



Consideracions al 2n informe anual d'implementació (2021)

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



Antecedents

El gener de 2022 el govern va fer públic el segon *Informe anual de resultats de l'Estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública*. L'informe abasta el període comprès entre gener i desembre de 2021 per bé que —atès que la durada prevista per a l'estratègia és de dos anys, de gener de 2020 a desembre de 2021— l'informe de retiment de comptes esdevé un **balanç de tancament** alhora que anual. En aquest sentit, analitza les fites assolides i les que resten pendents i inclou una autoavaluació organitzativa i metodològica del model de governança emprat, pel que fa a la implementació i al seguiment.

En data 23.3.2022, la representació del govern —amb Mercè Crosas, secretària de Govern Obert, i la responsable de Polítiques d'integritat i bon govern, Olinda Ania, coordinadora de l'estratègia— va exposar a l'Oficina Antifrau —al director, Miguel Ángel Gimeno; director de Prevenció, Òscar Roca, i cap de Relacions institucionals, Lourdes Parramon— les línies generals de l'esmentat informe.

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

L'Oficina Antifrau efectua les presents consideracions (tal com ha fet en tots els anteriors informes de resultats, semestrals i anual) com a retorn del trasllat efectuat pel Govern de la Generalitat de Catalunya.



Consideracions

L'Oficina Antifrau **valora favorablement** l'Estratègia anticorrupció del govern, en termes generals, com a element innovador per avançar en el compromís institucional envers la integritat pública; una iniciativa que avança en paral·lel a les impulsades des de la societat civil que van coagular en forma de Cimera contra la corrupció, en la seva primera edició.

Prèvia | Contingut

Pel que fa al contingut, l'Oficina reproduceix, amb especial èmfasi en tractar-se d'un informe de tancament, els comentaris ja efectuats en altres informes de seguiment de l'estratègia en el sentit de prendre com a referència de contrast per valorar els progressos del Govern les Propostes de l'Oficina Antifrau per a una política d'integritat a Catalunya, un pronunciament que ultrapassa els àmbits i les mesures incorporades pel Govern en l'actual Estratègia (25 mesures en 9 àmbits d'actuació).

Es pot dir que l'estratègia governamental parteix d'un **plantejament possibilista** (autolimitat) i que l'abordatge d'Antifrau va molt més enllà de les mesures més modestes triades pel govern. Inclou, en aquest sentit, mesures en relació a la transparència, els organismes de control, l'urbanisme, els partits polítics, el poder judicial o els mitjans de comunicació. D'altra banda, hi ha mesures proposades per Antifrau dins dels àmbits coincidents que no tenen correlació en l'estratègia.

S'efectua aquesta consideració des del respecte a les responsabilitats del poder executiu a l'hora d'establir les prioritats i bastir les complicitats institucionals i les aliances socials que facin possible les reformes estructurals necessàries; sense obviar, no gensmenys, que les recomanacions d'Antifrau són fruit del coneixement especialitzat a partir de la destil·lació de les propostes elaborades en el marc de sengles comissions parlamentàries d'investigació i estudi (CIFEF i CEMCORD). El posicionament de l'Oficina en aquests successius informes es va fer a la vista dels documents elaborats internament, els testimonis escoltats i les aportacions dels experts compareguts.

Entre els aspectes no contemplats pel govern n'hi ha de prioritaris, els donem per reproduïts per tal que siguin presos en consideració en una futura reedició o continuïtat de l'estratègia. Hi ha mesures, com ara la despolitització de l'administració pública, que compten amb un consens acadèmic i comparat consolidat i que no acaben d'arrencar. El propi informe, entre les variables al voltant de les quals s'ha d'establir un sistema de bona governança i d'integritat pública, es fa ressò de canvis en l'Administració pública consistents en "definir sistemes meritocràtics de selecció del personal funcional". En les concretes actuacions desplegades s'opta per la fórmula de la prova pilot, d'abast molt



limitat. En el mateix sentit, per bé que la pandèmia pugui haver capgirat algunes prioritats, no es pot justificar la manca de recursos per a algunes actuacions.

D'altra banda, algunes de les recomanacions recurrents de l'Oficina Antifrau han guanyat rellevància en els darrers temps com a resultat del desenvolupament normatiu comunitari. És el cas de la implantació de Plans d'Integritat i de la creació de canals interns de denúncia, que l'Oficina impulsa des de fa temps. Ja no és opcional l'elaboració de Plans de Mesures Antifrau vinculats al gaudi dels fons Next Generation EU (conforme a l'*Ordre Ministerial HFP 1030/2021, de 29 de setembre, que configura el sistema de gestió del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència*), que l'Oficina recomana estendre amb independència de la procedència dels fons. També cal implantar canals de denúncia segurs per mandat de la *Directiva (UE) 2019/1937, del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, de protecció de les persones que informen d'infraccions del dret de la Unió*, en procés de transposició al dret intern tot just iniciat amb la presentació d'un avantprojecte ad hoc.

Per contra, l'estratègia governamental contempla l'àmbit de la fiscalitat, cosa que no fa l'Oficina en els seus documents. El present informe, en conseqüència, evita novament pronunciar-se sobre aquells àmbits o accions no contemplats en les recomanacions esmentades i sobre aquells que ultrapassen el que li és propi.

Primera | Valoració global de l'estratègia

L'Oficina Antifrau, en el seu balanç de tancament, comparteix la **valoració global positiva** que el govern fa de l'estratègia; un programa, acotat en el temps, que ha esgotat la durada prevista. Aquesta apreciació afecta el procediment dissenyat, un procés participatiu que beu del diàleg amb la societat civil i objectivable (basat en evidències), com també el procés acomplert, amb un adequat model de governança. S'incorpora un sistema de monitoratge i avaluació basat en indicadors transparents i sotmès a un escrutini extern i independent (la ciutadania, mitjançant l'Espai de seguiment, o la pròpia Oficina Antifrau).

Entre les virtuts de l'**abordatge estratègic** hi ha el plantejament híbrid —de prevenció de la corrupció i millora de la qualitat institucional— i una perspectiva integradora del vessant del control, més tradicional, i el dels valors, orientat al canvi cultural profund en els administracions i en el teixit social.

L'informe del govern vincula amb encert la lluita contra la corrupció i la confiança ciutadana com a objectiu últim de les polítiques aplicades. Les dades del darrer baròmetre sobre la corrupció a Catalunya, que elabora l'OAC per mesurar les percepcions i actituds de la ciutadania, mostren una gran distància, inexistent en els països del nostre entorn, entre la percepció de la corrupció (assentada en nivells molt alts) i el contacte directe per part de les persones enquestades. La fractura no indica tant una magnificació de la rellevància del



fenomen, com s'assenyala en l'informe, sinó que és compatible amb la naturalesa de la corrupció que ens afecta; corrupció política —centrada en el biaix de les decisions públiques de les altes esferes de poder en funció d'interessos privats i en l'accés desigual dels grups d'interès— més que corrupció sistèmica en l'exercici de funcions i la prestació de serveis bàsics. Un fenomen sostingut que, segons els experts, es fonamenta en la noció ciutadana de corrupció (que tant abasta les influències indegudes com el malbaratament o la manca d'ètica) i en el dèficit de confiança en els nostres decisors públics.

Juntament amb els resultats de l'enquesta d'Antifrau cal fer notar que, de la comparativa regional elaborada per l'Institut de qualitat del govern de la Universitat de Göteborg (del qual forma part Víctor Lapuente, coautor de la recerca sobre les evidències internacionals que l'estratègia ha pres en consideració), en resulta una lectura molt preocupant en la mesura que la posició de Catalunya retrocedeix progressivament en les successives edicions. Es pot apuntar a una multiplicitat de factors, endògens i exògens, amb capacitat hipotètica d'incidir en els resultats: la polarització social o la paràlisi institucional vinculades al context polític; les diferències en el finançament dels serveis públics; la complexitat de les respectives administracions i les societats a les quals presten serveis; l'impacte d'escàndols associats a personalitats carismàtiques; la diversitat del grau d'exigència i els nivells de burofòbia i burofilia, etc. En qualsevol cas, els resultats han de ser considerats molt seriosament i han d'esperonar la implantació de polítiques públiques en aquest àmbit.

L'Oficina fa un reconeixement al **model de governança**, participatiu i integrador, i a la rigorosa feina esmerçada per l'equip de l'Estratègia que ha implicat i irradiat la resta de departaments i organismes amb una implicació asimètrica. La xarxa de comitès ètics és una bona mostra d'aquest aprenentatge compartit.

Valora, així mateix, positivament, l'esforç per **mesurar el canvi**, en el benentès que, com assenyala Daniel Kaufmann, "el que no es pot mesurar, no es pot controlar". Constatem l'esforç de construcció d'un sistema d'indicadors d'impacte, tot i que observem alguns dèficits sense explicació (actuacions 6, 8, 11, 12, 13 i 17) i ens sorgeixen dubtes sobre els criteris de tria de la tècnica emprada (enquesta versus anàlisi de dades, per exemple, per indicadors diversos de notorietat, confiança o valoració). Des d'un punt de vista formal seria desitjable afegir-hi una llegenda per clarificar i homogeneïtzar els símbols i abreviacions de la taula 3 (pàgines 25 a 29). Queda palès, a la vista de les pàgines 30 a 35, que caldrà recopilar molta més informació que l'actualment disponible (actuacions 1, 3, 4, 18, 21, 22 i 25) per poder comparar el punt de partida i els avenços objectivables i inferir-ne conclusions útils. En el cas de les bústies ètiques, posem per cas, les dades permeten deduir l'efecte favorable de l'anonimat a l'hora d'incentivar la denúncia (que l'experiència d'Antifrau permet corroborar), però caldria informació addicional per interpretar les dades i per esbrinar les causes del descens ulterior.



Segona | Avaluació de resultats

L'informe presenta els resultats quantitatius amb profusió de gràfics de les subactuacions completades, en curs i no iniciades. S'agrairia un balanç més simple, entenedor i visual dels progressos globals de l'estratègia en el propi informe, no només en el vídeo que l'acompanya, publicat en línia. S'observa una certa confusió en els percentatges totals, a data 31 de desembre, ateses les divergències entre el text i la taula d'evolució trimestral (pag. 21). També sembla confusa la redacció o inexacta la referència temporal prèvia a l'anàlisi semestral (la figura 4 sembla referida a l'estat d'acompliment entre octubre de 2020, no 2021, i 31 de març de 2021. Pàgina 20).

Cal, en qualsevol cas, atendre no només als avenços quantitatius, amb un balanç positiu a grans trets (19 de 25 actuacions implantades, amb un 65% de les accions completades, una quarta part en evolució i un percentatge reduït d'inacció o regressió provisional), sinó a la progressió qualitativa. Si tenim en compte que es parteix d'una ambició limitada en origen tampoc no podem ser complaents amb el balanç final, tot i que es reconguin els progressos adduïts.

Per a la revisió pormenoritzada l'Oficina destaca i valora molt positivament, un cop més, el **paper de l'Espai de participació ciutadana (ESPC)**. Fa seves les propostes ciutadanes i recolza, en la seva major part, les conclusions a les quals s'arriba.

En aquest sentit dona per reproduïdes algunes acurades observacions sobre errades identificades: tipologies d'indicadors (pàgina 22); representació gràfica i còmput aritmètic (pàgina 23); dèficits en el sistema d'indicadors per avaluar l'impacte (pàgines 25 a 29); càlcul aritmètic (pàgina 32) o conceptual (pàgina 35).

L'Oficina se suma, així mateix, a les consideracions sobre l'exigu desplegament en alguns àmbits, segons resulta de l'examen de les fites destacades i la taula d'avenços. És el cas de la implantació del sistema PANGEA, en què coincidim en la insuficiència del llindar del 15% de les entitats del sector públic (pàgina 41). En altres àmbits és l'objectiu fixat el que resulta modest. És el cas de la funció pública, que se salda amb la definició de l'eina tecnològica i el disseny del visor d'activitat (pag. 36), mentre queda avortada la prova pilot per a la implantació de la direcció pública professional (Pàg. 42). Tot plegat lluny de la recomanació de l'Oficina d'impulsar una nova llei de funció pública com a marc per abordar les mancances actuals, per bé que fora del període de vigència de l'estratègia s'han iniciat els treballs legislatius preliminars en matèria d'ocupació pública, EAPC i règim jurídic i organitzatiu del sector públic institucional. En altres casos es constata una distància considerable entre el compliment formal i la seva plasmació en la pràctica. Passa amb els grups d'interès, en què es considera complert l'objectiu de publicació de les agendes amb l'aprovació del Reglament de transparència, que eixampla la obligació i en detalla l'abast, sense entrar en la verificació de la publicació efectiva.



Tot i la feina esmerçada en la promoció de l'ètica pública les accions de conscienciació ciutadana es troben en fase embrionària (l'app en integritat és en construcció) i les de caire educatiu (elaboració de materials i formació de professorat) es projecten sobre un univers reduït (pàg. 37).

Quant a la protecció de les persones alertadores, l'anonimització de les bústies existents representa un punt d'inflexió a l'hora d'oferir alternatives segures al silenci. Cal, però, generalitzar la implantació de mecanismes de denúncia en la mesura que la Directiva, ja vigent, els fa obligatoris per a totes les entitats del sector públic i cal desenvolupar protocols de protecció. La bústia de Ferrocarrils de la Generalitat (única experiència esmentada en l'informe) resulta, en aquest sentit, gairebé testimonial i anecdòtica. Cal, d'altra banda, que s'impulsi de manera urgent una llei catalana que validi el disseny existent i consolidi un sistema integral de protecció.

L'Oficina Antifrau comparteix també els dubtes metodològics que expressa l'ESPC pel que fa a la fixació dels criteris d'avaluació (pàg. 47). Malgrat les explicacions de ponderació qualitativa no es pot validar l'assignació de 3 punts a actuacions "tancades", una categoria equívoca que més aviat s'assimila a la renúncia (creació d'un cos o categoria específica de contractació pública), la impossibilitat sobrevinguda (pla pilot sobre llocs directius al Servei Català de la Salut) o el desistiment, per causes explicitades (manca de recursos per a la creació d'un espai temàtic d'ètica i integritat a l'EAPC) o no explicitades (ajornament sine die de la jornada de presentació de la guia sobre conflictes d'interès). En aquest darrer punt l'Oficina valida, a diferència de l'Espai de Participació, el compliment de l'objectiu previst en l'actuació 14.4 de dotar-se d'una guia digital (que va ser elaborada per Antifrau i posada a disposició de l'administració en el marc de la desitjable col·laboració interinstitucional). Correspon a l'administració promoure en endavant el seu coneixement, ús i difusió.

Coincidim amb l'ESPC en la resta de discrepàncies puntuals sobre la valoració del grau d'execució d'algunes actuacions (pag. 48) i la necessitat d'explicitar els percentatges en alguns increments al·legats (pag. 51, 53 i 54). També en la observació recurrent de que caldria argumentar més els motius per no iniciar o avançar en determinades actuacions i calendaritzar-ne l'execució.

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



Àmbit / actuació	Avenços i grau d'execució declarats	Avenços constatables	Observacions i recomanacions
Contractació pública / 2	2) Fase mitja (3/5)	Desistiment no argumentat sobre la creació d'un cos o categoria de professionals de la contractació (2)	Cal impulsar l'anàlisi de la creació d'un cos de professionals de la contractació.
Gestió economicofinancera / 5 i 6	5) Fase mitja (3/5)	No estan prou determinades les evidències d'incorporació al RAISC de les convocatòries i concessions de subvencions de l'Administració local (5)	Cal extreure la publicitat, la transparència i el control en totes les fases de l'activitat subvencional així com impulsar la incorporació al RAISC de l'activitat subvencional local.
	6) Fase inicial (2/5)	No hi ha hagut avenços en relació a l'avantprojecte de llei de finances públiques (6)	
Funció i direcció públiques / 9, 10 i 11	9) Fase mitja (4/5)	Encàrrec al CTITI de la construcció del nou espai web (9)	L'impuls d'una nova llei de funció pública (en paral·lel a la implantació de les actuacions pendents) seria la millor manera d'abordar les mancances actuals que justifiquen les actuacions previstes en aquest àmbit.
	10) Tancat (0/5)	S'ajorna sine die el pla pilot (10)	
	11) Fase inicial (1/5)	Sense evidències de les actuacions puntuals relacionades (ocupació pública). Projecte de decret sobre selecció de personal, sotmès a informació pública, decaigut (11)	
Conflictes d'interès / 12, 13 i 14	12) Planificat (2/5)	No hi ha hagut avenços significatius pel que fa a la gestió i control dels conflictes d'interès, només mesures de publicitat i exploració de la possibilitat que l'OAC assumeixi la verificació de les dades declarades (12)	Cal posar en marxa al més aviat possible el mecanisme de control de la completesa i veracitat de les declaracions dels alts càrrecs. Cal fer difusió de la guia en matèria de conflictes d'interès, dissenyar eines complementàries i fer assessorament al personal, especialment directiu, i alts càrrecs.
	13) Planificat (1/5)	No hi ha hagut avenços significatius (13)	
	14) Fase mitja (4/5)	Elaborada la guia en matèria de conflictes d'interès (OAC) i ajornada la presentació.	
Grups d'interès / 15 i 16	15) Fase avançada (5/5)	Manquen evidències sobre el pes percentual de la formació impartida. El reglament de transparència contempla el contingut mínim de les agendes, però manca informació contrastada sobre el compliment efectiu (15)	Cal controlar efectivament el compliment de les obligacions legals per a tots els subjectes obligats.
	16) Fase avançada (5/5)	El Decret 8/2021 estén obligacions de publicitat activa al lloc de subdirector o assimilat (16)	
Protecció alertadors/bústies anònimes / 17 i 18	17) Fase inicial (2/5)	S'ha creat un grup de treball. No consta publicat el mapa de canals d'alerta dels departaments de la Generalitat ni elaborat el protocol de protecció (17)	Cal impulsar el disseny i posada en marxa al més aviat possible del sistema integral de protecció de les persones alertadores.



	18) Fase avançada (5/5)	No consta la implantació de canal intern de denúncia més que en una de entitats jurídiques del sector públic (FGC) i l'anonimització de les tres ja existents (CAEP, AECP i IGSP) (18)	Es proposa valorar i si convé replantejar la fragmentació de les bústies per incloure àmbits materials vulnerables, especialment en la conjuntura pandèmica, com ara les subvencions. Cal impulsar una llei de protecció de les persones alertadores
Marc d'integritat / 19, 20, 21 i 22	19) Fase avançada (4/5)	S'ha incorporat experts externs en el Comitè Assessor d'Ètica Pública (19) Encara en fase de pilot l'elaboració de Plans d'Integritat (19)	Cal abocar recursos suficients per al desenvolupament dels instruments de gestió ètica previstos.
	20) Fase mitja (3/5)	Procés participatiu per desenvolupar continguts (app sobre dilemes ètics). Les campanyes per donar a conèixer l'estratègia semblen més de difusió que de conscienciació (20)	Cal avançar en la introducció de continguts sobre el foment de la integritat en els centres educatius i promoure activitats de formació adreçades al professorat sobre aquestes matèries.
	21) Fase inicial (2/5)	Abast limitat de l'elaboració de materials didàctics per a centres educatius d'ensenyament primari i secundari (21)	Cal avançar en la implantació de la formació en integritat i ètica pública per als servidors i servidores públiques.
	22) Fase avançada (4/5)	No hi ha avenços significatius en l'elaboració de continguts per a servidors públics, més enllà del plantejament de l'encàrrec. Es desisteix, per manca de recursos, de la creació d'un espai web específic (22)	
Qualitat institucional / 23, 24 i 25	23) Fase avançada (4/5)	La guia d'avaluació econòmica no incorpora específicament la perspectiva de la integritat institucional ni contempla el risc de corrupció (23).	Cal avançar en l'elaboració del pla estratègic en l'àmbit de l'Administració local.
	24) Planificat (2/5)	Redacció proposta inicial Pla estratègic lluita contra la corrupció en l'àmbit de l'Administració Local (24)	Cal supervisar la qualitat de la informació de les memòries legislatives i des de la perspectiva de la integritat i la prevenció de la corrupció.
	25) Fase avançada (5/5)	Noves instruccions (juny de 2021) sobre contingut de la memòria d'avaluació des de la perspectiva de la corrupció (25) Publicació del document "Dades sobre l'avaluació de l'impacte normatiu – XII Legislatura, anys 2018-2021" (25)	

Tercera | Conclusions i visió de futur

L'Oficina coincideix amb l'afirmació que fa el govern en el seu informe sobre la naturalesa de les polítiques d'integritat; no poden ser conjunturals, sinó estructurals. La identificació del Pla de govern com un full de ruta per a les polítiques públiques d'integritat resulta massa genèrica i no és contradictori amb donar continuïtat al model de l'estratègia, actualitzant-ne els objectius, tot garantint un lideratge ferm, un equip motor amb responsabilitats definides i la deguda col·laboració amb la resta de departaments, alguns dels quals inexplicablement absents.

En aquest sentit s'apunten algunes accions que caldria escometre amb caràcter prioritari: desplegar el règim sancionador de la llei de transparència, entesa com un antídoto contra la corrupció i condició indispensable per al control social; regular la obligatorietat dels plans d'integritat i incorporar la metodologia de l'anàlisi de riscos de corrupció, especialment en àrees sensibles com ara la contractació, les subvencions o l'urbanisme; enfortir els òrgans de control, interns i externs, garantint-ne la independència i la suficiència de recursos; abordar de manera determinada la gestió i control dels conflictes d'interès i facilitar la supervisió amb la creació d'un registre electrònic a càrrec d'un ens independent; professionalitzar l'administració amb l'impuls d'una nova llei de la funció pública, amb la implantació de protocols per a l'accés i la promoció i amb un marc normatiu de la direcció pública professional; proporcionar a les persones potencialment alertadores alternatives segures al silenci mitjançant una llei pròpia que assegurï un sistema integral de protecció, que inclou la generalització dels canals interns i l'adopció de protocols específics; introduir la perspectiva de la integritat en el currículum educatiu; implicar la ciutadania i desplegar el Pacte Social contra la corrupció.

Aquesta continuïtat del model d'estratègia permetria fer el seguiment i avaluació de l'impacte mitjançant el sistema d'indicadors adequadament desenvolupat i completat i retre comptes dels resultats. El baròmetre de l'OAC seguirà sent, per la seva banda, un bon sondeig de l'adhesió ciutadana.

Correm el risc, en cas d'abandonar el model de l'estratègia, que la promoció de la integritat i la lluita contra la corrupció surti de l'agenda i es limiti a accions deslligades i sovint forçades per circumstàncies exògenes i no per un desplegament voluntari i planificat, amb un sistema d'avaluació i seguiment consolidat, específicament dissenyat per aquest àmbit.

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

