



Consideracions al 1r informe anual d'implementació

Estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública



El gener de 2021 el Govern de la Generalitat va fer públic l'Informe de resultats corresponent al primer any d'implementació de l'Estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública.

En l'apartat de valoració general de l'esmentat informe es preveu el retiment de comptes, entre d'altres, a l'Oficina Antifrau de Catalunya, d'acord amb les previsions del model de governança de l'Estratègia aprovat per l'Acord de Govern de 15.1.2020.

En data 19 de febrer de 2021, es va fer una reunió virtual en què el secretari Transparència i Govern Obert, Jordi Foz, va presentar el balanç de l'estratègia —en l'equador del seu desplegament— al director de l'Oficina Antifrau, Miguel Ángel Gimeno.

Amb posterioritat, la comissió independent de seguiment, anomenada Espai de participació ciutadana (ESPC), va fer pública la seva pròpia avaluació.

Consideracions

Prèvia

L'Oficina Antifrau efectua, tal com va fer en l'informe semestral de resultats, les presents consideracions com a retorn del trasllat efectuat pel Govern de la Generalitat de Catalunya.

L'Oficina reproduïx els comentaris ja efectuats en altres informes de seguiment de l'estratègia en el sentit de prendre com a referència de contrast per valorar els progressos del Govern les Propostes de l'Oficina Antifrau per a una política d'integritat a Catalunya, un pronunciament que ultrapassa els àmbits i les

mesures incorporades pel Govern en l'actual Estratègia (25 mesures en 9 àmbits d'actuació). Per contra, l'estratègia governamental contempla l'àmbit de la fiscalitat, cosa que no fa l'Oficina en els seus documents. El present informe, en conseqüència, evita novament pronunciar-se sobre aquells àmbits o accions no contemplats en les recomanacions esmentades i sobre aquells que ultrapassen el que li és propi.

Primera

L'Oficina fa un reconeixement al model de governança, participatiu i integrador, i a la rigorosa feina esmerçada per l'equip de l'Estratègia que ha d'implicar i irradiar la resta de departaments i organismes, per bé que la implicació institucional pugui resultar heterogènia.¹

Valora, així mateix, positivament, l'esforç per incorporar l'anàlisi comparada de les millors pràctiques, per mesurar i objectivar els progressos, com també la incorporació de la doctrina del canvi, que facilita poder comparar i destriar els aspectes a desenvolupar. Això exigeix un esforç de coherència a l'hora de posar a l'agenda pública i prioritzar, de manera congruent, aquelles reformes considerades més rellevants tenint present el criteri i la recomanació de persones i institucions expertes. Podríem concloure, posem per cas, que la transparència és a l'agenda pública o que la protecció de les persones alertadores és en procés d'incorporar-s'hi; mentre que la despolitització de l'administració (mitjançant la separació de les carreres funcional i política i el control mutu i recíproc) no s'hi ha fet un lloc de manera determinada, malgrat el consens acadèmic², la pràctica comparada amb notables referents internacionals (Dinamarca, Portugal) i les recomanacions de les autoritats independents (entre les quals l'OAC).

Segona

Destaca i valora també molt positivament el paper de l'Espai de participació ciutadana (ESPC) i la seva revisió pormenoritzada. Fa seves la totalitat de les propostes ciutadanes i recolza les conclusions a les quals s'arriba.

En aquest sentit dona per reproduïdes algunes discrepàncies puntuals sobre el seguiment i altres incongruències aïllades entre els resultats presentats (pag. 43 a 71) i la taula d'avenços (pag. 84 a 86) —en ordre a la computació de certs progressos que no poden ser validats— i que són advertides acuradament per l'ESPC: sobre el còmput general (pag. 39); sobre el procediment de gestió dels deutes en via executiva (actuació 3.2, pàg. 45); sobre el Pla pilot per a la provisió de llocs directius (actuacions 10.2 i 3, pàg. 52 en relació amb la pàg. 85); sobre el seguiment de la completesa i veracitat de les declaracions (actuació 12, pàg. 54 en relació amb la pàg. 85); sobre els aspectes i mecanismes del control dels conflictes d'interès i el protocol de coordinació (actuacions 13. 2 i 3, pàg. 55 en

¹Pot resultar il·lustrativa l'absència del Departament de Territori i Sostenibilitat al punt 4.3, segons fa notar l'ESPC en el seu document de seguiment.

² Dahlström i Lapuente, 2017.



relació amb la pàg. 85); sobre la formació específica en grups d'interès (actuació 15.1, pàg. 57 en relació amb la pàg. 85); sobre els treballs d'ampliació de l'àmbit d'aplicació de les obligacions de publicitat activa (actuació 16.1, pàg. 58 en relació amb la pàg. 85); sobre el nombre de bústies anònimes en entitats del sector públic (actuació 18.5, pàg. 60 en relació amb la pàg. 85); sobre la creació d'espais de col·laboració entre la Xarxa de Comitès d'ètica i els comitès ètics del món local (actuació 19.5, pàg. 62 en relació amb la pag. 86).

L'Oficina Antifrau se suma, així mateix, als dubtes metodològics que expressa l'ESPC pel que fa al càlcul quantitatiu de la implantació de les mesures i considera que caldria especificar millor el mètode per determinar i valorar el seu grau d'execució i poder així validar, consegüentment, alguns aspectes de la presentació gràfica associada.

D'altra banda, coincideix en la necessitat no només de constatar sinó de motivar l'absència d'avenços significatius i mesurables en algunes actuacions i subactuacions i de fixar calendari a les accions pendents, de manera prou precisa i generalitzada (la incorporació de cronogrames facilita aquesta lectura, tot i que el de la pàg. 51 per exemple, és molt genèric). Aquestes explicacions permeten, a més, emmarcar adequadament els progressos. Hi ha reptes derivats de nous escenaris normatius que poden suscitar dubtes raonables davant les incerteses regulatòries i justificar una intervenció esgraonada. Altres reformes pivoten, clarament, sobre la voluntat política i la capacitat d'articular internament la seva implantació.

És necessari fer transparent el perquè de la lentitud en la implantació de les accions aprovades, ja sigui per la seva complexitat o per la dificultat de consensuar l'abast de la reforma o la seva traducció, en termes d'organització i gestió.

Cal tenir en compte que les reformes que el govern ha programat han estat abastament identificades, de manera recurrent en les diverses fites parlamentàries³. Fites en què l'Oficina Antifrau, com a institució independent i especialitzada, ha tingut ocasió de pronunciar-se amb caràcter previ i simultani.

Tercera

Juntament amb la identificació de discordances, puntuals i concretes, com les ja esmentades (sobre els criteris avaluadors, el còmput o la verificació dels avenços) l'OAC considera necessari prioritzar algunes accions: professionalitzar l'administració amb l'impuls d'una nova llei de la funció pública, amb la

implantació de protocols per a l'accés i la promoció i amb un marc normatiu de la direcció pública professional; aprovar el codi ètic del Servei Públic de Catalunya; i proporcionar a les persones potencialment alertadores alternatives

³ Comissions *ad hoc* d'investigació i d'estudi; resolucions acordades com a resultat dels plens monogràfics sobre aquesta qüestió; i l Cimera Contra la Corrupció impulsada per la societat civil (en fase de desenvolupament, d'acord amb el pla aprovat).



segures al silenci (mitjançant un sistema integral que inclou la generalització dels canals interns i l'adopció de protocols de protecció per a les persones alertadores).

En el quadre següent es recull, de manera sintètica, algunes observacions i recomanacions en relació amb les actuacions i subactuacions considerades més rellevants:



Àmbit / actuació	Avenços i grau d'execució declarats	Avenços constatables	Observacions i recomanacions
Contractació pública / 2	2) Fase inicial (2/5)	No hi ha evidències d'algunes de les subactuacions (2) Cap avenç en l'anàlisi de la creació d'un cos o categoria de professionals de la contractació (2)	Cal impulsar l'anàlisi de la creació d'un cos de professionals de la contractació.
Gestió economicofinancera / 5 i 6	5) Fase inicial (2/5) 6) Fase inicial (2/5)	No estan prou determinades les evidències dels treballs esmerçats per a la incorporació al RAISC de convocatòries i concessions de subvencions de l'Administració local (5) Memòria preliminar i consulta pública prèvia al Codi de finances públiques (6)	Cal extreure la publicitat, la transparència i el control en totes les fases de l'activitat subvencional així com impulsar la incorporació al RAISC de l'activitat subvencional local.
Funció i direcció públiques / 9, 10 i 11	9) Fase inicial (2/5) 10) Fase inicial (2/5) 11) No iniciat (0/5)	Visor de l'activitat directiva, cronograma i conceptualització del disseny web (9). No hi ha evidències del pla pilot (10) Sense evidències de les actuacions puntuals relacionades. Projecte de decret sotmès a informació pública (11)	L'impuls d'una nova llei de funció pública (en paral·lel a la implantació de les actuacions pendents) seria la millor manera d'abordar les mancances actuals que justifiquen les actuacions previstes en aquest àmbit.
Conflictes d'interès / 12, 13 i 14	12) Planificat (1/5) 13) Planificat (1/5) 14) Fase mitja (3/5)	Disseny inici tramitació electrònica declaracions alts càrrecs (12) Elaboració pla de treball (13) Elaborada la guia en matèria de conflictes d'interès (OAC).	Cal posar en marxa al més aviat possible el mecanisme de control de la completesa i veracitat de les declaracions dels alts càrrecs. Cal fer difusió de la guia en matèria de conflictes d'interès, dissenyar eines complementàries i fer assessorament al personal, especialment directiu, i alts càrrecs.
Grups d'interès / 15 i 16	15) Fase inicial (2/5) 16) Fase mitja (3/5)	Disseny de la formació. Publicat l'Informe de retorn del procés participatiu sobre l'Avantprojecte de llei (15) Elaboració proposta d'acord per ampliar àmbit d'aplicació a subdirectors i assimilats (16)	A més de la determinació del contingut mínim de les agendes que ha de ser públic, caldria incloure en l'avantprojecte de llei la previsió de documentar el contacte amb el grup d'interès incorporant la documentació que el grup d'interès hagi lliurat.
Protecció alertadors/bústies anònimes / 17 i 18	17) No iniciat (0/5) 18) Fase inicial (5/5)	Cap avenç en la posada en marxa d'un sistema integral de protecció de les persones alertadores (17) Acord de Govern per a la creació de bústies anonimitzades i normes de funcionament de les bústies i completat el procés d'anonimització en la bústia del Comitè Assessor d'Ètica Pública, de Contractació i de la IGS. Implantació en una entitat del sector públic (18)	Cal impulsar el disseny i posada en marxa al més aviat possible del sistema integral de protecció de les persones alertadores. Es proposa valorar i si convé replantejar la fragmentació de les bústies per incloure àmbits materials vulnerables, especialment en la conjuntura pandèmica, com ara les subvencions.
Marc d'integritat / 19, 20, 21 i 22	19) Fase inicial (2/5) 20) Fase inicial (2/5) 21) Fase inicial (3/5) 22) Fase inicial (1/5)	Sense cap avenç en el desenvolupament de la metodologia per a dur a terme auditories ètiques organitzatives (19) Elaboració i aprovació del Codi ètic del servei públic. (19) Manca acreditació dels avenços computats (19) Anàlisi preliminar de continguts App sobre dilemes ètics (20) Encàrrecs d'elaboració de materials didàctics per a centres educatius d'ensenyament primari i secundari (21) Sense avenços constatables en algunes de les subactuacions relatives a la creació i difusió d'un contingut formatiu bàsic en integritat i ètica per als servidors i servidores públiques (22)	Cal avançar en el desenvolupament dels instruments de gestió ètica previstos. Cal avançar en la introducció de continguts sobre el foment de la integritat en els centres educatius i promoure activitats de formació adreçades al professorat sobre aquestes matèries. Cal avançar en la implantació de la formació en integritat i ètica pública per als servidors i servidores públiques.
Qualitat institucional / 23, 24 i 25	23) Fase inicial (3/5) 24) Planificat (2/5) 25) Fase inicial (3/5)	Publicat espai web per a informació de l'actuació sobre la millora de les memòries justificatives de les noves iniciatives públiques. Acreditades accions comunicatives i materials de suport i orientació externa (23). Redacció proposta inicial Pla estratègic lluita contra la corrupció en l'àmbit de l'Administració Local (24) Repositori d'avaluacions d'impacte normatiu (25) Publicació del document "Dades sobre l'avaluació de l'impacte normatiu - XII Legislatura, anys 2018-2019" (25)	Cal avançar en l'elaboració del pla estratègic en l'àmbit de l'Administració local. Cal avançar en el reforç de la qualitat de la informació de les memòries legislatives i reglamentàries incorporant l'anàlisi des de la perspectiva de la integritat i la prevenció de la corrupció.

Quarta

En l'àmbit dels conflictes d'interès, l'Oficina (coincident amb l'ESPC sobre la importància d'aquesta qüestió) va publicar una Guia interactiva destinada a facilitar els conceptes bàsics, la identificació de les situacions així com el coneixement de les eines de gestió disponibles. Aquest recurs respon a idèntica finalitat a la que justifica una de les actuacions previstes per l'Estratègia. La seva assumpció per part del govern podria computar, per tant, com a objectiu assolit en atenció al criteri d'economia, eficiència i col·laboració interinstitucional. Resta pendent, no obstant, l'activitat de difusió i posada a disposició del personal de manera efectiva.

Cinquena

Per a dur a terme de manera adequada aquest seguiment del compliment de l'Estratègia, de manera que es pugui verificar prou bé l'assoliment de les fites, a més de dotar de publicitat a les actuacions que es computen com a executades, total o parcialment, se suggereix que es generalitzi la documentació de les actuacions que se citen i es possibiliti la consulta dels documents elaborats. Això succeeix en alguns casos, però en d'altres manquen encara hipervincles i referències, com ha fet notar amb detall l'ESPC (Pla de formació, actuació 2.1, pàg. 44; identificació de llocs de direcció pública a proveir, actuació 10.1, pàg. 52; bases de la convocatòria d'ajuts a la recerca de l'EAPC, actuació 19.1, pàg. 61).

Sisena

L'aparició d'una conjuntura excepcional, com la pandèmia de la Covid-19, justificaria l'adopció d'algunes mesures que no estan planificades o afegiria urgència a d'altres que semblen estancades. L'habilitació de fons *Next Generation*, per part de la UE afegirà escenaris de riscos per a la integritat, alhora que obra una finestra d'oportunitat per a la transformació i reorganització de les administracions, que la pròpia gestió de la pandèmia ens ha permès albirar amb una adaptació sense precedents a noves formes d'organització.

L'Oficina Antifrau de Catalunya ja va posar de manifest la importància que té i tindrà l'activitat subvencional per atendre la necessària reactivació econòmica i social; de manera que moltes de les actuacions previstes a l'Estratègia seran rellevants per assolir una política i gestió de les subvencions compatible amb el principi d'integritat. Tenir present aquesta circumstància per adaptar l'estratègia i donar cabuda a aquesta conjuntura faria possible, per exemple, rebre i tramitar les denúncies a la bústia ètica en l'àmbit de foment i revertir la fragmentació actual del canal intern de denúncies.