
Memòria 2009

Oficina Antifrau de Catalunya



OFICINA
ANTIFRAU
DE CATALUNYA



1. Introducció	7
1.1. Aproximació a la institució	9
1.2. Els inicis: la posada en marxa	12
1.3. Les Normes d'actuació: Un instrument al servei de la seguretat jurídica	15
2. Activitat 2009	27
2.1. Àmbit de prevenció	29
— Aportacions als processos normatius	29
— Formació dels servidors públics	33
— Conscienciació social	35
— Dades sobre la corrupció en el sector públic de Catalunya	36
— Altres iniciatives: Acord interinstitucional per a la integritat	37
2.2. Àmbit d'anàlisi i investigació	42
2.3. Activitat institucional	47
— Relacions Institucionals	47
— Activitat Internacional	48
2.4. Col·laboració amb l'administració de justícia	54
3. Reflexions des de l'Oficina Antifrau de Catalunya	57
3.1. Garantir l'accés a la informació pública	58
3.2. Proporcionar protecció al denunciant	61
3.3. Enfortir els mecanismes de control intern als ens locals	67
3.4. Millorar la transparència i el control en la distribució de les herències intestades en favor de la Generalitat	69
4. Organització i recursos	73
4.1. Estructura organitzativa	74
4.2. Recursos materials	77
— Pressupost	77
— Sistemes d'informació i comunicació	79
Publicacions i pàgina Web	82

Presentació

La memòria anual constitueix l'eina bàsica mitjançant la qual l'Oficina Antifrau, òrgan parlamentari de control del sector públic de Catalunya en els àmbits de la prevenció i la investigació de la corrupció, dóna compliment ordinari al deure de retre comptes al Parlament, en els termes que preveu la Llei 14/2008 de 5 de novembre.

Assumeixo ara, públicament, com a director de la institució i com a servidor públic que sóc, la responsabilitat de complir formalment amb el mandat legal i, a més, de fer-ho amb la transparència que suposa donar obertament raó de l'activitat desenvolupada i de com s'ha dut a terme l'any 2009, concretament al llarg dels tres mesos de funcionament de la institució, des de la seva posada en marxa efectiva.

Aquesta és, doncs, la primera memòria que presenta l'Oficina Antifrau, i recull succinctament les circumstàncies singulars del desplegament inicial, la manera en què s'han anat conformant els factors personals i materials i el posicionament institucional de l'Oficina davant determinades qüestions que se'ns han plantejat en aquests inicis. Espero que també traspui l'esperit imparcial que anima la institució i la voluntat de servei que l'empeny.

En aquest sentit resulta oportú remarcar dues precisions importants: la independència que la llei atorga a l'Oficina Antifrau, en l'exercici de les funcions que té atribuïdes, garanteix provadament la seva neutralitat respecte de qualsevol posicionament polític; d'altra banda, ha quedat demostrada la sinergia potencial amb la resta de les institucions de control, l'àmbit de competència de les quals no ha estat mai envaït, i amb bona part d'aquests ens l'Oficina Antifrau es troba en el procés actiu de bastir una estreta col·laboració no solament de fet –com fins ara– sinó també jurídicament, mitjançant la signatura dels convenis corresponents.

Des d'aquestes línies, també vull fer arribar l'agraïment més immediat a l'equip de professionals que han contribuït a forjar la institució i perseveren a enrobustir-ne els fonaments i a posar-la definitivament en marxa, sabedors de les dificultats de crear del no res un organisme innovador però, malgrat això, il·lusionats pel ràpid reconeixement obtingut al si de les Nacions Unides (UNODC), la Comissió Europea, el Consell d'Europa (Grup d'Estats contra la Corrupció) i l'Organització per la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) i reconfortats per l'acollida mostrada pels treballadors públics de tots els nivells en el decurs de les trobades institucionals i de formació endegades des de l'Oficina Antifrau.

Conscienciació ciutadana, canvi cultural, apaivagament de la tendència a la desafecció, a la displicència o a la resignació envers el fenomen de la corrupció, com a reptes. Objectivitat, rigor, prudència, discreció, respecte al dret i a la seguretat jurídica, serietat i ponderació, com a principis rectors.

Afeblir la sensació d'impunitat amb la qual algunes persones es troben còmodes obviant de manera conscient el mal que fan al país, d'una banda, i identificar i denunciar, d'una altra banda, els qui menystenen deslleialment l'encàrrec rebut de la ciutadania. Aquests són dos aspectes bàsics i definitoris de la tasca fonamental de l'Oficina Antifrau: la prevenció dissuasiva enfront de la corrupció, un fenomen malauradament significat en accions personals, concretes i injustificables, que una societat veritablement democràtica no pot tolerar.

David Martínez Madero
Director

1

Introducció

L'Oficina Antifrau de Catalunya ha estat creada per Llei 14/2008, de 5 de novembre (en endavant, també dita Llei de creació de l'Oficina Antifrau).

La norma d'obertura de l'esmentada Llei configura l'Oficina Antifrau com una entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar que s'adscriu al Parlament de Catalunya.

D'acord amb la Llei, el seu objectiu és prevenir i investigar possibles casos d'ús o destinació il·legals de fons públics o qualsevol altre aprofitament irregular derivat de conductes que comportin conflicte d'interessos o l'ús en benefici privat d'informacions derivades de les funcions pròpies del personal al servei del sector públic. També s'encomanen a l'Oficina Antifrau funcions indicatives que consisteixen en la recomanació i l'assessorament a les entitats incloses en el seu àmbit d'aplicació per a l'adopció i l'impuls de mesures contra la corrupció -entesa en un sentit ampli-, i en favor de la transparència.

La singularitat de l'Oficina Antifrau rau en què és un organisme nou i creat *ad hoc* a l'empara de la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció, feta a Nova York el 31 d'octubre de 2003.

És, doncs, pionera, no tan sols en l'àmbit territorial català, sinó també en l'estatal, ja que satisfà el mandat que es deriva de la previsió continguda en l'article 6 d'aquest tractat internacional.

Els trets característics de la institució que en determinen la naturalesa són els següents:

- Es tracta d'un òrgan **unipersonal**. Tot i denominar-se «oficina» està encapçalat per la figura del director o directora. Sens perjudici que l'entitat hagi de disposar dels recursos humans i dels mitjans materials necessaris i adequats (art. 24.1 de la Llei 14/2008) organitzats sota l'estructura que dissenyi la direcció, a aquesta li correspon en exclusiva-sens perjudici tampoc de l'ús de fórmules de delegació-l'adopció de les decisions més representatives de l'actuació de l'Oficina.
- És una institució dotada d'**independència** funcional i amb autonomia institucional. Només des de la seva posició d'independència, garantida legalment, pot complir eficaçment les funcions que té assignades.
- És un òrgan de **control extern**. El control i la supervisió integren, destacadament, el nucli de les seves atribucions. Aquest element definitori, certament, és compartit en el nostre sistema institucional per altres organismes, amb els quals necessàriament s'ha de complementar i col·laborar.
- Es tracta d'un òrgan **especialitzat**. És l'especialització en el seu àmbit d'actuació un dels trets diferencials respecte d'altres organismes que puguin tenir atribucions de control similars.
- En darrer terme, la **rellevància institucional** de la figura del director o directora de l'Oficina i, per extensió, d'aquesta, resulta innegable en vista del Preàmbul de la Llei 7/2009, de 13 de maig. El fet que, a diferència d'altres institucions amb funcions de control i supervisió, l'Oficina Antifrau no consti expressament considerada a l'Estatut d'Autonomia ben poc o gens afecta la configuració i la

funcionalitat de l'òrgan, tot i que és evident que la seva norma de creació –una llei ordinària- no gaudeix del blindatge propi de la norma institucional bàsica.

Tot seguit, s'analitza quina posició ocupa institucionalment l'Oficina Antifrau, alhora que es fa una aproximació a les seves Normes d'actuació i de règim interior, tant pel que fa al seu contingut essencial com a la naturalesa jurídica que se'n deriva:

La posició institucional de l'Oficina Antifrau de Catalunya

Més amunt acabem d'avançar que la independència és un dels trets definitoris de l'Oficina Antifrau i la principal nota característica de la seva actuació.

Així resulta de la pròpia literalitat de l'article 1 de la Llei de creació quan s'afirma que *«l'Oficina actua amb independència de les administracions públiques en l'exercici de les seves funcions [...]»*.

Al seu torn, l'article 8 de la Llei, en regular la figura del director o directora, afirma que *«ha d'exercir el càrrec amb plena independència i objectivitat»* i que *«no rep instruccions de cap autoritat [...] i actua amb sotmetiment, en tots els casos, a la llei i el dret»*.

Ahora, l'estatut personal dissenyat per la llei (estricte règim d'incompatibilitats i prohibicions, inamobilitat per un període de nou anys llevat per causa legal i autonomia pressupostària) actua com a garantia d'independència.

La lectura del Preàmbul de la Llei 14/2008 contribueix decisivament a la comprensió del veritable abast que el legislador ha volgut donar a dita independència. L'incís primer del seu paràgraf quart expressa: *«L'Oficina Antifrau s'adscriu al Parlament, la qual cosa la legitima i en garanteix la independència, per tal de complir amb equanimitat i eficàcia les funcions encomanades»*.

La independència no és una finalitat en si mateixa, sinó una garantia de posició al servei de la imparcialitat amb què han de ser complertes les missions assignades. La llei es refereix a aquesta imparcialitat amb l'expressió «equanimitat». Sense independència, difícilment es podrà ser equànim o imparcial.

Convé, tot seguit, analitzar la significació que té l'autonomia institucional i com es projecta, distingint-la del mateix Parlament i també de les administracions públiques.

Posició de l'Oficina Antifrau respecte del Parlament de Catalunya

La Llei de creació, en el seu article 1.1, determina l'adscripció de l'Oficina Antifrau de Catalunya al Parlament en els termes següents: *«Es crea l'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC), entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar, que s'adscriu al Parlament de Catalunya»*.

Al seu torn, l'article 12 de la Llei 14/2008 obre el capítol III titulat «Relacions amb el Parlament, el Govern i els ens locals». Segons aquest precepte:

1. *«L'Oficina Antifrau de Catalunya es relaciona amb el Parlament per mitjà de la comissió parlamentària que s'estableixi d'acord amb el Reglament del Parlament.»*

2. *Correspon a la comissió parlamentària corresponent exercir el control de l'actuació de l'Oficina Antifrau i valorar els requisits exigits al candidat o candidata a director o directora abans d'ésser elegit pel Ple del Parlament, i també les altres funcions establertes per aquesta llei».*

Com es pot observar, s'estableix una posició respecte del Parlament en termes de relació -per mitjà de la comissió parlamentària- i no tant en termes d'adscripció, com semblava desprendre's de la dicció de l'article 1.

El control del Parlament es circumscriu, en essència, a dos moments diferenciats, *ex ante*, en l'elecció del candidat o candidata proposat pel Govern; i *ex post*, com a control d'actuació, via rendició de comptes mitjançant la memòria anual, regulada al capítol V de la llei i, excepcionalment, proposant el seu cessament per causa legal de negligència.

Com a punt d'orientació pot establir-se un paral·lelisme institucional entre els òrgans estatals de control extern i els autonòmics. És el que alguns autors anomenen «mimetisme institucional».

En aquesta línia es troben estudis comparats sobre els «tribunals de comptes» o òrgans de control extern de les comunitats autònomes (els OCEX) com ara el de Linde Paniagua, per a qui el Tribunal de Comptes, ja sigui l'estatal o qualsevol dels autonòmics, és un òrgan de rellevància constitucional que està en l'òrbita parlamentària però que no pot ésser considerat estrictament com un òrgan parlamentari.

En el cas de l'Oficina Antifrau és dóna el que constatava algun autor, Joaquín Varela a *La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo*, on, analitzant aquesta institució, establia que no és un òrgan intern de les Corts, sinó que actua amb una indubtable autonomia orgànica i funcional respecte d'elles.

En el camp del Dret públic, sosté A. Torres del Moral que autonomia equival a una posició de relativa llibertat o no total subjecció que ostenta un ens front l'ordenament originari de referència, del que aquell rep el seu fonament.

En efecte, la relació de l'Oficina amb el Parlament no persegueix tant l'efecte positiu de vinculació a la cambra com l'efecte negatiu de la seva total desvinculació de l'executiu.

L'adscripció, doncs, no pot ser entesa com una dependència funcional ni tampoc orgànica, ja que l'Oficina Antifrau no és en si mateixa un òrgan del Parlament.

Així, reprèn amb tota la seva força aquell significat del terme adscripció en el sentit que l'Oficina Antifrau «*es compta entre allò que correspon al Parlament*», però amb autonomia respecte d'aquest.

Posició de l'Oficina Antifrau respecte del Govern i altres administracions catalanes
Convé aquí, novament, fer una distinció de principi en funció de si el Govern és considerat com a òrgan de direcció política o com a òrgan de direcció de l'Administració.

En el primer sentit, segons l'article 9.1 de la Llei 14/2008: «*El director o directora de l'Oficina Antifrau de Catalunya és elegit pel Parlament a proposta del Govern entre els ciutadans majors d'edat que gaudeixen del ple ús de llurs drets civils i polítics i compleixen les condicions d'idoneïtat, probitat i professionalitat necessàries per a exercir el càrrec [...]*».

Aquesta atribució del Govern consistent a proposar al Parlament un candidat o candidata s'ha d'entendre inclosa en la clàusula de tancament prevista a la lletra s) de l'article 26 de la Llei 13/2008 de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

Tota funció de proposta té inherent un factor discrecional innegable. L'elecció final només podrà recaure en aquella persona que hagi estat indicada com a idònia. Aquest judici previ d'idoneïtat que correspon al Govern i que limita l'objecte de decisió del Parlament implica, en certa manera, un control també previ de naturalesa essencialment política que posteriorment es matisa mitjançant el procés ulterior d'elecció. La mateixa opció legal per a una Oficina unipersonal determina que, en el posterior examen del candidat o candidata en seu parlamentària (*hearing*), resulti beneficiat un perfil professional, tècnic i de competència, uns aspectes sobre els quals normalment serà més fàcil posar-se d'acord.

Ara bé, un cop feta la proposta, i llevat que el candidat o candidata no assoleixi les majories previstes per a la seva elecció i sigui necessària una nova proposta del Govern, el control d'aquest fineix en aquest moment i no tindrà cap altra projecció en l'actuació de l'òrgan.

La perspectiva és diferent si es planteja el Govern des del vessant d'òrgan superior col·legiat de direcció de l'Administració de la Generalitat. En aquest sentit, opera ja amb plenitud d'efectes la previsió continguda en l'article 2.1 de la Llei: «*L'àmbit d'actuació de l'Oficina Antifrau de Catalunya és el sector públic de Catalunya, integrat per l'Administració de la Generalitat, els ens locals, i les universitats públiques, inclosos en tots els casos llurs organismes, les entitats vinculades i les empreses públiques que en depenen. L'Oficina Antifrau, amb relació als ens locals i a les universitats públiques, actua respectant els principis d'autonomia local i universitària garantits per la Constitució i l'Estatut d'autonomia de Catalunya*». Aquí és a l'Oficina Antifrau a qui correspon el control –extern– en els termes legalment previstos.

En correspondència amb el que s'acaba d'expressar, l'article 13.1 de la Llei estableix que l'Oficina «*[...] es relaciona amb el Govern per mitjà del president o presidenta de la Generalitat o del conseller o consellera que es determini, i amb els ens locals, per mitjà de l'òrgan unipersonal que els representi*».

1.2

Els inicis: la posada en marxa

Si bé la Llei de creació de l'Oficina Antifrau veu la llum l'any 2008, no és fins a la segona meitat de l'any 2009 que la institució comença a donar les seves primeres passes amb l'inici material de la seva activitat.

En tractar-se, com ja hem tingut ocasió de veure, d'una entitat concebuda amb caràcter unipersonal, el nomenament de la persona que havia de dirigir-la era pressupòsit ineludible de funcionament.

Una vegada proposat pel president de la Generalitat de Catalunya, en nom del seu Govern, tal com preveu la llei, David Martínez Madero va ser reconegut unànimement com a persona idònia per assumir la direcció de l'Oficina, mitjançant un *hearing* que tenia per objecte contrastar la seva preparació, trajectòria professional i capacitat. Aquesta avaluació va tenir lloc el 3 de març, mitjançant compareixença pública davant la Comissió d'Afers Institucionals, on concità la valoració favorable de tots els grups parlamentaris. Posteriorment, va ser nomenat el 20 de maig i va prendre definitivament possessió del càrrec el 26 de maig de 2009.

A partir d'aquest moment, i a manca d'una infraestructura administrativa que transitòriament pogués donar assistència tècnica i suport al director en els moments inicials de posada en marxa, aquest va iniciar els contactes amb les persones que havien de constituir el seu grup inicial de col·laboradors.

No cal, per innecessari, destacar quina importància té per a qualsevol òrgan disposar de pressupost per dur a terme en la pràctica les missions que li han estat encomanades. Es pot afirmar que, sense recursos suficients l'òrgan esdevé, inevitablement, inútil.

La Llei 14/2008, naturalment, havia previst aquest aspecte en l'article 24 però, en canvi, no deia res dels recursos econòmics que havien de garantir l'arrencada efectiva de la institució.

En aquest sentit, s'ha de dir que l'aspecte pressupostari ha tingut una especial significació en els moments inicials de l'Oficina Antifrau de Catalunya.

Tot i que la Llei de creació va entrar en vigor el 13 de novembre de 2008, no hi va haver partida pressupostària disponible –amb càrrec al fons de contingència– fins al mes d'agost de 2009. A aquesta circumstància, molt probablement, no ha estat aliè l'inusual *iter* legislatiu viscut.

D'aquesta manera, fins el mes d'agost de 2009 no poden fer-se efectives les primeres incorporacions de personal a l'Oficina, així com també les contractacions d'obres, serveis i subministraments imprescindibles.

Pel que fa a la seva seu institucional, al carrer de Ribes, 1-3, -que anteriorment allotjava els Jutjats de menors de Barcelona, reubicats a la ciutat de la justícia- aquesta és la triada pel director, d'entre totes les opcions existents, per la immediatesa de la cessió i el considerable estalvi que suposava respecte d'altres alternatives.

Es tracta d'un immoble de cinc pisos, de 142m² útils per planta que, per estructura i dimensions, així com per la seva ubicació cèntrica i significativa, satisfà les condicions de funcionalitat i representativitat requerides. Cal destacar-ne, en aquest sentit, la seva proximitat física al Parlament de Catalunya, al Síndic de Greuges, a la Sindicatura de Comptes i a algunes seus universitàries i judicials.

Se'n fa una ocupació immediata, adequant les dependències indispensables per a la plantilla inicial i la resta de manera progressiva, d'acord amb les necessitats creixents derivades de la incorporació esglaonada del personal. El condicionament

dels espais no inclou reformes estructurals sinó que es limita a la neteja i el sanejament dels serveis bàsics, la pintura i l'adaptació de les instal·lacions, principalment cablatge i infraestructura informàtica i de comunicacions. Tant per raons d'urgència com d'estalvi s'ha aprofitat, en la mesura del que es podia, el mobiliari i altres elements d'utilitatge, en condicions de reutilització, cedits pel Departament de Justícia, en qualitat d'anterior usuari, i es dona ús provisional als serveis romanents (centraleta i línies de telefonia, etc.).

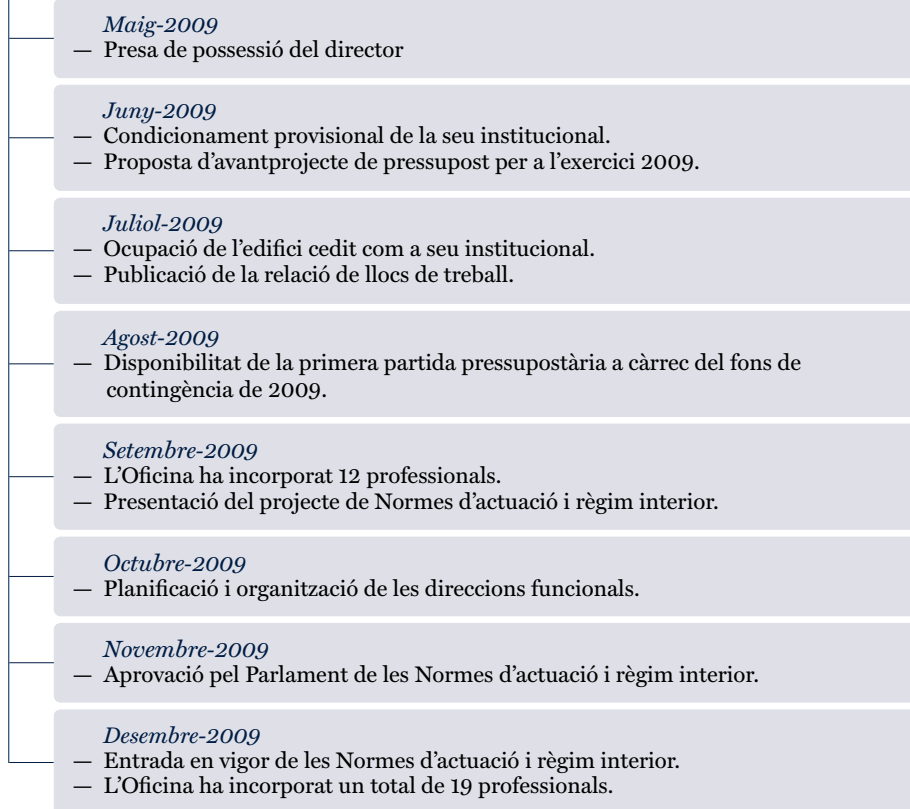
S'escometen, així mateix, les accions indispensables per diferenciar funcionalment l'edifici ocupat de l'edifici contigu, que ara acull algunes seccions de l'Audiència Provincial, regulant-ne els serveis compartits i procedint a la divisió dels espais comuns, de comú acord amb el Departament de Justícia de la Generalitat i comptant amb el seu suport i implicació. Aquest procés d'assentament es consolida amb l'assignació formal, que s'última a la data de tancament d'aquesta Memòria.

Un cop salvats aquests primers, però importants, obstacles materials, l'Oficina havia d'afrontar un altre repte sense demora: el compliment del mandat contingut en la disposició addicional primera de la Llei, segons la qual el director, en un termini de tres mesos, havia de trametre al Parlament el projecte de Normes d'actuació i de règim interior.

Atesa la naturalesa de les missions encomanades a l'Oficina, aquest instrument normatiu havia de satisfer un doble objectiu: d'una banda, definir l'estructura organitzativa interna i aspectes diversos del règim interior de la institució, i d'altra, dotar les seves actuacions de seguretat jurídica.

Aquesta fita s'assoleix el mes de desembre, amb l'aprovació i publicació de les Normes d'actuació i règim interior al DOGC del dia 9 de desembre, i la subsegüent entrada en vigor l'endemà, 10 de desembre. La proposta de les normes havia estat presentada al Parlament per part del director de l'Oficina, el 25 de setembre, dins del termini fixat per la Llei de creació.

En conclusió, cal dir que l'Oficina no *esdevé realment operativa* fins al darrer trimestre del 2009 a efectes de disponibilitat dels recursos personals i materials, i pràcticament fins a finals de l'any, pel que fa a la vigència dels seus mecanismes reguladors interns, segons resulta del cronograma següent, que incorporem a efectes il·lustratius:



1.3

Les Normes d'actuació i de règim interior: un instrument al servei de la seguretat jurídica

Aproximació a la naturalesa jurídica de les Normes d'actuació i règim interior

La potestat d'autoorganització com a manifestació de l'autonomia de l'Oficina

El poder de disponibilitat del director o directora sobre la seva pròpia estructura i funcionament ve garantit legalment. Es troba implícit en l'atribució, en exclusiva, de la iniciativa de formulació i de reforma de les Normes d'actuació i de règim interior (disposició addicional primera de la Llei 14/2008) i n'és també una manifestació la facultat que el director o directora de l'Oficina té per aprovar la Relació de Llocs de Treball (article 26.2).

Aquesta potestat domèstica o reflexiva de naturalesa reglamentària traduïda en l'adopció d'un règim intern i d'organització propis, es posa al servei de l'autonomia real de la institució.

El procediment seguit per a la seva aprovació

La publicació en el DOGC 5522, de 9.12.2009, de les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya culmina la previsió continguda a la disposició addicional primera de la Llei 14/2008, segons la qual el director de l'Oficina Antifrau havia de trametre al Parlament el projecte de Normes d'actuació i de règim interior perquè la comissió parlamentària corresponent les debatés i, si esqueia, les aprovés, com així va ser el cas, el 25 de novembre de 2009.

El tràmit parlamentari que es va seguir per a l'aprovació del projecte presentat pel director, en defecte de previsió específica en el Reglament del Parlament, va prendre com a referent el precedent parlamentari constituït per l'aprovació, en el seu dia, de les normes de règim interior de la Sindicatura de Comptes i les normes bàsiques del Síndic de Greuges (tot i que la llei reguladora d'aquesta darrera institució no preveia cap reglament d'organització i funcionament). En el cas de la Sindicatura de Comptes, la mesa del Parlament va aprovar una norma supletòria sobre la tramitació parlamentària del projecte tramès des de la Sindicatura (BOPC 83 de 3.7.1985). Amb idèntic contingut procedimental va ser aprovada també una norma supletòria per donar tràmit al projecte de normes bàsiques del Síndic de Greuges (BOPC 89 de 7.10.1985).

En essència, les dites **normes supletòries** consideraven l'obertura d'un tràmit d'esmenes (que en cap cas admetien esmenes a la totalitat amb text articulat alternatiu, precisament per evitar la substitució de la iniciativa), un informe de la ponència encarregada per la Comissió, debat i votació ajustats a les previsions del Reglament per a les deliberacions en Comissió i, finalment, aprovació i publicació, en el BOPC i en el DOGC.

Val a dir que la comissió parlamentària a la qual va correspondre aquesta tasca *-de facto*, i en defecte que el Parlament hagués creat una comissió *ad hoc* de relació amb l'Oficina Antifrau, en aquest cas concret va ser la Comissió d'Assumptes Institucionals- va tenir en tot moment present que el debat que eventualment es derivés de la presentació d'esmenes havia de conjugar-se amb el respecte a la iniciativa que, legalment, correspon en exclusiva al director de l'Oficina. Altrament, s'hauria correbut el risc de desnaturalitzar i buidar de contingut l'autonomia de l'Oficina pel que fa a l'autoorganització.

Més enllà de la solució concreta donada per a l'aprovació de les Normes d'actuació, no es pot ignorar que el procediment adoptat en el seu dia per aquelles normes supletòries avui ja no tindria cabuda en el cas de Síndic de Greuges, atesa la nova Llei 24/2009 i molt probablement tampoc per la Sindicatura de Comptes, vistos els termes del projecte de llei, actualment en tràmit parlamentari.

L'evolució normativa pel que fa al cas sembla bastant clara. Mentre en la Llei 6/1984 de 5 de març, de la Sindicatura de Comptes, corresponia a aquesta institució elaborar un projecte de normes internes i al Parlament debatre'l i aprovar-lo, i a la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges, res no es preveia, la nova Llei 24/2009 de 23 de desembre, del Síndic de Greuges, conté el següent:

«Article 85

Potestat reglamentària

1. *Correspon al Síndic de Greuges aprovar el Reglament d'organització i règim intern de la institució. El Síndic ha de posar el Reglament en coneixement de la*

Comissió del Síndic de Greuges i ha d'ordenar de publicar-lo en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya [...]».

I per la seva banda, el Projecte de llei de la Sindicatura de Comptes expressa:

«Disposicions Addicionals

Primera. Del Reglament de règim intern

En el termini de 6 mesos, a comptar a partir de l'entrada en vigor d'aquesta llei, el Ple de la Sindicatura de Comptes haurà d'aprovar el reglament de règim interior».

Aquestes disposicions estatutàries tenen com a principal conseqüència que la regulació del règim intern ha deixat de dependre en darrera instància del Parlament i s'encaminen en la línia de reforçar l'autonomia de la institució respecte de la Cambra.

Exemple concret de l'ús d'aquesta autonomia el podem trobar en la recent aprovació per part del Síndic de Greuges del seu Reglament de personal, mitjançant Resolució de 9 d'abril de 2008.

Denominació i contingut material de les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya

Tota pretensió d'aproximació a la naturalesa de qualsevol figura jurídica passa necessàriament per conèixer tant la seva forma com, i sobretot, el seu fons o contingut.

Des de la perspectiva formal, no es pot prescindir de la mateixa denominació escollida pel legislador a l'hora de designar aquest producte normatiu: *Normes d'actuació i de règim interior*.

Cap altra institució de naturalesa anàloga, o amb similars funcions de control extern, no es refereix a la pròpia norma d'organització en aquests termes. Les denominacions més comunament emprades són: *Reglament d'organització i funcionament* o *Reglament d'organització i règim intern*.

El *nomen* escollit sembla evitar l'expressió *reglament*, alhora que distingir entre l'actuació i el règim interior.

Pel que fa al seu contingut, les Normes d'actuació s'estructuren en vuit capítols:

- I. Disposicions generals
- II. Direcció de l'Oficina Antifrau
- III. Estructura organitzativa
- IV. Actuacions de comprovació, d'inspecció i de seguiment
- V. Potestat indicativa
- VI. Relacions institucionals i societat civil
- VII. Normes especials aplicables al personal al servei de l'Oficina Antifrau i règim disciplinari
- VIII. Gestió econòmica i pressupostària

De la pròpia relació, i com apuntàvem més amunt, ja es pot deduir que mentre que els capítols I, II, III, VII i VIII responen al contingut propi del règim interior, els

capítols IV, V i VI tracten aspectes amb afectació *ad extra* i, en sentit ampli, es pot entendre que disciplinen com actua l'Oficina cap enfora.

Aquest doble contingut de les Normes no resulta estrany en el dret parlamentari i introdueix la qüestió relativa a l'eficàcia de les normes de règim intern d'una entitat que no només afecten l'àmbit domèstic, sinó també tercers.

Així, en el cas dels reglaments dels *ombudsmen* es troben exemples de regulació d'aspectes del funcionament, com ara la previsió de causes d'inadmissió de queixes o la regulació de les relacions entre la institució i la corresponent assemblea legislativa (article 12.1 del reglament d'organització i funcionament del Defensor del Poble Andaluc, de 20.11.1985).

A manca, a data d'avui, de referents científics consolidats, pot resultar il·lustratiu fer referència a la doctrina dels autors que han estudiat el Dret parlamentari.

Davant la clàssica definició de Duguit, per a qui el Dret parlamentari és «*el conjunt de disposicions que per via general determinen l'ordre i el mètode de treball de cada cambra*», es pot fer esment de la més recent de Prélot que el concep com «*aquella part del Dret Constitucional que tracta de les regles seguides en la organització, la composició, els poders i el funcionament de les assemblees*».

Aquestes definicions ja indiquen que, si la Constitució és un dispositiu de control de poder, el Dret parlamentari garanteix l'autonomia funcional del Parlament, això és, el seu autogovern, quan l'esmentat dret és normatiu i no merament nominal.

La concepció autonormativa del Dret parlamentari es dedueix del seu origen històric, tant si és producte de pràctiques observades consuetudinàriament (el sistema britànic, preocupat principalment per garantir la independència del Parlament de la Corona, afirma el dret de les Cambres a definir per sí mateixes la immunitat dels parlamentaris, els seus privilegis, la facultat de dictar disposicions parlamentàries pròpies...) com quan es constitueix sobre una norma escrita, que en països llatins rep el nom de reglament parlamentari.

La doctrina científica obre pas a la teoria que «*la funció estatutària, i, per tant, dirigida primàriament a articular el funcionament intern de la institució parlamentària -referint-se als reglaments parlamentaris-, no exclou, sinó que pressuposa determinats efectes externs de les normes contingudes en aquesta disposició*».

Les Normes d'actuació i règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya no són regles de règim parlamentari, però sí comparteixen amb aquestes trets comuns que les fan comparables.

Així, la distinció, matisada per Bon Valsassina en la doctrina italiana, dins d'un Reglament parlamentari d'*interna corporis* (que era recollida per primera vegada a la Constitució de 1845, reconeixent el dret d'ambdues cambres a crear lliurement el seu reglament) i *externa corporis*, respon a un doble ordre de consideracions:

1. En primer lloc, respecte del fonament jurídic de les normes amb eficàcia externa incloses al reglament de les cambres, segons l'autor citat, malgrat que l'activitat d'aquesta està subordinada a l'ordenament jurídic que la Constitució garanteix, la institució parlamentària actua no executant, sinó observant les normes instrumentals sobre la creació de normes jurídiques i, des del context instrumental

i per raó de la seva funció, el Parlament pot incorporar al seu reglament vàlidament disposicions jurídiques de contingut material.

2. En segon lloc, és evident que la garantia de la integritat de la funció parlamentària comporta l'existència de normes dels Reglaments de les cambres que afecten directament a òrgans aliens a aquesta, com ara les que articulen la iniciativa legislativa del Govern, el règim d'immunitats o les preguntes, interpellacions o mocions.

Seguint amb l'anàlisi de l'autonomia reglamentària, J. M. Vera Santos, analitzant -el 2001- el Tribunal de Comptes i els òrgans externs de control econòmic financer autonòmics (els OCEX), distingeix:

Efectes *ad extra*, o la possibilitat de desenvolupar la llei constitutiva. Aquí, és al Ple -quan es tracti d'òrgans col·legiats- a qui correspon l'elaboració de les normes de funcionament de l'organisme. El Parlament discuteix i aprova aquestes normes.

Efectes *ad intra* la qual cosa s'identifica amb la potestat d'autoorganització. A manca de l'element d'externalitat en les normes que disciplinen l'organització interna, s'accepta amb caràcter general que sigui el mateix OCEX qui les hagi d'aprovar.

Diversos anàlisis doctrinals han estudiat i comparat la figura dels defensors del poble de les comunitats autònomes, com ara el Valedor do Pobo a Galícia o l'Ararteko al País Basc.

Part de la doctrina (Antonio Embid) conclou que les normes de funcionament i organització d'un Comissionat parlamentari s'emmarquen dins la potestat interna del Parlament d'organitzar els seus serveis i regular el procediment i la situació jurídica del seu personal. En conseqüència, la seva naturalesa jurídica s'afirma i s'aproxima a la del Reglament parlamentari.

Altres autors (Jorge Lozano Miralles, 1996), en la línia ja apuntada més amunt, entenen que, si aquestes normes són discutides i votades al Parlament, podrien semblar-se a qualsevol llei autonòmica, però que si, per contra, el Parlament es limita a la seva aprovació o rebuig sense haver-les debatut, llavors l'autonomia reglamentària serà major, ja que l'òrgan de control manté la seva potestat sobre el text normatiu presentat perquè no pot ser modificat pel Parlament, que només té la potestat per a admetre'l o rebutjar-lo.

No es pot deixar de destacar l'opció presa per la Llei 1/1988 de 5 de febrer, del Tribunal Basc de Comptes Públics. La disposició final primera, referida a les «normes complementàries» de la llei, d'una banda, atorga plena autonomia al Tribunal (pel que fa a la regulació de l'organització i règim econòmic, patrimonial i de personal) ja que és el Ple de l'OCEX qui ha d'aprovar dites normes complementàries; i d'altra banda, pel que fa a la resta de matèries, no li atorga al Tribunal cap autonomia, ja que el seu desenvolupament li correspon, de manera íntegra, al Parlament Basc.

Recapitulant, i a la vista de l'exposat fins ara, les Normes d'actuació i règim interior de l'Oficina semblarien encaixar en aquest supòsit de disposició *sui generis* que

vincula *ad extra* i *ad intra*. Conseqüència directa d'això és la dificultat de la seva ubicació en el sistema de fonts del dret.

D'una banda, les Normes desenvolupen la mateixa llei constitutiva de l'Oficina Antifrau. Des d'aquesta perspectiva, sorgeix de seguida la qüestió de quin és el seu rang normatiu. Aquesta qüestió no és fàcil de resoldre, però aquí cal tenir molt present quin ha estat el procediment d'aprovació. Ja hem vist més amunt que el monopoli de la iniciativa li correspon al director o directora, el qual trameta un projecte de Normes d'actuació i règim interior perquè «*la comissió parlamentària corresponent les debati i, si escau, les aprovi*» (disposició addicional primera Llei 14/2008). En la mesura que el procediment d'aprovació que s'ha seguit ha comportat el debat en dita comissió i votació ulterior, el producte resultant no s'allunya substancialment d'una llei.

Tampoc no falten autors que, com hem vist, s'inclinen per considerar els reglaments d'organització i funcionament (en el cas dels *ombudsmen*) de naturalesa pròxima als reglaments parlamentaris. Tampoc aquesta opció no està exempta de problemes.

D'altra banda, i pel que fa a la potestat d'autoorganització, o facultat autonormativa *ad intra*, i al marge del concret procediment d'aprovació seguit en el cas de les Normes, és denominador comú entre els diferents òrgans de control extern que tinguin reconeguda explícitament, i acollida en el mateix òrgan, aquesta manifestació de la potestat reglamentària. A aquest plantejament favorable a l'autonomia responen, com hem vist més amunt, les reformes en les lleis del Síndic de Greuges i la Sindicatura de Comptes. En el cas de l'Oficina Antifrau de Catalunya, el tractament unitari en l'aprovació de la iniciativa de les seves Normes sembla venir condicionat pel fet que la llei no ha distingit entre les normes que li són complementàries o la desenvolupen i aquelles que són exclusivament domèstiques.

Les Normes d'actuació complementen allò que estableix la Llei 14/2008. Són un instrument cabdal per definir la seva estructura organitzativa interna, els principis i els procediments que ha d'observar en les actuacions i l'exercici de les seves prerrogatives i potestats. Alhora, condicionen decisivament el bon funcionament de la institució i són necessàries per al manteniment de la seva **funcionalitat** i, conseqüentment, de l'autonomia i independència que el legislador ha volgut atorgar a l'Oficina.

Continguts essencials de les Normes d'actuació i règim interior

El capítol I de les Normes d'actuació i de règim interior conté els seus quatre primers articles sota la rúbrica comuna de «disposicions generals».

L'article 1 es refereix a la naturalesa, la finalitat i l'àmbit d'actuació de l'Oficina mitjançant una formulació general que, per remissió a la llei, gaudeix de compleció i coherència plena amb aquesta.

Per la seva banda, l'article 2 fixa la seu de la institució a la ciutat de Barcelona, l'article 3 en garanteix l'adequada identificació visual i, finalment, l'article 4 en determina el règim jurídic aplicable.

Direcció de l'Oficina

El capítol II, titulat «Direcció de l'Oficina Antifrau», recull la direcció i representació institucional i legal de l'Oficina per part del director o directora, i recorda que actua amb plena independència i objectivitat i no rep instruccions de cap autoritat, de manera que se sotmet a la Constitució, l'Estatut d'autonomia i a la resta de l'ordenament jurídic.

L'article 6 de les Normes, partint del caràcter unipersonal de la institució, enumera les atribucions més rellevants que corresponen al director o directora i tanca la llista amb una fórmula oberta i dinàmica que el dota de certa flexibilitat. Tot això, sens perjudici que algunes de les seves funcions puguin ser exercides per delegació d'acord amb la previsió continguda a l'article 7.

Estructura organitzativa

El capítol III de les Normes, «Estructura organitzativa», es compon de dues seccions. La primera regula l'estructura de la direcció de l'Oficina Antifrau de Catalunya, la qual s'organitza, sota la dependència immediata del director, en un Gabinet de Direcció i en les àrees d'Administració, Recursos Humans i Pressupost, de Relacions Institucionals, Visibilitat i Participació i de Sector Privat, Gestió Ètica i Responsabilitat Social. La segona secció del capítol regula la composició i les funcions de les denominades direccions funcionals i n'estableix tres, que es corresponen amb els grans blocs d'actuació de l'Oficina: l'activitat preventiva, d'una banda, i la investigadora, de l'altra, escomesa per les àrees d'Anàlisi i d'Investigació. Aquestes direccions, al seu torn, s'estructuren en àrees d'especialització funcional, per bé que en la fase de desplegament de l'Oficina la distribució de les tasques es faci de manera flexible i intercanviable.

Normes especials aplicables al personal al servei de l'Oficina Antifrau

Des del punt de vista intern, també les Normes d'actuació i de règim interior regulen, en el seu capítol VII, les normes especials aplicables al personal al servei de l'Oficina Antifrau i el seu règim disciplinari. Aquestes normes especials vénen recollides en l'últim incís de l'article 26.1 de la Llei 14/2008 de 5 de novembre, i són d'aplicació després de l'esmentada llei i amb preferència sobre la legislació laboral, en el cas del personal d'aquesta condició, i sobre els estatuts del règim i govern interiors del Parlament, en el cas de la resta de personal.

La secció segona d'aquest capítol regula els deures i les incompatibilitats del personal al servei de l'Oficina. S'ha de fer especial esment d'alguns deures específics, derivats de les funcions encomanades a la institució i els principis que n'han de regir el funcionament, entre els quals destaca el compromís de confidencialitat que els seus membres han de signar en incorporar-se al càrrec, per tal de garantir la plena assumpció de responsabilitats, inclosa la civil, derivades de la revelació indeguda d'informacions, dades, actes, documents o assumptes. Aquest compromís té el caràcter de permanent i manté la seva vigència fins i tot després d'haver deixat de prestar serveis a l'Oficina. És una materialització del deure legal de secret, previst en l'article 18.2 de la Llei 14/2008, al qual els membres de l'Oficina es troben subjectes.

Finalment, en el capítol VIII de les Normes d'actuació i règim interior s'estableixen les peculiaritats de l'Oficina Antifrau respecte de la gestió econòmica i pressupostària.

Actuacions de l'Oficina Antifrau

Com s'ha dit anteriorment, les Normes d'actuació i de règim interior desenvolupen també els aspectes referents a l'actuació de l'Oficina en els àmbits de les investigacions objecte de la seva competència i de la col·laboració i cooperació institucional, és a dir, en aquelles qüestions que comporten transcendència externa als efectes de fixar les pautes que el personal ha de seguir i garantir.

Actuacions de comprovació, inspecció i seguiment

El capítol IV de les normes, titulat «Actuacions de comprovació, inspecció i seguiment» comprèn dues fases clarament diferenciades. La primera és la fase d'avaluació prèvia, de caràcter necessari, i que té com finalitat dur a terme l'anàlisi de la versemblança dels fets o conductes que han estat objecte de denúncia o comunicació, després de la qual es procedirà a l'arxiu o a l'acord d'iniciació d'actuacions d'investigació. En aquest darrer cas, s'obre la fase d'investigació i es determina l'obertura del corresponent expedient, el qual acabarà per resolució motivada del director, que podrà acordar la denúncia o comunicació davant l'autoritat judicial, fiscal o administrativa competent, la presentació d'un informe raonat a l'Administració local o l'arxiu de l'expedient.

La finalitat d'aquest examen preliminar no és altra que obviar aquelles denúncies que no disposen de la més elemental solidesa fàctica, entesa com a existència d'indicis amb aparença de veracitat, que puguin ser considerats suficients per encetar una investigació.

Principis d'actuació

Després de la regulació d'aquestes fases, les Normes regulen unes «disposicions comunes» que contenen el que podríem anomenar els principis rectors de les actuacions de l'Oficina Antifrau. Així l'article 22 intitulat precisament «Principis d'actuació» estableix que *«totes les actuacions de l'Oficina Antifrau estan subjectes als principis de congruència, necessitat i proporcionalitat. Les fases d'avaluació prèvia i de recerca s'han de regir, a més, pels criteris de celeritat, economia, simplicitat, eficàcia i màxima discreció»*.

Reserva d'identitat

Una de les novetats més significatives de la Llei 14/2008 és la confidencialitat de la persona informant o denunciador, excepte en el cas de requeriment judicial. Les Normes d'actuació i règim interior formalitzen i detallen aquesta asseveració establint que, davant d'una petició en aquest sentit per part de l'informant, respecte de fets o conductes la comprovació dels quals sigui competència de l'Oficina, es pugui obtenir, mitjançant resolució motivada del director, el compromís escrit que la seva identitat no serà revelada a terceres persones.

S'admeten, doncs, les denúncies anònimes, per bé que el coneixement de la identitat del denunciador redunda en benefici del mateix procediment sense minvar la privacitat o reserva d'aquesta identitat, blindada per un conjunt de cauteles rigoroses i requeriments estrictes als quals resta sotmès el personal investigador.

Assistència i assessorament a la persona denunciador

A més, les Normes d'actuació estableixen deures addicionals respecte de la figura del denunciador o informant. D'una banda, el de proporcionar assistència i assessorament a la persona denunciador o informant de bona fe i de l'altra, el que tenen el director o directora de l'Oficina de promoure o exercir, davant les autoritats com-

petents, les accions correctores o de restabliment necessàries, quan es tingui coneixement que una persona denunciant o informant hagi estat objecte, directament o indirecta, d'actes d'intimidació o de represàlies per haver denunciat o informat l'Oficina. En tot cas, s'ha de deixar constància d'aquesta qüestió a la memòria anual.

Cal tenir present, no obstant, que totes les mesures de protecció establertes ho són únicament per a la persona informant o denunciant de bona fe. En canvi, quan l'informant hagi actuat amb consciència de la falta de veracitat de les dades aportades o amb la finalitat única de denigrar la persona o institució que és objecte de la denúncia o comunicació, l'Oficina Antifrau podrà exigir, si escau, les responsabilitats que corresponguin.

En un altre ordre de consideracions, les normes desenvolupen i estableixen el procediment i les garanties per dur a terme les potestats d'investigació i inspecció previstes en la Llei 14/2008, de manera que, amb aquesta regulació, es reforça la seguretat jurídica, tant del personal al servei de l'Oficina, com de les administracions, centres, establiments o persones que siguin objecte de l'exercici d'aquestes potestats. Així, els articles 26, 27 i 28 tracten, respectivament, de les visites d'inspecció, de les entrevistes personals i de l'obtenció d'informacions bancàries.

Es desenvolupa, així mateix, l'art. 20 de la Llei 14/2008, que preveu que el director de l'Oficina sol·liciti l'adopció de mesures cautelars a l'òrgan competent per adoptar-les, si l'eficàcia de les investigacions en curs o l'interès públic ho exigeixen fonamentadament. L'òrgan competent per decidir les mesures demanades haurà d'informar de l'adopció o no, de la revocació, i de qualsevol modificació que en pogués esdevenir, si així ho demana l'Oficina.

Seguiment de les actuacions

Nou és també l'establiment autònom d'una fase de seguiment de les actuacions a l'empara del que disposa l'article 21.1 de la Llei de l'Oficina Antifrau. Les normes desenvolupen aquest precepte en l'article 30, que imposa a l'Oficina el deure de fer un seguiment, mitjançant les actuacions que consideri adequades, per comprovar si les autoritats competents apliquen les mesures administratives, financeres, legislatives, judicials o disciplinàries que recomana, i faculta l'Oficina per dirigir recordatoris a l'autoritat màxima de l'organisme afectat i demanar la tramesa d'un pla d'implementació de les recomanacions formulades amb el detall de les accions, els terminis i les persones responsables de cadascuna de les actuacions que hagin de dur a terme, o bé les raons que impedeixin adoptar les mesures proposades. En cas que les autoritats concernides no apliquin les recomanacions proposades ni en justifiquin la inaplicació, es farà constar així en la memòria anual o en un informe extraordinari al Parlament, segons correspongui, previ trasllat a l'autoritat afectada per tal que al·legui allò que consideri convenient.

Potestat indicativa

Un altre aspecte rellevant de l'actuació i les missions de l'Oficina Antifrau és el que les normes denominen *potestat indicativa*, que recullen en el seu capítol v, i que comprèn les recomanacions, les propostes i les consultes no vinculants.

Amb les **recomanacions**, l'Oficina suggereix a les persones objecte del seu àmbit d'actuació la modificació, anul·lació o incorporació de criteris que puguin evitar disfuncions o millorar determinades pràctiques, en els supòsits i àrees de risc de

conductes irregulars que es constatin com a conseqüència d'actuacions dutes a terme per l'Oficina.

Les **propostes**, per la seva banda, són instruments d'interacció amb el Parlament, el Govern i l'Administració de la Generalitat, els ens locals, les universitats i empreses públiques, les fundacions, els consorcis, les persones físiques i les entitats i empreses privades, destinades a promoure i impulsar l'aplicació de mesures contra la corrupció, contra les pràctiques fraudulentess i contra les conductes que atemptin contra la integritat i la transparència en l'exercici de les funcions públiques.

A més, les persones objecte de l'àmbit d'aplicació de l'Oficina previstes en l'article 2 de la Llei, poden formular-li **consultes no vinculants** respecte de les matèries de la seva competència, que podran tenir, si així ho demanen els consultants, el caràcter de reservades.

Finalment, les normes dediquen els articles 34-38, comprensius del capítol VI, a desenvolupar diferents preceptes de la llei, sota el títol de Relacions institucionals i societat civil, el qual comprèn els instruments relacionals, la participació i conscienciació ciutadana, l'activitat formativa, la memòria anual i els informes extraordinaris al Parlament.

2

Activitat 2009

En l'àmbit de la prevenció l'Oficina Antifrau de Catalunya es configura com una eina al servei dels organismes públics, als quals ofereix la prestació d'un conjunt de serveis, configurats al voltant de tres eixos bàsics: les recomanacions normatives, la formació i l'assessorament institucional.

Aportacions als processos normatius

En el marc legalment establert, i a l'empara de la potestat indicativa que el capítol v de les Normes d'actuació i de règim interior reconeix a l'Oficina Antifrau de Catalunya, aquesta institució ha pres la determinació d'informar aquelles iniciatives normatives que, pels aspectes regulats, directament o indirectament, guardin relació amb els àmbits sobre els quals recauen les funcions generals que la Llei 14/2008 de 5 de novembre, atribueix a l'Oficina.

L'objectiu d'aquesta actuació no és altre que contribuir a la millora del marc jurídic català i convertir-lo en un referent en matèria de prevenció i lluita contra la corrupció.

Sens perjudici de poder fer ús de les vies que prevegi l'ordenament jurídic, l'Oficina Antifrau de Catalunya ha optat per vehicular aquestes aportacions en la fase d'informació pública a què es troba subjecta l'elaboració de les normes, alhora que es fa difusió dels serveis d'assessorament i consulta de cara als exercicis venidors.

L'Oficina Antifrau entén que, d'aquesta manera, d'una banda queda salvaguardada la necessària neutralitat institucional i, d'una altra, es visualitza amb claredat la posició d'independència de l'Oficina, que intervé en el mateix moment i en idèntiques condicions a com ho poden fer la resta de ciutadans i ciutadanes.

En el moment d'elaboració d'aquesta memòria ja han estat informats un total de cinc avantprojectes de llei i dos projectes de decret, tots ells promoguts per la Generalitat. Tanmateix, correspon tot seguit fer referència a aquelles actuacions dutes a terme dins l'any 2009, objecte de la present memòria.

Avantprojecte de llei de mesures en matèria d'ocupació pública

Aquesta iniciativa del departament de Governació i Administracions públiques va ser sotmesa a informació pública el dia 2.11.2009, per un període de quinze dies hàbils.

L'Oficina Antifrau de Catalunya va presentar-hi al·legacions en data 20.11.2009.

L'avantprojecte tenia per objecte, segons la seva exposició de motius, una reforma parcial de l'actual sistema com a pas previ i inajornable cap a un futur model d'ocupació pública homogeni i integrat per a la totalitat de les administracions públiques catalanes. El marc normatiu ara vigent, constituït per l'Estatut d'autonomia i l'Estatut bàsic de l'empleat públic, havia de facilitar aquesta transició.

La reforma tenia incidència sobre matèries com l'ordenació i l'estructura, la selecció i el reclutament o la conciliació, per citar aquelles que el mateix preàmbul destacava.

Entre les al·legacions que l'Oficina Antifrau va formular al text sotmès a informació pública en destacarem, tot seguit, aquelles de més rellevància i veurem quina ha estat la acollida que han tingut.

El text projectat incloïa inicialment l'Oficina Antifrau en el seu àmbit d'aplicació perquè l'entenia inclosa entre les administracions públiques catalanes i l'esmentava juntament amb altres organismes com l'Agència Catalana de Protecció de Dades, la Comissió Jurídica Assessora o el Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya.

Les al·legacions formulades pretenien posar de relleu que l'Oficina Antifrau de Catalunya en cap cas no podia ser situada en l'òrbita del poder executiu, ja que la Llei 14/2008 la configura com a entitat de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar adscrita al Parlament de Catalunya, garantint-ne la independència.

Si hagués prosperat el text inicial s'hauria produït l'efecte no desitjable de la tàcita derogació d'aquells preceptes de la Llei 14/2008, que preveuen per al personal al servei de l'Oficina Antifrau el règim específic propi d'aquelles institucions que formen part del poder legislatiu.

Les al·legacions en aquest sentit van resultar finalment acollides i el text final del Projecte ja inclou l'Oficina Antifrau de Catalunya en un precepte referit al personal amb legislació específica, alhora que n'evita la menció en l'article que regula l'àmbit d'aplicació de la llei.

Per raons de coherència i claredat normativa, l'Oficina també va proposar que es modifiqués el Decret Legislatiu 1/1997 de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa dels textos legals vigents en relació amb la funció pública, en el sentit d'incloure la tipificació expressa, com a falta disciplinària molt greu, de *«l'incompliment de l'obligació de facilitar els informes, documents o expedients requerits per l'Oficina Antifrau, com també impedir o dificultar l'exercici de les seves actuacions»*.

El suggeriment, en la línia de la prevenció general o dissuasiva, s'encaminava a fer palesa la gravetat de conductes obstructives o de manca de col·laboració a la tasca d'un organisme que precisament té per missió vetllar per l'adequació a la legalitat.

Tanmateix, la proposta no ha estat finalment acollida.

Finalment l'Oficina proposava aprofitar l'oportunitat que brindava l'avantprojecte de llei per introduir una nova falta disciplinària molt greu en el citat Decret legislatiu 1/1997, que consistia a *«portar a terme, directament o indirectament, actuacions d'assetjament, descrèdit, discriminació o degradació professional contra el personal al servei de l'Administració per motiu d'haver posat en coneixement de l'Oficina Antifrau, de bona fe, fets objecte de la seva competència»*.

Tampoc no va ser acollida aquesta proposta.

Tanmateix, amb aquest suggeriment no només es pretenia proporcionar protecció al personal al servei de les administracions front represàlies, sinó també donar degut compliment al mandat derivat dels compromisos internacionals establerts tant a la Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció de 31 d'octubre de 2003 (art.33), com al Conveni Civil sobre la Corrupció núm. 174 del Consell d'Europa (art. 9), que coincideixen en la importància que té, per a una eficaç lluita contra la corrupció, el fet de dispensar una adequada protecció als denunciants.

Avantprojecte de llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya

Es tracta d'una iniciativa impulsada des del departament de Presidència de la Generalitat de Catalunya. Va ser sotmesa a informació pública el dia 5.11.2009, per un període de quinze dies hàbils.

L'Oficina Antifrau de Catalunya va presentar-hi al·legacions en data 23.11.2009.

L'avantprojecte responia a la voluntat manifesta del Govern d'actualitzar el marc jurídic i l'entorn administratiu per tal d'adaptar-los a les necessitats actuals dels ciutadans. La reforma pretenia racionalitzar les administracions públiques catalanes millorant-ne la seva actuació, mitjançant la regulació de mesures de simplificació de tràmits i procediments per a la reducció de càrregues administratives. Alhora es volien fer efectius i garantir la plenitud dels drets reconeguts per la Constitució, l'Estatut i la resta de l'ordenament jurídic a la ciutadania en les seves relacions amb l'Administració.

L'Oficina Antifrau va formular diverses al·legacions al text projectat. Tot seguit es fa esment de les més destacades.

Es va suggerir que les instruccions, circulars o ordres de servei que, en virtut del principi de jerarquia, adrecen els òrgans superiors als seus inferiors, esdevinguin de caràcter públic per regla general, ja que fins ara la publicitat està prevista en l'avantprojecte només com a excepció.

Des de l'Oficina Antifrau de Catalunya s'entén que la transparència amb què les administracions fan ús de les potestats que tenen legalment atribuïdes és una exigència de bon govern que només pot tenir com a excepció aquells casos en què concorrin raons imperioses d'interès general que desaconsellin la difusió.

I és que cal no menystenir el fet que les esmentades instruccions, tot i operar, en principi, cap endins de l'Administració en fixar criteris per a l'aplicació de les normes jurídiques o directrius sobre el funcionament dels serveis, acaben afectant els ciutadans i ciutadanes en la mesura que aquests són els destinataris finals de l'acte produït mitjançant determinada aplicació del dret o del servei que es presta.

Tot i que aquesta al·legació principal no va ser acceptada, val a dir, tanmateix, que sí que ha estat acollida l'al·legació de l'Oficina segons la qual, en aquells casos que es publiquin les dites instruccions, circulars i ordres de serveis en el diari o butlletí oficial corresponent, també se'n faci difusió en la seu electrònica corresponent.

També se suggeria la inclusió expressa, entre els drets dels ciutadans a una bona administració, del dret a una actuació imparcial dels funcionaris, garantint que

aquests actuaran en el procés decisor en què hagin d'intervenir, lliures de tot conflicte d'interès.

Es tractava aquí de positivitzar, de manera visible, el vessant passiu del deure correlatiu de tot servidor públic d'actuar amb imparcialitat i independència, en la línia de com ho fan altres textos com és el cas del Codi europeu de bona conducta administrativa aprovat pel Parlament Europeu en resolució de 6 de setembre de 2001, en relació a l'Administració comunitària.

El suggeriment no ha estat finalment acollit.

En canvi, sí que ha estat acceptada una al·legació consistent a preveure que l'acord o la resolució per la qual s'inicia el procediment no només ha de designar l'òrgan responsable de la seva tramitació, sinó que també ha d'indicar la persona encarregada concreta.

D'aquesta manera es garanteix el dret que el mateix text ja reconeix a possibilitar la recusació i facilitar, en el seu cas, l'exigència de responsabilitats.

Finalment, el text projectat dedica un capítol a les entitats col·laboradores en l'àmbit de les potestats d'inspecció i control.

L'avantprojecte expressava, amb caràcter general, que les administracions públiques de Catalunya poden encomanar l'exercici de funcions d'inspecció i control a les entitats col·laboradores degudament habilitades.

Des de l'Oficina Antifrau s'ha valorat positivament que s'incorpori en diversos preceptes l'exigència del sotmetiment de les entitats col·laboradores als principis d'imparcialitat, confidencialitat i independència.

Tanmateix, l'excepcionalitat que suposa que entitats privades duguin a terme activitats que materialment suposen l'exercici de potestats públiques, ha de venir envoltada de les màximes cauteles. En aquest sentit s'orientava el suggeriment que es valorés l'oportunitat d'incloure, entre les obligacions que l'avantprojecte imposa a les entitats col·laboradores, una nova obligació consistent a tenir definida una política d'integritat mitjançant el corresponent instrument –pla o programa– que permeti a l'Administració conèixer els mitjans que pensa emprar l'entitat per prevenir i detectar supòsits en què es puguin veure compromesos els ja esmentats principis d'imparcialitat i independència.

La proposta no ha estat acollida.

Projecte de decret pel qual es regulen les entitats esportives de Catalunya

Aquesta iniciativa del departament de Vicepresidència (Consell Català de l'Esport) va ser sotmesa a informació pública el dia 26.11.2009, per un període de vint dies hàbils.

L'Oficina Antifrau de Catalunya va presentar-hi al·legacions en data 21.12.2009.

Al Preàmbul del text es feia esment que una de les seves finalitats, entre altres nombrosos objectius més puntuals, és adaptar la vigent regulació reglamentària al

nou marc legal de l'esport a Catalunya, a través d'un sol text que posi fi a la dispersió normativa.

Des de l'Oficina Antifrau de Catalunya, quan es tracta de normativitzar estructures organitzatives, s'entén que un dels aspectes rellevants ha de ser que el disseny que se'n faci garanteixi suficientment aspectes com la transparència i el control.

Això resulta vàlid tant per a les estructures públiques com per a les privades, en la mesura que aquestes es poden projectar, com és el cas de les entitats esportives que es volen regular, sobre realitats socials que per la seva dimensió justifiquen una àmplia intervenció administrativa per via del seu foment.

Així, prenen especial rellevància matèries com el conflicte d'interessos, la transparència financera, el règim patrimonial i comptable, la publicitat registral, el dret d'informació, la previsió de codis ètics, etc.

El text projectat incidia sobre alguns d'aquests aspectes, sobretot en tractar les federacions esportives. En canvi, les previsions per a la resta d'entitats esportives eren més genèriques.

És des d'aquesta perspectiva que l'Oficina Antifrau va formular les seves al·legacions i observacions al text.

Val a dir que, segons resulta de la documentació tramesa per la Secretaria General de l'Esport, tal com li havia estat demanat des de l'Oficina, es constata que en bona mesura han estat incorporades al text del Projecte.

En destacarem les que fèiem en relació a la regulació prevista de l'anomenat *Estatut dels directius* i, en particular, pel que fa a la necessitat de fer constar de manera expressa el deure de rebutjar qualsevol tipus de contraprestació, encara que no tingui contingut econòmic, i el deure de posar en coneixement dels organismes pertinents qualsevol sospita de conducta corrupta o fraudulenta.

Formació dels servidors públics

En els mesos d'octubre, novembre i desembre de 2009 l'Oficina ha treballat en l'elaboració del seu catàleg de serveis de prevenció, en la configuració de l'equip inicial que ha d'assegurar el seu desenvolupament, en la preparació de materials didàctics, en el treball conjunt amb docents experimentats que ajuden a assegurar les estratègies formatives més encertades i les sinergies obtenibles amb el professorat i, finalment, en l'establiment d'acords amb les institucions formatives i altres organismes que col·laboraran amb l'activitat preventiva de l'Oficina Antifrau.

Activitats amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya

Al llarg dels darrers mesos de 2009 l'Oficina ha treballat amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (en endavant, EAPC) en el disseny de la primera activitat formativa de l'Oficina adreçada a empleats públics: el curs «Gestionar els riscos de corrupció: una responsabilitat directiva».

Aquest curs, de cinc hores de durada, ha estat objecte de definició i delimitació en funció del públic objectiu i del disseny inicial realitzat per l'àrea de Formació.

S'han planificat i incorporat al catàleg i al web de l'EAPC diverses edicions del curs, adreçades a directius de l'Administració de la Generalitat i de l'Administració Local, per ser impartides en els mesos de març, abril, maig i juny de 2010. S'han fet també unes previsions inicials per al segon semestre de 2010, tant per a la realització de noves edicions del curs esmentat, com de cursos a mida per a organismes públics específics i per a la preparació de cursos especialitzats per a col·lectius professionals com ara assessors jurídics, interventors, responsables de gestió econòmica, etc.

Activitats amb la Universitat Pompeu Fabra

En el darrer trimestre de 2009 l'Oficina va establir contactes amb la Universitat Pompeu Fabra (en endavant UPF) per a la formalització d'un conveni-marc de col·laboració entre ambdues institucions per tal d'establir línies de suport mutu en activitats de formació i recerca relacionades amb la prevenció i el control de la corrupció.

Així mateix l'Oficina i la UPF van acordar incloure un nou curs d'estiu sobre ètica i corrupció en l'oferta de la UPF per a 2010. S'ha dissenyat un programa inicial que combina aportacions acadèmiques de professors universitaris amb aproximacions pràctiques de prestigiosos membres d'organismes de control, fiscals, jutges i membres de cossos policials, juntament amb una presentació de la feina de l'Oficina, tant en l'àmbit de prevenció com en el d'investigació.

Activitats amb l'Escola Judicial

Al llarg del darrer trimestre de 2009, el director de l'Oficina Antifrau de Catalunya i el director de l'Escola Judicial (dependent del Consell General del Poder Judicial), amb els corresponents equips directius de formació, van iniciar converses per identificar vies de col·laboració i estudiar la possibilitat d'integrar mòduls i accions de formació adreçats als jutges en pràctiques que cursen el darrer any a l'Escola.

De cara a l'exercici 2010, es va acordar la participació de l'Oficina Antifrau en algunes activitats acadèmiques (com ara taules rodones sobre casos de corrupció), com també l'estada a l'Oficina de jutges en pràctiques.

Activitats amb el Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada

Amb la directora del centre formatiu dependent del Departament de Justícia s'han estudiat les bases i la manera de col·laborar en activitats de formació continuada per a jutges, fiscals i secretaris judicials, incloent-hi visites de formació a l'Oficina Antifrau.

Poc després dels primers contactes, el 5 d'octubre de 2009, el director de l'Oficina Antifrau va participar en la Jornada «Les competències del Ministeri Fiscal en la investigació dels delictes: criteris d'actuació en l'ordenació de diligències» organitzada pel Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada del Departament de Justícia, presentant la ponència «El secret de les actuacions en les Diligències d'Investigació del Ministeri Fiscal» en el marc d'aquestes jornades adreçades a fiscals.

Projectes amb l'European Institute of Public Administration

A finals de 2009 l'Oficina va mantenir un primer contacte informal amb el Centre Europeu de les Regions, antena de l'European Institute of Public Administration ubicat a Barcelona, per tal d'explorar possibles activitats futures, com ara cursos i jornades internacionals sobre àmbits d'interès comú.

Fruit d'aquesta col·laboració el juny de 2010 l'Oficina Antifrau acollirà, amb el suport organitzatiu d'aquesta institució europea, una jornada de debat entorn de la millora de la integritat en la contractació pública.

Conscienciació social

Al llarg d'aquests primers mesos de treball, l'Oficina Antifrau de Catalunya ha recopilat experiències en l'àmbit de la sensibilització ciutadana envers la corrupció que seran d'utilitat de cara a endegar accions de conscienciació social.

En la línia de fomentar la intolerància i el rebuig cap a tota conducta corrupta l'Oficina Antifrau posa en marxa iniciatives concretes d'incidència en l'opinió pública. L'estratègia de l'Oficina s'adreça tant al conjunt de la ciutadania com específicament als servidors públics i als col·lectius amb més risc de comportaments irregulars.

Conveni amb el Centre d'Estudis d'Opinió per a la realització d'estudis sobre la percepció de la corrupció

Per tal de comptar amb estudis realitzats en l'àmbit de Catalunya, l'Oficina Antifrau va signar, en el mes de desembre, un conveni amb el Centre d'Estudis d'Opinió (CEO) de la Generalitat. A través del conveni s'acorda que el CEO gestioni la realització d'un estudi qualitatiu amb tècnica de grups focals i un altre de caràcter quantitatiu basat en enquestes. El conveni preveu la realització dels estudis l'any 2010, de manera seqüencial, sobre una definició acurada realitzada, de comú acord, entre l'Oficina i el CEO de l'objecte d'estudi i de les hipòtesis de treball. L'Oficina aportarà, amb càrrec al seu pressupost, la totalitat dels fons necessaris per a la realització dels estudis.

Acord amb el Departament d'Educació

En el marc de la sensibilització ciutadana es presta atenció específica al jovent, en tant que futurs membres actius de la comunitat, pel que fa al teixit social i ciutadà i futurs decisors, empleats públics i emprenedors del sector privat que hauran d'interactuar amb les administracions. Les iniciatives de l'Oficina per tal d'incidir en els valors d'ètica pública que el col·lectiu d'estudiants incorpora al llarg de la seva formació es consideren complementàries de les actuacions adreçades a d'altres aparentment més proclius a les accions formatives de l'Oficina, i s'han encetat amb l'acompanyament i el guiatge de les administracions competents amb la matèria, per tal d'aconseguir una aproximació encertada i convenient.

En aquesta línia i amb l'ànim d'introduir des de l'experiència i el coneixement de l'administració educativa la perspectiva d'ètica pública en el currículum de secundària, es va concertar un acord amb el Departament d'Educació, fruit de la preocupació compartida entre ambdues institucions, que aflora en el decurs d'una reunió entre el director de l'Oficina Antifrau i el conseller d'Educació, el 20 de novembre.

L'abast del projecte, definit a finals de desembre de 2009, vinculat al conjunt d'iniciatives i activitats impulsades per l'Oficina Antifrau el dia 9 de desembre, declarat Dia internacional anti-corrupció per l'Organització de les Nacions Unides, implica -per al curs 2010-2011- l'elaboració dels primers mòduls en matèries com ara l'Ètica i l'Educació per a la Ciutadania, les Ciències Socials i activitats més transversals dins de les tutories. Es preveu que, un cop avaluada degudament l'experiència pilot

per tots els actors implicats en la comunitat educativa, l'experiència s'estengui progressivament a la xarxa de centres públics, concertats i privats que ho desitgin, que conformen el sistema educatiu de Catalunya.

El projecte pilot inicial –endegat amb l'assistència i col·laboració del Centre de suport a la innovació i la recerca educativa de les humanitats, les ciències socials i la filosofia, CESIRE-CERES, que depèn del Departament d'Educació– consisteix en l'elaboració de materials didàctics per a l'alumnat dels esmentats nivells formatius, en relació al foment dels valors de la integritat i l'ètica professional, a més de plantejar el contacte adient amb el professorat concernit, per obtenir-ne la màxima complicitat i implicació.

Dades sobre la corrupció en el sector públic de Catalunya

La medició de la corrupció i la seva percepció no constitueix l'objectiu ni únic ni prioritari de l'activitat d'anàlisi i estudi que du a terme l'Oficina Antifrau, però no hi ha dubte que el coneixement de l'abast del fenomen a Catalunya ha de servir per una diagnosi precisa del context en què s'ha de desenvolupar la tasca de prevenció que l'Oficina te encomanada. En aquest sentit, un bon coneixement de la percepció ciutadana al voltant de la corrupció i de les causes que la faciliten permetrà orientar millor les actuacions de conscienciació ciutadana i de formació de servidors públics. D'altra banda, l'anàlisi de les dades pot ajudar en la identificació de sectors amb més risc de corrupció, que hauran de ser objecte d'un seguiment més acurat. Finalment, la disponibilitat en el futur de sèries estadístiques permetrà posar en context i valorar adequadament la incidència de conductes contràries a la integritat en els serveis públics de Catalunya.

Durant el darrer trimestre de 2009 s'han realitzat una sèrie de contactes institucionals per tal d'identificar possibles fonts de dades que contribuïssin al seu dimensionament quantitatiu, fins ara erm de compilació i anàlisi rigoroses.

En aquest sentit s'han mantingut converses i trobades amb les institucions següents:

- Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT)
- Institut Nacional d'Estadística (INE)
- Fiscalia Superior de Catalunya
- Secretaria de Seguretat (Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació)
- Secretaria dels Serveis penitenciaris, rehabilitació i justícia juvenil (Departament de Justícia)
- Registre Central de Penats i Rebels (Ministeri de Justícia)
- Serveis estadístics del Consell General del Poder Judicial (CGPJ)
- Direcció General de la Funció Pública (Departament de Governació i Administracions Públiques)

A partir d'aquests contactes inicials s'ha constatat, de forma immediata, la manca de dades quantitatives en matèria de delictes de corrupció en l'àmbit de l'Administració Pública i en matèria de sancions disciplinàries derivades de conductes èticament reprovables. Això posa de relleu la necessitat d'instar la col·laboració de les institucions implicades per tal de disposar d'una informació imprescindible per

a l'activitat preventiva de l'Oficina Antifrau.

Aquesta recopilació sistemàtica de les dades constituirà l'embrió de l'**Observatori de la integritat** que l'Oficina Antifrau de Catalunya vol impulsar, amb la vocació d'obtenir un coneixement complet i integral que permeti dissenyar estratègies per enfortir el comportament ètic en les nostres institucions.

L'explotació de les dades recopilades ens ha de permetre una aproximació integrada fenomenològica, a partir de l'escrutini de les tipologies de casos i autors; etiològica, per a una diagnosi acurada de les àrees de risc de conductes corruptes i l'elaboració subsegüent de pronòstics i accions derivades per al seu control; sociològica, en relació a la magnitud col·lectiva que transcendeix els individualment implicats; i geogràfica, atenent a la seva distribució per zones.

Sense ignorar, ni tan sols, les implicacions d'índole psicològica, que afecten les motivacions personals i els instruments congruents de resocialització, o la força atractiva o dissuasiva que exerceixen determinats entorns, climes i contextos, tant socials com laborals, en les conductes individuals.

Els nivells diversos de coneixement descriptiu, explicatiu i predictiu referits es consideren pressupòsits útils per afrontar la vessant aplicada de disseny, pròpiament dit, de línies d'intervenció adreçades a la reducció dels diferents factors que afavoreixen els comportaments fraudulents o abusius.

Altres iniciatives: Acord interinstitucional per a la integritat

Els inicis del desplegament de l'Oficina Antifrau de Catalunya han coincidit amb l'esclat de greus episodis de corrupció que han sotragat l'opinió pública catalana, i empès el Govern de Catalunya i altres institucions públiques, a endegar iniciatives de reforçament de la integritat, com a resposta als escàndols succeïts. Des de l'Oficina Antifrau de Catalunya es van apreciar positivament les mesures, però es va considerar que caldria reforçar-les des d'un plantejament més integral i estructural i des d'una perspectiva de sostenibilitat a llarg termini.

El fenomen de la corrupció té una complexitat que requereix un acostament polièdric. Les actuacions efectives han d'orientar-se a reforçar els sistemes d'integritat institucional en un marc que impliqui el compromís del conjunt de les institucions i amb una perspectiva de retornar a la ciutadania la confiança en les institucions públiques a partir de la incorporació de l'ètica pública a la identitat mateixa de les nostres institucions. Les iniciatives purament conjunturals poden resultar mesures cosmètiques si no s'inscriuen en un pla d'actuació a mitjà i llarg termini. De la mateixa manera, tampoc l'exacerbació del rigor punitiu penal és una resposta adequada en ella mateixa, més enllà de la millora en la definició del càstig aparellat a les conductes il·lícites o l'enduriment mesurat de determinades sancions.

Partint d'aquestes premisses l'Oficina Antifrau va treballar intensament en l'elaboració d'un document de treball construït a partir de les aportacions dels seus professionals. Aquest document va rebre el títol «Pacte per la integritat. Acord interinstitucional per prevenir i combatre la corrupció al sector públic de Catalunya». La voluntat d'aquesta reflexió va ser la de plantejar, en un plànol inicialment teòric, un possible pla d'actuació de caràcter integral que permetés abordar la complexa problemàtica de la corrupció des de diverses òptiques i des del conjunt dels actors

institucionals implicats partint de la convicció que qualsevol iniciativa en aquest àmbit serà més eficaç si s'inscriu en un acord plural que impliqui l'entesa i la implicació activa i plena de tots els poders públics i la complicitat de la societat civil.

A principis de desembre es va disposar d'un esborrany que, de manera informal, es va fer arribar a alguns interlocutors institucionals. A finals d'any el document va quedar obert, en un procés d'elaboració a mitjà termini, per tal de presentar-lo formalment a les institucions catalanes en el moment adient.

Es recull a continuació una síntesi de les propostes elaborades fins al 31 de desembre.

Les actuacions proposades en el document prenen com a marc de referència un conjunt d'instruments normatius i de recomanacions emanades de quatre organismes internacionals en els quals ens trobem integrats: les Nacions Unides, l'Organització per la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), la Unió Europea i el Consell d'Europa. Les mesures proposades deriven dels principis establerts i de les actuacions recomanades per aquests organismes en la promoció de la integritat institucional. En aquest sentit destaquem algun dels instruments normatius elaborats en la matèria:

Nacions Unides

- Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció (2003).

Unió Europea

- Comunicació de la Comissió sobre «Una política europea integral contra la corrupció» (2003).
- Marc ètic del sector públic adoptat per l'EUPAN, xarxa de directors generals d'administració pública als estats membres i a les institucions de la Unió Europea (2004).

Consell d'Europa

- Resolució del Comitè de Ministres del Consell d'Europa sobre «Vint principis per la lluita contra la corrupció» (1997).
- Convenis civil i penal contra la corrupció (1999).
- Informe d'avaluació del GRECO (Grup d'Estats contra la Corrupció) sobre «Transparència en el finançament dels partits a Espanya» (2009).

OCDE

- Recomanació del Consell de la OCDE sobre «Principis per la gestió de la ètica al servei públic» (1998).
- Informe de l'OCDE «Integritat al sector públic: un marc per a l'avaluació» (2005).
- Informe de l'OCDE «Orientacions per la gestió dels conflictes d'interessos al servei públic» (2006).
- Informe de l'OCDE «Integritat en la contractació pública» (2007).
- Informe de l'OCDE «Cap a un marc sòlid d'integritat: instruments, processos, estructures i condicions d'implementació» (2008).

L'acord interinstitucional que planteja el document, construït a partir de les recomanacions de les institucions internacionals de referència, s'hauria de forjar sobre

uns pilars que assegurin un marc adequat a l'ètica del servei públic i la integritat de les institucions, com són:

1. Compromís i liderat polític.
2. Marc normatiu eficaç.
3. Mecanismes eficaços de retiment de comptes i responsabilització.
4. Funció pública professional.
5. Socialització en els valors del servei públic.
6. Anàlisis de riscos i sistemes de prevenció i de control intern a cada organism públic.
7. Mecanismes per assegurar la transparència en les actuacions públiques.
8. Institucions independents que promoguin la integritat i que persegueixin la corrupció.
9. Mecanismes de denúncia i protecció dels denunciants.
10. Escrutini de la societat civil i dels mitjans de comunicació.

L'esborrany postulava una intervenció a dos nivells: amb la formulació d'un seguit de mesures, d'abast general, impulsades i aplicades a tot el sector públic de Catalunya i l'endegament d'actuacions en l'àmbit de cada organisme, adreçades al reforçament del seu sistema d'integritat institucional.

Mesures d'abast general

Observatori de la integritat i la corrupció pública a Catalunya

1. Crear un observatori que reculli, tracti i difongui dades sobre la corrupció sotmeses a la consideració del sistema judicial i de les autoritats administratives, estudis d'opinió pública i anàlisis sobre les posicions de Catalunya i Espanya en els rànquings internacionals de corrupció i governança.

Formació i conscienciació de responsables i empleats públics

2. Impulsar la formació de càrrecs electes, directius i altres responsables públics en valors ètics i en gestió dels riscos de corrupció.
3. Donar a conèixer als empleats públics els principis de conducta establerts a la normativa de funció pública.

Promoció dels valors cívics

4. Introduir l'anàlisi de la corrupció pública i privada des dels valors ètics en el currículum de l'ESO, el batxillerat i els cicles formatius de formació professional.
5. Dur a terme campanyes de conscienciació ciutadana envers la corrupció pública i la privada i els seus efectes.
6. Introduir l'ètica i la integritat en la formació dels MBA i dels graus universitaris.

Reforçar la independència dels òrgans de control intern dels ens locals

7. Establir un sistema de provisió interina de llocs vacants de secretaria i intervenció, gestionat per les diputacions i el Departament de Governació.
8. Vetllar pel compliment de la normativa vigent sobre nomenaments de secretaris i interventors i impugnar aquells que no s'ajustin a dret.
9. Establir unes retribucions mínimes per als llocs de secretaria i intervenció, donant, si escau, suport financer als ens locals que ho precisin.
10. Limitar els nomenaments pel procediment de lliure designació i garantir l'observança de criteris objectius en els cessaments.

Reforçar les capacitats de les institucions de control

11. Suspènre el lliurament de fons i de subvencions amb càrrec als pressupostos de les administracions catalanes als organismes que no compleixin les obligacions de presentació del comptes i d'altres requeriments de la Sindicatura de Comptes i l'Oficina Antifrau.
12. Publicar als diaris oficials, als webs de les institucions de control i als mitjans de comunicació la relació d'institucions que incompleixen els seus deures davant les institucions de control.
13. Exercitar les accions legals oportunes davant incompliments injustificats d'organismes públics als requeriments de les institucions de control.

Revisió del marc normatiu

14. Identificar àmbits normatius en els quals es puguin introduir reformes adreçades a prevenir i combatre la corrupció. Inicialment es proposen els següents:
 - Accés a la informació pública
 - Protecció dels denunciants davant l'Oficina Antifrau
 - Transparència i integritat en les activitats de lobby
 - Subvencions
 - Directius públics professionals
 - Conflicte d'interessos
 - Llei de la Sindicatura de Comptes

Mesures a nivell de cada institució

Les mesures que afectin institucions són d'aplicació al seu organisme central i a tots i cadascun dels òrgans, organismes i entitats que en depenguin o hi estiguin vinculats, tinguin o no personalitat jurídica pròpia.

L'alta direcció de l'organisme es compromet públicament amb la integritat i lidera la implantació de les mesures.

Identificació dels riscos per a la integritat i establiment de sistemes de prevenció

15. Analitzar les àrees i les situacions de risc per a la integritat que poden afectar els seus membres.
16. Designar un responsable intern que promogui els valors ètics i vetlli per la integritat.
17. Revisar els procediments, els òrgans i els sistemes de control relacionats amb:
 - a. Les compres i les contractacions
 - b. La concessió de subvencions
 - c. Els plans urbanístics
 - d. La concessió de llicències i autoritzacions
 - e. La selecció i la gestió del personal

Transparència

18. Informar detalladament en el web de la institució sobre els pressupostos, els estats de comptes i les observacions i recomanacions formulades per la Sindicatura de Comptes.
19. Recollir en la memòria anual de la institució les sancions disciplinàries i penals fermes, derivades de conductes de corrupció, que puguin haver estat imposades a membres o col·laboradors de l'organisme.
20. Establir un registre públic al web de la institució amb les dades descriptives dels informes i els encàrrecs d'assessorament tècnic contractats a professionals i empreses externes.

21. Informar, a través del web de la institució, dels sol·licitants i dels beneficiaris o adjudicatariis de subvencions, contractes i concessions d'import rellevant.
22. Revisar els sistemes establerts per garantir l'adequada publicitat de les declaracions de béns, interessos i activitats dels responsables públics.

Codis de conducta

23. Aprovar, publicar en els diaris oficials, difondre i fer el seguiment de l'aplicació de pautes de conducta per part dels diferents col·lectius professionals sobre conflictes d'interessos, gestió de personal, regals, relacions amb lobbies, restriccions postcàrrec...

Professionalització de l'ocupació pública

24. Garantir que el personal eventual es nomena exclusivament per realitzar funcions de confiança o assessorament especial i limitar el nombre de llocs que poden ser ocupats per eventuals a cada institució.

Cauteles davant presumptes conductes il·lícites

25. Suspendre immediatament de funcions aquelles persones sobre les quals recaiguin indicis fonamentats de conductes corruptes greus.

Mesures de col·laboració institucional

26. Comunicar de forma immediata a l'Oficina Antifrau qualsevol fet o conducta en el seu àmbit de competència de què tingui coneixement.

Mesures de diagnosi per elaborar propostes sobre àrees de risc d'especial complexitat

27. Constituir un grup de treball per elaborar propostes en matèria de contractació pública.
28. Constituir un grup de treball per elaborar propostes en matèria d'urbanisme.
29. Constituir un grup de treball per elaborar propostes en matèria de conflictes d'interessos i restriccions postcàrrec.
30. Constituir un grup de treball per elaborar propostes en matèria de distinció de les funcions de gestió i de control en els municipis petits.
31. Constituir un grup de treball per elaborar pautes de conducta per a les institucions i per als candidats que ocupin o hagin ocupat càrrecs institucionals durant els períodes preelectorals i les campanyes electorals.

Altres mesures

32. Proposar als signants de l'Acord estratègic de l'economia catalana la introducció de mesures en favor de la integritat en el sector públic i en el privat.
33. Realitzar una avaluació de resultats independent sobre la contractació pública a Catalunya en 2008.
34. Obrir una reflexió sobre la reforma del Codi penal en els delictes de corrupció amb els parlamentaris catalans al Congrés i al Senat.

Tot i que el document suggeria l'adopció d'un seguit de mesures concretes, cal matisar que no es tractava tant de tancar un catàleg exhaustiu com d'impulsar una entesa política, institucional i social a l'entorn d'un conjunt obert de mesures que cal perfilar i consensuar des de la perspectiva de tots els actors institucionals involucrats.

Correlativament, el document plantejava la creació d'uns òrgans de seguiment que vetlessin per la seva implementació i actualització; així mateix, es proposava que l'Oficina Antifrau assumís la coordinació executiva sota un lideratge institucional exercit des del Parlament de Catalunya.

2.2

Àmbit d'anàlisi i investigació

L'activitat investigadora és, juntament amb la de prevenció, un dels eixos de l'Oficina Antifrau i es desenvolupa en dues fases diferenciades, d'anàlisi i, pròpiament, d'investigacions, assignades d'acord amb les Normes d'actuació de l'Oficina, a les direccions respectives.

Correspon a la Direcció d'Anàlisi el filtratge i el tractament de la informació que l'Oficina administra, a partir d'un seguiment proactiu de les actuacions del sector públic i de les denúncies rebudes que seran objecte d'investigació, prèvia la determinació factual de la seva versemblança.

Correspon a la Direcció d'Investigacions constatar i documentar casos concrets d'ús o destinació il·legal de fons públics o qualsevol altre aprofitament irregular derivat de conductes que comportin conflicte d'interessos o l'ús en benefici privat d'informacions derivades de les funcions pròpies del personal al servei del sector públic, i també les conductes oposades a la probitat o contràries als principis d'objectivitat, eficàcia i submissió plena a la llei i al dret.

Estructuració interna i definició de procediments de treball

Durant els mesos realment operatius de 2009 als quals fa referència aquesta memòria s'ha procedit a l'examen de la versemblança de les denúncies presentades. Alhora, s'ha avançat en l'elaboració dels procediments normalitzats de treball, per tal de fixar els criteris per l'organització interna i els protocols de funcionament i una sinopsi de procediments i coordinació en les investigacions, en totes les seves fases, amb especial cura dels requeriments de seguretat i confidencialitat en el tractament de la informació.

Val a dir, d'altra banda, que l'Oficina ha emprat totes les cauteles que té a l'abast per tal de minimitzar l'ús instrumental, injust o impropï adreçat a la promoció mediàtica del denunciador o a la denigració d'un eventual oponent. Així ha esdevingut en algun cas concret en què s'argumenta aquest fet en la resolució d'arxivament, fonamentat en la inexistència objectiva d'irregularitats o de base punible resultant de les indagacions factuais integrades en l'expedient de versemblança preceptiu.

Finalment, convé afegir que, per acomplir les tasques que té encomanades, la Llei 14/2008, en l'article 15.2., preveu la possibilitat que l'Oficina «*pugui intercanviar informació amb altres òrgans i institucions de caràcter públic, per mitjà de plans i programes conjunts, convenis i protocols que fixin els termes de la col·laboració, sempre que així ho permetin les respectives normes aplicables a les institucions intrevinents*».

Aquesta eina que atorga la llei ha de permetre actuar, particularment a la Direcció d'Anàlisi, amb criteris d'eficàcia i celeritat, raó per la qual s'ha explorat, el darrer trimestre de 2009, la possibilitat d'obtenir i intercanviar informació amb diverses institucions a través dels corresponents convenis de col·laboració, per formalitzar durant l'any 2010, com també evitar incompatibilitats o duplicitats respecte d'altres institucions, com ara el Ministeri Fiscal o la Sindicatura de Comptes.

Resum de denúncies (3r trimestre de 2009)

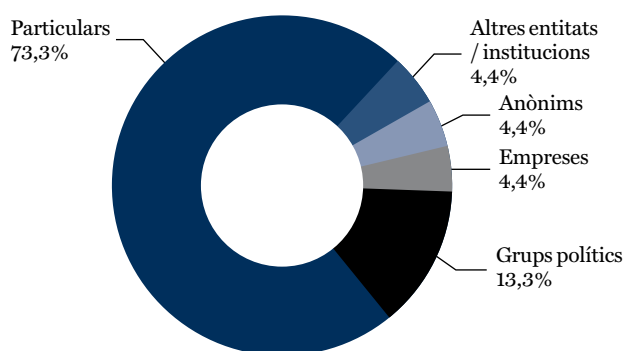
La primera denúncia registrada com a tal arriba a l'Oficina Antifrau de Catalunya el dia 23 de setembre de 2009. Un dia després el director de l'Oficina signa l'acord d'inici del tràmit d'anàlisi factual i la direcció de l'àrea comença les gestions per determinar la versemblança i l'abast dels fets denunciats².

Fins al 31 de desembre de 2009 s'ha fet l'avaluació prèvia de versemblança d'un total de 45 denúncies. D'aquestes, s'ha obert investigació sobre 9 (20%) i s'ha proposat l'arxiu de la resta per les raons que es consignen més endavant.

La explotació estadística que en aquesta memòria es presenta se cenyeix a la consignació de dades disponibles fent atenció a la tipologia del denunciador, la institució denunciada, la procedència geogràfica i el canal de recepció. També es recull el destí de la denúncia, segons doni lloc a una investigació o se n'acordi l'arxivament, amb expressió dels motius.

Pel que fa a la **tipologia del denunciador** 33 denúncies (73,3%) han estat presentades per particulars, 6 (13,3%) per grups polítics, 2 (4,4%) per empreses, 2 (4,4%) per altres entitats/institucions i 2 (4,4%) són anònimes.

Tipologia denunciador Octubre - Desembre 2009



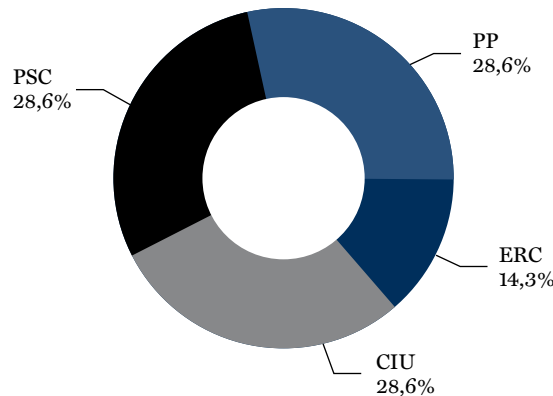
Dins dels grups polítics, 2 han arribat a l'Oficina mitjançant els portaveus de CiU a sengles ajuntaments, 2 mitjançant portaveus municipals del PSC, 2 mitjançant els

² «Tal i com recull literalment l'article 23. 1 corresponent al Capítol V de la llei 14/2008 de 5 de novembre de l'Oficina Antifrau de Catalunya, la memòria anual » no ha d'incloure les dades personals que permetin la identificació de les persones afectades fins que no hi recaigui una sanció penal o administrativa ferma.

del PP i 1 per part d'un regidor d'ERC³. De les denúncies rebudes per part d'altres entitats/institucions, una provenia d'una associació d'afectats per un pla director urbanístic de delimitació i ordenació i l'altra de la Fiscalia Provincial de Barcelona. En aquest àmbit convé destacar que dues denúncies que anaven dirigides a l'Oficina van ser trameses, per error, al Departament de Presidència de la Generalitat i al Parlament, respectivament. Totes dues institucions, posteriorment, van enviar les denúncies a l'Oficina Antifrau.

Desglossament per grups polítics municipals

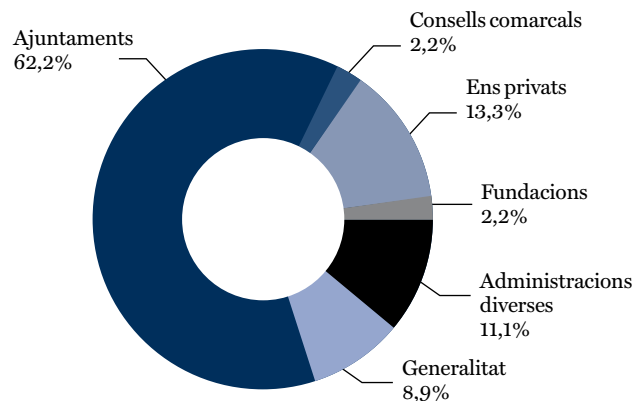
Octubre - Desembre 2009



Pel que fa a les entitats/institucions afectades per les denúncies, si tenim en compte totes les rebudes 28 (62,2%) afecten ajuntaments, 6 (13,3%) afecten ens privats, 5 (11,1%) diverses administracions (la denúncia té com a objectiu més d'una administració), 4 (8,9%) la Generalitat, 1 (2,2%) Fundacions i 1 (2,2%) consells comarcals. Si només tenim en compte les denúncies a les quals es recomana obrir expedient d'investigació el 77,8% (7) són d'ajuntaments, el 11,1% (1) afecten la Generalitat i l'11,1% (1) consells comarcals.

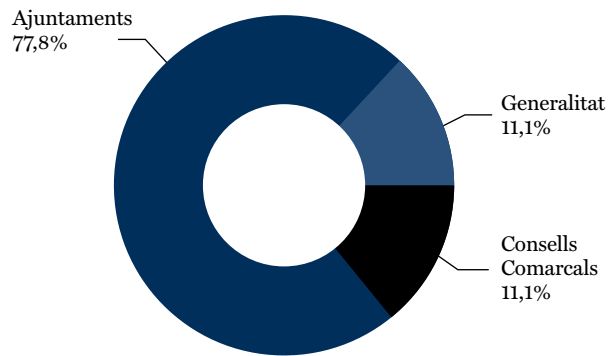
Total denúncies. Entitats / institucions afectades

Octubre - Desembre 2009



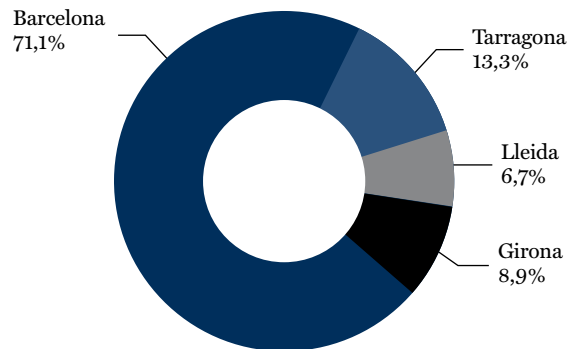
³ Una de les denúncies ha estat presentada conjuntament pels grups municipals de CiU i PSC.

Denúncies amb proposta d'investigació.
Entitats / institucions afectades
Octubre - Desembre 2009



Si tenim en compte la procedència geogràfica de les denúncies cal destacar que la majoria, 32 (71,1%), provenen de Barcelona, 6 de Tarragona (13,3%), 4 de Girona (8,9%) i 3 de Lleida (6,7%).

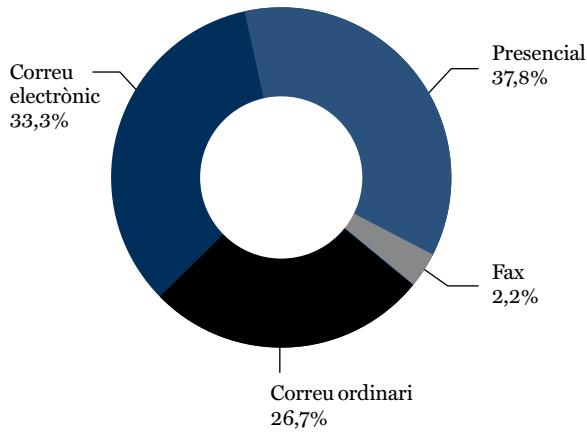
Procedència geogràfica de les denúncies
Octubre - Desembre 2009



Finalment, atenent al canal de recepció de les denúncies les podem classificar entre les que han arribat a l'Oficina Antifrau aportades pel mateix denunciador, de manera presencial, 17 (37,8%), via correu electrònic 15 (33,3%), mitjançant el correu ordinari 12 (26,7%) i via fax 1 (2,2%).

Canal de recepció de les denúncies

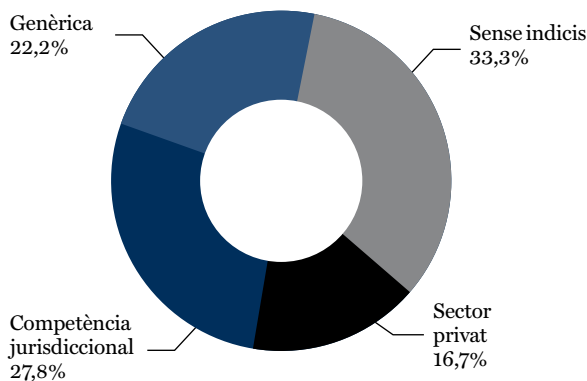
Octubre - Desembre 2009



Pel que fa a les propostes d'arxiu de la direcció d'Anàlisi, la seva argumentació se centra en les dades següents: 10 casos (27,8%) fan referència a assumptes que ja han estat substanciats en els òrgans jurisdiccionals corresponents, 8 (22,2%) són denúncies genèriques, sense cap fonament fàctic ni argumentació que les recolzi, 6 (16,7%) fan referència a entitats privades sobre les que l'Oficina Antifrau no té competències i 12 (33,3%) no ofereixen prou indicis o evidències de fet i de dret com per proposar-ne la investigació corresponent.

Propostes d'arxiu

Octubre - Desembre 2009



Pel que fa a les propostes d'investigació, es troben irregularitats relacionades amb els àmbits següents: 3 (33,3%) en contractacions, 1 (11,1%) en obra pública, 1 (11,1%) en subvencions, 1 (11,1%) en concessió d'autoritacions administratives, 1 (11,1%) en la cessió d'un solar, 1 (11,1%) en la incompatibilitat de càrrec públic i 1 (11,1%) en l'aprovació d'un pla urbanístic.

Relacions institucionals

En l'etapa inicial compilada en aquesta memòria s'han endegat les relacions –tant substantives com formals- amb la resta d'institucions i operadors, fonamentalment públics però també privats, indispensables per exercir la seva comesa, tant en el plànol intern com en l'àmbit internacional.

El director, a més de ser present en esdeveniments públics exercint la seva funció representativa (presentació de la memòria de la Comissió Jurídica Assessora, actes commemoratius de la Diada, acte solemne d'inici de l'any judicial, presa de possessió dels membres del Consell de Garanties Estatutàries, entre d'altres) assumeix, durant aquests primers mesos, bona part de la projecció institucional de la institució, amb el suport de l'Àrea de Relacions institucionals, Visibilitat i Participació. L'any 2009 s'ha iniciat la ronda de presentació de la institució en fòrums diversos:

- El 23 de juny de 2009 el director de l'Oficina Antifrau participa a Brussel·les, convidat per la Comissió Europea, en la reunió d'experts contra la corrupció.
- El 23 de novembre presenta a Tribuna Barcelona, davant nombrosos càrrecs públics i d'una nodrida representació de la societat civil, la ponència «L'Oficina Antifrau de Catalunya: un instrument per a la qualitat democràtica».
- Els dies 10 i 11 de desembre participa a Madrid, en el si del Seminari sobre «Qualitat democràtica i bon govern», organitzat per la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP), en la taula rodona «Instruments per millorar la qualitat democràtica», amb la ponència de presentació «l'Oficina Antifrau de Catalunya».

Altres membres de l'Oficina, en les àrees de visibilitat i prevenció, han iniciat simultàniament la presentació dels serveis oferts per l'Oficina, en matèria d'assessorament i formació, entre altres, especialment els vinculats a les necessitats d'interacció amb alts càrrecs i responsables dels departaments i altres institucions (Parlament, ens locals, universitats...) o la societat civil (entitats, ONG...).

Les seves funcions preventives converteixen el nou organisme en un actor de referència en l'àmbit de la formació i la conscienciació ciutadana, raó per la qual en aquest període s'han afermat els fonaments de la futura col·laboració amb un seguit d'òrgans i institucions, com l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, l'Institut Nacional d'Administració Pública, l'Escola Judicial, el Centre d'Estudis d'Opinió, la Fundació Internacional i per Iberoamèrica d'Administració i Polítiques Públiques, les universitats i altres centres de recerca (com l'Escola de Prevenció i Seguretat Integral), les escoles de negocis i diversos col·legis professionals, com el de notaris i el de registradors, alguns ja instrumentats mitjançant convenis i protocols de col·laboració a la data de tancament d'aquesta memòria.

La necessitat de coordinació amb altres institucions de control, sigui intern o extern, com la Sindicatura de Comptes o el Síndic de Greuges, motiva l'establiment dels vincles i les relacions de col·laboració, embrió d'instruments formals i protocols

d'actuació ulteriors, que s'han explorat en aquest període. Les formes de vehicular els fluxos d'informació i d'afrontar, amb l'autoritat judicial i el Ministeri Fiscal, el repartiment competencial han motivat també contactes institucionals amb els seus màxims responsables. La relació amb els ens locals resulta també d'especial interès per la qual cosa s'inicien els contactes, a diferents nivells, amb l'Ajuntament de Barcelona i d'altres ajuntaments de Catalunya.

Pel que fa al posicionament de l'Oficina i l'obertura de contactes amb les associacions empresarials i patronals del **sector privat** cal dir que tota intervenció en aquest sector ha de partir de la voluntarietat i necessitat congruent de consensuar l'aplicació de les mesures que es puguin proposar, ja siguin codis de bon govern, normes de Responsabilitat Social Corporativa o altres iniciatives en polítiques de transparència per a la lluita contra la corrupció.

El primer pas per impulsar mecanismes d'autoregulació és, sens dubte, la sensibilització i amb aquest afany s'han esmerçat contactes amb les associacions de representació dels operadors privats, mitjançant trobades bilaterals i espais de presentació en fòrums diversos com el I Fòrum Antifrau organitzat per l'àrea «forensic» de KPMG, amb la imparició, per part del responsable de l'àrea del sector privat, de la conferència «La lluita contra el frau al sector públic i privat des de les institucions», el 16 de desembre de 2009.

Activitat internacional

La creació i posada en marxa de l'Oficina Antifrau de Catalunya no ha passat desapercibuda fora de Catalunya. Diversos organismes internacionals, com també institucions homòlogues d'altres països han manifestat interès per la iniciativa i s'han prestat a oferir suport i a intercanviar les experiències respectives.

Des dels inicis de la seva activitat l'Oficina ha estat convidada a participar en diversos fòrums europeus internacionals amb la finalitat, d'una banda, de mostrar el seu innovador model organitzacional i la seva funció dual de prevenció i lluita contra la corrupció i, d'altra banda, d'intercanviar informació, coneixements i experiències amb diferents organismes i institucions d'arreu de naturalesa similar.

A continuació es descriuen les diferents activitats i projectes endegats a escala internacional per l'Oficina Antifrau i s'hi detalla la seva participació.

Comissió Europea

Reunió d'experts sobre «l'elaboració de directrius en el control i la prevenció de la corrupció a la Unió Europea»

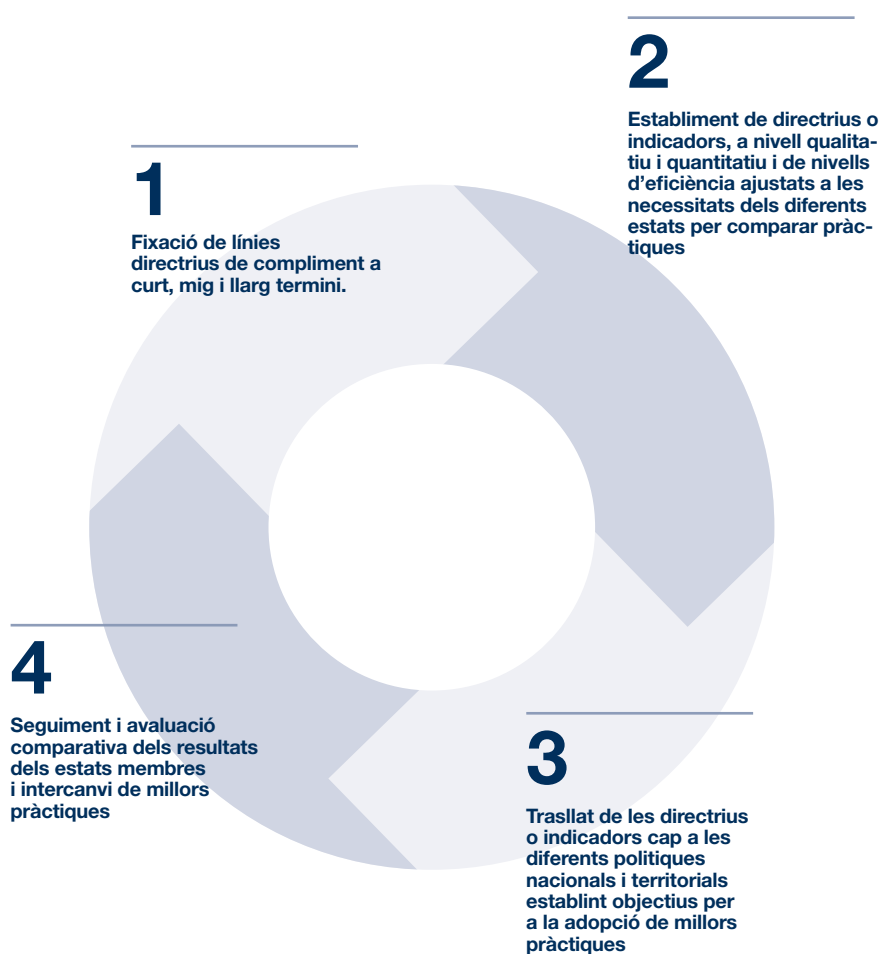
El director de l'Oficina Antifrau va ser convidat a Brussel·les per la Comissió Europea perquè participés com a expert en un grup de treball sobre «l'elaboració de directrius en el control i la prevenció de la corrupció a la Unió Europea». Van convidar al seminari diferents autoritats i experts en la matèria, entre els quals Eva Joly (ex magistrada del Pôle Financier del Tribunal de Grand Instance de París), Mònica Macovei (exministra de Justícia de Romania) i Rupert Vining (fiscal de la Crown Prosecution Office del Regne Unit).

La reunió va tenir lloc el 23 de juny de 2009 al si de la Direcció General de Justícia, Llibertat i Seguretat de la Comissió Europea per tal d'avaluar els recents

desenvolupaments dins de l'àmbit de la prevenció i lluita contra la corrupció amb la finalitat d'identificar noves polítiques d'actuació.

La principal aportació del director de l'Oficina va consistir en la presentació del Mètode Obert de Coordinació (MOC), que ell planteja com a possible mètode d'implementació de la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció, i que consisteix en un instrument participatiu descentralitzat l'objectiu del qual és la convergència i la implementació de les millors pràctiques dels estats membres en el tractament polític i normatiu de diverses qüestions de rellevància pública en l'àmbit laboral, educatiu i també en matèria d'integritat institucional.

Una vegada adoptades les directrius i tenint en compte les diferències nacionals i regionals, es du a terme una avaluació periòdica de la seva implementació. Es tracta d'un cicle les principals fases del qual podrien reflectir-se de la següent manera⁴:



El mètode obert de coordinació és, doncs, un mètode de revisió conjunta i participativa, en el marc d'uns estàndards acceptats recíprocament, on s'identifiquen uns determinats objectius comuns, es defineixen conjuntament els instruments d'aplicació (directrius, estadístiques, indicadors) i on, finalment, es du a terme una avaluació comparativa dels resultats dels diferents estats i s'intercanvien les millors pràctiques.

⁴ Consell Europeu de Lisboa, Conclusions de la Presidència, SN 100/00, 23-24 març 2000,27.

Col·laboració amb la Universitat d'Estrasburg en el projecte «Prevenió i lluita contra el crim» finançat per la Comissió Europea

L'Oficina Antifrau de Catalunya va iniciar el 2009 la col·laboració amb un projecte finançat per la Comissió Europea que vol reforçar les investigacions financeres i l'anàlisi financera i criminal com a tècniques de lluita contra la criminalitat organitzada i la corrupció així com el finançament del terrorisme.

El projecte, que es canalitza a través de la Universitat d'Estrasburg, té com a objectiu intercanviar pràctiques dels estats membres en matèria d'investigacions financeres o d'anàlisi financera-criminal. Això permetrà els estats desproveïts de procediments específics en matèria d'investigacions financeres adquirir els coneixements necessaris i adaptar els seus procediments nacionals.

Aquest projecte donarà lloc a una universitat d'estiu, que es durà a terme al juliol de 2010 i estarà dirigida a experts dins el marc europeu. Congregarà dos experts per estat membre (cossos de seguretat/fiscalia-judicatura, a més de l'Oficina Antifrau de Catalunya), un expert d'EUROPOL i un altre d'EUROJUST. Es crearà una pàgina a Internet a través de la qual els experts podran intercanviar experiències i mètodes d'investigació.

La primera reunió amb el Comitè de pilotatge de la Universitat d'Estrasburg va tenir lloc el 10 de desembre de 2009. A la reunió es van tractar aspectes organitzatius de la universitat d'estiu, les vies òptimes per a la tria dels experts de cada estat membre i els criteris de selecció dels experts nacionals. També es va reflexionar sobre les matèries per impartir, la metodologia a seguir i l'horari dels treballs.

Finalment, es va acordar la redacció d'un informe exhaustiu amb totes les pràctiques dels Estats membres en matèria d'investigacions financeres i d'anàlisi financera-criminal en el qual es reflecteixen les millors pràctiques i s'identifiquen els motius de les carències en aquesta matèria. Els estats que no hagin posat en pràctica les investigacions financeres i l'anàlisi financera-criminal es podran beneficiar d'una formació d'alt nivell sobre les experiències dutes a terme per altres estats membres. El conjunt de participants podran millorar l'intercanvi d'informacions de cara a una millor aprehensió de les tècniques investigatives. L'informe serà entregat a la Comissió Europea el desembre de 2010.

Amb perspectives a llarg termini, s'està gestant també la creació d'una escola per tal de formar jutges, fiscals, cossos policials i experts dins l'àmbit europeu en matèria d'investigacions financeres i d'anàlisi financera-criminal.

Organització per a la cooperació i el desenvolupament econòmic (OCDE)

La col·laboració de l'Oficina Antifrau amb l'OCDE s'ha realitzat especialment per mitjà de la Xarxa Anti-Corrupció de l'OCDE per a l'Europa de l'Est i l'Àsia central (ACN), amb cooperació amb el programa SIGMA-OCDE. També s'ha treballat amb la Unitat d'integritat (Direcció de Governança Pública i Desenvolupament territorial).

SIGMA-OCDE és una iniciativa conjunta de la Unió Europea i l'OCDE, finançada principalment per la Comissió Europea. Aquest programa de cooperació va ser endegat l'any 1992 per l'OCDE i el Programa Phare de la Comissió Europea per tal de donar suport a la República Txeca, Hongria, Polònia, Eslovàquia i Eslovènia en la implementació i identificació de reformes prioritàries a l'administració pública i

en ajuda en la construcció institucional. En els darrers anys aquest suport s'ha anat ampliant a diferent països.

Seminari d'experts sobre les declaracions de béns d'alts càrrecs com a instrument contra la corrupció

En el marc d'un estudi realitzat per la Xarxa Anti-corrupció de l'OCDE per Europa de l'Est i l'Àsia Central respecte la declaració de béns d'alts càrrecs i funcionaris com a instrument contra la corrupció, el director de l'Oficina va ser convidat a participar en un seminari d'experts celebrat a Belgrad (Sèrbia), el 15 d'octubre de 2009. En el seu decurs representants de Portugal, Eslovènia, Croàcia, Letònia, Bulgària, Ucraïna, Romania, Albània, Geòrgia, Sèrbia, Banc Mundial i SIGMA, juntament amb altres experts i acadèmics van debatre sobre el marc normatiu aplicable en referència a la declaració de béns dels alts càrrecs en els diferents països participants i es van establir recomanacions de futur. En paral·lel al Seminari, l'Oficina va completar un qüestionari en relació a la regulació estatal i autonòmica respecte les declaracions de béns i activitats d'alts càrrecs, que donarà lloc a una segona reunió d'experts prevista, a la seu de l'OCDE, el març de 2010.

Consulta sobre «transparència i integritat en l'actuació dels lobbies»

L'Oficina Antifrau de Catalunya va participar, a petició de la Direcció de Governança Pública i de Desenvolupament Territorial de l'OCDE, en una consulta realitzada a un conjunt d'institucions de països membres de l'organisme respecte a l'elaboració d'un esborrany de principis per a la transparència i la integritat en els lobbies (Draft principles for transparency and integrity in lobbying).

L'Oficina Antifrau va aportar recomanacions per tal de delimitar una definició de lobby, i va remarcar la necessitat d'una regulació en aquest àmbit i de la creació de registres i d'altres instruments per tal de dotar de més transparència l'actuació dels grups de pressió i les seves relacions amb parlamentaris i amb autoritats públiques.

Les aportacions de l'Oficina, des de l'òptica de la realitat a Catalunya, van ser incorporades al document de síntesi Report on the consultation with stakeholders GOV/PGC (2009)¹⁴. Sobre la base d'aquest *Report*, l'OCDE redactarà el document final de principis orientadors sobre transparència en els lobbies.

Projectes amb la Unitat d'Integritat

S'han mantingut contactes amb el cap de la Unitat d'Integritat (Direcció de Governança Pública i Desenvolupament territorial) per tal de disposar de materials elaborats per l'OCDE sobre integritat i lluita contra la corrupció en les administracions públiques. Així mateix s'ha acordat la realització d'unes jornades sobre integritat en la contractació pública durant l'any 2010.

Participació en missions i activitats de SIGMA-OCDE i de la Xarxa Anti-corrupció de l'OCDE per a l'Europa de l'Est i l'Àsia central (ACN)

A petició de l'OCDE s'ha previst la participació d'experts de l'Oficina en accions d'assistència tècnica i de formació impulsades per l'OCDE en països de l'Europa de l'Est i Àsia central. Inicialment s'ha acordat la participació d'un tècnic de l'Oficina que impartirà sessions en un seminari de formació de formadors a Armènia i la participació de l'Oficina en una missió d'assistència tècnica a Ucraïna en el disseny institucional de la seva fiscalia anticorrupció.

Nacions Unides

Les relacions entre l'Oficina i les Nacions Unides s'han vehiculat principalment a través de l'UNODC, l'Oficina de les Nacions Unides contra les Drogues i el Crim, que és l'organisme del sistema de les Nacions Unides responsable de la lluita contra la corrupció. Així mateix l'Oficina Antifrau de Catalunya manté contacte amb la UNPAN (United Nations Public Administration Network), organisme dedicat a la promoció d'una millor administració pública i actiu en àmbits com la transparència i el bon govern.

Participació en la III Conferència dels estats part en la Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció

El mes de novembre el director de l'Oficina Antifrau va participar, integrat en la delegació espanyola, en la III Conferència dels estats part de la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció celebrada a Doha (Qatar).

En el decurs de la conferència es va realitzar una presentació de l'Oficina Antifrau de Catalunya davant la sessió plenària dels delegats de tots els països membres, a més d'establir contactes amb significats representants d'institucions de referència, com ara l'U4 Anti-corruption Resource Centre, l'Organització Mundial de Parlamentaris contra la Corrupció (GOPAC), el Banc Mundial o la divisió anticorrupció de l'OCDE, generadors de trobades i col·laboracions ulteriors.

Com a conseqüència de la III Conferència es van adoptar quatre resolucions: la Resolució 3/1 referida al mecanisme d'examen de la Convenció; la Resolució 3/2 sota el títol de «mesures de prevenció»; la Resolució 3/4 referida a la recuperació d'actius; i, finalment, la Resolució 3/4, relativa a l'assistència tècnica per aplicar la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció.

La III Conferència dels estats part tenia com a objectiu principal establir un mecanisme d'examen eficaç de la Convenció. Abordava essencialment tres aspectes clau del mecanisme esmentat:

- Revisió de la implementació de la Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció, mitjançant la consulta amb experts de prevenció que focalitzarien el treball en l'àmbit del capítol II, relatiu a mesures preventives. Així mateix es va dur a terme la consulta a experts en l'àmbit penal, en aquells aspectes més criminològics de la Convenció i la seva implementació a escala nacional, revisant determinats articles del capítol III (específicament articles, 15, 16, 17, 23 i 25). Finalment, experts en l'àmbit de la cooperació internacional consultats van focalitzar el seu anàlisi al capítol IV, per tal de crear un fòrum d'intercanvi en la implementació de les previsions de la Convenció en l'àmbit domèstic.
- Recuperació d'actius: des de l'adopció de la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció el 2003 i el reconeixement de la recuperació dels beneficis de la corrupció com a principi fonamental, la recuperació d'actius ha atret l'atenció internacional en una escala global i es considera un instrument de màxima prioritat. La col·laboració internacional ha d'orientar-se a la reducció de barreres per a la recuperació d'actius resultants d'actes de corrupció, tenint en compte les divergències i les particularitats en el sistema legal i potenciant l'intercanvi de dades i la cooperació entre unitats d'intel·ligència financera, agències anti-corrupció i l'explotació de xarxes internacionals, com la International Association of Anti-corruption Authorities (IAACA).

- Assistència tècnica per a aquells estats que més necessitin suport tècnic d'altres estats part, sobre la base de les necessitats de l'estat receptor per tal d'incrementar la seva eficiència, evitar la duplicació d'esforços i contribuir al seu desenvolupament. Els estats que es trobin en aquesta situació hauran de comunicar si requereixen l'esmentada assistència tècnica i, si escau, quin tipus d'assistència i en quins àmbits.

Finalment, es va adoptar la Decisió 3/1 relativa al lloc de celebració de les properes sessions quarta i cinquena de la Conferència dels estats parts previstes, respectivament, al Marroc l'any 2011 i a Panamà l'any 2013.

Altres contactes amb institucions, organismes i agències anti-corrupció

Grup d'Estats contra la Corrupció (GRECO) del Consell d'Europa

L'Oficina Antifrau de Catalunya ha endegat contactes institucionals amb el Grup d'Estats contra la Corrupció (GRECO) creat pel Consell d'Europa per tal de monitoritzar el compliment per part dels estats dels convenis i els estàndards anticorupció.

L'objectiu del GRECO consisteix en la millora i l'enfortiment de la capacitat dels seus membres en la lluita contra la corrupció a través d'un procediment dinàmic d'avaluació mútua i de «pressió entre iguals» (*peer pressure*). Aquest objectiu coincideix amb un dels objectius de l'Oficina Antifrau que és el de «vetllar per l'aplicació dels tractats i convenis internacionals i de la legislació d'àmbit català, estatal i europeu en matèria de corrupció.» (art. 13.h de les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya).

Els contactes endegats amb el GRECO tenen com a objectiu la participació activa de l'Oficina Antifrau en trobades internacionals amb altres experts anticorupció per tal d'intercanviar coneixements i experiències que seran d'interès i de profit institucional per Catalunya. Fruit dels contactes s'ha previst la presentació oficial de l'Oficina Antifrau de Catalunya, davant els quaranta-set estats membres del GRECO, en una de les reunions ordinàries a celebrar en 2010.

Organització Mundial de Parlamentaris contra la Corrupció (GOPAC)

L'Organització Mundial de Parlamentaris contra la Corrupció (GOPAC) treballa amb parlamentaris arreu del món perquè els parlaments esdevinguin institucions més efectives en l'enfortiment de la democràcia. Es tracta d'una xarxa internacional de parlamentaris, en actiu i retirats, que treballen a través de representacions regionals i nacionals, dedicades a la lluita contra la corrupció i a la promoció del bon govern.

El fet que l'Oficina Antifrau estigui adscrita al Parlament de Catalunya i que aquest hi exerceixi un control en l'actuació i el nomenament i cessament del director l'acosta als comissionats parlamentaris contra la corrupció existents en d'altres països.

Per tot això s'ha establert contacte amb la GOPAC, la qual cosa permetrà rebre les seves informacions i el material derivat de les seves activitats, com també enllaçar amb la seva pàgina web des del web de l'Oficina (www.antifrau.cat)

Associació Internacional d'Agències Anti-corrupció (IAACA)

L'establiment de l'Associació Internacional d'Autoritats Anticorrupció (IAACA) es va iniciar a la Conferència organitzada a Mèrida, Mèxic, per tal de dur a terme la signatura de la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció l'any 2003. Des d'aleshores ha rebut un important suport per part de diverses autoritats anticorrupció en diversos països i organitzacions internacionals, com també una assistència especial per part de l'Oficina de les Nacions Unides contra la Droga i el Crim (UNODC).

L'Oficina Antifrau de Catalunya, amb el suport de la Fiscalia Anticorrupció, ha iniciat contactes institucionals amb l'IAACA, per tal d'obtenir-ne el reconeixement com a membre de l'associació i participar en aquelles activitats que organitza.

2.4

Col·laboració amb l'Administració de Justícia

L'administració judicial de l'empresa Gramepark, S.A.

El dia 1 de desembre de 2009 es va rebre comunicació via fax del magistrat-jutge titular del Jutjat Central d'Instrucció número cinc de l'Audiència Nacional, en la qual se sol·licitava urgentment la designació d'un integrant de l'Oficina Antifrau perquè assumís el càrrec d'administrador judicial de la societat pública municipal GRAMEPARK, S.A., de Santa Coloma de Gramenet, implicada en les Diligències Prèvies 372/2009-V, en el procediment conegut com a «cas Pretòria».

Analitzada la petició i la seva urgència, el director va resoldre el mateix dia en el sentit d'accedir-hi, en compliment del que estableix l'article 118 de la Constitució en tant que deure de caràcter general significat en l'obligació de prestar la col·laboració requerida per jutges i tribunals i, en particular, en presència de l'article 15 de la Llei 14/2008, de 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya, que preveu expressament la cooperació de la institució amb l'autoritat judicial i l'obligació de donar-li tot el suport necessari.

La resolució del director, per tal de conjugar l'abast de la petició judicial amb les necessitats operatives de l'Oficina, va ponderar l'oportunitat que la designació recaigués, no en una única persona, sinó en tres perquè assumissin, de manera conjunta, l'administració judicial decidida i d'aquesta manera quedés garantit tant el desenvolupament eficient i continuat de les funcions inherents a l'encàrrec rebut com el servei públic que correspon als membres de l'Oficina. Per la seva banda, l'autoritat judicial, de conformitat amb aquest plantejament, va acordar finalment el nomenament dels tres administradors proposats mitjançant resolució de data 2 de desembre de 2009 el qual nomenament, no havent estat impugnats per cap de les parts afectades ni pel Ministeri Fiscal, va esdevenir ferm.

Una vegada designats pel director de l'Oficina Antifrau, el director d'Investigacions, la cap de l'Àrea d'Universitats i Empreses Públiques, Fundacions i Consorcis i el tècnic de Pressupostos i Recursos Humans, tots ells van prendre possessió del càrrec, assumint l'administració judicial de la societat pública municipal GRAMEPARK, S.A., a la seu de l'Audiència Nacional mitjançant compareixença, que va tenir lloc amb data 4 de desembre de 2009.

Salvaguardant rigorosament el secret de les actuacions decretat judicialment, val a dir que el treball dut a terme durant l'exercici 2009 pels administradors judicials ha comprés:

L'anàlisi prèvia de la situació econòmico-patrimonial de l'empresa.

1. l'anàlisi del context d'actuació de l'empresa.
2. l'anàlisi de l'estructura, la composició, el funcionament intern i les eventuais metodologies de treball i els fluxos d'informació operativa de l'empresa.
3. la fixació d'objectius per realitzar a curt termini.

S'ha establert un pla de treball que inclou reunions periòdiques entre els administradors judicials, d'una banda, i el gerent i la directora de l'Àrea de Serveis Interns de l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet, en representació de l'alcaldia. Aquesta via de comunicació s'obre per tal de:

1. Formalitzar amb l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet cadascun dels encàrrecs de promoció en curs i equilibrar els seus plans econòmics i financers.
2. Formalitzar els contractes d'encàrrec de gestió amb l'Ajuntament, el calendari de les corresponents aportacions a compte i el pla d'ingressos d'explotació, a més d'establir tots els mecanismes procedimentals de relacions contractuals entre Gramepark S.A. i l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet.
3. Plantejar un pla de viabilitat de Gramepark S.A., redefinint l'abast d'actuació de l'empresa, el pla de negoci, el pla de tresoreria (cash flow), instaurar plans d'acció comercial i reconsiderar l'adequació de la mida de l'empresa a les dimensions que en garanteixin la seva continuïtat futura, salvaguardant tots els interessos en joc.

De tot allò actuat pels administradors judicials cal retre comptes periòdicament al Jutjat Central d'Instrucció número cinc de l'Audiència Nacional, de manera que queden a disposició del magistrat-jutge per a qualsevol consulta o aclariment.

3

Reflexions des de l'Oficina Antifrau de Catalunya

En els seus escassos mesos de funcionament l'Oficina Antifrau ha pogut constatar la conveniència de reforçar els mecanismes normatius i institucionals en favor de la transparència en l'actuació dels poders públics a Catalunya i en favor de l'accés dels ciutadans a la informació en poder de les administracions públiques. Així mateix ha detectat la conveniència d'enfortir els valors de transparència i retiment de comptes per part d'autoritats i funcionaris públics. La preocupació de l'Oficina Antifrau per cobrir aquesta llacuna té a veure amb la importància internacionalment reconeguda de l'accés a la informació com a instrument clau en la prevenció i la lluita contra la corrupció. Altres institucions comparteixen, ben probablement, la visió de l'Oficina amb objectius, però, més centrats en la defensa dels drets dels ciutadans.

Defugint una anàlisi particularitzada de casos concrets, pel que fa a l'abast de la informació sol·licitada, la legitimitat esgrimida i altres condicionants legals el cert és que **esdeveniments recents** avalen la necessitat d'introduir reformes en aquests àmbits o, si més no, de generalitzar i garantir la continuïtat de certes iniciatives de transparència adoptades. Entre aquests esdeveniments podríem destacar:

- Els incidents succeïts en diverses institucions catalanes en què les persones interessades s'han trobat amb obstacles diversos, de vegades insalvables, per accedir a informes, de naturalesa no reservada o lligada a la seguretat, elaborats per experts externs a demanda d'organismes públics i sufragats amb fons públics.
- L'absència de transparència en els fluxos financers derivats de certes subvencions públiques a fundacions privades.
- La sortida a la llum pública d'un conjunt de casos de presumpta corrupció urbanística a través d'operacions mancades totalment de transparència pública.
- La presumpta implicació d'ex-càrrecs públics en actuacions corruptes, a través del desenvolupament d'activitats professionals d'assessorament i similars que no eren de coneixement públic.
- La publicació per part del Govern de l'Estat de les declaracions patrimonials dels membres del Govern espanyol.
- Les iniciatives dels darrers anys en algunes comunitats autònomes de textos legislatius que enforteixen la transparència en l'actuació de les administracions, com ara la Llei 4/2006 de transparència i bones pràctiques en l'Administració pública gallega.
- L'aprovació per part de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) d'un Código de Buen Gobierno Local, que inclou algunes mesures de millora de la transparència amb la voluntat que els ajuntaments el traslladin a les seves normatives internes.
- L'aprovació per part del Govern de la Generalitat d'un paquet de mesures contra la corrupció que incideix, entre altres àmbits, en l'obligatorietat de donar transparència a certes operacions.
- L'aprovació per part de l'Ajuntament de Barcelona d'un sistema d'accés restringit als informes externs encarregats pel consistori.
- La consideració per part del Tribunal Europeu de Drets Humans (Conveni Europeu de Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals, de 14 d'abril 2009) en el sentit de reconèixer que el dret a la llibertat expressió emparat per l'article 10

de la nostra constitució inclou expressament el dret d'accés a la informació dels organismes públics.

Aquest reguitzell de fets posa de manifest, per una banda, que hi ha una preocupació ciutadana creixent per garantir la transparència en tots els àmbits de la vida pública i, per l'altra, que Catalunya es troba davant el repte de situar-se entre els països capdavanters en la lluita contra la corrupció si es mostra capaç de prendre iniciatives decidides en la línia apuntada.

Sobre aquesta qüestió, és oportú recordar que un dels cinc factors de lluita contra la corrupció que tant el Banc Mundial com la Unió Europea identifiquen és el **re-timent de comptes** (*accountability*) per part dels responsables polítics i de les institucions públiques, que requereix com a base la més àmplia transparència pública de les polítiques i actuacions de tots els organismes finançats amb fons públics.

D'altra banda, el Consell d'Europa va adoptar el mes de juny de 2009 la Convenció sobre l'accés als documents oficials. Aquesta convenció va ser inicialment signada per 12 països. Per tal de poder signar-la i ratificar-la, Espanya haurà d'aprovar una llei d'accés a la informació que compleixi els requeriments mínims establerts pel Consell d'Europa.

Diversos informes i estudis han denunciat l'absència d'una llei específica d'accés a la informació i la insuficiència del marc legal actual per garantir als ciutadans un accés adequat a la informació pública. Entre els informes, podria destacar-se «Transparencia y silencio: estudio sobre el acceso a la información en España», elaborat per l'Open Society Institute i per l'ONG espanyola Sustentia, publicat l'octubre de 2005.

Finalment, val a dir que un grup de 29 organitzacions no governamentals espanyoles van crear l'any 2006 la plataforma Coalición Pro Acceso, que treballa a favor de l'aprovació d'una llei d'accés a la informació.

Catalunya necessita una llei d'accés a la informació pública

Per aquests motius, des de l'Oficina Antifrau, es pensa que cal incorporar a l'agenda política catalana, i també a l'espanyola, l'elaboració d'una llei d'accés a la informació pública de la qual no disposem. Val a dir, però, que alguns informes, com ara el *Government at a Glance 2009* elaborat per l'OCDE recullen, de forma inexacta o equívoca, que Espanya disposa d'una llei d'accés a la informació, sota la confusió -probablement- que la legislació de procediment administratiu i la Llei 37/2007, sobre reutilització de la informació del sector públic configuren un marc normatiu suficient per garantir el lliure accés dels ciutadans a la informació que posseeixen les administracions públiques.

La major part dels països del nostre entorn disposen de normes aprovades en aquest sentit en el darrers anys, moltes de les quals sota la denominació genèrica de Freedom of Information Act (Llei de llibertat d'informació). Entre els 27 països de la UE només quatre (Malta, Xipre, Luxemburg i Grècia) acompanyen Espanya en el grup minoritari de països sense una llei aprovada. En l'àmbit del Consell d'Europa (47 països membres), vuit no disposen d'aquesta llei, els quatre esmentats de la UE més Rússia, Andorra, Mònaco i San Marino.

Pel que fa a l'Estat espanyol no s'ha materialitzat el compromís del president del Govern, manifestat en els darrers mesos de 2009, de presentar una iniciativa legislativa en aquest àmbit, i fins el moment es desconeix l'existència d'un esborrany en elaboració.

D'acord amb les recomanacions del Consell d'Europa i segons propugnen entitats de la societat civil, com Coalición Pro Acceso, es destaca alguns criteris substantius que la regulació hauria d'incorporar:

- La universalitat del dret d'accés, concebut com un dret de tots, sense cap mena de discriminació i sense necessitat de justificar-ne la motivació.
- Amplitud d'àmbit i abast, comprensiu de les entitats públiques i les privades que assumeixen funcions públiques.
- Senzillesa, celeritat i gratuïtat.
- Incorporació de mesures per garantir el compliment del deure d'informar, com ara la designació de responsables d'informació, en el si de les entitats.
- Consideració de l'accés (total o parcial) com a norma i de la denegació com a excepció, taxada i susceptible de recurs.
- Establiment de garanties com ara la creació de registres de documents.

Quant al **procediment d'elaboració** d'una llei d'aquestes característiques, l'Oficina és del parer que seria convenient defugir el sistema clàssic d'elaboració «tancada» del projecte de llei i obrir el procés d'elaboració a la participació més amplia de les institucions de control i de la societat civil, per tal d'eixamplar-la i anticipar-la. Pel que fa a la seva aprovació, sembla evident que una llei d'aquestes característiques hauria de comptar amb el major consens possible de les forces polítiques per demostrar, així, la voluntat compartida que hi hagi el màxim de transparència i crear un instrument legislatiu estable que es mantingués més enllà dels canvis eventuals en les majories parlamentàries.

Pel que fa a l'**àmbit de la llei**, aquesta hauria de ser d'ampli espectre i incloure totes les administracions, organismes i empreses públiques i, en la mesura que sigui possible, totes les entitats privades que rebin finançament amb càrrec als pressupostos públics o que gestionin serveis o projectes públics.

Com a element fonamental per garantir l'eficàcia en l'obtenció dels resultats de transparència, caldria que la llei designés en quin **organisme independent** -sigui creat específicament amb aquesta finalitat, sigui amb assumpció d'aquest rol per part d'una institució ja existent- hauria de recaure la responsabilitat de vetllar pel compliment de la llei i de denunciar públicament i, si escau, proposar la sanció d'aquells que la incompleixin.

Millorar la transparència pública en el dia a dia: compromisos i actuacions des de tots i cadascun dels organismes públics

D'altra banda, des de l'Oficina es fa una crida al conjunt de poders i organismes públics i a les entitats finançades amb fons públics per tal que, sense esperar l'aprovació d'una llei d'accés a la informació, facin pública tota la informació rellevant referida a òrgans de govern, pressupostos, polítiques públiques, serveis als ciutadans, processos de presa de decisions, etc.

Cadascun dels organismes hauria d'aprovar i fer pública una política d'accés a la informació que deixés clar als ciutadans quines dades, en quin moment i per quin

canal seran accessibles. Així mateix, i de forma interna, cada organisme hauria d'assignar responsabilitats en la matèria a certs òrgans i hauria d'establir uns protocols clars que asseguressin una resposta ràpida i adequada a les demandes d'informació que se li formulessin. Finalment, cada organisme hauria de fer públic en la seva memòria anual el nombre de peticions d'informació rebudes, com també les eventuais denegacions i les seves motivacions, els terminis en què s'ha facilitat la informació i altres dades estadístiques.

Des de l'òptica del control de la corrupció caldria assegurar, entre altres factors, un accés adequat a la informació, salvaguardant el dret a la intimitat, la legislació de protecció de dades i, quan escaigui, els requeriments de seguretat que pugin ser necessaris. Aquesta informació que cal posar a l'abast, hauria d'incloure, entre altres:

- Els informes tècnics elaborats tant per professionals interns com per experts externs (determinant en quins casos i circumstàncies aquests informes podran ser d'accés restringit).
- El patrimoni i els interessos declarats pels membres dels òrgans de govern i altres persones que ocupen càrrecs rellevants o realitzen funcions més exposades a situacions de conflicte d'interessos o de discrecionalitat en la presa de decisions.
- Les agendes públiques dels membres dels òrgans de govern i d'altres persones amb responsabilitats significatives, especialment pel que fa als contactes externs amb empreses i entitats privades, particulars i càrrecs polítics i sindicals.
- Les decisions rellevants en l'àmbit urbanístic, especialment les referides a requalificacions i compensacions urbanístiques.
- El finançament extern rebut.
- Les subvencions i els ajuts atorgats i les persones físiques o jurídiques que n'han estat beneficiàries, com també les cessions de béns públics en favor d'ens privats.

Un web específic que faciliti l'accés a la informació disponible en diferents organismes públics

A més d'una llei específica i de l'esforç individual de tots i cadascun dels organismes que conformen el sector públic de Catalunya, caldria un instrument que facilités l'accés a la informació, cosa especialment rellevant quan el ciutadà no coneix l'organisme que pot posseir-la o quan la informació sobre un tema determinat està repartida entre diferents administracions. En aquest sentit alguns països, com ara els Estats Units, han creat webs específics amb cercadors i enllaços que permeten trobar amb més facilitat les informacions i tractar les dades obtingudes.

3.2

Proporcionar protecció al denunciant

En l'àmbit internacional i dins el marc europeu, la protecció efectiva del denunciant o informant és considerada una eina bàsica per a la responsabilització institucional activa en la lluita contra la corrupció, tant al sector públic com privat.

En la majoria dels casos coneguts, aquelles persones que pertanyent al cercle d'iniciats, coneixen una conducta irregular i es plantegen denunciar-la s'exposen a riscos personals, amb o sense contrapartides. Les persones que denunciïn els seus superiors, companys, associats o clients poden veure com perilla la seva feina, la seva reputació, els seus ingressos i fins i tot la seva seguretat, tant personal com familiar. I malgrat la dificultat, aquests denunciants en comptes d'ésser escoltats i protegits, sovint han d'afrontar la indiferència, tota mena de pressions, la pèrdua de confiança i el desinterès en la investigació d'allò o d'aquells que han estat objecte de la seva denúncia.

Aquesta situació provoca un efecte desincentivador de les denúncies potencialment canalitzades pels servidors públics que, tot i tenir coneixement de conductes fraudulentas i disposició personal per prendre partit actiu, allunyar-se'n i contribuir a la seva persecució, no compten amb el suport necessari a causa d'un ancoratge normatiu fragmentari i insuficient.

Per això, i atès que la regulació d'aquesta figura i la seva consegüent protecció ha estat obviada en nombrosos àmbits en que caldria normativitzar-la s'ha considerat bàsic incorporar-la en les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya (art. 25).

El denunciant o informant

La importància de regular aquesta figura ha estat gradualment reconeguda internacionalment en la lluita contra la corrupció. També coneguda com a *whistleblower* (concepte utilitzat per primera vegada als Estats Units) la figura de l'informant ha estat definida per l'ONG Transparency International com el «*membre d'una organització (en actiu o jubilat) que denuncia pràctiques il·legals, immorals o il·legítimes dels seus superiors o companys a persones o organitzacions que estiguin legitimades per tal d'iniciar actuacions*».

De manera progressiva, diferents organismes internacionals, països de la Unió Europea i entitats del sector públic i privat, han anat aprovant lleis, emetent recomanacions i informes i implementant codis de conducta que reconeixen tant l'obligació de denunciar totes aquelles pràctiques fraudulentas de les quals es tingui coneixement com també la vulnerabilitat de l'informant i la correlativa necessitat de protecció.

Entre els organismes i els instruments jurídics que han recollit a la seva normativa la protecció del *whistleblower* mereixen especial esment:

Organització de les Nacions Unides

A la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció (Nova York, 2003) apareix regulada la figura del *whistleblower* en diferents disposicions del text legal. L'article 8.4 de la CNUCC recull la possibilitat d'establir mesures i sistemes per facilitar que els funcionaris públics denunciïn qualsevol acte de corrupció a les autoritats competents quan en tinguin coneixement en l'exercici de les seves funcions. Així mateix, l'article 32, sota la rúbrica «Protecció de testimonis, pèrits i víctimes» obliga els estats part a adoptar les mesures apropiades per a la protecció eficaç contra actes eventuais de represàlia o intimidació dels testimonis i pèrits que informin sobre delictes tipificats d'acord amb la convenció. Finalment l'article 33 tracta exclusivament de la protecció als denunciants i estableix la possibilitat d'incorporar als ordenaments jurídics interns de cadascun dels estats part mesu-

res apropiades per proporcionar protecció contra qualsevol tracte injustificat a les persones que denunciïn davant les autoritats competents, de bona fe i amb motius raonables, qualsevol fets relacionats amb delictes tipificats per la mateixa Convenció.

Tanmateix, la Política de protecció dels denunciants adoptada per resolució del Secretari General, de data 19 de desembre 2005 estableix determinades mesures per a la protecció de l'informant que van des del cessament temporal en el servei, a l'assignació d'un nou lloc de treball i la possibilitat d'un permís especial amb dret a percepció de la totalitat del salari.

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

Ha organitzat diferents seminaris en l'àmbit de la protecció del denunciant, entre els quals «Whistleblowing to Combat Corruption», a París el desembre 1999 on es va tractar la necessitat de la protecció de l'informant, tenint en compte els aspectes culturals i legals de cada estat o organització, on es va arribar a la conclusió que, en el marc europeu, tot increment en la protecció d'aquesta figura seria benvingut i on es va fer palès el dany que es pot produir si una cultura i pràctica determinades no canalitzen la denúncia legítima i responsable. L'informe Notes de Polítiques Públiques «Augmentar la confiança del públic: mesures d'ètica als països de l'OCDE» de setembre de 2000, basat en l'experiència de 29 països, estableix que la denúncia per part de funcionaris de faltes de conducta, o bé és una obligació legal o bé es troba incentivada per regulacions organitzatives en dues tercers parts dels països de l'OCDE, fent-se palesa la creixent necessitat d'atorgar protecció adequada a qui denuncia aquestes faltes a l'Administració pública. La majoria dels països ofereixen protecció general principalment dins el marc legal de la funció pública, on les garanties més comunes consisteixen en una declaració general orientada a protegir els denunciants i garantir l'anonimat de la seva denúncia. La majoria de països compten, d'altra banda, amb mecanismes per denunciar faltes o conductes poc ètiques per part de servidors públics.

Consell d'Europa

El Conveni Penal del Consell d'Europa contra la Corrupció, signat per Espanya el 10 de maig de 2005 i ratificat recentment, regula a l'article 22 la protecció dels col·laboradors de la justícia i dels testimonis. Cada part adopta les mesures legislatives i altres que esdevinguin necessàries per garantir una protecció efectiva i adequada a les persones que proporcionen informació relativa als delictes establerts en el Conveni, o que col·laboren d'alguna altra manera amb les autoritats encarregades de la seva investigació i enjudiciament, com també els testimonis que declaren en aquest tipus de delictes.

Així mateix, el Conveni Civil del Consell d'Europa sobre la corrupció, adoptat el 9 de setembre de 1999, signat per Espanya el 10 de maig de 2005, ratificat el 16 de desembre de 2009 i que entrà en vigor el 1 d'abril de 2010 regula la protecció dels empleats, establint que cada part ha de preveure, en el seu ordenament jurídic, la protecció adequada contra qualsevol sanció injustificada als treballadors que tinguin motius raonables per sospitar que hi ha hagut corrupció i que comuniquin de bona fe les seves sospites a les persones o autoritats responsables.

Oficina Europea de Lluita contra el Fraude (OLAF)

Aquest organisme creat en el sí la Comissió Europea per la Decisió 1999/352 de 28 d'abril 1999 amb la missió de prevenir el frau en el si de la Unió Europea ha implementat diferents mecanismes de protecció de l'informant.

Al seu Manual de funcionament de 25 de febrer de 2005, l'Oficina Europea de Lluita contra el Fraud (en endavant, OLAF) regula a la Secció 3.3 (Fase d'avaluació) la figura de l'informant, que és aquella persona que vol revelar informació que entra dins l'àmbit d'actuació de l'OLAF.

El manual de l'OLAF diferencia la figura de l'informant de la del funcionari o personal al servei d'una institució o organisme que anomena *whistleblower*. Els *whistleblowers*, a diferència dels *informants*, tenen l'obligació i el deure legal, d'acord amb l'article 22 de les Staff Regulations, de denunciar aquells fets dels quals hagin tingut coneixement en l'exercici de les seves funcions que poden portar a la presumpció de l'existència d'una possible activitat il·legal (inclosos el fraud, la corrupció o l'incompliment greu de deure a terme les obligacions professionals dels funcionaris).

L'OLAF ha implementat diferents mecanismes de denúncia per tal de facilitar la col·laboració d'informants i *whistleblowers*. Cal destacar-ne el Free Phone (telèfon de línia exclusiva per a denúncies) i la correspondència directa amb funcionaris i personal d'institucions europees. Com a política, l'OLAF no ofereix cap recompensa als informants.

El dia 1 de març de 2010 la institució va posar en marxa un servei web on qualsevol ciutadà pot denunciar en línia, davant l'OLAF, qualsevol cas que consideri sospitos de fraud o corrupció amb fons comunitaris. El sistema s'anomena FNS (Fraud Notification System) i permet informar d'una forma senzilla garantint l'anonimat del denunciador.

Altra normativa rellevant

Finalment, altres normatives internacionals han regulat la figura de l'informant. Així, la Convenció inter-americana contra la corrupció, adoptada el 29 de març de 1996 i que va entrar en vigor el 6 de març de 1997 estableix al seu article III.8 la possibilitat que els estats implementin sistemes per protegir els funcionaris públics i els ciutadans particulars que denunciïn de bona fe actes de corrupció, incloent-hi la protecció de la seva identitat, d'acord amb la seva Constitució i els principis fonamentals del seu ordenament jurídic.

En el mateix sentit, la Convenció de la Unió Africana en la prevenció i la lluita contra la corrupció ha recollit al seu article 5 la necessitat d'adoptar mesures legislatives i d'altra mena per tal de protegir informants i testimonis de casos de corrupció i faltes relacionades, incloent-hi la protecció de les seves identitats i l'assegurament enfront eventuals represàlies.

En l'àmbit europeu, es pot destacar la «Public Interest Disclosure Act» adoptada pel Regne Unit l'any 1998 que, en un text legal de tan sols nou pàgines, regula la protecció del informant en els sectors públic i privat. A Irlanda existeixen codis sectorials que proporcionen protecció del whistleblower però que no s'apliquen de manera consistent mentre que Romania va aprovar el 2004 la llei que cobreix la protecció del personal que denuncia incompliments d'autoritats públiques, institucions i empreses del sector públic.

Normativa estatal i autonòmica

La normativa espanyola no ha recollit pròpiament la figura de l'informant ni la seva protecció. L'article 427 del Codi penal estableix que queda exempt pel delictes de suborn el particular que hagi accedit ocasionalment a la sol·licitud d'obsequi o regal realitzada per autoritat o funcionari públic si denuncia el fet a l'autoritat que

tingui el deure de procedir a la seva indagació, abans de l'obertura del corresponent procediment, sempre que no hagin transcorregut més de deu anys des de la data dels fets. Aquest article, introduït al Codi penal com a eina per atreure denúncies, ha tingut poca rellevància pràctica a l'hora de desvelar diferents actes de corrupció.

Així mateix, a la Llei 7/2007 de 12 d'abril de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (EBEP) s'estableix, a l'article 53.3 del Capítol VI «Deures de Conducta», que els empleats públics ajustaran la seva actuació als principis de lleialtat i bona fe amb l'Administració on prestin els seus serveis, i amb els seus superiors, companys, subordinats i ciutadans. Dins d'aquest deure de lleialtat vers l'Administració podríem ubicar el deure de denunciar fets irregulars comesos en el sí de l'Administració pública.

No obstant això, no existeix cap text normatiu específic que reguli la figura de l'informant en l'ordenament jurídic espanyol, en detriment de les recomanacions i textos normatius internacionals que estableixen la necessitat d'implementar els dits mecanismes en els ordenaments jurídics dels estats.

L'Oficina Antifrau de Catalunya i la protecció de l'informant

Dins d'aquest panorama internacional, la Llei 14/2008 de 5 de novembre de l'Oficina Antifrau de Catalunya obre la porta a una nova institució de control extern per tal de reforçar les bones pràctiques de l'Administració pública i del sector públic, i del sector privat en la mesura que es relacioni.

En aquest context l'Oficina Antifrau, configurada com una eina al servei de la ciutadania, s'aplica a preservar els fluxos d'informació que en rep i atorga una importància cabdal a la figura de l'informant en l'exercici de les seves funcions d'anàlisi i d'investigació.

És per això que les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau adopten dues mesures immediates per a la protecció del denunciante. D'una banda es regula la reserva d'identitat del denunciante, de manera que tota persona que comuniqui fets o conductes que hagin de ser comprovats per l'Oficina Antifrau podran obtenir el compromís escrit que la seva identitat no serà revelada a terceres persones i que el personal al servei de l'Oficina en mantindrà les dades en secret (art. 24 de les Normes d'actuació). L'estricta obligació de confidencialitat que vincula tot el personal de la institució suposa un rigorós blindatge del compromís adquirit.

Juntament amb la reserva de la identitat, l'Oficina Antifrau s'obliga a proporcionar assistència i assessorament a la persona denunciante o informant de bona fe (que podrà guardar l'anonimat en totes les actuacions dutes a terme per l'Oficina).

Tot règim de protecció jurídica ha de vetllar per tal de prevenir i minimitzar denúncies «interessades», dutes a terme de mala fe per part de persones que volen beneficiar-se personalment dels mecanismes de protecció que es posen a la seva disposició, amb l'afany de danyar la reputació i els interessos de tercers o de mera venjança. És important que el denunciante exposi uns fets dels quals hagi tingut coneixement i que tingui el convenciment de la irregularitat d'aquests, sense estar empès per motius espuris. En aquest sentit, les Normes d'actuació i de règim interior donen suport i emparen aquesta tipologia de denunciante i vetllen per la seva indemnitat professional i personal, ja que li proporcionen assistència i asses-

sorament (art.25.1) i promouen i exerceixen davant les autoritats competents les accions correctores o de restabliment que siguin necessàries, en cas de represàlies de qualsevol naturalesa, de les quals n'ha de quedar constància en tot cas a la corresponent Memòria Anual (art. 25.2).

Per contra, si una persona denunciant o informant hagués actuat amb consciència de la manca de veracitat de les dades aportades o amb la finalitat única de denigrar la persona o la institució que és objecte de la denúncia o comunicació, l'Oficina Antifrau li exigirà, si escau, aquelles responsabilitats que corresponguin.

No obstant això, tot i que les Normes d'actuació de l'Oficina suposen un important pas endavant, cal dir que, per aconseguir una protecció integral capaç d'incentivar els coneixedors d'irregularitats a comunicar-les als organismes competents, es fa necessari l'acompanyament des d'altres àmbits normatius.

És per això que l'Oficina Antifrau, fent ús de la potestat indicativa que, per llei, té encomanada ha adoptat algunes iniciatives al seu abast per incidir en el marc legal existent.

Dins del tràmit d'informació pública va formular al·legacions a l'avantprojecte de mesures en matèria d'informació pública tot proposant la inclusió d'una nova falta disciplinària molt greu en l'article 115 del text únic de la llei de funció pública de l'Administració de la Generalitat, aprovat per Decret Legislatiu 1 / 1997 de 31 d'octubre, sense que aquesta proposta fos acollida en el projecte de llei aprovat.

En concret, es proposava sancionar el fet de *«portar a terme, directament o indirectament, actuacions d'assetjament, descrèdit, discriminació o degradació professional contra el personal al servei de l'Administració per motiu d'haver posat en coneixement de l'Oficina Antifrau, de bona fe, fets objecte de la seva competència»*.

Com a comentari incidental, també proposava, i tampoc no va ser assumida pel projecte de llei, la inclusió d'una altra nova falta disciplinària molt greu en el mateix precepte esmentat, per tal de reforçar la responsabilitat disciplinària, per tal que fos sancionat l'incompliment de l'obligació de facilitar els informes, documents o expedients requerits per l'Oficina Antifrau, com també el fet d'impedir o dificultar l'exercici de les seves actuacions.

En conclusió, des de la consciència i el convenciment del paper vital i importantíssim que els denunciants i informants poden jugar en la detecció dels actes de corrupció es considera recomanable l'existència d'un marc legal comprensiu i detallat de la regulació d'aquesta figura, tant en el sector públic com en el privat, i l'establiment de mesures de seguiment que assegurin la seva protecció real i efectiva i els mecanismes d'apel·lació, com també la compensació per les represàlies que lamentablement pateixen aquelles persones que, en defensa de l'interès general, decideixen denunciar irregularitats davant les autoritats competents.

3.3

Enfortir els mecanismes de control intern als ens locals

Provisió interina i accidental de llocs de treball reservats a funcionaris amb habilitació de caràcter estatal a les entitats locals.

L'aplicació estricta i recta de la normativa legal vigent constitueix la primera mesura efectiva per lluitar contra la corrupció. Específicament, la normativa que regula els òrgans de control intern de les administracions públiques ve cridada a jugar-hi un paper decisiu.

No és infreqüent que surtin a la llum notícies relatives a l'absència d'aplicació dels controls interns de què disposen les entitats locals. Es constata, llavors, que, si aquests controls haguessin estat oportunament operatius, s'hauria pogut evitar des d'un bon principi casos de corrupció i no quan ja és massa tard i s'acaben legalitzant ex post com un mal menor.

A això s'afegeix la inaplicació dels controls de les comunitats autònomes sobre els ajuntaments i altres corporacions locals.

Correspon, doncs, a l'Administració autonòmica vetllar permanentment tant per l'exercici efectiu dels seus propis mecanismes de control sobre els ens locals, com per l'ús que aquests facin dels seus controls interns.

Això que s'acaba d'exposar no és possible sense un pressupòsit bàsic consistent en què les persones que hagin de dur a terme funcions tant importants de control intern, necessàriament han de ser nomenades amb plena subjecció a la legalitat. Només així pot quedar garantida la independència i la capacitat necessàries per al correcte exercici de la funció de control.

En les corporacions locals aquestes funcions estan reservades a l'escala de funcionaris de l'Administració local amb habilitació de caràcter estatal.

Tanmateix, en l'Administració local, ens trobem que un percentatge elevat de llocs de treball reservats a funcionaris amb habilitació de caràcter estatal es troben vacants. Quan es produeix aquesta circumstància, i el lloc no pot ser cobert per un funcionari d'habilitació estatal, mitjançant les fórmules de nomenament provisional, acumulació o comissió de serveis, la normativa preveu la possibilitat que pugui ocupar el lloc accidentalment un funcionari de la pròpia Administració local amb capacitat suficient, o interinament una persona en possessió de la titulació exigida per a l'accés a la subescala, sempre amb respecte als principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat.

En aquests dos darrers casos ha de constar en l'expedient un informe que acrediti la impossibilitat de provisió per un funcionari amb habilitació de caràcter estatal. Així resulta tant del RD 834/2003 com del Decret 195/2008, de les quals normes

es desprèn que els nomenaments accidentals i interins tenen caràcter residual i subsidiari, respectivament.

A més, a l'hora de tancar aquesta memòria, s'ha publicat en el BOE de 24 de maig de 2010 el Reial decret-lei 8/2010, de 20 de maig (convalidat pel Congrés dels diputats amb data 27 de maig), que adopta les mesures extraordinàries per a la reducció del dèficit públic, l'art. 15 del qual modifica l'apartat 5 de la Disposició Addicional 2^a de la llei 7/2007, de 12 d'abril, per la qual es regula l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, relatiu a la provisió de llocs de treball reservats a funcionaris amb habilitació de caràcter estatal. La reforma preveu que, en qualsevol cas, en els llocs de treball que tenen assignades les funcions necessàries en tota corporació local de control i fiscalització interna de la gestió econòmicofinancera i pressupostària, i la comptabilitat, tresoreria i recaptació, no es procedirà al nomenament de funcionaris interins, ni al nomenament accidental de funcionaris de l'entitat suficientment capacitats, salvat casos excepcionals i per a cobrir necessitats urgents i inajornables, prèvia comunicació a l'Administració que exerceix la tutela financera.

Així mateix, es preveu que les corporacions locals inclouran, necessàriament, en el concurs ordinari anual els llocs de treball que tinguin assignades les funcions assenyalades en el paràgraf anterior i estiguin coberts per funcionaris interins o funcionaris de l'entitat nomenats excepcionalment amb caràcter accidental, corresponent a la Comunitat Autònoma la comprovació que estiguin inclosos tots els llocs esmentats.

Per tot això, i atesa la importància de les funcions de control intern assenyalades, des de l'Oficina Antifrau s'entén que fora convenient una verificació del compliment de l'esmentada normativa, en el cas de nomenaments accidentals i interins en llocs de treball reservats a funcionaris d'habilitació estatal.

A aquests efectes, l'Oficina Antifrau disposa de la cobertura proporcionada per l'article 6.a) de la Llei 14/2008, relatiu a funcions específiques en l'àmbit del sector públic local, en el qual s'atribueix a l'Oficina la funció d' *«examinar l'actuació de l'Administració local en l'àmbit de les seves competències i, si escau, instar l'entitat local corresponent perquè, en l'exercici de les seves funcions de control i fiscalització interna de la gestió econòmicofinancera i pressupostària, investigui i inspeccioni, per mitjà dels corresponents òrgans, (1) els possibles casos d'ús o destinació irregulars de fons públics, com també (2) les conductes oposades a la probitat o contràries als principis d'objectivitat, eficàcia i submissió plena a la llei i al dret, i informi l'OAC dels resultats de la inspecció i la investigació»*.

Per tant, d'aquest precepte es desprenen, entre altres, tres qüestions importants:

1. L'examen no es refereix només a l'ús o destinació irregular de fons públics, sinó també a les conductes contràries als principis d'objectivitat, eficàcia i submissió plena a la llei i al dret, és a dir, al principi de legalitat.
2. L'examen de l'actuació de l'Administració local correspon necessàriament a l'Oficina Antifrau de Catalunya, pressupòsit necessari perquè, si escau, després de l'examen previ, s'insti l'Administració local perquè investigui i inspeccioni a través dels seus òrgans de control intern.
3. La norma posa els funcionaris amb habilitació de caràcter estatal «a disposició» de l'Oficina Antifrau, ja que són els destinataris de la instància que aquesta

pugui fer, si escau, per investigar o inspeccionar, havent d'informar l'Oficina dels resultats que obtinguin.

Aquesta interpretació ve avalada pel fonament 2.2.D) del Dictamen núm. 289 del Consell Consultiu.

Amb tots aquests antecedents, es posa de manifest la possibilitat que l'Oficina Antifrau dugui a terme exàmens d'actuacions concretes de l'Administració local en l'àmbit de les seves competències (art. 6 de la Llei de creació) com seria el cas de convocatòries de provisió o nomenaments, accidentals i interins, de llocs de treball reservats a habilitats estatals, que tenen atribuïdes funcions tan transcendents, per verificar la conformitat a dret del procediment seguit, que presumeix la idoneïtat, objectivitat i independència de l'ocupant provisional de l'òrgan de control intern.

Del resultat de les actuacions d'examen (o inspecció) abans enunciades, podrien derivar-se recomanacions (art. 31 de les Normes d'actuació i règim interior), o donar lloc a l'emissió d'un informe raonat del director de l'Oficina Antifrau, que ha d'enviar a l'autoritat competent, bé de la mateixa entitat local o bé de l'Administració territorial superior, la qual en un termini de trenta dies ha d'informar el director de l'Oficina sobre les mesures adoptades o bé, si escau, els motius que l'impedeixen actuar d'acord amb les recomanacions o recordatoris formulats, tal i com estableix l'art. 21.1 de la Llei de creació de l'Oficina Antifrau.

3.4

Millorar la transparència i control en la distribució de les herències intestades en favor de la Generalitat

Les normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya han previst que aquesta tingui capacitat per adreçar-se amb vocació orientadora als poders públics inclosos en el seu àmbit d'actuació, ja sigui com a conseqüència d'allò que hagi pogut constatar arrel de les actuacions que hagi dut a terme, ja sigui per interaccionar-hi, promovent i impulsant l'aplicació de mesures.

En el període de temps objecte de la present memòria d'activitats, l'Oficina, arrel d'unes informacions i unes denúncies posteriors, va dur a terme unes actuacions d'avaluació prèvia de versemblança.

Amb ocasió d'aquestes actuacions, i analitzant la percepció per part de l'entitat denunciada com a beneficiària d'una quantitat de diners provinent d'una herència ab intestato a favor de la Generalitat, l'Oficina considera oportú realitzar alguna consideració de caràcter general, més enllà de la solució donada al cas concret.

En el supòsit considerat, l'entitat l'actuació de la qual era qüestionada havia estat beneficiària, juntament amb d'altres, d'una quantitat significativa de diners que tenien el seu origen en l'herència d'una persona morta sense parents i sense haver atorgat testament i el cabal relicte de la qual corresponia, en conseqüència, per aplicació del dret civil de Catalunya, a la Generalitat.

El Codi civil de Catalunya, per a aquests supòsits en què la Generalitat hagi estat declarada hereva, estableix que els béns o llur producte o valor hauran de ser destinats a establiments d'assistència social o a institucions de cultura. Si en el cabal relicte hi ha finques urbanes, la destinació serà preferentment al compliment de polítiques d'habitatge social.

El règim jurídic aplicable a les actuacions administratives de la successió intestada a favor de la Generalitat de Catalunya és el regulat en el Decret 244/1995, d'1 d'agost.

Aquest reglament s'aplica a totes les actuacions administratives prèvies a la declaració judicial de la Generalitat de Catalunya com a hereva intestada, així com a les actuacions posteriors. A aquest efecte, la pròpia norma crea una Junta Distribuïdora d'Herències atribuint-li la competència per distribuir i liquidar el cabal relicte.

Com a òrgan col·legiat, presideix l'esmentada Junta la persona titular de la Direcció General del Patrimoni de la Generalitat i compta entre els seus vocals representants d'altres departaments (Presidència, Justícia, Educació, Cultura, Treball, Benestar) així com dels ens locals corresponents a la darrera residència de la persona causant (municipi, província i consell comarcal).

En essència, el procediment dissenyat per aquest decret és el següent:

La Junta inicia actuacions per esbrinar quins establiments o institucions podrien entrar en la condició de beneficiaris, i comunica als ajuntaments i als consells comarcals l'existència de cabals relictes ab *intestato* i els béns que els integren.

Mitjançant l'acord corresponent, la Junta designa els beneficiaris i la participació de cadascun d'ells en l'herència, si en són més d'un.

Amb caràcter general, els béns, prèvia avaluació, són alienats mitjançant subhasta amb la finalitat d'atribuir o distribuir el seu import líquid, una vegada deduïdes les despeses d'administració i liquidació.

Finalment, correspon a la Direcció General de Patrimoni aprovar l'adjudicació i liquidació acordada per la Junta Distribuïdora d'Herències, així com ordenar la publicació al DOGC dels establiments o les institucions beneficiàries i de la distribució i adjudicació realitzada.

En les diligències iniciades per la Direcció d'anàlisi, entre altres motius de queixa, es posava en qüestió l'absència de concurs o procediment competitiu alternatiu entre els potencials beneficiaris.

La regulació continguda en el Decret 244/1995, en particular pel que fa als criteris de preferència entre beneficiaris i de repartiment entre ells, es troba en els apartats 3 i 4 de l'article 17. L'article 17.3 es limita a establir dos criteris de preferència (ar-

relament i notorietat; pertinença del finat) però afegint que *«aquesta preferència no exclou que per altres motius la Junta pugui determinar altres institucions o establiments de l'esmentada naturalesa»*.

Al seu torn, segons l'article 17.4, *«La Junta designarà la participació que en l'herència puguin tenir cadascun dels establiments o les institucions beneficiàries, quan en siguin més d'un»*.

La mera lectura d'aquests preceptes i de la resta del Decret permet concloure amb relativa facilitat que la regulació vigent resulta insuficient per garantir la publicitat, la concurrència i la transparència exigibles. A més, el marge de discrecionalitat de l'Administració és molt ampli.

A això cal afegir que, un cop fet el lliurament al beneficiari, no es preveu cap mena de control sobre l'efectivitat de la destinació prevista en el corresponent projecte.

Aquestes mancances no han passat desapercibudes i en aquest sentit, l'any 2006, el Departament d'Economia i Finances va arribar a tramitar un projecte de Decret de modificació del 244/1995. La reforma pretenia precisament introduir els principis de publicitat i concurrència en la distribució de les herències. A aquest efecte estava previst que hi hagués una convocatòria les bases de la qual tindrien en compte aspectes com la sol·licitud, els criteris de valoració, la destinació dels béns o la revocació.

També es consideraven mecanismes de control posterior.

Sobre aquest projecte va arribar a pronunciar-se la Comissió Jurídica Assessora en el Dictamen núm. 111/06, de 16 de març.

El cert és que aquella iniciativa no va arribar a veure la llum i que el decurs del temps torna a posar de manifest les deficiències ja expressades.

En definitiva, l'Oficina Antifrau de Catalunya constata la necessitat inajornable de reprendre aquella iniciativa de reforma i donar-li l'impuls definitiu per tal que el procediment en aquests casos respecti els principis de publicitat, concurrència i transparència, com també que quedi garantit el seguiment i control ulteriors de la destinació que les entitats beneficiàries hagin donat a allò que van rebre.

4

Organització i recursos

La Llei de creació de l'Oficina Antifrau determina que aquesta «*ha de disposar dels recursos humans i dels mitjans materials necessaris i adequats per al compliment eficaç de les funcions que té assignades*» (art. 24.1). Així mateix, la llei indica, en el seu article 26, que l'Oficina selecciona el seu personal i que aquest pot tenir vinculació funcionarial, laboral i eventual.

El criteri establert inicialment per l'Oficina és que no disposarà de cossos propis de funcionaris i que es fornirà majoritàriament amb funcionaris procedents d'altres administracions públiques i, quan sigui necessari, en determinats llocs podrà incorporar personal laboral a la seva plantilla. Pel que fa al personal eventual l'Oficina ha pres la determinació, com a norma general, de defugir aquesta figura en la línia recomanada pel Llibre blanc de la funció pública.

La Llei 14/2008 també disposa que el director de l'Oficina aprova la relació de llocs de treball; això es va produir amb l'aprovació d'una relació de llocs de treball inicial (DOGC Núm. 5445 de 18/8/09) que va permetre l'Oficina Antifrau anar incorporant els professionals imprescindibles per a la seva posada en marxa. Al llarg dels mesos de setembre i octubre l'Oficina va procedir al nomenament i contractació dels directors d'Investigacions, Prevenció i Anàlisi, com també d'alguns caps d'àrea i altre personal tècnic, administratiu i de suport. Aquest equip inicial, limitat a alguns llocs bàsics per tal de permetre un mínim funcionament operatiu, es va anar incrementant fins a les 19 persones que conformaven la plantilla de l'Oficina Antifrau a 31 de desembre de 2009.

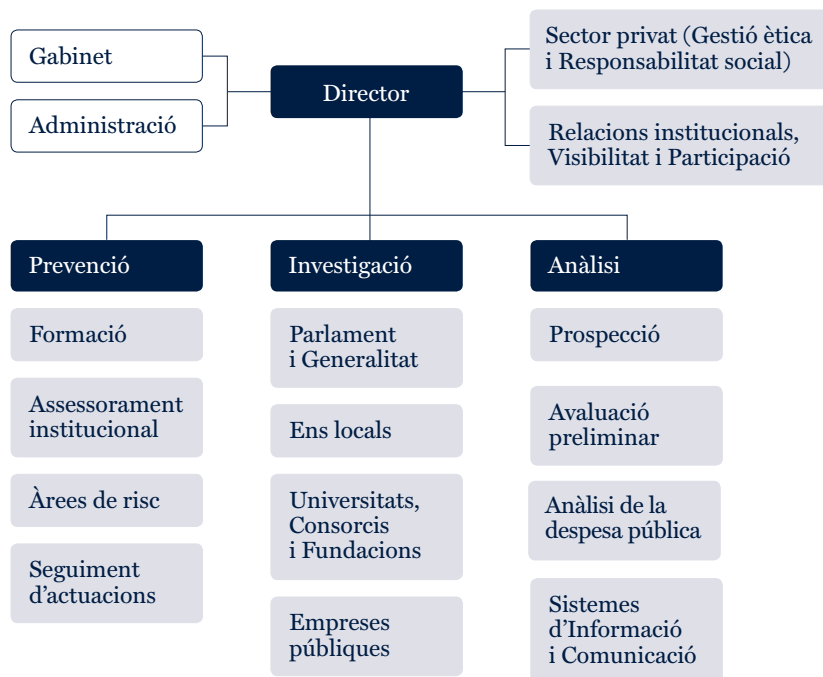
L'Oficina Antifrau de Catalunya ha configurat, doncs, al llarg dels seus primers mesos de funcionament un equip plural, multidisciplinari, procedent principalment de diferents organismes públics i amb perfils professional diversos. S'ha intentat així constituir un equip inicial amb coneixements sobre els àmbits d'actuació de l'Oficina i amb l'experiència necessària per a les diferents activitats que s'hauran d'endegar. Bona part dels professionals que l'Oficina ha incorporat procedeixen de l'Administració de la Generalitat o d'administracions locals. També s'han incorporat persones procedents de les forces i cossos de seguretat, de l'administració tributària i de l'àmbit judicial. Finalment, determinats llocs han estat coberts amb persones amb especialitzacions rellevants procedents del sector privat. Quant a la formació acadèmica, l'equip tècnic de l'Oficina Antifrau compta amb juristes, economistes, periodistes, politòlegs i informàtics.

Pel que fa a la seva vinculació jurídica, set persones han estat nomenades pel director, a través de procediments de lliure designació. Altres onze persones han estat incorporades a l'Oficina a través d'un contracte laboral, amb un període de prova proporcionat a la seva categoria. Tot el personal, en el moment de la seva incorporació, ha de signar el corresponent compromís de confidencialitat. D'altra banda, a finals de 2009, s'havia iniciat el procés establert a les Normes de règim interior per tal que els professionals de l'Oficina presentessin la seva darrera declaració de l'IRPF.

Plantilla a 31 de desembre	
Director de l'Oficina	1
Cap de Gabinet	1
Directors funcionals	3
Caps d'àrea i d'unitat	7
Tècnics	5
Administratius	2
Total	19

Aquestes 19 persones incorporades amb data 31 de desembre estaven distribuïdes per unitats de la següent manera:

Direcció de l'Oficina: 4
 Direcció de Prevenció: 4
 Direcció d'Anàlisi: 4
 Direcció d'Investigacions: 3
 Administració : 2
 Relacions Institucional, Visibilitat i participació: 1
 Sector Privat: 1



Aquesta és l'estructura orgànica inicialment prevista. Amb data 31 de desembre estaven coberts dinou llocs del total de llocs definits com d'estructura.

Dades de la Relació de llocs de treball de l'Oficina Antifrau

(DOGC Núm. 5445 data 18/08/09)

Nom del lloc	Vinculació	Prov. Lloc	Nombre llocs	Llocs ocupats	Adscripció	Data Possessió
Director de l'Oficina	Director Oficina	Nomenament Parlament	1	1		26/05/09
Director d'Investigacions	Director Funcional	Nomenament director	1	1	Investigacions	01/08/09
Director de Prevenció	Director Funcional	Nomenament director	1	1	Prevenció	01/09/09
Director d'Anàlisi	Director Funcional	Nomenament director	1	1	Anàlisi	01/10/09
Cap d'Àrea per l'avaluació d'àrees de risc	Laboral	Contracte laboral	1	1	Direcció de Prevenció	16/07/09
Cap d'Àrea de Relacions Institucionals, Visibilitat i Participació	Laboral	Contracte laboral	1	1	Relacions institucionals, visibilitat i participació	01/08/09
Cap de Gabinet	Reserva Funcionari	Nomenament lliure designació	1	1	Direcció de l'Oficina	01/08/09
Tècnic Intermedi Adm. RH i Pressupostos	Reserva Funcionari	Nomenament lliure designació	1	1	Administració i RH	01/08/09
Cap d'Àrea Sistemes Informació i comunicació	Reserva Funcionari	Nomenament lliure designació	1	1	Direcció d'Anàlisi	17/08/09
Cap d'Àrea d'Ens Locals	Reserva Funcionari	Nomenament lliure designació	1	1	Direcció Investigacions	24/08/09
Cap d'Àrea de Legislació i Assumptes Jurídics	Reserva Funcionari	Nomenament lliure designació	1	1	Direcció de Prevenció	24/08/09
Secretària Direcció Administrativa	Laboral	Contracte laboral	1	1	Direcció de l'Oficina	01/09/09
Tècnic Base Sistemes Informació i Comunicació	Laboral	Contracte laboral	1	1	Direcció d'Anàlisi	01/09/09
Administrativa de suport	Laboral	Contracte laboral	6	1	Direcció de l'Oficina	01/10/09
Tècnic intermedi		Contracte laboral	6	1	Direcció d'Anàlisi	01/10/09
Cap d'Àrea Sector Privat	Laboral	Contracte laboral	1	1	Sector Privat	02/10/09
Cap d'Àrea Empreses, Fundacions i Universitats		Contracte laboral	1	1	Direcció Investigacions	22/10/09
Cap d'Unitat de formació i Assessorament	Laboral	Contracte laboral	1	1	Direcció de Prevenció	01/11/09
Tècnic Intermedi		Contracte laboral	6	1	Administració i RH	01/11/09
Nombre total de llocs ocupats amb data 31 desembre				19		

Acció formativa interna

Durant el 2009 s'ha posat en marxa un pla d'acollida i integració que pretén integrar el nou empleat a l'equip humà i a la dinàmica del lloc de treball i donar-li informació de les característiques del nou organisme i dels seus objectius.

A més, s'ha elaborat un pla de formació intern a partir d'una anàlisi de les necessitats de formació elaborat mitjançant mètodes participatius (enquesta i entrevista) amb els diferents Directors, Caps d'Àrea i resta de personal de l'Oficina Antifrau.

4.2

Recursos materials

Pressupost inicial

El director de l'Oficina va fer la proposta de l'assignació pressupostària per a l'exercici 2009 el mes de juny i el Departament d'Economia i Finances de la Generalitat va aprovar, en els termes proposats, la provisió de dotació econòmica a càrrec al fons de contingència el mes de juliol, per un total de 2.077.845,00€, distribuït de la forma següent:

Capítol 1	Remuneracions de personal	734.975,00□
Capítol 2	Despeses corrents de béns i serveis	884.000,00□
Capítol 6	Inversions reals	457.870,00□
Capítol 8	Variacions d'actius financers	1.000,00□
Total		2.077.845,00□

Atesa l'adscripció parlamentària de l'Oficina Antifrau, derivada de la seva llei de creació, la fiscalització pressupostària s'encomana a l'Oïdoria de Comptes de la cambra.

Execució del pressupost

Pressupost d'ingressos:

Es fan efectives les transferències de crèdit del Departament d'Economia i Finances per un import de 2.077.845,00 €.

Es fa efectiu ingrés anual, per interessos de comptes corrents, per un import de 400,61€.

Pressupost de despeses:

Les autoritzacions de crèdit realitzades sobre els crèdits inicials foren de 1.357.004,55€. Pel que fa l'estat d'execució del pressupost de despeses, aquest s'ha tancat en una mitjana global del 65,31%.

Així mateix, i també pel que fa a l'execució del pressupost de despeses, les disposicions de crèdit realitzades foren de 1.112.004,55 €, les obligacions de crèdit, de 1.002.300,71€, i els pagaments ordenats, de 973.479,63 €, distribuït de la forma següent:

Capítol 1	Remuneracions de personal	613.746,83□
Capítol 2	Despeses corrents de bens i serveis	264.897,73□
Capítol 6	Inversions reals	94.838,04□
Capítol 8	Variacions d'actius financers	0,00□
Total		973.479,63□

Per tant, han quedat obligacions per 28.821,08 €, de les quals no s'ha ordenat el pagament i restaran com a pagaments d'exercicis tancats.

Tancament del pressupost

Pel que fa al resultat pressupostari de l'exercici:

Operacions corrents	
Drets liquidats	1.618.975,00□
Obligacions reconegudes	889.731,08□
Resultat pressupostari corrent	729.243,92□

Operacions capital	
Drets liquidats	458.870,00□
Obligacions reconegudes	112.569,63□
Resultat pressupostari capital	346.300,37□

Resultat pressupostari estalvi **1.075.544,29□**

Pel que fa al Compte General de tresoreria:

Existències inicials	0,00€
Total d'ingressos pressupost corrent	2.077.845,00€
Total d'ingressos operacions tresoreria	145.679,66€
Total	2.223.524,66□

Total pagaments pressupost corrent	973.479,63€
Total pagaments exercicis tancats	0,00€
Total pagaments operacions tresoreria	68.750,78€
Total	1.042.230,41□

Existències a final de l'exercici **1.181.294,25□**

Les operacions de formalització es troben compensades.

D'acord amb aquests resultats de tancament de gestió del pressupost per a l'exercici, l'Oficina té com a existències finals en bancs un saldo per import de 1.181.294,25 €.

D'acord amb aquests resultats de tancament de gestió del pressupost per a l'exercici l'Oficina té, com a obligacions pendents de pagament del pressupost corrent, un import de 28.821,08 €, que correspon a factures de proveïdors de les quals, tot i haver-se fet el subministrament o servei, manca la recepció de total conformitat i, per prudència, s'ha preferit el reconeixement de l'obligació amb càrrec al pressupost de 2009 i el pagament a gener de 2010.

De les operacions no pressupostàries	
Compte retencions IRPF	75.068,81□
Compte retencions Seguretat Social	2.921,26□
Compte d'habilitació	1.461,80□

Aquest imports corresponen a les retencions d'IRPF i de quota obrera de Seguretat Social, així com el saldo a final d'any del compte d'habilitació.

Sistemes d'informació i comunicació

Antecedents

L'edifici assignat com a seu es va lliurar a l'Oficina Antifrau mancat de la concessió de qualsevol dotació informàtica ni de comunicacions, la qual cosa va fer necessari escometre, d'inici, un pla integral que permetés dotar aquestes instal·lacions dels mitjans necessaris.

El procés d'informatització es va dur a terme en dues fases:

La primera fase té com a objecte l'adquisició urgent de material informàtic, d'ofimàtica i de comunicacions, per proporcionar al personal que s'incorpora durant els primers mesos de funcionament de l'Oficina l'equipament bàsic que permeti satisfer les necessitats inicials.

Les primeres actuacions que es van dur a terme es circumscriuen a les dues primeres plantes de l'edifici on es concentrava, en aquest període inicial, la totalitat de la plantilla.

Entre el detall de les tasques realitzades podem destacar les següents:

- Adquisició i configuració del servidor i la xarxa electrònica.
- Cablatge de les plantes primera i segona amb 24 punts de dades i connexió d'aquests punts amb els dispositius de comunicacions abans esmentats.
- Configuració del correu electrònic.
- Adquisició d'ordinadors de sobretaula i portàtils, d'impressores i de faxos.
- Instal·lació de la xarxa de telefonia fixa.
- Adquisició de terminals de telefonia mòbil.

Aquesta fase va ser duta a terme gràcies a la col·laboració del Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació de la Generalitat de Catalunya (CTTI).

A partir del 17 d'agost de 2009 es va iniciar una **segona fase** amb la incorporació del Cap de la Unitat de Sistemes d'Informació i el mes de setembre es va ampliar la plantilla amb la contractació d'un Tècnic base de Sistemes.

La primera actuació del nou equip va consistir a assumir la gestió del sistema informàtic de l'Oficina que, fins el moment, havia estat administrat per una empresa externa amb la supervisió del CTTI.

Pla director de sistemes d'informació

A continuació es procedeix a elaborar l'esborrany del Pla director de la unitat de Sistemes d'informació i comunicacions que en la seva fase inicial inclou actuacions, entre d'altres, en les següents matèries:

- Telefonia mòbil.
- Telefonia fixa.
- Adquisició de material d'ofimàtica (impressores, faxos, fotocopiadores, etc.).
- Adquisició d'ordinadors de sobretaula i portàtils.
- Administració dels comptes de correu electrònic.
- Disseny i implementació de la xarxa de dades.
- Disseny i implementació del Centre de Processos de Dades (CPD).
- Adquisició de material audiovisual.
- Adquisició de software genèric.
- Anàlisi i adquisició de software específic orientat al desenvolupament d'aplicacions, gestió documental i anàlisi de la informació.

Dins d'aquest període es van incorporar quinze persones a la plantilla de l'Oficina. Totes han estat proveïdes dels elements informàtics i telemàtics necessaris i els equips centralitzats s'han anat adequant a l'increment de personal.

Disseny i implementació de la xarxa de dades i modificació de la instal·lació elèctrica

Prenent com a base la relació de llocs de treball es va dur a terme un estudi d'ubicació del personal d'aquesta Oficina optimitzant al màxim el limitat espai disponible. Un cop determinada la ubicació dels llocs i tenint en compte l'estudi sobre els sistemes de gestió de la informació i telefonia, va començar la fase de sol·licitud de pressupostos i avaluació de les ofertes. Com a resultat es va contractar amb una empresa del sector la instal·lació de la xarxa de dades de l'edifici.

Així mateix, s'ha procedit a la reforma de la instal·lació elèctrica que, a més de la modificació de preses i la inclusió d'altres noves, ha consistit en la substitució del SAI existent per un altre amb capacitat suficient per suportar el nombre d'usuaris estimat de l'Oficina.

Accés en línia a bases de dades jurídiques

Considerada la necessitat de disposar d'informació actualitzada sobre legislació, jurisprudència i bibliografia jurídica, es van dur a terme contactes amb les empreses del sector amb la finalitat de sol·licitar informació dels productes més destacats que s'ofereixen. Una vegada verificades les demostracions corresponents, es va procedir a la contractació de l'accés a la base de dades jurídica de l'empresa Westlaw, servei jurídic en línia de l'Editorial Aranzadi que permet accés a:

- Legislació europea, estatal i autonòmica (de totes les Comunitats Autònomes), iniciatives legislatives, Convenis Col·lectius, etc.

- Jurisprudència europea, estatal i autonòmica.
- Pràctics: informació de caràcter doctrinal (comentaris, casos pràctics, formularis, webs, checklists, adreces d'interès, unificació de la doctrina i quadres, juntament amb els textos associats de la legislació de referència, les sentències i la bibliografia derivada).

Programa de gestió de personal

Posteriorment a la realització d'un estudi previ referent a les diverses possibilitats existents, es va procedir a la contractació d'un programa específic de gestió de personal, en fase d'avaluació i proves. El programa de gestió de nòmines i recursos humans implementat ha estat l'evolució de l'aplicatiu Epsilon-rh en la seva versió més avançada Epsilon3. L'aplicació permet una gestió detallada dels empleats de l'Oficina, creació de nòmines i un control d'accés a les dades dels mateixos.

Per al seu funcionament, ha estat necessària l'adquisició d'una llicència de SQL Server 2008, com a motor de base de dades sobre el qual treballa aquest aplicatiu, més les llicències necessàries de l'Epsilon3 per al seu ús al departament d'Administració.

Centraleta de telefonia IP

La telefonia IP és una tecnologia que permet integrar en una mateixa xarxa, basada en protocol IP, les comunicacions de veus i de dades. Els avantatges que proporciona aquesta tecnologia són:

- Simplificació de la infraestructura: una única plataforma tècnica per a la veu i les dades que es tradueix en menor inversió, manteniment i formació.
- Simplificació del cablejat de la xarxa: unificació del cablejat de veu i de dades a Ethernet i possibilitat de compartir un únic punt de xarxa entre PC i telèfon.
- Despeses menors de gestió: les extensions es poden reubicar senzillament canviant els telèfons IP d'indret i punt de xarxa. Els canvis de configuració es poden fer de forma remota.
- Fàcil accés a proveïdors VoIP, amb trucades molt econòmiques i altres serveis avançats de gran valor.

Després d'analitzar tots aquests avantatges, es va gestionar amb l'empresa T-Systems i Telefònica la configuració necessària per instal·lar el servei de veu IP a l'electrònica de la xarxa actual.

Telefonia mòbil

Aquest servei, que s'oferia inicialment pel CTTI, depèn actualment d'aquest departament amb la finalitat d'abaratir despeses, tant en l'adquisició de terminals com en la contractació de línies, com també d'independitzar la gestió del Servei d'Atenció a Usuaris de la Generalitat de Catalunya.

Web institucional (www.antifrau.cat)

A partir d'octubre de 2009 es van iniciar les gestions per a la contractació del lloc web de l'Oficina Antifrau de Catalunya. Després dels primers contactes amb algunes empreses del sector, aquesta unitat va decidir assumir-ne el desenvolupament utilitzant per a això les eines de programari lliure per la gran quantitat d'avantatges i beneficis que ofereixen, entre els quals destaquen la seva adaptació a les necessitats de l'Oficina, una capacitat d'accés total, control de la tecnologia i menor cost d'implantació i estalvi en les llicències de software.

S'ha iniciat el procés de definició de continguts i personalització dels mòduls necessaris per a la construcció del lloc web.

La creació de la pàgina Web es va dur a terme amb un sistema dinàmic d'elaboració de continguts, robust, modificable i escalable. El nucli del web permet integrar noves funcionalitats, sempre pensant en les futures necessitats de l'Oficina, amb un cost i una inversió mínimes. La gestió i el manteniment dels continguts presents i futurs és àgil i es basa en una estructura de base de dades ben definida; d'altra banda, es vetlla perquè l'accessibilitat al web compleixi els requeriments dels estàndards W₃C.

Creació de la base de dades del registre d'entrada

S'ha dut a terme l'anàlisi per a la implementació de l'aplicació que permeti gestionar el registre de la documentació entrant i sortint de l'Oficina.

L'eina de desenvolupament escollida ha estat el Visual Basic i aquest software es troba en la fase de codificació i de proves.

Creació base de dades expedients

Aquesta aplicació gestionarà tota la informació que es generi com a conseqüència de les actuacions dutes a terme pel personal de les àrees d'Anàlisi i d'Investigació.

Després de la fase de definició i d'anàlisi del problema ha començat el disseny i codificació de l'aplicació que facilitarà l'examen i la gestió de la informació associada a les investigacions i evitarà els errors en el seu tractament.

4.3

Publicacions i pàgina Web

En tant que òrgan de nova creació s'han dut a terme accions adreçades a aconseguir presència i visibilitat institucional. S'ha treballat en les aplicacions dels elements identificatius, com el logotip, que han de definir la imatge corporativa i s'ha avançat en la creació d'un llibre d'estil, que inclou un estudi cromàtic i tipogràfic, que proporcioni homogeneïtat i coherència a la seva identificació visual.

S'han elaborat materials de presentació i difusió, com ara un fulletó informatiu i s'ha publicat la versió, en castellà, anglès i francès, de la Llei de creació i les Normes d'actuació i de règim interior.

S'ha definit la col·lecció de publicacions que, sota el nom genèric d'*IntegriCat* i encetant la sèrie *Eines IntegriCat*, aplega el seguit d'orientacions i instruments que han de permetre comprendre millor el fenomen de la corrupció i endegar polítiques d'integritat i estratègies de prevenció respecte els riscos més comuns i pròxims.

Entre les iniciatives per atorgar visibilitat a l'activitat de l'Oficina Antifrau tenen especial relleu els treballs de creació del **lloc web** de la institució abans esmentats

des del vessant tècnic. A més de definir els requeriments tecnològics, conjuntament amb l'àrea de Sistemes d'Informació i Comunicació de l'Oficina, l'àrea de Relacions institucionals, Visibilitat i Participació ha treballat en el disseny de les seccions i els continguts, la seva traducció a les quatre llengües d'edició –català, castellà, anglès i francès- i la connexió i els enllaços amb altres llocs web d'institucions de referència.

Simultàniament, s'ha gestionat el traspàs dels dominis *oficinaantifrau.cat*, *oficinantifrau.cat*, *antifrau.cat* i *oac.cat* a partir de les reserves practicades per la Direcció General d'Atenció Ciutadana, d'acord amb les demandes derivades, en el seu dia, del Programa per a la creació d'una Oficina de lluita contra el frau.

Oficina Antifrau de Catalunya
Ribes 3, 08013 Barcelona
T +34 935 545 555
www.antifrau.cat

