



Propostes de l'Oficina Antifrau per a una política d'integritat a Catalunya



Antecedents

Amb la publicació el 21.7.2006 de l'Instrument de ratificació de la Convenció de l'ONU contra la corrupció (Nova York, 2003) es va produir la incorporació a l'ordenament jurídic aplicable a Catalunya del mandat de Nacions Unides adreçat als estats part consistent a formular i aplicar polítiques coordinades i eficaces contra la corrupció que promoguin la participació de la societat així com a avaluar-ne l'eficàcia.

Catalunya ha experimentat en les dues darreres dècades la xacra de la corrupció amb un nivell d'intensitat característic dels països del nostre entorn. Tanmateix, la profunda crisi del 2008 i anys posteriors, amb l'efecte d'increment de les desigualtats, ha portat aparellada una percepció sobre la corrupció¹ i una pèrdua de confiança molt superior a la que cabria esperar en funció de l'impacte real dels casos de corrupció. Aquesta percepció encara es manté avui.

La quantificació dels costos econòmics, socials i polítics de la corrupció no és una tasca senzilla i pot variar segons la metodologia emprada. Tanmateix, les estimacions més prudentes que maneja la Comissió Europea situen al voltant dels 120.000 milions € anuals a nivell de la UE². A l'Estat espanyol, d'acord amb un estudi³ que analitza els costos socials de la corrupció que escapen al mercat i que impacten en la satisfacció i felicitat de les persones, s'estima que el perjudici anual pot situar-se al voltant dels 40.000 milions €, dels quals gairebé 6.300 milions € correspondrien a Catalunya.

Sensible a aquest context, el Parlament de Catalunya, en relació amb l'impacte del fenomen de la corrupció a casa nostra va expressar el

¹ Baròmetre 2018: La corrupció a Catalunya: percepcions i actituds Ciutadanes. Oficina Antifrau de Catalunya.

² Serveixi de referència, a efectes comparatius, que el pressupost de la UE per al 2019 és de 165.800 milions €.

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

seu capteniment endegant, en primer lloc, la Comissió d'Investigació sobre el Fraud i l'Evasió Fiscals i les Pràctiques de Corrupció Política (CIFEF), que havia de certificar el problema i, amb posterioritat, la Comissió d'Estudi de les Mesures de Lluita contra la Corrupció per a la Regeneració Democràtica (CEMCORD), que havia de possibilitar aprofundir en el seu coneixement.

En concret, a la Resolució 1150/X, de 21 de juliol de 2015, per la qual s'aprova el Dictamen CIFEF, i pel que fa al reforçament de la integritat de les institucions, el Parlament insta els poders públics de Catalunya a l'establiment de pautes i directrius estratègiques al més alt nivell així com a l'aprovació explícita de polítiques d'integritat (recomanació 61.3 a) i b).

El 9.12.2015, coincidint amb el Dia Internacional contra la Corrupció, el Parlament va acollir l'acte formal de signatura del Pacte Social Contra la Corrupció, una iniciativa impulsada des de la societat civil organitzada (Parlament Ciutadà) que, a més de ser subscripta per més d'una quarantena d'organitzacions ciutadanes, va comptar amb el suport i l'adhesió de la pràctica totalitat de grups polítics amb representació parlamentària en aquells moments. Precisament, un dels fruits d'aquesta iniciativa seria la constitució de l'esmentada Comissió d'estudi parlamentària CEMCORD.

Amb posterioritat, la Moció 43/XI (sobre una república amb corrupció zero) aprovada pel Ple del Parlament el 2.6.2016 instava al Govern a la creació d'un Mecanisme català de prevenció i lluita contra la corrupció i el frau, independent del Govern i demanava tant a la Sindicatura de Comptes com a l'Oficina Antifrau, l'adopció de diverses iniciatives tendents a reforçar la capacitat d'actuació i de coordinació de diferents organismes de control concernits en la lluita contra la corrupció.

Al seu torn, l'Informe de conclusions CEMCORD, de 28.2.2017, reiterava el mandat de l'esmentada Moció pel que fa la creació d'un Mecanisme català de prevenció i lluita contra la corrupció i el frau, i concretava que entre les seves funcions hauria d'haver-hi la de formular propostes per a l'elaboració de l'agenda anticorupció.

L'Acord de Govern d' 11.6.2019, ara des de l'executiu, dona un pas endavant i aprova elaborar una estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública. L'horitzó temporal previst és de sis mesos per a elaborar l'estratègia i dos anys més per implementar-ne les actuacions en què aquella es concreti.

Certament, es tracta d'una passa necessària, inajornable, mereixedora d'una valoració molt positiva i que, una vegada iniciada, ha de tenir continuïtat.

La lluita contra la corrupció ha de ser concebuda com a un camí cap a diversos fins que, en essència, poden ser tots aquells que en cada lloc i moment permetin al Govern oferir resultats positius a la ciutadania en forma de béns, serveis. I és que en moments de crisi de confiança



ciudadana en allò que és públic, iniciatives com aquesta poden contribuir a incrementar aquella reserva de suport necessària per a la legitimitat.

En aquest sentit, hi ha un ampli consens entre els experts que l'eficiència de les polítiques anticorrupció depèn molt de que es portin a terme en combinació amb altre tipus de reformes orientades a la millora de la qualitat institucional d'un país. Per tant, sovint ens trobem davant d'horitzons temporals de mig-llarg termini on intervenen activament un conjunt d'actors i institucions diversos.

Justificació de les propostes

L'Oficina Antifrau va néixer com a institució específicament dirigida a preservar la transparència i la integritat de les administracions i del personal al servei del sector públic de Catalunya (Preàmbul Llei 14/2008, del 5 de novembre).

Des de la seva posició institucional d'adscripció parlamentària i independència de les administracions, l'Oficina Antifrau pot formular indicacions i propostes que ajudin a definir polítiques de prevenció i lluita contra la corrupció.

El capteniment expressat pel Govern en l'Acord d'11.6.2019 ofereix una oportunitat privilegiada perquè l'Oficina vehiculi la seva potestat indicativa participant de manera activa en el disseny de les polítiques d'integritat.

Ja avancem que en la formulació de les recomanacions que incorpora la present proposta l'Oficina no se circumscriurà necessàriament als àmbits definits per l'esmentat Acord de Govern sinó que, quan ho consideri necessari, n'inclourà d'altres.

Aquest plantejament pretén ser respectuós amb la responsabilitat que correspon al poder executiu d'establir les prioritats així com la creació d'aliances socials i complicitats institucionals per trobar aquells consensos necessaris que hagin de possibilitar el canvi, i no aspira a altra cosa que facilitar a l'executiu un element més de treball i el coneixement especialitzat que l'Oficina té en aquesta matèria.

La prevenció com a nucli de la proposta

La corrupció a Catalunya presenta les característiques més pròpies de l'Europa occidental, predominant la corrupció política associada a les xarxes d'influències i a un accés desigual dels grups d'interès als decisors públics.

Aquesta constatació no és obstacle per a la coexistència d'altres formes de corrupció, frau o irregularitats en les quals té més protagonisme l'element individual i respecte de les quals l'enfortiment de la integritat en la institució en què es desenvolupen pot tenir un impacte positiu.



Sovint s'ha fet notar que les bones pràctiques identificades a nivell comparat en les polítiques anticorrupció no sempre són extrapolables a d'altres contextos. Des de l'Oficina considerem prudent partir d'aquesta assumpció i la incorporem a les recomanacions que aquí es formularan.

Partim de l'assumpció que totes les funcions públiques són intrínsecament vulnerables als riscos per a la integritat. Allí on hi ha accés a recursos públics i capacitat de decisió sobre els mateixos sempre hi haurà l'oportunitat que qui és dipositari d'una potestat n'acabi abusant per a l'obtenció d'un benefici particular. És aquesta la noció de corrupció comunament acceptada a nivell internacional per organismes com el Banc Mundial o per l'ONG *Transparency International* i que l'Oficina Antifrau adopta com a pròpia.

A la vegada, també som coneixedors que la millora de la qualitat institucional és un element imprescindible per a l'èxit de les polítiques anticorrupció, i que aquests tipus de millores sovint són fruit més de la constància en el temps que no pas d'iniciatives puntuals. En aquesta continuïtat, la implicació i participació de la societat civil en el seu conjunt és un important requeriment.

L'experiència acumulada al llarg dels deu anys de funcionament de l'Oficina, tant a nivell d'investigació com d'activitat de prevenció, ha permès identificar quines són aquelles àrees de risc més exposades a la corrupció, el frau o a d'altres irregularitats. En aquest sentit, les matèries que han estat objecte d'investigació en els darrers cinc anys responen a les següents mitjanes percentuals:

— Contractació pública.....	36%
— Conflictes d'interès i incompatibilitats....	21%
— Funció pública.....	17%
— Urbanisme.....	12%
— Subvencions.....	5%
— Altres.....	9%

Adoptar una metodologia basada en l'anàlisi de riscos i dels factors que en són determinants ajuda a entendre millor les dinàmiques de cada àrea de risc i, per tant, a concebre i adoptar, prèvia avaluació, aquelles mesures preventives tendents que el risc no s'esdevingui, així com a planificar aquelles accions contingents per a quan no hagi estat possible evitar el dany i així revertir-lo o, si més no, atenuar-ne les conseqüències.

La necessitat de mesurar el canvi

El que no es pot mesurar no es pot controlar (Daniel Kaufmann). Per tant, d'alguna manera s'ha de poder documentar el punt de partida per, després, mesurar el canvi.



Tota política d'integritat o, si es vol, de prevenció i lluita contra la corrupció ha d'estar preparada per poder respondre a les preguntes de què és el que funciona i per què⁴.

L'estratègia projectada, doncs, ha d'incorporar un sistema de monitoratge i d'avaluació basat en indicadors el més transparent possible de tal manera que els progressos estiguin basats en evidències que generin un conjunt d'informació que esdevindrà coneixement per a l'adopció d'ulteriors decisions.

Dos senzills exemples poden il·lustrar els diferents nivells en què opera el monitoratge i l'avaluació de les polítiques d'integritat. Pensem en a) la implantació d'un sistema de protecció de les persones alertadores i b) introduir l'educació en integritat en l'àmbit de l'ensenyament secundari.

El monitoratge consisteix a recollir i analitzar informació generada de manera directa i més o menys immediata. Són els resultats (outputs) de l'aplicació de la política. En els nostres exemples podrien ser: a) el nombre d'institucions que han posat en marxa un canal de denúncies o el d'empleats que l'estan fent servir; o b) l'efectiva adaptació dels continguts curriculars per àmbits o, també, el nombre d'hores dedicades a la impartició.

L'avaluació, per contrast, té en compte el mig o llarg termini i pren en consideració els resultats indirectes de la política (outcomes) o, dit d'altra forma, el grau final d'impacte d'aquella en funció del desitjat. Novament, en els nostres exemples es tractaria d' a) assoliment d'una nova cultura d'integritat i de retiment de comptes en l'organització d'acord amb la qual el seu personal fa ús del canal de denúncies amb la certesa que actua lleialment i que no patirà cap represàlia; o b) disminuir el nivell de tolerància respecte de les conductes poc ètiques en el col·lectiu de persones joves.

És recomanable, per afavorir l'objectivitat i la imparcialitat, que les funcions de monitoratge i d'avaluació siguin encomanades a unitats diferenciades així com que estiguin perfectament delimitades les responsabilitats en tot el procés.

De la mateixa manera, és convenient que en el disseny i la definició de les actuacions i projectes anunciats (25) hi intervinguin no només les persones que han ideat la política sinó també les que l'hauran d'aplicar. Aquesta col·laboració ha de contribuir a un major encert en identificar quines evidències caldrà tenir en compte per a cada cas i així facilitar la mesura dels progressos.

La credibilitat dels esforços que dugui a terme el Govern en desplegament de l'estratègia dependrà en gran mesura d'adoptar aquesta metodologia de coneixement, orientada al retiment de comptes.

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



Aquest esforç, en darrer terme, haurà de ser objecte de comunicació d'acord amb el principi de transparència, distingint amb claredat entre allò que és objectiu d'allò que comporta judici de valor.

L'Oficina Antifrau de Catalunya posa a disposició del Govern de la Generalitat, dels governs locals i de les seves respectives autoritats i responsables el cabal d'informació de què disposa en matèria de mesura de la percepció de la corrupció (Baròmetre 2018 i anteriors); també les dades agregades relatives a les investigacions dutes a terme des de 2009; així com els resultats de l'exercici de la potestat indicativa tant en relació amb les normes en tràmit d'elaboració com amb les consultes, tot això als efectes de facilitar les funcions de monitoratge i avaluació.

La previsió de dotació de recursos suficients

Una iniciativa de política pública com la que ara endega el Govern de la Generalitat no pot reeixir si no compta amb els recursos econòmics, personals, materials i organitzatius que facin possible la implementació pràctica de les accions que se'n derivin. Encara que sabut, cal recordar-ho.

Caldrà avaluar de manera realista els recursos de diferent naturalesa que estaran disponibles per a cadascuna de les actuacions i els projectes en què es concreti l'estratègia i prendre en consideració les limitacions en aquests recursos.

La implementació d'algunes d'aquestes accions pot no implicar una dotació important de recursos mentre que d'altres poden requerir no només la seva disponibilitat sinó també coneixements específics en algunes àrees tècniques. Si aquest fos el cas, l'estratègia hauria de contemplar-ho.

L'estratègia també ha de preveure com a mínim una estimació de la previsió de dotació de recursos per a cada actuació, a més d'una avaluació més general de viabilitat i anàlisi de cost-eficàcia.

Definició i aplicació d'un model de governança de la integritat

La política d'integritat ha de preveure el seu propi model de governança prenent com a punt de partida els actors clau del sistema d'integritat nacional. El sistema ha d'atorgar a cadascun d'ells el rol que jugaran en la seva implantació i fer previsió de quins seran els mecanismes i procediments per fer l'avaluació continuada de la política d'integritat impulsada.

Àmbits d'actuació

A fi d'ordenar les propostes de l'Oficina Antifrau, s'han seleccionat quinze (15) àmbits d'actuació. Una classificació similar va ser emprada l'any 2013 amb ocasió de les aportacions que l'OAC va fer al que llavors es van denominar cimeres per la regeneració democràtica.



Amb algunes variacions al llarg del temps, la lògica de dita classificació ha permès agrupar les nostres ulteriors propostes de manera sistemàtica.

Així, s'ha mantingut l'ordre seguit en els informes de seguiment de les dues comissions parlamentàries i s'ha optat per afegir quatre àmbits d'actuació al final.

En aquest punt convé fer una observació derivada del fet que l'Acord de Govern d' 11 de juny de 2019 no sembla contemplar el món local en la fase de disseny de l'estratègia. Tanmateix, les administracions locals de Catalunya constitueixen un nivell de govern particularment sensible i exposat als riscos per a la integritat, tal i com ho venen demostrant al llarg del temps les dades empíriques disponibles.

Les propostes que tot seguit s'exposen s'ha d'entendre que comprenen aquest nivell de govern i administració i, en conseqüència, encoratgem el Govern, en la mesura que resulti respectuosa amb els respectius àmbits competencials, a incorporar-lo en l'estratègia que ara es comença a gestar.

L'exercici de síntesi que un document d'aquesta naturalesa exigeix en cap cas no comporta l'abandonament, desplaçament o substitució de recomanacions fetes amb anterioritat per l'Oficina Antifrau. Moltes d'elles, de caràcter concret, van ser acollides en els dictàmens que van aprovar les comissions CIFEI i CEMCORD i hem de considerar-les vigents en la mesura que encara estiguin pendents d'implementació.

Les propostes s'adrecen al Govern de la Generalitat, amb independència de la naturalesa legislativa o executiva de les mesures que siguin necessàries per a la seva implementació, així com de l'atribució competencial per a fer-les efectives⁵, llevat que en l'àmbit concret s'especifiqui alguna altra cosa.

Metodològicament, cada àmbit conté tres recomanacions precedides d'una descripció sintètica de la matèria afectada, els riscos inherents a no tractar-la, l'actualitat de les recomanacions que es fan i una breu justificació.

1.- Transparència i accés a la informació

La transparència en el sector públic és una eina essencial per a la lluita contra el frau, en la mesura que dificulta l'ocultació de possibles conductes irregulars, fraudulentos o corruptes alhora que facilita el retiment de

⁵ La implementació d'alguna de les propostes podria arribar a comportar la modificació de la Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya.



comptes. És per això que, tot i els avenços en aquest camp que s'han produït a Catalunya en els últims anys, una estratègia nacional de lluita contra la corrupció no pot deixar de preveure mesures encaminades a reforçar els compromisos de les institucions catalanes en aquest sentit.

Aquesta consideració cobra especial sentit atès que el darrer informe d'avaluació de la Llei de transparència confirma una tendència, ja detectada en avaluacions anteriors, consistent en un estancament generalitzat en la seva aplicació. Igualment, es constata que més d'un terç de les sol·licituds d'accés a la informació pública ni tan sols es responen.

Recomanacions:

- 1.1 Fomentar l'aplicació de la norma: amb aquesta finalitat és necessari un desplegament reglamentari integral de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que concreti les disposicions relatives a l'exercici del dret d'accés a la informació pública, així com les obligacions en matèria de publicitat activa i bon govern. Així mateix, és imprescindible que les diverses administracions incrementin els esforços per difondre el dret d'accés a la informació entre la ciutadania de manera coordinada, i adoptin plans de formació continuada destinats als professionals públics encarregats de la tramitació d'aquests expedients.
- 1.2 Sistema de garanties: en aquest àmbit cal revisar i precisar els elements que conformen el règim sancionador previst per la Llei 19/2014 per tal d'abordar les seves mancances i possibilitar-ne l'aplicació. També és precís reforçar les funcions de supervisió de la GAIP, especialment pel que fa al compliment dels deures en matèria de publicitat activa. Igualment, cal preveure un sistema automàtic de proposta de persones candidates a integrar la GAIP mitjançant convocatòria pública que garanteixi un accés respectuós amb els principis d'igualtat mèrit i capacitat i asseguri la cobertura de totes les places.
- 1.3 Format de la informació: la transparència no només requereix que l'administració doni a conèixer informació, sinó també que ho faci de la manera que resulti més comprensible per a les persones i per mitjà dels instruments de difusió que permetin un accés ampli i fàcil a les dades i facilitin la participació en els assumptes públics. En aquest sentit cal desenvolupar i reforçar la preferència en l'ús de formats reutilitzables, en especial tenint en compte la recent aprovació de la Directiva 2019/1024 del Parlament Europeu i el Consell, de 20 de juny de 2019, relativa a les dades obertes i la reutilització de la informació en el sector públic.



2. Integritat institucional

La integritat institucional és la coherència i consistència entre el que fem i els valors, principis i normes que regeixen determinada institució en la consecució de l'interès general. El marc jurídic és, per descomptat, un mínim ineludible, però no ho és tot. L'ètica pública exigeix que les decisions o tries que es fan siguin respectuoses i tinguin cura dels altres. I això no s'assoleix només subjectant-se a la lletra de les normes, cal alguna cosa més. I és que les amenaces a la integritat presenten manifestacions tan diverses com la corrupció, el frau, les irregularitats o les conductes impròpies.

Avui, és una exigència de bona governança que el sector públic en el seu conjunt assumeixi que totes les funcions públiques són intrínsecament vulnerables als riscos de corrupció. Prevenir aquests riscos, gestionar-los, és possible. La prevenció s'ha d'abordar sistemàticament, analitzant en cadascuna de les organitzacions quines són les principals àrees de risc sobre les quals treballar prioritàriament, perquè tenen una incidència major i un nivell més alt d'impacte.

Recomanacions:

- 2.1. Implicar els líders polítics en l'impuls i la implantació de polítiques d'integritat institucional.
- 2.2. Regular de manera obligatòria que totes les organitzacions públiques elaborin plans d'integritat que contemplin el treball sobre la cultura ètica de l'organització, sobre la professionalitat en la gestió pública i sobre la prevenció dels principals riscos per a la integritat de la institució, degudament prioritzats
- 2.3. Generalitzar en la praxi de totes les organitzacions públiques, l'anàlisi i l'avaluació de riscos de corrupció i la incorporació d'aquesta metodologia de treball entre els seus mecanismes de control intern.

3. Organismes de control

La funció de control comprèn qualsevol actuació de verificació, examen, inspecció o supervisió que impliqui l'acció de comparar una actuació o resultat amb una norma o amb un estàndard tècnic o ètic.

Els òrgans de control, tant externs com interns, tenen la capacitat de detectar, aturar i prevenir pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes en els ens subjectes al seu control. Són actors claus en la lluita contra la corrupció. La Moció 43/XI del Parlament a què s'ha fet referència en l'apartat d'antecedents resulta plenament coherent amb aquesta idea.



Un exemple, encara més recent, de la posició del Parlament de Catalunya en aquest àmbit és la Moció 107/XII, d'11 de juliol, que insta el Govern a reforçar la independència, transparència i mitjans de l'Oficina Antifrau.

No obstant això, es constata, amb molta més freqüència del que seria desitjable, un persistent afebliment organitzatiu del control real, tant estructural (ens instrumentals del sector públic) com funcional (control formal, infradotació de recursos, manca de renovació de les persones titulars).

En ambdós supòsits, l'afebliment organitzatiu opera com a factor generador de riscos per a la integritat en l'actuació pública en la mesura que crea oportunitats per incórrer en pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes.

Adicionalment, si l'afebliment és percebut per subjectes amb la motivació personal suficient, el risc pot veure's incrementat.

En l'àmbit local, hem de destacar la feblesa endèmica de la posició dels òrgans de control intern derivada de la seva configuració legal.

Recomanacions:

- 3.1. Reforçar i potenciar els òrgans de control intern i extern, dotant-los dels recursos i mitjans adequats a les funcions que tenen encomanades per tal de garantir la independència i l'eficàcia en el compliment de les seves finalitats. Pel que fa les entitats públiques que formen part del sector públic de la Generalitat, cal desplegar reglamentàriament la previsió continguda en l'article 71.3 de la Llei de finances públiques de Catalunya per tal de delimitar les funcions, competències, abast i criteris de control que corresponen als òrgans propis de control econòmic i financer intern⁶.
- 3.2. Professionalitzar i despolititzar els òrgans de control 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 eventuals situacions de bloqueig.
- 3.3. Adoptar i implementar mesures específiques per reforçar la independència dels interventors i secretaris municipals amb la finalitat de facilitar l'exercici de les seves funcions de control de legalitat i fiscalitzadores.

⁶ Vegeu Documents de Treball núm. 6, epígraf 4.2 del Projecte de Riscos per a la integritat en la contractació pública, de l'Oficina Antifrau de Catalunya.



4. Conflictes d'interès

Els conflictes d'interès són situacions de risc per a l'objectivitat i la imparcialitat de les decisions públiques, que sorgeixen per l'existència d'un interès particular que podria influir o semblar que influeix en una determinada decisió. Totes les institucions públiques han de començar a prevenir aquest risc de biaixos, tot implantant sistemes de treball i eines que permetin detectar i gestionar les situacions de conflictes d'interès real, potencial o aparent dels seus servidors públics, i garantir el correcte ús i funcionament d'aquelles eines.

El punt de partida de les propostes que tot seguit es fan en aquest àmbit pren en consideració les febleses ja detectades -i encara no resoltes- en l'informe de l'Oficina Antifrau de 2016 sobre La gestió dels conflictes d'interès en el sector públic, així com les recomanacions elaborades aleshores i reiterades en altres informes.

Recomanacions:

- 4.1. Unificar, aclarir i completar la regulació dels conflictes d'interès al sector públic de Catalunya. [1] Elaborar un codi o text normatiu únic que aporti coherència i completesa en la regulació dels aspectes bàsics en matèria de conflictes d'interès, de manera que prevegi les normes i els principis essencials aplicables, amb caràcter transversal, a tots els servidors públics. [2] Vincular el règim regulador dels conflictes d'interès a l'exercici de les funcions públiques i no al lloc de treball, de forma que no quedi al marge d'aquest règim cap persona que exerceixi funcions públiques, tant des d'un lloc de treball públic com en virtut d'una col·laboració públic-privada. [3] Completar la llista de motius d'abstenció previstos al procediment administratiu comú amb un supòsit de tancament que reculli qualsevol altra circumstància constitutiva de conflicte d'interès, d'acord amb la definició de conflicte d'interès proposada en l'informe a dalt citat, incorporada a la norma, de manera que cap supòsit de conflicte d'interès no pugui influir en cap decisió pública. [4] Establir legalment les bases comunes del règim regulador dels riscos derivats de regals i altres beneficis no monetaris, que alhora prevegin l'obligació dels ens públics d'elaborar, aprovar i difondre, dins de les respectives organitzacions, polítiques de regals concretes.

- 4.2. Millorar el sistema de declaració, registre i supervisió dels béns i interessos susceptibles de propiciar situacions de conflicte d'interès. [1] Analitzar els riscos de conflictes d'interès dels diferents col·lectius professionals del sector públic de Catalunya per: (i) determinar nous subjectes obligats a presentar declaracions; (ii) adaptar els continguts objecte de declaració d'interessos; (iii)



ampliar l'abast temporal de les declaracions d'activitats per incloure-hi les anteriors a la presa de possessió que siguin prou significatives de la trajectòria professional, i (iv) incrementar el nivell de publicitat dels continguts de les declaracions. Modificar la regulació actual del règim de declaracions d'interessos tenint en compte aquesta anàlisi de riscos. [2] Crear un únic registre electrònic de béns i interessos a Catalunya. Regular la supervisió per part de l'Oficina Antifrau de Catalunya de la comunicació efectiva, veracitat i completesa d'aquestes dades i el seguiment específic de les activitats post-càrrec. [3] Garantir mitjançant una norma que la informació continguda als registres d'interessos sigui de conservació i accés públic permanent.

- 4.3. Construir un sistema integral de prevenció dels conflictes d'interès que contempli eines de detecció, gestió i garantia. Aquest hauria d'incloure [1] un control previ d'idoneïtat de tots aquells càrrecs o posicions de designació política (directius públics, eventuais, certs alts càrrecs, etc.) que no accedeixin mitjançant un procés basat en la igualtat, el mèrit, la capacitat i la publicitat, o bé amb mandat representatiu; [2] la sensibilització i formació obligatòria dels empleats i responsables públics en matèria de conflictes d'interès, així com canals i eines d'assessorament; [3] el seguiment periòdic del grau de compliment del règim de segones ocupacions per a col·lectius que desenvolupen funcions públiques a Catalunya en els tres àmbits (Generalitat, ens locals i universitats).

5. Funció pública

Entre els reptes de l'Agenda 2030 de les Nacions Unides, l'Objectiu de Desenvolupament Sostenible (ODS) 16 apunta cap a un nou model de governança pública i d'arquitectura institucional que garanteixi que l'administració pública serà capaç d'obrir-se a la societat, resultar inclusiva, plenament digitalitzada, transparent i orientada al retiment de comptes.

El rendiment institucional ve condicionat en gran mesura pels recursos humans. Les persones acaben sent transmissores de la cultura politico-administrativa i, en el tema que ens ocupa, generadores de la cultura ètica de l'organització en la qual treballen.

La funció pública ha sofert l'impacte de la crisi dels darrers anys sota la forma d'envelliment de plantilles, afectació en la qualitat dels serveis, manca de motivació, pèrdua de talent o incapacitat innovadora.



Cal ressituar els servidors públics en el centre de l'enfortiment institucional atès que són ells els actors que donen vida a les institucions públiques, complint una funció social i política orientada a la garantia efectiva dels drets i llibertats del ciutadans.

Els servidors públics han d'estar qualificats i haver integrat els principis i valors ètics que han d'inspirar la prestació d'un servei professional.

En la fonamentació d'aquest nou model cal eradicar definitivament la politització de la direcció pública perquè, en cas contrari, aquesta acaba per constituir un llast de la capacitat institucional, de la necessària neutralitat de l'acció pública i, en definitiva, de la seva legitimitat.

Recomanacions:

- 5.1. Reformar la legislació de funció pública per garantir: [1] en tot cas, l'accés basat en el mèrit i la capacitat. [2] la despolitització i professionalització en tots els nivells de l'estructura tècnico-operativa per sota de la direcció política (inclou la direcció pública). [3] la formulació d'un estatut de la direcció pública professional amb les característiques mínimes següents: (i) accés a la funció directiva amb subjecció als principis de lliure concurrència, mèrit i capacitat professional i transparència; (ii) continuïtat en el càrrec subjecta a avaluació, i (iii) necessària neutralitat política. [4] un model de qualificació professional basat en competències que determini la carrera professional (àrees funcionals i anàlisi dels llocs de treball).
- 5.2. Implantar codis ètics i de conducta per a tot el personal al servei de les diferents administracions que serveixin d'orientació i acompanyament front als dilemes ètics que sorgeixen en la presa de decisions diària.
- 5.3. Implantar la formació en integritat i ètica pública a tots els nivells amb caràcter obligatori i estratègic.

6. Contractació pública

La Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, ha regulat noves obligacions per als òrgans de contractació que ara tenen l'obligació de prevenir els riscos de corrupció, frau i altres irregularitats en la gestió de la compra pública, i detectar i respondre a les pràctiques que materialitzen aquests riscos, en particular els conflictes d'interès. Això requereix que totes les entitats adjudicatòries del sector públic català identifiquin, analitzin i avaluïn els riscos específics del seu proveïment d'obres, subministraments i serveis. A partir d'aquesta diagnosi, podran dissenyar plans d'integritat que incloguin mesures tant preventives (adreçades a reduir la probabilitat dels factors de risc més probables), com



contingents (adreçades a detectar la materialització d'aquests riscos i reduir la gravetat de les seves conseqüències). Per això, l'Oficina Antifrau treballa per facilitar coneixement i eines perquè els ens públics puguin dur a terme aquesta gestió de riscos⁷.

L'experiència adquirida en prevenció de riscos per a la integritat en la compra pública alerta de la necessitat de mesures preventives estructurals i urgents que no s'inclouen en aquest document perquè ultrapassin l'àmbit competencial del Govern de la Generalitat de Catalunya. Tanmateix, entre les recomanacions que sí pot posar en marxa l'executiu que lidera aquesta iniciativa anticorrupció, destaquem les tres següents⁸.

Les recomanacions que segueixen han de ser completades amb el desenvolupament a Catalunya d'un model de governança de la contractació pública que asseguri la seva adequada supervisió independent. De la mateixa manera, la futura estratègia de contractació pública haurà de ser elaborada tenint en compte l'estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública.

Recomanacions:

- 6.1. Dissenyar i implantar un nou model de carrera professional per a les persones empleades públiques que treballen en la funció de proveïment de tot el sector públic de l'Administració de la Generalitat:
 - Avaluar el millor sistema per reconèixer la contractació pública com una professió⁹ (cos específic, escala o àmbit funcional dins **un cos tècnic o qualsevol altre mecanisme que es consideri** escaient) i definir les competències específiques requerides tant per al comprador professional (coneixements, habilitats i actituds) com per al responsable del contracte, que poden o no coincidir en una mateixa persona.
 - Revisar els sistemes i processos de treball de recursos humans (selecció, provisió, formació¹⁰, remuneració i supervisió —avaluació de l'acompliment i reconeixement o reconducció de conductes, segons s'escaigui—) perquè s'adaptin i donin millor resposta a aquelles competències professionals identificades i exigides.
 - Identificar en les RLT els llocs de treball relacionats o implicats en la contractació pública¹¹.

7 Vegeu els materials del projecte de Riscos per a la integritat en la contractació pública, en particular els Documents de treball i les Eines.

8 A l'apartat 3 d'aquest document, estan recollides ja recomanacions clau per neutralitzar l'afebliment funcional i estructural del control sobre la contractació pública.

9 Recomanació de 2015 del Consell de l'OCDE sobre contractació pública, núm. IX, apartat (i).

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

11 Tots els llocs de treball en què es desenvolupen tasques d'impuls, preparació, licitació, execució i liquidació dels contractes; no en funcions de control intern o d'assessorament jurídic.



- Adaptar les DLT perquè incloguin els nivells de competències de contractació requerides i el nivell de risc per a la integritat de cada posició¹².
- Publicar anualment el nombre de llocs de la RLT que tenen identificades funcions de compra pública i que estan coberts de forma no definitiva (a través de nomenaments interins o proveïts per sistemes extraordinaris), el temps que han estat coberts de forma no definitiva i el percentatge que representen sobre el total de llocs de treball amb funcions de compra pública dins aquella RLT¹³.
- Regular l'obligació de cobrir aquells llocs de forma definitiva en un termini màxim de 2 anys des que perden el titular o des que són creats.
- Garantir que tot els ens instrumentals del sector públic de la Generalitat estiguin dotats amb persones expertes que puguin acreditar les competències (coneixements, habilitats i actituds) a dalt esmentades per als compradors professionals i responsables dels contractes; dotació que ha de ser proporcional al volum i a la complexitat de la contractació de cada ens.

6.2. Garantir la capacitat i la independència de la direcció professional del proveïment dels ens públics de la Generalitat en cada legislatura:

- Reclutar les persones que hagin d'ocupar llocs directius¹⁴ amb responsabilitats sobre planificació del proveïment institucional a través de convocatòries transparents i obertes a concurrència, que avaluin primer la capacitat (també respecte a les competències de compra pública) i després, només entre les persones que hagin acreditat aquesta capacitat, valorin els mèrits.
- Definir clarament els límits entre la decisió política i la decisió tecnicoadministrativa en totes les decisions prèvies a l'inici de l'expedient de contractació; per tant, a l'hora de: [1] identificar les necessitats d'obres, subministraments i serveis de la institució; [2] prioritzar la cobertura d'aquestes necessitats en cada exercici pressupostari; [3] avaluar la millor estratègia per cobrir aquestes necessitats (internament o a través del proveïment), i [4] avaluar la idoneïtat de l'estratègia de proveïment de cada necessitat (des del punt de vista de la gestió, l'eficiència, la sostenibilitat...).

¹² Vegeu Documents de treball núm. 6, epígraf 6.2.

¹³ Indicador de risc organitzatiu que contribuirà a l'elaboració de mapes de calor per a la gestió de riscos.

¹⁴ En sentit ampli, que inclou també càrrecs de designació política.



- 6.3. Ampliar les obligacions de transparència i retiment de comptes de la compra pública de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic, no limitant-se als mínims legals previstos per als expedients de contractació sinó incloent-hi també dades sobre l'eficiència i la sostenibilitat de tot el proveïment institucional; per exemple, retre comptes sobre les estratègies de proveïment planificades per tipus de serveis, subministraments i obres (incloent-hi també els convenis i encàrrecs a mitjans propis); avaluar i publicar els resultats de l'execució dels contractes (costos, qualitat, satisfacció dels usuaris, desviacions, etc.); avaluar i publicar l'impacte d'aquest proveïment en les polítiques públiques que el requerien o en la millora institucional que el va justificar. Això requeriria [1] revisar i, si s'escau, completar i depurar les dades actualment contingudes en el registre públic de contractes per facilitar-ne una millor explotació (índexs com els d'adjudicacions directes, de concurrència, etc.) i [2] completar aquestes dades amb d'altra[es] base[s] de dades dissenyades per a avaluar l'eficiència de la gestió del proveïment.

7. Subvencions

L'activitat de foment per la via del règim de subvencions és una de les activitats realitzades per l'Administració que genera desconfiança entre la ciutadania. Sovint s'ha presentat com l'escenari de males pràctiques i ineficiències administratives.

El principal risc en aquest àmbit de la gestió pública és atorgar subvencions conculcant els principis de publicitat, transparència, concurrència, objectivitat, igualtat, no discriminació, eficàcia en el compliment dels objectius i eficiència en l'assignació i utilització de recursos públics.

Només en els casos justificats es pot admetre la concessió directa de subvencions i excepcionalment la concessió directa sense publicitat i concurrència per motius d'interès públic o d'altres previstos a la normativa reguladora. Cal en aquests casos extremar l'objectivitat i motivar la justificació indubtable de l'interès que es prediqui d'aquestes activitats subvencionables.

La metodologia d'anàlisi i avaluació de riscos d'integritat en totes les fases de l'activitat subvencional permet desenvolupar mesures preventives i contingents adaptades als tipus més freqüents d'irregularitats detectades.

L'Oficina Antifrau ha tingut ocasió d'analitzar *l'atorgament per la Generalitat de Catalunya de subvencions, ajuts i transferències a mitjans de comunicació* amb presència rellevant a Catalunya. L'anàlisi duta a terme ha permès concloure que l'origen de les irregularitats i disfuncions detectades no es troba fonamentalment en deficiències normatives sinó en



l'aplicació concreta d'aquest marc legal tant en la fase d'atorgament de les subvencions com en les subsegüents fases de justificació i control.

Les recomanacions efectuades en aquest cas concret objecte d'anàlisi poden resultar d'interès amb caràcter general tant per dissenyar una política subvencional com per dur a terme l'activitat i la gestió subvencional de manera que siguin compatibles amb el principi d'integritat. Algunes d'elles, fent abstracció del cas concret analitzat, es troben recollides en les recomanacions que tot seguit fem.

Recomanacions:

- 7.1. Extremar la publicitat i la transparència en totes les fases de l'activitat subvencional (planificació i establiment de la subvenció, elaboració de les bases reguladores, motivació de l'atorgament, justificació i control del destí dels fons atorgats) per tal de reforçar la garantia que la seva gestió es realitza d'acord amb els principis de publicitat, transparència, concurrència, objectivitat, igualtat, no discriminació, eficàcia en el compliment dels objectius i eficiència en l'assignació i utilització de recursos públics.
- 7.2. Motivar i justificar, en els casos de concessió directa de subvencions, la utilitat pública o l'interès social implicat de manera veraç, objectiva i suficient. Especialment, cal objectivar i justificar jurídicament el judici de valor abstracte respecte de la conveniència de la utilitat pública de la realització d'una determinada activitat per un subjecte en el cas de subvencions excloses de concurrència.
- 7.3. Efectuar el control tant de l'adequació de la justificació de la subvenció a la finalitat per la qual fou concedida, especialment pel que fa a la subcontractació de l'activitat subvencionada, així com la realització de despeses subvencionables, com l'eficàcia en el compliment dels objectius perseguits pel projecte subvencionat. Cal també implantar una política de sistemàtic reintegrament de les subvencions atorgades davant dels possibles incompliments detectats així com aplicar el règim sancionador previst en la normativa de subvencions.

8. Urbanisme

És aquest un àmbit d'actuació pública en el qual les decisions dels responsables públics, a més de generar un impacte mediambiental, comporten modificacions en el valor del sòl, segons l'ús a què es destini o l'edificabilitat que se li assigni, que poden generar importants beneficis i plusvàlues econòmiques. Aquesta capacitat dels poders públics troba justificació en el fet que l'interès general i el bé comú en l'àmbit urbanístic i



l'ordenació del territori ha de prevaler sobre els interessos privats dels propietaris del sòl. En aquest context, l'ampli marge de discrecionalitat dels poders públics, la complexitat i durada dels procediments, l'estreta vinculació público-privada i la inadequada detecció i gestió dels conflictes d'interès operen com a riscos d'integritat.

S'ha de tenir en compte, especialment en contextos de crisi econòmica, l'impacte que tenen els ingressos urbanístics en els pressupostos municipals que fa que la disminució dels ingressos associats a aquesta actuació pública comporti un deteriorament de les finances municipals. Tot i que no és matèria d'aquestes recomanacions, deixem constància de la conveniència de reflexionar sobre les possibilitats reals de millorar el finançament dels ens locals per reduir o eliminar aquesta dependència.

Recomanacions:

- 8.1. Cal reforçar el control de legalitat en tots els nivells que conflueixen en aquest àmbit, en especial, l'encomanat als òrgans interns dels ens locals i als de l'Administració de la Generalitat. També s'hauria de valorar la millora de la composició de les comissions territorials d'urbanisme garantint la participació dels dos nivells administratius en el planejament per millorar el diàleg i evitar situacions o percepcions de sistemàtica contraposició d'interessos. D'aquesta manera es limitaria l'ampli marge de discrecionalitat i facilitaria i reforçaria el control de legalitat en matèria de planejament urbanístic per tal d'evitar l'eventual articulació d'acords irregulars, especialment en els casos de presència d'operadors privats de gran impacte i capacitat d'influència i per tal de garantir que l'interès general prevalgui sempre sobre el privat.
- 8.2. Implementar mesures en matèria de disciplina urbanística per evitar la manca de reacció administrativa davant actuacions il·legals.
- 8.3. Simplificació dels procediments, especialment per a la tramitació del planejament, amb l'objectiu de reduir la conflictivitat i evitar una excessiva durada dels procediments que, en última instància, redueix la seguretat jurídica, genera incertesa i incrementa els riscos d'integritat. Cal tenir en compte que la tramitació urbanística pot tenir especial incidència en situacions individuals i que la mateixa complexitat dels procediments és un factor de risc i pot ser instrumentalitzada amb finalitats espúries. Cal facilitar que la matèria urbanística sigui accessible, comprensible i propera a la ciutadania. En aquesta matèria, com en d'altres, és especialment important impulsar la participació real i efectiva de la ciutadania.



9. Partits polítics

Els partits polítics són actors essencials de la vida política, econòmica i social. Són subjectes de drets, com a canalitzadors de la participació ciutadana en els assumptes públics, però alhora ho són d'obligacions, com a partícips de l'estructura de l'Estat. Els escàndols de corrupció vinculats al sosteniment de les seves despeses, ordinàries i de campanya, són una de les majors fonts de desconfiança ciutadana, potenciada per l'anòmala penetració de les dinàmiques partidistes en l'administració, els òrgans de control i els mitjans de comunicació.

Els partits polítics són, juntament amb les entitats financeres, les institucions pitjor valorades segons el darrer baròmetre d'Antifrau 2018. Així, el 82,7% dels catalans considera que la corrupció als partits polítics està molt o bastant estesa. D'altra banda, també hi ha una percepció força elevada que els partits polítics es financen il·legalment (ho manifesten el 51,9% dels catalans). Per últim, el fet que els partits polítics rebin finançament privat fa pensar a quatre de cada cinc catalans que influenciarà molt o bastant les seves decisions posteriors quan són al govern.

Encara avui està pendent l'aprovació d'una llei que reguli el règim electoral a Catalunya. Una regulació acurada d'aspectes com el règim d'incompatibilitats de les persones electes, dels ingressos, despeses i subvencions, de la comptabilitat, així com del control respectiu, permetria administrar bona part dels riscos per a la integritat que justifiquen les recomanacions que tot seguit es faran.

En aquesta proposta no s'entra a valorar si el model de finançament dels partits polítics ha de ser totalment públic o si és millor un sistema mixt en el qual els partits polítics obtenen els seus recursos tant del finançament públic com del privat. Ambdós models tenen avantatges i inconvenients. Ara bé, atès que la Llei orgànica de finançament de partits polítics opta per un sistema de finançament mixt, s'emetran les recomanacions distingint entre els recursos públics i els recursos privats dels partits polítics tenint en compte els límits i requisits establerts a la normativa reguladora.

La freqüència amb la qual, en els darrers anys, s'han convocat eleccions, ha comportat un augment de les despeses electorals dels partits i de les subvencions electorals que aquests perceben la qual cosa es té en compte en les recomanacions que es formulen.

Recomanacions:

- 9.1. Impulsar l'aprovació pel Parlament de Catalunya de la llei reguladora del règim electoral.
- 9.2. Pel que fa als recursos privats que obtenen els partits polítics: prohibir les donacions als partits, a les fundacions i entitats a ells vinculades provinents d'empreses que realitzin activitats sotmeses



a llicència, de sectors regulats o perceptores de subvencions siguin o no contractistes del sector públic, així com ampliar la prohibició de donacions de persones jurídiques, que no poden fer donacions als partits polítics, de manera que tampoc puguin fer-ne a les fundacions i entitats vinculades. Finalment, caldria avaluar la possibilitat de limitar l'endeutament dels partits polítics i de limitar els acords a què arribin amb entitats creditícies, sempre i quan aquests acords suposin, de facto, una condonació total o parcial del deute com, per exemple, renegociar els terminis de devolució dels crèdits de manera indefinida.

- 9.3. Pel que fa als recursos públics que obtenen els partits polítics regulats en la Llei orgànica del règim electoral general: suprimir o, en tot cas, reduir l'import de les subvencions per a les despeses d'enviament directe i personal als electors de sobres i paperetes electorals i propaganda i publicitat electoral, que està prevista a la llei per a partits polítics que hagin obtingut un determinat resultat a les anteriors eleccions. La supressió o reducció de la subvenció comportaria una correlativa reducció de despeses electorals innecessàries que la ciutadania considera excessives.

10. Poder judicial

Tot i que parlar de prevenció i de lluita contra el frau i la corrupció en l'àmbit de l'Administració de Justícia porta a pensar preferentment en modificacions legislatives, que, d'altra banda, atesos els títols competencials implicats, s'hauran de tramitar en general davant de les Corts Generals, atès el marc en què es planteja aquesta estratègia de lluita contra la corrupció es proposen tres mesures en l'àmbit del sector públic i que s'encabeixen en les competències de la Generalitat de Catalunya, entre d'altres sobre l'Administració de Justícia.

Aquestes mesures tenen com a objecte apartar cautelament de les responsabilitats públiques les persones involucrades en casos de corrupció; que les administracions públiques exerceixin les accions que correspongui en defensa de l'interès general malmès per actes de corrupció comesos en el si del sector públic, i que es reforci la feina diària dels òrgans jurisdiccionals perquè es pugui agilitar l'enjudiciament de les conductes corruptes; en relació amb això últim, és un fet que el retard en l'enjudiciament d'aquestes conductes crea en la ciutadania una certa sensació d'impunitat.

Recomanacions:

- 10.1 Sobre mitjans personals i materials al servei de l'Administració de Justícia (d'acord amb les competències estatutàriament



assumides). Assegurar que els òrgans judicials amb seu a Catalunya tinguin les dotacions suficients de mitjans materials i personals (personal no judicial) per tramitar amb agilitat els procediments judicials. Assegurar que els jutges i fiscals anticorrupció comptin amb els equips de suport especialitzat necessaris.

- 10.2 Sobre continuïtat en l'exercici de responsabilitats públiques de personal implicat en casos de corrupció: Aplicar estrictament les previsions normatives en vigor que permetin en cada cas, i sempre amb respecte del principi de presumpció d'innocència, apartar cautelarment de l'exercici de les responsabilitats públiques els alts càrrecs, el personal directiu i en general, els empleats públics que estiguin implicats en casos de corrupció sotmesos a enjudiciament de la jurisdicció penal.
- 10.3. Sobre personació en procediments judicials en què s'enjudiciïn casos de corrupció. Que, d'acord amb les normes processals d'aplicació, l'Administració de la Generalitat de Catalunya es personi en els procediments penals relacionats amb delictes de corrupció comesos pels seus alts càrrecs, personal directiu i, en general empleats públics, per exercir l'acusació i, entre d'altres, demanar el reintegrament al pressupost públic dels fons indegudament utilitzats, si s'escau.

11. Mitjans de comunicació

El mitjans de comunicació són un dels pilars del Sistema Nacional d'Integritat i és imprescindible garantir que funcionen de manera transparent i íntegra i que ofereixen informació objectiva, lliure de biaixos clientelars.

Un dels riscos que afecten els mitjans és que siguin instrumentalitzats per grups que, tenint prou capacitat econòmica, pretenen capturar les polítiques mitjançant la influència indeguda i se serveixin dels mitjans de comunicació per fer arribar missatges i arguments interessats a audiències preestablertes.

Mesures, doncs, com mínima discrecionalitat, màxima transparència i claredat en els criteris d'atorgament de qualsevol forma de finançament, esdevenen necessàries.

Les recomanacions resultants de les comissions parlamentàries CIFEF i CEMCORD no han estat ateses en la seva integritat i no resta assegurada la transparència de les relacions entre els mitjans i el poder polític. El darrer Informe del Síndic de Greuges de juliol 2019 no analitza específicament el compliment de les obligacions establertes per la llei de transparència en aquest àmbit (l'article 11.1.f).



Per la seva banda, l'Informe de 21.10.2018 sobre el finançament públic dels mitjans de comunicació a Catalunya, elaborat pel Laboratori de Comunicació Pública per a la Ciutadania Plural (UAB) amb el suport de l'OAC, documenta (malgrat cert avenç respecte la situació anterior, de publicitat nul·la o residual) dèficits generalitzats de transparència i retiment de comptes i espais inacceptables de discrecionalitat en el finançament atorgat per la Generalitat i, en major mesura, per ajuntaments i ens supramunicipals.

L'informe del Laboratori constata així mateix, a partir de l'anàlisi de casos, biaixos indesitjables en el tractament de la informació dels casos de corrupció per part dels mitjans públics locals. La apreciació és compatible amb la percepció de manca d'objectivitat (66'2% considera que és poc o gens objectiva), recollida pel Baròmetre 2018 sobre La corrupció a Catalunya.

Tampoc no consta el compliment de la proposta parlamentària d'elaboració d'un codi ètic específic sobre el tractament informatiu del fenomen de la corrupció ni cap iniciativa per assegurar una cobertura mediàtica adequada de les activitats parlamentàries en l'àmbit de la corrupció per part dels mitjans públics.

Recomanacions:

- 11.1. Publicar la informació sobre el finançament públic en totes les seves modalitats (publicitat institucional; contractes i convenis; i subvencions) de manera que sigui fàcilment accessible, completa i en format reutilitzable.
- 11.2. Fer públics i transparents els criteris de contractació de la publicitat institucional i les subscripcions, per tal de reduir la discrecionalitat i eliminar la discriminació o el tracte de favor.
- 11.3. Activar els controls legals i aplicar les sancions específiques en cas d'incompliment.

12. Grups d'interès (lobbying)

La influència indeguda en les polítiques públiques (captura) és un risc al qual cap país no resulta aliè. Es produeix quan les decisions públiques que acompanyen la legislació, la regulació o les polítiques públiques s'allunyen repetidament de l'interès general i afavoreixen els interessos específics d'una persona o grup, com a conseqüència de l'acció voluntària d'aquests.



Diversos són els factors que poden explicar-ho¹⁵, 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).

L'activitat de *lobbying* es desenvolupa en aquest context, en el qual poden ser presents diversos dels factors esmentats. Per prevenir el risc de captura caldrà, d'una banda, planificar adequadament a nivell institucional les mesures organitzatives que permetin incidir sobre els factors de risc concurrents i, de l'altra, que el marc normatiu regulador de l'activitat dels grups d'interès garanteixi determinades condicions i especialment: a) transparència, per garantir que l'activitat es desenvolupa en condicions de visibilitat que permeten a la ciutadania conèixer l'impacte de l'activitat en el procés de presa de decisions públiques; b) integritat, de manera que tant els llobbistes com els decisors públics restin sotmesos a unes regles ètiques clares que permetin gestionar adequadament, entre d'altres, aspectes com "les portes giratòries" (*revolving doors*), i c) igualtat d'oportunitats, de manera que no es pugui produir un accés privilegiat de certs grups al procés decisor.

Catalunya ha estat pionera dins de l'Estat a abordar a nivell normatiu els grups d'interès. L'experiència en l'aplicació d'aquesta normativa porta a formular tres propostes que incideixen específicament en l'objectiu de transparència tot i que indirectament permeten reforçar la integritat del sistema i visibilitzar la igualtat d'oportunitats que ha de tenir tothom per accedir a l'agenda pública:

Recomanacions:

- 12.1. Sobre la publicitat de les agendes públiques: cal assegurar una publicitat real de les agendes públiques i de l'activitat d'influència dels grups d'interès. S'han de fer públiques les agendes dels alts càrrecs i també de qualsevol servidor públic que tingui contactes amb grups d'interès i, molt especialment, d'aquells servidors públics que tinguin la possibilitat d'influir en les decisions públiques (per exemple, mitjançant l'emissió d'informes o propostes); l'agenda ha d'incloure tots els contactes, presencials i de qualsevol altre tipus (trucades telefòniques...); l'agenda ha de permetre que la ciutadania conegui l'objecte i els temes que s'han tractat en el contacte corresponent i no es pot limitar a descripcions genèriques escassament descriptives: caldria, doncs, determinar el contingut mínim de les anotacions en les agendes que compleixi aquest objectiu; cal documentar el contacte amb el grup d'interès incorporant-hi la documentació que el grup d'interès hagi lliurat a l'ens públic, documentació que també ha de ser accessible per a la ciutadania.

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



- 12.2. Sobre la publicitat dels aspectes clau de l'activitat dels *lobbies*: cal ampliar la informació pública sobre l'activitat dels *lobbies*: específicament sobre els fons públics rebuts (forma de concessió de la subvenció, per exemple, convocatòria, finalitat, si s'han justificat els fons rebuts i quan..), informació que no es pot limitar a la de l'exercici financer tancat més recentment; caldria donar publicitat a determinades qüestions relatives a la plantilla dels grups d'interès, específicament sobre el personal que hagi exercit amb anterioritat càrrecs públics o llocs públics de responsabilitat; caldria que es detallessin les propostes normatives en què han treballat i treballin els grups d'interès en cada moment i també la seva participació en definicions de polítiques públiques.
- 12.3. Sobre la traçabilitat de les decisions públiques. Cal reforçar la traçabilitat de les decisions públiques incloent-hi els contactes que s'hagin produït amb els *lobbies* de la manera més detallada possible i garantir l'accessibilitat a aquesta informació per part de la ciutadania. Cal que consti en els expedients corresponents la documentació relativa als contactes, també la dels contactes anteriors a la fase formal de participació pública en l'elaboració de la norma (petjada normativa) o de la decisió pública corresponent (inclosos els documents aportats).

13. Protecció de les persones alertadores i canals de denúncia

Les persones alertadores són una peça clau en la lluita contra el frau i la corrupció. Denunciar casos de corrupció pot, però, esdevenir un risc per a les persones que alerten sobre conductes irregulars i sobre delictes (allò que en terminologia anglosaxona s'anomena *wrongdoing*), ja que qui denuncia comportaments il·lítics i persones properes (familiars, companys de feina) poden exposar-se a patir represàlies en l'àmbit professional i en el personal.

La Unió Europea ha aprovat la Directiva relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del Dret de la Unió en data 7.10.2019.

Actualment, al Parlament de Catalunya hi ha en tramitació la Proposició de Llei de protecció integral dels alertadors en l'àmbit competencial de la Generalitat.

L'aprovació d'un marc legal intern ha esdevingut, doncs, una exigència inajornable per tal de garantir una alternativa segura al silenci d'aquelles persones que alerten en favor de l'interès públic.



Recomanacions:

- 13.1. Impulsar l'aprovació pel Parlament de Catalunya de la llei de protecció de les persones alertadores.
- 13.2. Incloure en tota la normativa de funció pública i reglaments de personal de tots els servidors públics, l'obligació de denunciar les conductes oposades a la probitat o contràries als principis d'objectivitat, eficàcia i submissió plena a la llei i al dret o les conductes per presumptes incompliments del codi de conducta de l'organisme o entitat.
- 13.3. Establir normativament l'obligació que totes les institucions públiques comptin amb un canal de denúncies segur que garanteixi la reserva d'identitat de l'alertador en cas que s'hagi identificat; aquesta obligació també s'hauria de preveure per als poders adjudicadors. Aquests canals han de fomentar la denúncia interna (que permetrà la gestió interna i la correcció d'irregularitats) i han d'oferir garanties de protecció i d'anonimat així com garanties de reparació per tal d'evitar represàlies (directes o indirectes) a qui col·labora en la detecció d'irregularitats. La persona alertadora també ha de poder revelar qualsevol irregularitat a una autoritat externa independent.

14. Educació

El Baròmetre 2018 de l'Oficina Antifrau sobre *percepcions i actituds ciutadanes* mostra un nivell de tolerància més alt dels joves (d'entre 18 i 29 anys) cap a comportaments corruptes. Aquesta dada ens alerta sobre la necessitat de treballar abastament aquesta qüestió des dels nivells més bàsics de l'educació. Els coneixements, les habilitats i els comportaments assolits al llarg de l'etapa educativa seran la base sobre la qual es configuraran els futurs ciutadans.

Generar i mantenir una cultura de la integritat en tots els nivells de la societat és essencial per a dur a terme una tasca preventiva que, a llarg termini, és el més efectiu i el menys costós per a lluitar contra la corrupció. Aclarir els valors que han de guiar una conducta íntegra, facilitar espais per a la reflexió, prioritàriament, dels més joves sobre els principis i valors que els mouen en les decisions que prenen dia a dia posant-los en relació amb els propis d'una societat íntegra, o afavorir la consciència sobre la responsabilitat individual de l'impacte de les seves accions en els altres, poden contribuir-hi.

En l'àmbit educatiu, però, resta pendent sistematitzar una política curricular que incorpori la perspectiva de la integritat de manera transversal. L'abordatge d'aquestes qüestions es confia encara a la iniciativa individual dels centres i del professorat.



Recomanacions:

- 14.1 Cal introduir continguts sobre el foment de la integritat en el currículum de secundària, utilitzant els centres educatius com a difusors de la cultura de la integritat, així com fomentar la introducció d'aquests continguts en diferents disciplines i formats de la formació universitària.
- 14.2 Cal promoure activitats de formació adreçades al professorat que incorporin la perspectiva d'integritat.
- 14.3 Cal endegar accions de contingut pedagògic adreçades a la ciutadania, en àmbits cívics, culturals o esportius que fomentin la reflexió sobre la pròpia conducta en relació amb els valors propis d'una cultura de la integritat.

15. Implicació de la societat civil

Una estratègia integral per a lluitar contra la corrupció ha d'implicar a la societat civil en el seu conjunt tal i com deriva del mandat de la Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció de 2003 a què hem fet esment tot just a l'inici d'aquest document.

La societat civil té un rol indubtable com a mecanisme de control afegit als controls ja institucionalitzats i cal procurar que tingui una participació activa en la definició i l'execució de polítiques públiques relacionades amb la lluita contra la corrupció.

Cal un pacte, que sorgeixi d'un procés participatiu, obert, crític i amb voluntat clara d'entesa, per tal de lluitar contra la corrupció basat en la cooperació entre els diversos estaments de la societat, institucions judicials i de control, els partits polítics, els agents econòmics i socials, mitjans de comunicació i la societat civil; aquest procés hauria de culminar amb la configuració d'un contracte de tota la societat en el foment dels comportaments ètics, la transparència i la defensa de l'interès general. En aquesta línia, el document constitutiu del Pacte Social contra la corrupció formalitzat en seu parlamentària el 9.12.2015 expressava aquesta idea amb les següents paraules: *la lluita contra la corrupció serà més efectiva si és col·lectiva, múltiple i en diàleg permanent entre representats i representants, entre ciutadania i institucions públiques.*

A data d'avui encara resta pendent desenvolupar amb tota la seva potencialitat els compromisos derivats d'aquest Pacte així com els mecanismes d'implementació, seguiment i control que s'hi preveuen.



Recomanacions:

- 15.1. Cal conscienciar i formar la ciutadania per tal que pugui participar en els assumptes públics i exercir un control saludable mitjançant l'exigència de retiment de comptes.
- 15.2. Cal fomentar la participació activa de la societat civil en la prevenció i la lluita contra la corrupció mitjançant la implementació de mesures de diversa naturalesa tendents a l'assumpció d'un alt nivell de compromís i d'implicació en aquesta lluita, que no hauria de quedar en mans exclusivament de la política i de les institucions.
- 15.3. Cal desplegar el Pacte Social contra la corrupció o, en el seu defecte, impulsar alguna mesura equivalent.

Barcelona, 10 d'octubre de 2019

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



Conclusions de l'informe sobre les actuacions prospectives i d'Anàlisi referides a l'atorgament de subvencions, ajuts i transferències a mitjans de comunicació privats

5. CONCLUSIONS

73. A tall de conclusió, s'escau, en primer lloc, recapitular sintèticament tot el que s'ha exposat fins ara.

74. Aspectes procedimentals. El present informe s'emet en el marc de l'expedient d'actuacions prospectives i d'anàlisi de riscos AAR 1/2015, en compliment d'allò estipulat a l'apartat f) del dispositiu 2n de la resolució del director de l'Oficina Antifrau de Catalunya de 29/07/2015 d'incoació d'aquest expedient.

Aquets expedient AAR 1/2015 té un **caràcter troncal**, i ha donat lloc a dos expedients d'**avaluació prèvia de versemblança** —exp. APV 004/2016 i APV 116/2017— dels quals s'han derivat sengles **investigacions** —002-19012017/004 i 077-22092017/116— la primera ja conclosa hores d'ara i la segona en curs, tal i com preveia l'apartat d) del dispositiu 2n de l'esmentada resolució de 29/07/2015.

El conjunt d'actuacions dutes a terme pot donar lloc a un futur **informe extraordinari** susceptible de ser presentant a la comissió competent del Parlament de Catalunya, a l'empara i d'acord amb allò previst a l'art. 21.4 de la LOAC, tal i com igualment preveu l'apartat g) del dispositiu 2n de la resolució de 29/07/2015.

75. Objecte i actuacions d'anàlisi. Constitueix l'objecte de les presents actuacions prospectives i d'anàlisi de riscos l'atorgament per la Generalitat de Catalunya de subvencions, ajuts i transferències a mitjans de comunicació amb presència rellevant a Catalunya, per a finalitats concretes.

A aquest respecte, cal remarcar que la política de subvencions a mitjans de comunicació duta a terme per la Generalitat en els anys 2008 a 2015 ha tingut com objectiu fonamental l'ajut als mitjans de comunicació en català, ja sigui premsa en paper, publicacions periòdiques en paper, radio, TV i mitjans digitals.

A partir de la documentació requerida i facilitada principalment pels **Departament de la Presidència i de Cultura de la Generalitat de Catalunya** i igualment pels principals grups de comunicació privats igualment requerits, s'ha creat una base de dades integrada per **3.811 expedients de subvencions** atorgades en el període 2008-2015. L'import total d'aquestes subvencions representa **115.276.907,52 euros**.

D'entre els expedients facilitats s'han escollit de forma aleatòria **54 expedients**, per un import en conjunt de **18.737.440 euros** que representa el 27% de l'import total concedit en el període considerat —excloent les subvencions estructurals—.

Sobre aquests expedients, de manera específica, s'ha fet una **comprovació formal** de la documentació que ha de formar part de cada un dels expedients, així como una **comprovació de fons** respecte l'activitat subvencionada i els documents justificatius de la concessió de cada una de les subvencions.

76. Irregularitats detectades. Les disfuncions o anomalies més rellevants constatades es relacionen a continuació.

Pel que fa a les **subvencions atorgades en concurrència pública** —subvencions a projectes concrets i a entitats sense ànim de lucre:

- a) es constata que és una pràctica habitual que les entitats subvencionades contractin la prestació de serveis o subministraments a persones físiques o jurídiques vinculades amb la pròpia entitat beneficiària;
- b) es constata que en la majoria dels casos de subcontractació amb entitats vinculades no es compleixen els requisits establerts en la normativa de subvencions (art. 29.7 LGS);
- c) es constaten incompliments per part dels beneficiaris en la sol·licitud dels tres pressupostos diferenciats per a la contractació d'obres, bens o serveis subvencionats superiors els llindars de la contractació menor;
- d) s'han constatat diversos casos de presentació fora de termini del compte justificatiu de la subvenció;
- e) s'han constatat diversos casos de desviació a la baixa dels pressupostos presentats per part de l'entitat beneficiària respecte l'import de la concessió atorgada;
- f) s'han constatat incompliments i alteracions dels terminis de presentació de les sol·licituds de subvenció;
- g) s'han constatat incompliments del deure d'aportar justificants de pagament de les factures i despeses aportades en el compte justificatiu;
- h) s'ha constata una deficient acreditació dels criteris d'imputació als projectes subvencionats de les despeses de personal i de despeses generals o indirectes;
- i) es constata, de manera reiterada i fins i tot generalitzada, que els criteris de valoració recollits en les bases de les respectives convocatòries estan molt poc definits i atorgant un excessiu marge de discrecionalitat a l'Administració concedent que no ha motivat mínimament els termes exactes en que ha fet ús d'aquesta discrecionalitat —el que situa la *praxis* observada en el domini de l'arbitrarietat—.

Pel que fa a les **subvencions excloses de concurrència pública** i, per tant, atorgades per concessió directa, cal recordar, amb caràcter previ, que, malgrat el caràcter extraordinari i excepcional del procediment d'atorgament de subvencions sense concurrència pública, que s'aparta totalment dels principis de publicitat i d'objectivitat, en el període considerat la Generalitat de Catalunya ha atorgat subvencions excloses de concurrència pública per un import de **25.126.825 euros**, la

qual cosa representa el **21,80% del total de subvencions a mitjans atorgades** — incloses les estructurals—.

En aquest àmbit, les disfuncions o anomalies més rellevants constatades han estat les següents:

- a) manca de motivació o motivació deficient de la impossibilitat de promoure la concurrència pública en el procediment d'atorgament d'aquestes subvencions;
- b) utilització indeguda de la subvenció directa per subvencionar projectes concrets, que ja tenen una línia específica de subvenció: en aquest sentit s'ha detectat la subvenció de projectes en què s'alterna la subvenció directa amb la subvenció amb concurrència;
- c) reproducció, amb caràcter general, de les deficiències detectades en els procediments de subvenció amb concurrència, anteriorment descrites:
 - i) manca d'aportació, per part dels beneficiaris, dels tres pressupostos preceptius en contractació d'obres, subministraments i serveis superiors als llindars del contracte menor;
 - ii) inclusió de factures de col·laboradors per l'import brut i no pel líquid, sense que s'aporti justificant del pagament de la retenció;
 - iii) manca d'aportació de tots els justificants de pagament i d'aportació de la totalitat de les factures;
 - iv) manca de justificació en la memòria dels criteris d'imputació de despeses de personal i de despeses generals o indirectes; i
 - v) inclusió de factures provinents de proveïdors vinculats sense acreditar el compliment dels requisits de l'art. 29.7.
 - vi) presentació compte justificatiu fora de termini.

La identificació de totes aquestes irregularitats i disfuncions —referides les primeres a incompliments de les previsions normatives i les segones a anomalies tolerades o fins i tot fomentades per les pròpies previsions normatives—, detectades a través del treball de camp dut a terme sobre la mostra d'expedients analitzats, constitueix **la primera fase de l'aplicació, en l'àmbit concret que ens ocupa, d'una estratègia basada en el risc** —*risk-based approach* en la terminologia anglesa d'ús internacional—²⁵ de prevenció del frau, la corrupció —en el sentit més ampli de la paraula— i la vulneració dels principis d'integritat, objectivitat i transparència.

Efectivament, les aproximacions basades en el risc parteixen de l'anàlisi de la realitat existent per identificar-hi les irregularitats i disfuncions existents, generant, a partir d'aquí, un mapa ponderat de riscos que permet dimensionar òptimament les mesures a implementar i els recursos a dedicar per a la prevenció i detecció dels riscos, de diversa importància, existents en l'àmbit considerat.

²⁵ Les aproximacions basades en el risc es poden considerar les més avançades en prevenció i lluita contra el frau i la corrupció en les seves múltiples manifestacions i diversos àmbits en els quals pot produir-se. Ens remetem, a aquest respecte, als diversos documents publicats pel GAFI-FATF (Grup d'Acció Financera Internacional-*Financial Action Task Force*) des de 2007.

Amb això es dona compliment, dins dels límits competencials i les possibilitats d'actuació propis d'aquesta Oficina Antifrau, al mandat de l'últim incís de l'apartat c) del dispositiu 2n de la resolució del director de 29/07/2015 d'incoació d'aquest expedient —«detecció i identificació de riscos potencials d'irregularitats o de frau o corrupció»—.

77. Consideracions finals. Atenent a tot el que s'ha exposat fins aquest punt, es poden formular les consideracions finals següents:

1a. És un fet que la política de subvencions de la Generalitat als mitjans de comunicació que operen a Catalunya s'ha dirigit específicament i principal al foment dels mitjans de comunicació que utilitzen la llengua catalana o aranesa.

2a. La utilització de les subvencions estructurals als mitjans de comunicació en llengua catalana i aranesa és *a priori* la forma més objectiva de vehicular els ajuts a aquests mitjans, atès que el repartiment de dites subvencions està directament relacionat amb uns paràmetres objectius com són el nombre de lectors, oients o espectadors. Tanmateix, aquest repartiment objectiu ha resultat alterat en els darrers anys amb la inclusió de subvencions a projectes determinats de premsa, ràdio o TV, i amb l'atorgament de subvencions directes.

3a. Les subvencions a projectes atorgades en règim de concurrència competitiva, s'han vingut dissenyant concedint a l'Administració un marge de discrecionalitat excessiu a l'hora de decidir quins són els projectes a subvencionar i quin és l'import que pertoca a cada projecte. S'ha pogut constatar que alguns dels criteris de valoració inclosos en les bases reguladores són, pel cap baix, prou ambigus i indefinits per atorgar a l'Administració un ampli marge de decisió. I s'ha constatat igualment un notable dèficit —quan no una total absència— de motivació de la forma en què, en cada cas concret, l'Administració ha fet ús d'aquesta amplíssima discrecionalitat, el que situa les situacions generades en un àmbit més proper al de l'arbitrarietat, proscriu amb caràcter general pels arts. 9.3 de la Constitució.

Cal remarcar especialment que aquesta tipologia de subvencions va ser fins al 2012 el vehicle més important de finançament, fins i tot per sobre de les subvencions estructurals.

4a. Les mateixes reserves mereixen al nostre entendre les subvencions directes atorgades per la Generalitat de Catalunya als mitjans de comunicació durant el període analitzat, que per la seva naturalesa no sempre obeeixen a criteris objectius.

5a. L'anàlisi d'una mostra dels expedients aportats ha posat de manifest diverses disfuncions en l'àmbit de la justificació de les subvencions, que haurien de ser objecte de millora en un futur pel risc de frau que representen en alguns casos i per la infracció que suposen a la normativa de subvencions en altres. Concretament, cal incidir especialment en:

- a) la subcontractació de part o de la totalitat de l'activitat subvencionada a entitats o persones vinculades amb l'entitat beneficiària o a la mera contractació de béns i serveis a aquestes entitats i persones vinculades; atès que s'ha constatat que es tracta d'una pràctica habitual en els expedients analitzats es considera necessari aplicar de forma més estricta els requisits establerts per la normativa per tal que

es pugui arribar a la certesa que la despesa satisfeta per aquests béns o serveis és una despesa real, quantificada d'acord amb els valors de mercat;

- b) l'incompliment, per part de les entitats beneficiàries, de l'obligació de sol·licitar tres pressupostos per a la contractació d'obres de béns i de serveis que superen els llindars establerts per la LGS i que, a dia d'avui, estan representats pels llindars que Llei de contractes del sector públic assigna als contractes menors; tot i que es tracta d'un requisit establert per la pròpia LGS per tal de garantir els principis d'eficiència i economia en la despesa en què incorren les entitats subvencionades, el cert és que, en línies generals, no hi hagut accions fermes per part de l'Administració per fer complir dit requisit.

6a. Finalment, s'ha de posar en valor que la diversa normativa de subvencions publicada per la Generalitat en els darrers anys, com l'Ordre ECO/172/2015, de 3 de juny, sobre les formes de justificació de subvencions i l'acord del Govern GOV/110/2014, de 22 de juliol, pel qual s'aprova el model tipus de bases reguladores dels procediments per a la concessió de subvencions, en règim de concurrència competitiva, constitueix un pas endavant en la millora d'algunes de les deficiències indicades en el present informe i apunten un reforçament en el control i fiscalització de les subvencions atorgades en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, les seves entitats autònomes i la resta de les entitats del Sector Públic de la Generalitat.

7a. Això no obstant, tal i com es desprèn del que s'ha vingut exposant al llarg del present informe, la majoria de les problemàtiques detectades no tenen tant el seu origen en disfuncions o deficiències normatives, pròpies del marc legal aplicable en el període i els casos analitzats, sinó en l'aplicació concreta d'aquest marc legal tant en la fase d'atorgament de les subvencions com en les subsegüents fases de justificació i control per part de l'Administració concedent.

78. Per últim, per tal de donar compliment a allò establert a l'incís final del tan repetit apartat f) del dispositiu 2n de la resolució de 29/07/2015, s'adjunten com **annex 1** al present informe una proposta de recomanacions dirigides a la prevenció de les principals irregularitats detectades.

Barcelona, 21 de desembre de 2017

ANNEXOS:

A.1. ANNEX 1: RECOMANACIONS

L'anàlisi de les subvencions atorgades per la Generalitat de Catalunya durant el període 2008 a 2015 a mitjans de comunicació amb presència rellevant a Catalunya dut a terme, principalment, en el marc de l'expedient d'actuacions prospectives i d'anàlisi de riscos AAR 1/2015 i, complementàriament, dels expedients d'avaluació prèvia de versemblança i d'investigació que se n'han derivat, ha posat de manifest l'existència de determinades irregularitats que, per la seva reiteració, semblen tenir caràcter sistèmic.

L'anàlisi dut a terme permet concloure que l'origen de dites irregularitats i/o disfuncions no es troba fonamentalment en deficiències normatives, inherents al marc legal aplicable en el període i els casos analitzats, sinó en l'aplicació concreta d'aquest marc legal, tant en la fase d'atorgament de les subvencions com en les subsegüents fases de justificació i control, per part de l'Administració concedent de la Generalitat de Catalunya.

En el pla normatiu, cal destacar que el marc regulador d'aquesta mena de subvencions de Generalitat de Catalunya ha estat objecte de modificació i millora a partir de l'any 2014. Aquestes millores constitueixen un avanç significatiu per fer front a algunes de les deficiències detectades i apunten a un reforçament del control i de la fiscalització de les subvencions atorgades.

No obstant, per tal de prevenir i evitar en el futur la consolidació de les principals irregularitats i/o disfuncions detectades, l'Oficina Antifrau de Catalunya formula les **recomanacions** següents:

1a. Incrementar la transparència en la política de subvencions de la Generalitat als mitjans de comunicació que operen a Catalunya, a dos nivells:

- a) en un **pla general i global**, és necessari, més enllà de l'objectiu genèric de foment dels mitjans de comunicació que utilitzen la llengua catalana o aranesa, **explicitar i publicar de forma nítida els objectius generals** perseguits, per tal de justificar les aparents distorsions que semblen desprendre's de la manca de coherència entre la política de subvencions estructurals —determinada bàsicament per uns paràmetres objectius com són el nombre de lectors, oients o espectadors—, i l'atorgament de subvencions a projectes determinats de premsa, ràdio o TV així com l'atorgament de subvencions per concessió directa;
- b) en el **pla específic i singularitzat**:
 - i) pel que fa a l'**atorgament de subvencions a projectes concrets en concurrència competitiva**, pel cas que es tornés a fer ús d'aquesta possibilitat preferible i prevalent respecte de l'atorgament per concessió directa —recordem que, excepte en el cas de les subvencions a entitats sense ànim de lucre, l'última convocatòria va tenir lloc al 2012—, seria del tot desitjable **incrementar el nivell de definició i concreció dels projectes subvencionables**. De l'anàlisi duta a terme permet concloure

que en molts casos s'han subvencionat projectes definits de forma excessivament genèrica i inconcreta, que, conceptualment, donen cabuda a nombroses despeses subvencionables difícilment vinculables a les accions concretes suposadament objecte de foment;

- ii) en cas de l'**atorgament de subvencions per concessió directa**, és necessari igualment —i d'allò més en aquest cas— **concretar de manera precisa els objectius de foment perseguits** en cada procediment d'atorgament de subvencions i en els corresponents convenis, justificant específicament, amb especial rigor:
- la motivació de la impossibilitat de promoure la concurrència pública o de les raons d'altra índole que justifiquen la utilització del procediment d'atorgament de subvencions per concessió directa; i
 - el fet que l'atorgament singular de subvencions no constitueixen ajudes d'Estat incompatibles amb les normatives de la Unió Europea ni introdueixen distorsions significatives en el mercat i les regles de competència.

2a. Revisar els criteris de valoració de les sol·licituds de subvencions en els procediments d'atorgament en concurrència competitiva, establint uns criteris més concrets i unes pautes objectives per a la seva aplicació en la valoració de les sol·licituds presentades, que garanteixin un ús correcte —i conforme als principis generals legals i constitucionals— del marge de discrecionalitat de que legítimament pot gaudir l'Administració concedent de la Generalitat de Catalunya, garantint la deguda transparència de dits criteris i de la seva aplicació concreta, i que en cap cas la discrecionalitat pugui derivar en arbitriarietat.

3a. Reforçar els mitjans humans i materials destinats a la gestió i al control de les subvencions atorgades —revisió de la justificació i del compte de liquidació—, per tal de garantir que les previsions normatives establertes s'apliquen efectivament i estricta en tots els casos, especialment en aquells aspectes on s'han detectat les principals disfuncions i irregularitats:

- a) en matèria de **sol·licituds**, el respecte estricte dels requisits procedimentals formals, i especialment del **compliment dels terminis**;
- b) pel que fa a l'**execució de l'activitat o el projecte subvencionat**:
- i) caldria **generalitzar l'exigència als ens beneficiaris de justificar la petició d'un mínim de 3 pressupostos per a qualsevol despesa subvencionable**, amb les úniques excepcions de despeses d'import molt baix —p. ex., inferior a 3.000 €— o de despeses realitzades amb anterioritat a l'atorgament de la subvenció, per tal de garantir tant el pagament de les despeses subvencionades a preus reals de mercat com la destinació de manera òptima de la subvenció a l'objectiu fomentat;
- ii) caldria **extremar les limitacions i els controls respecte de les operacions dels ens beneficiaris amb entitats vinculades**, tant pel que fa a la **subcontractació** de l'activitat subvencionada —en el sentit de l'art. 29 de la LGS; cfr. apartat 25 del present informe— com a la realització de **despeses subvencionables**, establint, quan s'admetin aquesta mena d'operacions:

- un estrict **règim de comunicació i/o autorització prèvia**; i
 - un control efectiu que les prestacions —subcontractació o despeses subvencionables— de l'entitat vinculada a l'ens beneficiari s'han **produït realment** i s'han satisfet a **preus de mercat**; i
 - el rebuig sistemàtic, com a justificació de la subvenció, de factures amb conceptes genèrics i inconcrets; i
- c) en matèria de **justificació** pels ens beneficiaris:
- i) l'exigència de **coordinació en els òrgans de control** quan s'atorguin subvencions per part de diferents departaments o organismes de la Generalitat;
 - ii) l'exigència i la gestió amb tot rigor de **l'aportació de la totalitat dels justificants de pagament originals i dels documents de pagament**;
 - iii) l'exigència del compliment rigorós dels **terminis** establerts; i
 - iv) l'explicitació amb la màxima claredat dels **criteris d'imputació de mitjans o recursos propis, així com el compliment dels límits establerts per les despeses generals o indirectes**.

4a. Finalment, per tal de garantir l'efectivitat de les anteriors mesures, cal **implantar una política de sistemàtica incoació d'expedients de reintegrament de les subvencions atorgades davant dels possibles incompliments detectats**.
