pertenecen única y exclusivamente al orden penal. Un informe vinculante requiere base legal que otorgue al informe dicho carácter. La autoridad competente (parlamentos autonómicos) deberían dotar a las agencias de autoridad suficiente para que sus informes fueran vinculantes. Un ejemplo claro fue el incumplimiento por parte de la Comisión de Ética Pública del Gobierno de las Islas Baleares, ante un informe enviado por la Oficina de Baleares, cuando los ciudadanos baleares incumplieron la propia instrucción de dicha Comisión en el orden de vacunación, y al remitirles nuestro informe como órgano competente con las incidencias, cambiaron la instrucción y donde dije digo, digo diego....



Quiero aclarar que desde se creó esta Comisión de Ética en 2016 ésta era la primera vez que se les remitía un informe para su consulta.

Las agencias y oficinas anticorrupción se catalogan como "chiringuito" que sale caro al Gobierno, y sí, efectivamente, para que una agencia/oficina de lucha contra la corrupción funcione sale caro, pero no tenerla sale más caro.



## 1. Introducció

Des de la Direcció de l'OAC es demana una aportació sobre el paper que l'OAC pot dur a terme en el futur i les eines amb què ha de comptar, sotmetent un petit qüestionari sobre qüestions concretes.

La resposta, *in totum* i més enllà de les concretes qüestions que s'apuntaran, és que cal un empoderament de l'OAC, assumint el lideratge, jurídic per descomptat, però fonamentalment, ètic i institucional, per donar resposta a una sentida demanda ciutadana però que a l'hora seria, possiblement, la variable més influent per evitar nous casos de corrupció.

Empoderament tant institucional com funcional —per la qual cosa, necessàriament ha de comptar amb la complicitat de les forces polítiques representades al Parlament de Catalunya—, i que s'estima convenient, necessari i imprescindible.

- Convenient, des del punt de vista de l'evolució de l'OAC, que, creada el 2008, va viure la mort sobtada del primer director, l'abrupta gestió i sortida del segon director, però que amb el director Gimeno ha viscut una etapa de consolidació i estabilitat que s'estima que li ha de permetre afrontar aquest empoderament amb una base sòlida.
- Necessari, doncs si bé l'OAC va néixer el 2008 amb unes concretes competències i facultats, la posterior Llei 19/2014 del Parlament de Catalunya de Transparència, Accés a la informació pública i Bon Govern comporta la superació del concepte tradicional de corrupció jurídica — sancionada bàsicament amb el recurs al Codi Penal—, afegint la corrupció ètica i la corrupció política, que tot plegat situa a l'OAC davant d'un ventall de conductes corruptes molt més ampli. I per la seva part, la Llei 2/2023 de las Cortes Generales, de protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció, han modificat sensiblement aquestes competències, requerint de facto, un pas endavant de l'OAC que s'estima que pot i ha d'anar més enllà del tenor concret de les normes esmentades.
- I imprescindible perquè així ho demana la societat catalana. Més enllà de la tempesta mediàtica sobre la corrupció a què assisteixen estupefactes aquests dies els ciutadans, les dades 2018—2022 del Baròmetre de l'OAC deixen poc marge a la interpretació sobre l'ingent treball pendent. La corrupció, i la percepció ciutadana de la corrupció, s'erigeixen per tant en un dels reptes més grans als quals s'enfronten les societats contemporànies i la catalana en particular, especialment en un escenari de tensionament dels serveis públics essencials, de manera que els costos econòmics de la corrupció són ridículs enfront dels costos polítics i institucionals.

## 2. Empoderament institucional

Partint d'allò obvi, que és que els organismes com l'OAC només funcionen de manera adequada quan estan suficientment dotats, tenen garantida la seva independència institucional respecte a aquelles autoritats a les quals han de controlar i orientar i es componen de professionals independents i capacitats, és evident que la independència de l'OAC tindrà com a premissa la independència del seu director, la qual cosa ens porta a la qüestió del seu nomenament, i més concretament, al procediment i requisits.

Des del rigor de la teoria democràtica, l'actual naturalesa institucional del director de l'OAC designat pel Parlament de Catalunya per majoria de 3/5 parts o majoria absoluta —segons primera o segona votació— després d'un *hearing* davant la Comissió d'Afers Institucionals, entenc que reforça la independència del director —i la legitimitat formal de la pròpia institució— i no s'hauria de canviar.

Potser sí caldria, a efectes de la seva legitimitat material perfilar la figura del director a fi i efecte que les propostes per al seu nomenament. Així, l'art. 9 Llei 14/2008 podria incloure com a condició un reconegut prestigi professional i/o acadèmic en comptes de " .. les condicions d'idoneïtat, probitat i professionalitat necessàries per a exercir el càrrec...", i l'art. 10 podria endurir les incompatibilitats respecte de l'exercici anterior de càrrecs polítics de lliure designació —com a senyal inequívoc de lligams amb aquells a que s'ha de controlar—.

Quant al règim i vinculació del personal de l'OAC, l'aposta ha de ser per una funció pública pròpia, però a l'hora capaç de permetre l'accés de personal expert d'altres administracions o del món judicial o acadèmic, especialment en els llocs de direcció.

## 3. Empoderament funcional

La lluita contra la corrupció es pot considerar integrada, en termes generals, per mesures destinades a actuar quan no hi ha hagut cap pràctica corrupta i per mesures en relació amb casos de corrupció que ja hagin succeït, és a dir, reactives.

Malgrat això, tradicionalment els esforços s'han centrat a especialitzar i potenciar la reacció davant la corrupció —amb els Jutges i el Ministeri Fiscal al capdavant—, deixant més descuidada, o directament oblidada, la prevenció.

Així les coses, l'empoderament que es proclama hauria de projectar-se en els dos àmbits esmentats, però fent especialment èmfasi en la tasca de prevenció, per la senzilla raó de ser l'únic organisme a Catalunya al que l'ordenament jurídic li atribueix aquesta competència. De fet, el Jutge en exercici que redacta aquestes línies, pot, en certes condicions i observant un determinat procediment, castigar la corrupció, però no pot prevenir-la —més enllà del



caràcter dissuasiu de les lleis sancionadores i de la pròpia existència de la planta judicial—.

I més concretament, l'OAC, en la seva actuació indagatòria en la lluita contra la corrupció, no hauria de limitar el seu àmbit d'acció exclusivament al sector públic, sinó incloure dins del seu àmbit subjectiu els partits polítics, organitzacions sindicals i organitzacions empresarials i els seus ens instrumentals o participats, sempre que es nodreixin o gestionin fons públics.

Quant al sector privat, entenem necessària més enllà de les actuals previsions de l'art. 2.4 Llei 14/2008, atribuir competència a l'OAC per conèixer de les conductes de qualsevol persona física o jurídica que el desenvolupament de la seva activitat es relacioni amb el sector públic de Catalunya quan sigui en el marc d'aquesta relació on es produeixi una conducta fraudulenta.

Ampliació de l'àmbit subjectiu que s'entén imprescindible atès el paper dels partits polítics en el disseny institucional de Catalunya —llestes tancades i bloquejades— i on s'han conegut casos de corrupció en què l'ús irregular de potestats públiques es feia en benefici de determinats interessos privats a canvi d'obtenir finançament per al partit polític. I quant al sector privat, l'experiència ens demostra abastament la conflictivitat de les relacions entre servidors i servidores públics i sector privat, ergo, conflictes d'interessos, actuació de grups d'interès, portes giratòries i per descomptat la figura del *whistleblower*.

#### a. Actuacions investigatòries

Per mandat legal, l'OAC té l'obligació d'investigar les denúncies o informacions que rebí sobre presumptes conductes fraudulentes.

Per això, el número de denúncies rebudes és una variable independent, davant la qual l'OAC té el deure —i el repte— de donar resposta motivada i en un temps raonable. Davant d'això, l'OAC ha de dotar-se de mitjans tècnics i humans necessaris per donar aquesta resposta, que organitzativament podria seguir el model de certs Tribunals o organismes de control, amb un primer nivell, que conegués totes les denúncies i fes el judici de versemblança previst a l'art. 16.1 Llei 14/2008, i un segon nivell, ja pròpiament indagatori.

I partint de l'evidència que l'OAC no és Poder Judicial ni es la Fiscalia, ¿caldría enfortir la capacitat d'ingerència indagatòria en l'OAC en les seves actuacions d'investigació? En concret i amb aquesta finalitat, seria convenient incorporar a la Llei 14/2008, un catàleg d'infraccions relatives a conductes destinades a dificultar o impedir la investigació —generalitzant i sistematitzant, a tall d'exemple, previsions com les de l'Art. 61.1 y 63.2 de la Llei 2/2023— que podria comprendre la sanció de:

- La filtració d'informació en el curs d'una investigació
- La negativa a enviar informació requerida per l'oficina



- Dificultar l'accés a la documentació
- La falta intencional de completesa de la informació o documentació facilitada a l'OAC
- L'incompliment de l'obligatorietat de donar resposta a l'informe de conclusió de les investigacions en el termini i forma establerts

Tanmateix, entenem convenient que el resultat de les actuacions d'investigació de l'OAC tingui efectes vinculants per a les entitats concernides, així com la divulgació i el lliurament (amb la deguda anonimització) del informes que clouen les actuacions indagatòries, com a mínim, a la Memòria anual i a la mateixa web de l'OAC.

I caldria augmentar, qualitativament i quantitativament, la col·laboració efectiva entre l'Oficina Antifrau i Fiscalia, Judges i Tribunals, cossos policials — especialment, Mossos d'Esquadra— i altres organismes de control, tot superant l'actual funció auxiliar de l'OAC per arribar a intercanvis periòdics d'informació d'interès mutu i a la creació d'equips mixtos d'investigació.

#### b. Actuacions de prevenció

Aprofundint en allò dit abans, la realitat mostra abastament que la probabilitat de detecció d'una conducta il·lícita té un important efecte en la dissuasió de la conducta, considerat generalment més rellevant per a la prevenció que altres elements com ara la quantia o severitat de la sanció. Per això, la necessitat d'un organisme especialitzat per a la realització de funcions preventives sembla, realment, la raó de ser de l'OAC, com a mínim en l'ordenament jurídic català, en el qual el vessant investigador i sancionador de la corrupció és cobert — compartit— amb altres organismes, judicials o administratius, però no la prevenció que com s'ha dit ja, resta exclusivament en mans de l'OAC

L'ètica pública es considera un factor rellevant per a determinar l'aparició de casos de corrupció. Fomentar un clima ètic en les administracions públiques reduiria la corrupció en la mesura que s'ha pogut identificar una clara relació entre percepció del clima ètic de l'organització i la predisposició del seu personal a incomplir normes i actuar de forma corrupta.

Àmbit de prevenció en el qual l'OAC hauria de funcionar com una agència d'intel·ligència, anticipant conductes corruptes mitjançant l'aplicació a la praxis dels organismes públics de Catalunya d'un cicle de la intel·ligència en matèria antifrau. En aquest sentit, la intel·ligència es pot concebre com un producte, consistent en l'aplicació de coneixement per interpretar, analitzar i avaluar informació rellevant sobre conductes que puguin suposar una amenaça. La seva missió seria aportar coneixement a les autoritats responsables perquè puguin comprendre i anticipar el fenomen corrupte i les seves variables, potenciadors, vectors i evolució, prenent decisions encaminades a neutralitzar, disminuir o dissuadir les amenaces i conflictes. Tasca a posar en relació, quasi necessàriament, amb els avanços informàtics, i més concretament, en el disseny de sistemes informàtics que tenen la capacitat de fer controls simultanis,



massius, de multitud de procediments administratius en els quals es poden identificar, de forma automatitzada, alertes o indicadors d'irregularitats. És recomanable, doncs, tenir present aquest horitzó i identificar el paper que ha de jugar l'OAC com a institució experta en el disseny, seguiment i millora d'aquest tipus d'eines.

Aquesta comprensió global del paper preventiu, podria concretar-se en actuacions com:

- Increment de la formació i l'assessorament dels servidors públics en matèria de corrupció.
- Orientació de les organitzacions del sector públic en l'establiment de procediments o protocols en matèria de conductes corruptes o fraudulentament, implementant la mateixa metodologia i sistemàtica que la *Compliance Penal* aplica a les persones jurídiques, així com en l'elaboració de plans d'integritat i mapes de risc de frau i corrupció, i en l'adequada gestió d'aquests riscos.
- Establiment d'un informe preceptiu de l'OAC respecte dels projectes normatius que desenvolupin la LOAC o que estiguin directament relacionats amb la finalitat i funcions de l'OAC.
- Obligatorietat, en termes preventius, de la presa en consideració de les propostes i recomanacions que formuli l'oficina, per part dels destinataris d'aquestes.

En la concreta prevenció dels conflictes d'interès, prenent com a punt de partida que la gestió adequada dels conflictes d'interès és una forma de prevenció de la corrupció, considerariem positiu en aquest àmbit:

- Adscriure a l'OAC els registres d'activitats, béns i interessos segons la normativa sectorial, doncs permetria controlar de forma permanent i eficient el correcte compliment de l'obligació de presentació de les declaracions i detectar de forma ràpida possibles conflictes d'interès.
- Orientar les organitzacions del sector públic en l'establiment d'un adequat procediment per a abordar conflictes d'interès, incrementant la formació i assessorament dels servidors públics sobre conflictes d'interès.
- Atribuir a l'OAC capacitat per a poder investigar les persones i organitzacions que tinguin la condició de grups d'interès a fi de determinar si estan incomplint alguna de les obligacions que els hi imposa la legislació de transparència i bon govern aplicable.
- Assumpció per l'OAC de la gestió del registre de *lobbies*, a fi de fer més efectiva i eficient la seva tasca de control del compliment de les seves obligacions previstes a la legislació de transparència i bon govern.



### c. Protecció de persones alertadores

Hem deixat deliberadament per al final la qüestió de la protecció als informants assumida per l'OAC en l'àmbit de Catalunya des de la Llei 2/2023, per entendre que en aquest concret àmbit s'entrecreuen les actuacions de recerca — derivades de la informació subministrada per l'informant— i les actuacions de prevenció, ja que una adequada protecció a aquestes persones reforçaria sens dubte la decisió d'informar sobre actes corruptes.

Dit això, no es pot menys que assenyalar les evidents mancances amb què neix la Llei 2/2023 —potser deferides pel legislador al desenvolupament reglamentari (DF10<sup>a</sup>)— i que pel que fa a l'àmbit d'actuació de l'OAC estimem hauria de ser objecte d'una regulació pròpia pel Parlament de Catalunya.

Regulació que *obiter dicta* i entre altres continguts, hauria de regular:

- L'accés per l'OAC als documents interns que procedeixen del canal de denúncies, als resultats de les investigacions internes que hagi desenvolupat l'entitat afectada, a les declaracions en nom de la persona jurídica o els seus representants en què admetin existència d'irregularitats i a aquells documents generats durant la investigació que formin part dels programes de compliment.
- L'extensió als testimonis del règim de protecció reforçada de les persones que informen d'infraccions, a persones que no hagin presentat la denúncia a l'OAC, a persones que han revelat la informació sense haver denunciat prèviament i a persones no denunciants, però que tinguin relació amb la persona denunciant.
- Garantir l'accés dels informants a un assessorament expert, per part de la pròpia OAC o serveis externs.
- Desenvolupament del dret a sol·licitar la reparació dels perjudicis causats, incloent-hi les despeses derivades de la necessitat d'assistència jurídica o psicològica.
- Atribució a l'OAC de la potestat sancionadora vers l'adopció de represàlies contra les persones que hagin presentat una denúncia.



# Llei de mesures en matèria de funció pública i creació de cossos de l'Oficina Antifrau de Catalunya

## I.

La Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya, va crear aquesta Institució, específicament dirigida a preservar la transparència i la integritat de les administracions i del personal al servei del sector públic a Catalunya. Amb la seva creació es va donar compliment, per primer cop en l'àmbit estatal, al mandat de l'article 6 de la Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció, aprovada a Nova York el 31 d'octubre de 2003.

Tenint en compte els referents europeus, es va dotar l'Oficina de funcions d'examen i investigació, però també de funcions preventives en l'àmbit de la prospecció i l'avaluació d'àrees de risc, sobre formació específica del personal al servei del sector públic en matèria de lluita contra la corrupció i, en general, sobre integritat.

## II.

A data d'avui es pot considerar consolidat l'exercici de les funcions inicialment atribuïdes a l'Oficina en matèria d'investigacions i de prevenció, i també el paper de l'Oficina en el sistema institucional de què s'ha dotat la Generalitat de Catalunya.

L'aplicació de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del Dret de la Unió, i de la normativa de transposició, ha implicat un canvi essencial en relació amb l'àmbit d'actuació de l'Oficina. Efectivament, mitjançant la Llei 3/2023, del 16 de març, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic per al 2023, se li van atribuir les funcions que, d'acord amb la Llei 2/2023, de 20 de febrer, de protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció, corresponen a les institucions o els òrgans competents de les comunitats autònomes; això implica l'assumpció de competències en el concret àmbit d'actuació derivat de la implementació de la Directiva esmentada.

L'atribució de les noves funcions ha portat a ampliar substancialment l'àmbit d'examen i investigació de l'Oficina (atesa l'atribució de la condició de canal extern d'acord amb la Directiva i la normativa de transposició), i també a assumir noves funcions com a autoritat independent de protecció de les persones alertadores, funcions que també impliquen un increment en relació amb les inicialment previstes en aquest àmbit a la normativa pròpia de l'Oficina.

Aquests no són els únics àmbits en què es produeix una ampliació de la competència de l'Oficina derivats de la decisió presa en la Llei 3/2023, del 16 de març: també s'han atribuït a l'Oficina funcions en l'àmbit sancionador, la qual cosa constitueix un canvi substancial en relació amb les potestats tradicionalment exercides per l'Oficina, i se l'ha convertit en l'autoritat experta supervisora del sistema configurat per la Directiva i la normativa de transposició per a la protecció de les persones informants i la lluita contra la corrupció.

### III.

La Llei 14/2008, del 5 de novembre, no va crear una funció pública pròpia de l'Oficina Antifrau de Catalunya.

Un cop consolidades les funcions que es va decidir atribuir a la Institució en el moment de la seva creació, i atribuïdes de noves en un àmbit especialment sensible com és el de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives, es constata que s'ha configurat una àrea pròpia d'expertesa en el concret àmbit competencial de l'Oficina, que afecta totes les funcions que desenvolupa l'Oficina, i a tots els nivells, i que requereix de professionals amb coneixements i habilitats específiques.

En el context actual, també es constata que s'ha fet absolutament necessari dotar de més estabilitat la plantilla de l'Oficina, que, pel que fa a la provisió de llocs de treball reservats a personal funcionari, a data d'avui només es pot conformar a partir de procediments de provisió de llocs de treball i amb personal funcionari d'altres ens.

L'exigència d'especialització i d'independència que la Convenció de Nacions Unides esmentada predica de les institucions destinades a abordar el fenomen de la corrupció determina, d'una banda, que resulti essencial comptar amb un equip humà multidisciplinar que combini competències i habilitats que rarament es concentren en una mateixa institució i, de l'altra, que la inversió feta en el reclutament, formació i consolidació dels seus professionals es vegi menys exposada a la fuga del talent cap a les administracions d'origen.

Això resulta encara més crític en el cas català, ja que la Llei de creació de l'Oficina va optar per un model que combina aspectes propis de l'àmbit del compliment, com ara la investigació i la supervisió, alhora que promou l'ètica en les institucions públiques amb vocació preventiva i de bona governança, sense descuidar la implicació de la societat civil. Aquest model, diferent d'altres models centrats exclusivament en la reacció o en la prevenció, ha acreditat resultar especialment adaptat a les necessitats del nostre entorn, com així ho demostra el sostingut creixement al llarg dels darrers anys de l'activitat desplegada per l'Oficina en tots els seus àmbits de competència, constatat mitjançant el mecanisme de retiment de comptes davant el Parlament de Catalunya a què resta subjecta la Institució.

Es presenta, doncs, com a necessari, dotar l'Oficina de cossos propis de funcionaris. Pel que fa a la creació d'aquests cossos, aquesta Llei s'orienta a la preservació del model institucional esmentat, cosa que també determina la necessitat de preveure els procediments d'integració directa en els cossos de nova creació del personal funcionari públic de carrera que a la data d'entrada en vigor de la Llei estigui desenvolupant funcions a l'Oficina i compti amb experiència en el desenvolupament de les funcions específiques de l'Oficina, professionals que en aquests anys de desenvolupament d'aquestes tasques pròpies han consolidat els coneixements i habilitats pròpies que justifiquen la creació dels cossos.

### IV.

La Llei també regula les especificitats dels procediments de selecció i provisió de llocs de treball de l'Oficina Antifrau de Catalunya en relació amb les previsions aplicables dels Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya. Pel que fa als procediments de provisió de llocs de treball cal destacar la previsió de procediments

d'avaluació del compliment de les tasques dutes a terme un cop transcorregut determinat període a comptar des de la presa de possessió del lloc de treball.

## **V.**

Finalment, l'anàlisi de l'estructura de l'Oficina que ha de permetre donar la millor resposta a les necessitats del servei públic de Catalunya en el moment actual i futur ha portat a determinar quines són les funcions no reservades a personal funcionari que poden ser desenvolupades per personal amb vinculació laboral.

Un cop establert això, cal equiparar els règims retributius d'ambdues classes de servidors públics, personal funcionari i personal laboral, pel que fa al concepte d'antiguitat. Pel que fa a això, es tracta d'homogeneïtzar les retribucions dels dos tipus de personal quant a un concepte que pretén retribuir el mateix, la prestació de serveis durant un determinat període temporal a l'Oficina Antifrau de Catalunya. Mitjançant una disposició addicional s'estableix que, a partir de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, les quantitats que es meritin en concepte de percepció per antiguitat es calcularan d'acord amb les mateixes premisses, amb independència que es tracti de personal laboral o funcionari.

## **Capítol I. Objecte**

### **Article 1. Objecte**

L'objecte d'aquesta Llei és ordenar la funció pública de l'Oficina Antifrau de Catalunya mitjançant la creació de cossos de funcionaris, i determinar les especificitats en els procediments de selecció i de provisió de llocs de treball a partir de la regulació establerta en els Estatuts del règim i el govern interior del Parlament de Catalunya.

## **Capítol II. Règim del personal al servei de l'Oficina Antifrau de Catalunya**

### **Article 2. Personal al servei de l'Oficina Antifrau de Catalunya**

1. El personal al servei de l'Oficina Antifrau de Catalunya pot ser funcionari públic de carrera, funcionari públic interí, personal laboral, fix, per temps indefinit o temporal i personal eventual.
2. El personal funcionari i laboral s'ha de seleccionar mitjançant procediments de pública concurrència que garanteixin els principis d'igualtat, mèrit i capacitat; s'ha de garantir que tingui l'experiència i la preparació adequades a les funcions encomanades.
3. Els Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya s'apliquen al personal de l'Oficina Antifrau de Catalunya sens perjudici de les especificitats i modificacions que s'estableixin en el seu reglament intern en virtut de l'autonomia organitzativa i en matèria de personal.
4. El personal laboral al servei de l'Oficina es regeix per la legislació laboral d'aplicació i el que disposin els convenis col·lectius aplicables i també les previsions de la normativa de funció pública, de la normativa de l'Oficina o dels Estatuts del règim i el

govern interiors del Parlament de Catalunya.

### **Article 3. Potestat reglamentària de la Direcció de l'Oficina Antifrau de Catalunya en matèria d'autoorganització i de règim interior**

1. Correspon al director o la directora de l'Oficina Antifrau de Catalunya aprovar el reglament d'organització i règim interior de la Institució. Ha de posar aquesta norma en coneixement de la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament de Catalunya i n'ha d'ordenar la publicació en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.
2. El procediment d'elaboració d'aquesta norma s'ha de tramitar en el marc dels principis que inspiren l'actuació administrativa d'acord amb les normes reguladores del procediment administratiu.
3. Mentre no es dictin les normes previstes en aquest article, són d'aplicació les previsions de les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya relatives a l'organització i el règim interior.

### **Capítol III. Cossos de funcionaris de l'Oficina Antifrau de Catalunya**

#### **Article 4. Cos de Tècnics Superiors de l'Oficina Antifrau de Catalunya**

1. Es crea el Cos de Tècnics Superiors de l'Oficina Antifrau de Catalunya, l'ingrés en el qual es fa per concurs oposició.
2. Correspon als funcionaris d'aquest cos desenvolupar funcions de nivell superior corresponents a les competències atribuïdes a l'Oficina Antifrau de Catalunya i concretament de direcció tècnica, inspecció, investigació, prevenció, protecció, execució, control, representació i defensa, assessorament, tramitació de procediments, o similars.
3. Per a accedir a aquest cos s'exigeix la possessió del títol universitari de grau, llicenciatura, arquitectura, enginyeria, o equivalent.
4. En el termini màxim de tres mesos a partir de l'entrada en vigor d'aquesta Llei el director o la directora de l'Oficina Antifrau de Catalunya ha de convocar un procediment d'integració directa en el Cos de Tècnics Superiors de l'Oficina Antifrau de Catalunya. Poden sol·licitar la integració en el cos les persones que en el moment d'entrada en vigor de la Llei compleixin els requisits següents:
  - Que estiguin desenvolupant funcions a l'Oficina Antifrau de Catalunya;
  - Que tinguin la condició de funcionàries públiques de carrera del grup A, subgrup A1, de qualsevol administració, de les assemblees legislatives, dels òrgans constitucionals o estatutaris o cossos d'habilitació nacional;
  - Que acreditin haver desenvolupat a l'Oficina funcions de l'article 4.2 durant un període mínim de dos anys.

La integració s'ha de declarar a sol·licitud de les persones interessades a partir de la convocatòria d'un únic procediment, la finalitat del qual ha de ser únicament de resoldre

el nomenament de les persones aspirants que reuneixen els requisits establerts en aquesta disposició.

#### **Article 5. Cos de Tècnics de Gestió de l'Oficina Antifrau de Catalunya**

- 1.** Es crea el Cos de Tècnics de Gestió de l'Oficina Antifrau de Catalunya, l'ingrés en el qual es fa per concurs oposició.
- 2.** Correspon als funcionaris d'aquest cos de desenvolupar funcions de gestió i de col·laboració en les de nivell superior corresponents a les competències atribuïdes a l'Oficina Antifrau de Catalunya i concretament en les d'inspecció, investigació, prevenció, protecció, execució, control, tramitació de procediments, o similars.
- 3.** Per a accedir a aquest cos s'exigeix la possessió del títol universitari de grau, diplomatura universitària, enginyeria tècnica, arquitectura tècnica, o equivalent.
- 4.** En el termini màxim de tres mesos a partir de l'entrada en vigor d'aquesta Llei el director o la directora de l'Oficina Antifrau de Catalunya ha de convocar un procediment d'integració directa en el Cos de Tècnics de Gestió de l'Oficina Antifrau de Catalunya. Poden sol·licitar la integració en el cos les persones que en el moment d'entrada en vigor de la Llei compleixin els requisits següents:
  - Que estiguin desenvolupant funcions a l'Oficina Antifrau de Catalunya;
  - Que tinguin la condició de funcionàries públiques de carrera del grup A, subgrup A2, de qualsevol administració, de les assemblees legislatives, o dels òrgans constitucionals o estatutaris.
  - Que acreditin haver desenvolupat a l'Oficina funcions de l'article 5.2 durant un període mínim de dos anys.

La integració s'ha de declarar a sol·licitud de les persones interessades a partir de la convocatòria d'un únic procediment, la finalitat del qual ha de ser únicament de resoldre el nomenament de les persones aspirants que reuneixen els requisits establerts en aquesta disposició.

#### **Article 6. Cos Administratiu de l'Oficina Antifrau de Catalunya**

- 1.** Es crea el Cos Administratiu de l'Oficina Antifrau de Catalunya, l'ingrés en el qual es fa per concurs oposició.
- 2.** Correspon als funcionaris d'aquest cos de donar el suport administratiu a l'activitat de l'Oficina Antifrau de Catalunya i concretament en les funcions d'inspecció, investigació, prevenció, protecció, execució, control, representació i defensa, assessorament, tramitació de procediments, o similars.
- 3.** Per a accedir a aquest cos s'exigeix la possessió del títol de batxiller o tècnic, o equivalent.
- 4.** En el termini màxim de tres mesos a partir de l'entrada en vigor d'aquesta Llei el director o la directora de l'Oficina Antifrau de Catalunya ha de convocar un

procediment d'integració directa en el Cos Administratiu de l'Oficina Antifrau de Catalunya. Poden sol·licitar la integració en el cos les persones que en el moment d'entrada en vigor de la Llei compleixin els requisits següents:

- Que estiguin desenvolupant funcions a l'Oficina Antifrau de Catalunya;
- Que tinguin la condició de funcionàries públiques de carrera del grup C, subgrup C1, de qualsevol administració, de les assemblees legislatives, dels òrgans constitucionals o estatutaris.
- Que acreditin haver desenvolupat a l'Oficina funcions de l'article 6.2 durant un període mínim de dos anys.

La integració s'ha de dur a terme a sol·licitud de les persones interessades a partir de la convocatòria d'un únic procediment, la finalitat del qual ha de ser únicament de resoldre el nomenament dels aspirants que reuneixen els requisits establerts en aquesta disposició.

#### **Article 7. Cos Auxiliar d'Administració de l'Oficina Antifrau de Catalunya**

**1.** Es crea el Cos Auxiliar d'Administració de l'Oficina Antifrau de Catalunya, l'ingrés en el qual es fa per concurs oposició.

**2.** Correspon als funcionaris d'aquest cos de desenvolupar les tasques auxiliars de suport administratiu a l'activitat de l'Oficina Antifrau de Catalunya i concretament a les d'inspecció, investigació, prevenció, protecció, execució, control, representació i defensa, assessorament, tramitació de procediments, o similars.

**3.** Per a accedir a aquest cos s'exigeix la possessió del títol de graduat en educació secundària obligatòria o equivalent.

**4.** En el termini màxim de tres mesos a partir de l'entrada en vigor d'aquesta Llei el director o la directora de l'Oficina Antifrau de Catalunya ha de convocar un procediment d'integració directa en el Cos Auxiliar d'Administració de l'Oficina Antifrau de Catalunya. Poden sol·licitar la integració en el cos les persones que en el moment d'entrada en vigor de la Llei compleixin els requisits següents:

- Que estiguin desenvolupant funcions a l'Oficina Antifrau de Catalunya;
- Que tinguin la condició de funcionàries públiques de carrera del grup C, subgrup C2, de qualsevol administració, de les assemblees legislatives, dels òrgans constitucionals o estatutaris.
- Que acreditin haver desenvolupat a l'Oficina funcions de l'article 7.2 durant un període mínim de dos anys.

La integració s'ha de dur a terme a sol·licitud de les persones interessades a partir de la convocatòria d'un únic procediment, la finalitat del qual ha de ser únicament de resoldre el nomenament dels aspirants que reuneixen els requisits establerts en aquesta disposició.

#### **Capítol IV. Procediments de selecció i provisió de llocs de treball de l'Oficina Antifrau de Catalunya**

## **Article 8. Procediments de selecció i provisió de llocs de treball**

1. Els procediments de selecció del personal de l'Oficina Antifrau de Catalunya i de provisió de llocs de treball són els que estableixen els Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya, amb les especificacions establertes en aquesta Llei.
2. Les competències que els Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya confereixen en aquells procediments a la Mesa, correspon d'exercir-les al director o la directora de l'Oficina.
3. Les bases, les convocatòries i la resta d'actes derivats d'aquells procediments que hagin de ser objecte de publicació en els diaris oficials, ho seran en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

## **Article 9. Especificitats dels procediments de selecció de l'Oficina Antifrau de Catalunya**

1. Els tribunals que hauran de jutjar les proves d'accés als cossos de funcionaris de l'Oficina Antifrau de Catalunya han d'estar formats per:
  - a) Un funcionari de carrera de l'Oficina Antifrau de Catalunya, designat pel director o la directora de l'Oficina per raó de la seva especialització, que assumirà les funcions de president de l'òrgan col·legiat;
  - b) Un vocal funcionari de carrera de l'Oficina Antifrau de Catalunya, designat pel director o la directora de l'Oficina, proposat, per raó de l'especialització, per la representació del personal;
  - c) Un vocal funcionari de carrera o un professional per raó de la seva especialització, externs a l'Oficina Antifrau de Catalunya, designat pel director o la directora de l'Oficina;
  - d) Un funcionari de carrera de l'Oficina Antifrau de Catalunya, designat pel director o la directora de l'Oficina, que assumirà les funcions de secretaria de l'òrgan col·legiat, amb veu i sense vot.
2. En el cas de selecció de personal laboral, el membre del tribunal a què fa referència la lletra b) pot ser funcionari de carrera o personal laboral fix de l'Oficina.
3. Els membres dels tribunals de selecció que siguin funcionaris o personal laboral de l'Oficina no tenen dret a percebre cap indemnització per les assistències a les sessions dels òrgans col·legiats de selecció.

## **Article 10. Especificitats dels procediments de provisió de llocs de treball de l'Oficina Antifrau de Catalunya**

1. La provisió de llocs de treball de cap d'Àrea i de cap d'Unitat, així com d'aquells altres llocs de treball que, per raó de la confiança o de la responsabilitat especial, es determinin en la relació de llocs de treball, es fa mitjançant el procediment de lliure designació; la provisió de la resta de llocs de treball es fa per concurs.

2. Les convocatòries de concurs i de lliure designació s'han de publicar en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i s'hi ha d'establir el termini per presentar les sol·licituds, que s'ha de determinar en cada cas tenint en compte els requeriments específics de la convocatòria.
3. Per avaluar la idoneïtat, les habilitats, els coneixements i la capacitat d'adaptació de les persones aspirants al lloc de treball convocat, en els procediments de provisió es pot establir que es facin entrevistes i tests professionals, que s'elaborin memòries, o altres sistemes anàlegs.
4. La valoració dels mèrits i les capacitats de les persones aspirants que es presenten a les convocatòries de provisió de llocs de treball, siguin per concurs general, per concurs específic o per lliure designació, correspon a una comissió tècnica d'avaluació la composició de la qual ha de ser la següent:
  - a) Un funcionari de carrera de l'Oficina Antifrau de Catalunya, designat pel director o la directora de l'Oficina per raó de la seva especialització, que assumirà les funcions de president de l'òrgan col·legiat;
  - b) Dos vocals funcionaris de carrera de l'Oficina Antifrau de Catalunya, designats pel director o la directora de l'Oficina per raó de la seva especialització, un dels quals de proposat per la representació del personal;
  - c) Un funcionari de carrera de l'Oficina Antifrau de Catalunya, designat pel director o la directora de l'Oficina, que assumirà les funcions de secretaria de l'òrgan col·legiat, amb veu i sense vot.
5. Un cop transcorregut el període d'un any a comptar des de la presa de possessió del lloc de treball, la persona que hagi proveït el lloc de treball objecte de la convocatòria haurà de superar el procés d'avaluació del compliment de les tasques dutes a terme que es prevegi en la convocatòria. En cas que, com a conseqüència del procediment, es conclogui que la persona avaluada no ha desenvolupat adequadament les tasques que se li hagin encomanat en el seu lloc de treball, s'iniciarà el procediment de remoció del lloc de treball proveït en cas de concurs, o de cessament en cas de lliure designació.
6. La provisió de llocs de treball del personal laboral es fa seguint els mateixos procediments de provisió de llocs de treball establerts per al personal funcionari de carrera i les previsions dels apartats anteriors. També s'aplicarà el procediment d'avaluació del desenvolupament previst per l'apartat cinquè d'aquest article, amb les especificitats que prevegi la normativa d'aplicació al personal laboral.

Pel que fa a la comissió tècnica d'avaluació, els membres a què fa referència la lletra b) de l'apartat quart d'aquest article poden ser funcionaris de carrera o personal laboral fix de l'Oficina.
7. Els membres de la comissió tècnica d'avaluació no tenen dret a percebre cap indemnització per les assistències als òrgans col·legiats de provisió.

#### **Disposició addicional primera. Permisos per proximitat a l'edat legal de jubilació**

No són d'aplicació al personal de l'Oficina Antifrau de Catalunya els permisos progressius i a temps parcial per proximitat a l'edat legal de jubilació regulats pels

Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya<sup>1</sup>.

**Disposició addicional segona. Retribucions en concepte d'antiguitat del personal laboral que presta serveis a l'Oficina Antifrau de Catalunya**

El personal laboral de l'Oficina Antifrau de Catalunya té dret a percebre, en concepte d'antiguitat i per a cada trienni que li sigui reconegut, la quantitat prevista per als triennis d'antiguitat per al personal funcionari de l'Oficina Antifrau de Catalunya. Aquesta previsió és d'aplicació als triennis que es meritin a partir de l'entrada en vigor d'aquesta Llei. Els triennis meritats amb anterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta Llei, se segueixen abonant en la quantia en què han estat reconeguts.

**Disposició derogatòria**

Es deroga l'article 8 bis de la Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya.

Barcelona, juny de 2024

---

<sup>1</sup> Articles 84 i 84 bis dels ERGI

[Ribes 3](#)  
[08013 Barcelona](#)  
[T +34 935 545 555](#)  
[bustiaoac@antifrau.cat](mailto:bustiaoac@antifrau.cat)  
[www.antifrau.cat](http://www.antifrau.cat)

