



## **Recomanacions als partits polítics**

Eleccions al Parlament de Catalunya | febrer 2021

***"Recuperació amb integritat"*** (lema de Nacions Unides amb ocasió de la commemoració del Dia internacional contra la corrupció, 9.12.2020)



El novembre de 2017, amb ocasió de les eleccions al Parlament de Catalunya que havien de tenir lloc el 21.12.2017 i que van obrir la XII legislatura, l'Oficina Antifrau va emetre un document amb recomanacions als partits polítics (<http://antifrau.cat/sites/default/files/2018-11/Recomanacions-partits-politics-eleccions-21.12.17.pdf>)

Amb el mateix esperit que va inspirar aquelles recomanacions, avui considerem igualment necessari adreçar-nos als actors polítics que aspiren a obtenir representació al Parlament per tal de recordar-los i suggerir-los els principis i recomanacions a tenir presents en la formulació de les seves propostes polítiques en l'àmbit de la integritat pública.

Amb aquestes recomanacions, l'Oficina Antifrau pretén avançar-se i anticipar la potestat indicativa que li reconeix la seva Llei de creació, adreçant-se a aquells actors polítics que, després dels comicis, poden arribar a obtenir representació al Parlament, a ocupar posicions de govern i, des d'aquest, a dirigir l'Administració.

D'ençà les recomanacions de 2017 s'han esdevingut circumstàncies rellevants a tenir en compte en el moment present:

En primer lloc la crisi global, social i econòmica derivada de la pandèmia de la COVID-19. El nou context ha condicionat i marcarà profundament l'acció pública. Mitjançant el document Previsió de riscos en l'exercici de potestats públiques durant la crisi de la COVID-19 (<http://antifrau.cat/ca/antifrau-emet-document-recomanacions-prevenir-riscos-exercici-potestats-publicues-durant-crisi-COVID-19>), en data 24.4.2020, l'Oficina va formular una sèrie de recordatoris, recomanacions i enumeració dels recursos disponibles, destinats a fomentar la integritat.

En segon lloc, la posada en marxa, per Acord de Govern de 15.1.2020 de l'Estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic. Dita estratègia defineix vint-i-cinc actuacions per ser implementades en un termini màxim de dos anys.

El model de governança que acompanya l'estratègia preveu que l'executiu reti comptes de la implantació efectiva, entre d'altres, a l'Oficina Antifrau. El juliol de 2020 l'Oficina va emetre l'Informe de consideracions al 1r informe semestral d'implementació

<http://antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Quefem/Consideracions-1r-informe-semestral-implementacio.pdf>

Bona part de les actuacions previstes en l'Estratègia del Govern incorporen suggeriments inclosos en les Propostes de l'Oficina Antifrau per a una política d'integritat a Catalunya,

<http://antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Quefem/Propostes-oficina-antifrau-politica-integritat-catalunya.pdf> un full de ruta independent per orientar l'agenda política contra la corrupció al nostre país. El repte és si els compromisos adoptats es duen a la pràctica.

Per facilitar l'execució, l'Oficina va condensar les seves propostes en 45 recomanacions en 15 àmbits d'actuació, entre les quals tres referides específicament als partits polítics: impulsar l'aprovació de la llei electoral; limitar i controlar els recursos econòmics provinents de les persones jurídiques; i reduir les despeses per campanyes electorals. Aquestes, així com la resta de recomanacions, les donem ara per reproduïdes atesa la seva vigència i actualitat.

En tercer lloc, el Parlament de Catalunya, en diversos plens monogràfics (el 27.01.20 i el 14.12.2020) ha abordat el fenomen de la corrupció incorporant-lo al debat polític. Tanmateix, la vehemència pròpia de les posicions per la lluita electoralista no sempre ha afavorit una reflexió constructiva en un tema tan complex i que requereix adoptar estratègies, a ser possible, consensuades i a llarg termini. Moltes de les resolucions aprovades queden, malauradament, en simples declaracions d'intencions que mai no arriben a veure la llum.

La pressió ciutadana per forçar consensos i, sobre tot, per materialitzar els compromisos, va aconseguir la celebració de la I cimera anticorrupció, sota els auspicis del Parlament, el dia 17.07.2020. Aquesta iniciativa de la societat civil va aconseguir adoptar una sèrie d'acords amb els grups polítics amb representació parlamentària, concretant-los en un pla de treball, que han de ser tinguts presents en la formulació dels respectius programes electorals com a credencial d'una implicació política real en aquesta matèria.

El baròmetre biennal de l'Oficina Antifrau<sup>1</sup> mesura la percepció social de la corrupció i les seves oscil·lacions. En l'edició 2020 la corrupció continua sent

---

<sup>1</sup> Aquest és el 6è baròmetre sobre la corrupció a Catalunya: percepcions i actituds ciutadanes i forma part d'una sèrie iniciada el 2010 amb la qual es pretén oferir una eina de mesura destinada a millorar el disseny de les polítiques públiques en aquest àmbit, especialment des de la Prevenció. El treball de camp es va realitzar del 5 al 28 d'octubre de 2020, mitjançant trucades telefòniques a 850 persones.



percebuda a Catalunya com un problema greu o molt greu (79,5% dels enquestats/ades el 2020, enfront el 81,3%, l'any 2018).

La visió que té la ciutadania de la política i els que s'hi dediquen no és bona: la percepció de poca o nul·la honestat se situa en un 53%, una xifra, però, que experimenta un lleuger descens de més d'un punt respecte l'onada del baròmetre 2018 (54,2%).

Els partits polítics encapçalen la llista d'institucions en que més es percep la presència de la corrupció (amb un 76,5% davant el 82,7% del 2018), seguits de les entitats financeres.

Un 78,6% de la ciutadania censura els vincles entre política i negocis i el 84,1% considera que els polítics no donen prou explicacions de la seva gestió (retiment de comptes).

La complexitat i l'enorme repte que comporta fer front a les conseqüències de la pandèmia requereix que l'acció política compti amb el més ampli suport possible de la ciutadania. Aquest suport està directament relacionat amb la confiança de les persones en les seves institucions. Construir aquesta confiança ha de ser una de les prioritats dels partits polítics a l'hora de formular les seves propostes electorals i, després, en desplegar la concreta acció política, ja sigui des del govern o des de l'oposició.

Davant aquest nou context no es pot pretendre aconseguir resultats diferents (millors) fent el que sempre s'ha fet. Trencar inèrcies és més necessari que mai i per aquesta raó tot seguit us proposem una sèrie d'accions i actituds en diferents àmbits que haurien de contribuir al canvi.

### **Integritat, ètica pública i transparència: cal extremar la transparència en els processos de presa de decisions**

---

Les institucions que generen confiança només poden ser aquelles que actuen de manera coherent i consistent amb les finalitats i els valors que varen justificar la seva creació. Dita sintonia és el que es coneix com **integritat** i és directament proporcional a la capacitat de les persones que treballen a l'organització (o que hi col·laboren) de fer-ho, no només amb estricta subjecció a l'ordenament jurídic, sinó també d'acord amb els valors del servei i l'ètica pública.

La integritat de les nostres institucions és la base per a treballar en la recuperació de la situació actual.

Cal regular de manera obligatòria que totes les organitzacions públiques elaborin plans d'integritat per tal de gestionar els riscos inherents a les funcions que duen a terme.

Pel que fa la transparència, el Baròmetre 2020 ens mostra que empitjoren les dades de percepció. El 59% de les persones enquestades considera que les institucions són poc o gens transparents per bé que, malgrat les oscil·lacions, hi ha un progrés sostingut en la darrera dècada. La ciutadania és igualment crítica



pel que fa al retiment de comptes de la gestió política, un 84% considera que els polítics no expliquen prou bé la seva gestió.

En l'actual context de la crisi desencadenada per la COVID-19 la transparència en l'acció pública ve cridada a jugar, més que mai, un rol "compensador" entre la necessitat d'explicar què es fa, per quines raons es fa i com es fa i l'anunciada introducció de criteris de flexibilització i simplificació en la gestió dels recursos ingents destinats a la recuperació.

El risc de corrupció és inherent a la gestió dels recursos públics, menystenir-lo no el fa desaparèixer. Cal prendre consciència que, a més recursos disponibles, més oportunitats per aquelles persones o organitzacions que estan disposades a cometre irregularitats o frau.

### **Conflictes d'interès: cal evitar que els relleus de les persones en les institucions puguin afavorir interessos individuals**

---

En aquest àmbit de risc per a la integritat, resten pendents d'implementar les recomanacions contingudes en el document de l'Oficina Antifrau de **Propostes per a una política d'integritat a Catalunya** esmentat més amunt.

En particular, en la mesura que les presents recomanacions s'adrecen als futurs legisladors, posem èmfasi en què cal unificar, aclarir i completar la regulació dels conflictes d'interès al sector públic de Catalunya.

També cal depurar la tècnica dels *hearings* parlamentaris per triar persones aspirants a ocupar llocs de rellevància institucional. És un instrument idoni, ben aplicat, per detectar interessos particulars que podrien interferir en el judici professional del futur càrrec.

Fer especial esment a què el final i inici de legislatura comporta cessaments i nomenaments. S'ha d'evitar qualsevol moviment de porta giratòria que pugui ser percebut com un aprofitament personal, fins i tot si resulta emparat per la literalitat de la legislació aplicable, ara per ara insuficient i fragmentària.

D'acord amb el Baròmetre 2020, el 85,8% de persones enquestades manté la creença en que el patrimoni i l'activitat econòmica dels càrrecs públics hauria d'estar controlat per un organisme independent.

### **Governança i gestió: cal impulsar una nova llei de la Funció Pública**

---

Les necessitats que ha posat de manifest el context actual requereixen comptar amb unes administracions dotades del capital humà amb la millor capacitat possible i de les eines adequades per a la seva gestió.



L'aprovació de la Llei de la funció pública de Catalunya resulta inajornable per fer front a tots els reptes que suposa la despolitització de l'administració, requisit indispensable per preservar l'actuació imparcial i objectiva dels poders públics.

El lideratge ètic orientat a l'exemplaritat que correspon als servidors públics de més rang jeràrquic o de més responsabilitat, requereix d'accions de sensibilització i formatives en matèria d'integritat que han de ser planificades i executades amb caràcter estratègic i obligatori.

### **Protecció de les persones alertadores: cal accelerar l'acció per transposar i aplicar la Directiva (UE) 2019/1937**

---

El Baròmetre 2020 indica que la denúncia guanya força com a eina d'implicació ciutadana per a frenar la corrupció (38,8% de les persones enquestades). Cal, d'acord amb el criteri expressat, remoure els actuals obstacles per fer-la més fàcil, segura i útil.

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, ja ha entrat en vigor. Paral·lelament als necessaris treballs legislatius de transposició es pot anar avançant en el disseny organitzatiu dels canals interns d'alerta de què hauran de disposar totes les institucions públiques.

Les millors pràctiques a nivell comparat europeu han estat compartides i es veuen reflectides en la següent declaració de la xarxa NEIWA en què participa Antifrau. <http://antifrau.cat/ca/antifrau-subscriu-declaracio-brusselles-neiwa-recomanacions-transposicio-directiva-europea-proteccio-persones-alertadores>

### **Control: cal efectuar, sense més demora, els nomenaments en els organismes i ens de rellevància institucional pendents de renovació**

---

Cal un compromís inequívoc per a la **renovació** dels càrrecs que ocupen llocs de rellevància institucional en els organismes de supervisió i control—el nomenament dels quals depèn del Parlament— com ara el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i la GAIP.

Mantenir sense cobertura adequada aquests organismes debilita la capacitat que tenen de complir amb eficàcia les seves missions i afebleix el sistema de pesos i contrapesos de la nostra democràcia.



La independència i la imparcialitat en aquests organismes és un atribut essencial que cal garantir ja en origen, és a dir, en el mateix disseny normatiu dels mecanismes de selecció i nomenament de les persones aspirants.

Aquest objectiu de professionalització i despolitització dels òrgans de control es pot assolir mitjançant un sistema d'elecció professional i no partidista dels seus membres, especialment dels titulars o responsables, substituint la fase de proposta per una convocatòria pública i oberta, per tal d'evitar eventuais situacions de bloqueig.

Cal impulsar mecanismes de coordinació entre els organismes de control i supervisió, adaptats a les necessitat de monitoratge sobre l'ús dels recursos emprats per a la recuperació dels efectes de la pandèmia.

Recordar que el Parlament—mitjançant la seva funció de control de l'acció del govern i d'impuls legislatiu— disposa d'eines que, ben emprades, són d'incalculable valor per enfortir la integritat i prevenir la corrupció.

### **Contractació pública: cal planificar el proveïment públic posant-lo al servei de la recuperació com a instrument de política econòmica**

---

L'àmbit de contractació és un dels més exposats als riscos d'irregularitats, frau i corrupció.

Des del convenciment que en un àmbit tan sensible no es pot actuar per intuïció o per com abans o en d'altres llocs s'hagi fet, l'Oficina Antifrau ha dut a terme un ambiciós projecte, que tot just ara arriba a la seva fi i que permet compartir el següent **Informe de diagnosi**, ([http://antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/riscos-integritat-contractacio-publica\\_informe-final.pdf](http://antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/riscos-integritat-contractacio-publica_informe-final.pdf) base del conjunt de recomanacions que el seguiran i que singularitzem aquí en el que tot seguit es dirà.

El mecanisme de recuperació i resiliència impulsat per la Comissió Europea suposarà un inèdit paquet d'ajudes a mig i llarg termini concebut per contrarestar els efectes de la COVID-19.

La contractació pública, com a instrument de política econòmica, podria arribar a tenir un paper determinant, particularment pel que fa l'execució dels fons Next Generation. Aquests han de ser aplicats als objectius que en justifiquen la seva disponibilitat: socials, mediambientals i d'innovació<sup>2</sup>.

Per aquesta raó, l'impuls de projectes orientats a reptes encara pendents com la implantació de les noves tecnologies digitals aplicades al cicle de gestió de la

---

<sup>2</sup> L'Informe anual de supervisió de la contractació aprovat per l'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació (OIRESCON) el 17.12.2020 (<https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReSuC/Informe%20Anual%20de%20Supervisi%C3%B3n%202020/IAS%202020.pdf>) destaca entre les seves conclusions un deficient ús estratègic en la contractació en polítiques socials, mediambientals i d'innovació. El caràcter generalitat d'aquesta feblesa justifica una recomanació específica d'impuls d'aquest instrument.



compra pública així com la implantació de sistemes d'alerta basats en la ciència de dades, per posar alguns exemples, podrien arribar a obtenir finançament. L'efecte, al seu torn, seria transformador atesa la seva capacitat de donar eficàcia i eficiència a la contractació del sector públic.

Cal **planificar** estratègicament la contractació. Fins a la data, la majoria dels ens públics no programen o no publiquen les obres, subministraments i serveis que requeriran durant la legislatura o mandat, ni especifiquen les estratègies d'adquisició previstes i els objectius de millora de l'eficiència i la qualitat del proveïment que pretenen assolir, ni l'impacte mediambiental, social, d'innovació o progrés que es vol aconseguir.

La programació de les adquisicions i les inversions previstes permet avaluar cada necessitat de contractar dins el conjunt de necessitats institucionals. Permet fer-ho amb la perspectiva dels escenaris pressupostaris previsibles i la capacitat de compra institucional present i futura i corroborar la solidesa dels arguments per contractar. La **publicació** facilita, a més, la transparència i el retiment de comptes.

La **funció política** directiva té el seu camp d'actuació en la planificació del proveïment esmentada. El que s'espera de les decisions preses en aquest nivell és una visió estratègica que permeti aprofitar el conjunt dels recursos econòmics institucionals destinats a proveir-se de les obres, subministraments o serveis necessaris per impulsar aquelles polítiques transversals considerades primordials per a la societat o el territori.

A partir d'aquí, correspon al nivell **tecnicoadministratiu** cercar la manera més eficient, neutral, objectiva, imparcial d'aconseguir aquelles prestacions i vetllar pel respecte als principis i normes que regulen els procediments, així com pels drets de les persones o col·lectius interessats.

Cal evitar interferències entre ambdós grups de decisors: respectant els responsables polítics l'actuació imparcial i objectiva dels empleats públics i aquests, al seu torn, actuant amb disponibilitat professional davant qualsevol opció política que ostenti el govern, d'acord amb el principi de neutralitat.

Només amb aquest respecte i reconeixement recíproc, s'afavoreixen dinàmiques de control professional mutu que garanteixin un proveïment públic íntegre i eficient.

Finalment, en aquest context de recuperació i resiliència, han estat anunciades mesures tendents a flexibilitzar la gestió i, fins i tot, a derogar determinades regles de la contractació del sector públic. Cal recordar que les normes que eventualment ho facin possible han d'invocar i respectar en tot cas els principis generals de la contractació, concretant quins siguin els motius d'interès general que hagin de prevaldre sobre aquells.



## **Grups d'interès: cal evitar la influència indeguda en la presa de decisions públiques**

---

El risc que les polítiques públiques puguin ser objecte d'influència indeguda i responguin a interessos diferents al general constitueix una amenaça seriosa per a la legitimitat del mateix sistema democràtic.

Els factors que poden explicar aquest risc de "captura" són diversos: tant vinculats a les oportunitats (àmplia potestat discrecional concentrada en poques mans; complexitat tècnica; opacitat) com a la capacitat d'influir (riquesa; competència limitada; tracte successiu; expectatives lligades al finançament electoral).

El Baròmetre 2020 indica que el 85,1% de les persones enquestades considera que les relacions entre els càrrecs públics i els grups d'interès són poc o gens transparents.

Cal que els partits polítics estiguin amatents a aquest risc i estudiïn i impulsin iniciatives normatives que incrementin la informació pública disponible sobre l'activitat dels *lobbies* així com la traçabilitat de les decisions públiques, particularment, l'activitat de regulació (petjada normativa).

## **Potestats i competències de l'Oficina Antifrau de Catalunya: cal una reforma de la Llei de creació per reforçar-les i ampliar-les**

---

Han transcorregut ja més de dotze anys d'ençà l'aprovació de la Llei que crea i regula l'Oficina Antifrau.

La seva singular posició institucional i independència reforçada la fa idònia per assumir noves missions en l'àmbit de la prevenció i lluita contra la corrupció que cap altra organisme no cobreix en l'actualitat i que, per raó de la seva especialització, l'Oficina podria desenvolupar.

L'atribució de la condició d'autoritat competent a Catalunya en matèria de protecció de les persones alertadores i de la supervisió de les eines de detecció dels conflictes d'interès (declaracions) a l'Oficina Antifrau és perfectament assumible, mantenint l'arquitectura institucional actual. Ambdues mesures van ser acordades en la I Cimera anticorrupció, amb la participació dels grups parlamentaris i els òrgans de control juntament amb la societat civil organitzada.

## **Consideració final**

---

La corrupció continua constituint una de les preocupacions més importants per a la ciutadania. El 79,5% de les persones enquestades, segons el Baròmetre





2020, consideren que la corrupció a Catalunya és un problema molt o bastant greu.

En similar sentit, segons els darrers sondejos del CIS, la corrupció, per darrera només de l'atur, segueix sent una de les màximes preocupacions dels ciutadans/anes.

Amb la presa en consideració i incorporació de les recomanacions aquí contingudes en els respectius **programes electorals**, els partits tenen l'ocasió de mostrar sintonia amb un sentir social àmpliament compartit que ultrapassa ideologies perquè, en definitiva, lluitar contra la corrupció i en favor de la integritat és percebut per tothom com un objectiu en benefici de l'interès comú.

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

