



**Oficina Antifrau  
de Catalunya**



**UNIVERSITAT DE  
BARCELONA**



**Universitat  
Oberta  
de Catalunya**

**EL REGISTRE D'INTERESSOS DE CATALUNYA  
Mesures per a l'optimització dels registres d'activitats i els  
registres de béns patrimonials**

Agustí Cerrillo i Martínez  
Catedràtic de Dret Administratiu  
Universitat Oberta de Catalunya

## Índex

Resum executiu .....	4
1. Presentació i metodologia .....	6
2. El deure d'informació sobre els interessos, les activitats i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics .....	8
2.1 Les finalitats del deure d'informació.....	10
2.2 L'abast del deure d'informació.....	11
A. Els subjectes obligats a informar .....	11
B. El contingut de la informació.....	13
2.3 El compliment del deure d'informació .....	15
2.4 La gestió i el seguiment del compliment del deure d'informació .....	17
2.5 Les conseqüències de l'incompliment del deure d'informació.....	20
2.6 L'efectivitat del deure d'informació com a mecanisme per a la prevenció dels conflictes d'interessos .....	21
3. La regulació dels registres de béns i interessos a Espanya .....	23
4. La regulació dels registres d'interessos, activitats i béns a Catalunya.....	26
4.1 El deure d'informació dels diputats i les diputades del Parlament de Catalunya ....	26
4.2 El deure d'informació dels alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat de Catalunya .....	27
5. La regulació dels registres d'interessos, activitats i béns patrimonials en l'àmbit local .....	32
6. Avaluació de l'efectivitat del deure d'informar sobre els interessos, les activitats i el patrimoni a Catalunya .....	34
7. Proposta per a l'optimització del funcionament dels registres d'interessos, activitats i béns a Catalunya .....	38
7.1 Principis que cal tenir en compte per optimitzar el funcionament dels registres d'interessos, activitats i patrimoni .....	38
A. Qualitat de la informació .....	39
B. Transparència .....	41
C. Obertura .....	45
D. Control .....	49
E. Col·laboració i coordinació .....	53
F. Formació i assessorament.....	56
7.2 L'optimització del sistema de registres d'interessos, activitats i patrimoni de les administracions públiques de Catalunya .....	58
A. La millora de la regulació del deure dels càrrecs i treballadors públics d'informar sobre els interessos, l'activitat i el patrimoni .....	59
B. La coordinació i, si escau, la integració dels registres d'interessos, activitats i patrimoni dels càrrecs i treballadors públics.....	63
C. L'obertura de les dades relatives als interessos, l'activitat i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics.....	77

D. Les funcions de l'Oficina Antifrau de Catalunya en relació amb el deure d'informar dels càrrecs i treballadors de les administracions públiques catalanes.....	78
7.3 La regulació del Registre d'interessos de Catalunya .....	79
A. La norma per regular les millores del deure d'informació.....	79
B. La proposta de regulació del Registre d'interessos de Catalunya.....	79
8. Conclusions .....	86
9. Referències bibliogràfiques.....	91

## Resum executiu

L'informe estudia la regulació del deure d'informació sobre els interessos, les activitats i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics, i exposa els elements principals que el configuren tant en general com a Espanya i a Catalunya. També valora quina és l'efectivitat del mecanisme de prevenció dels conflictes d'interessos en vista de la seva aplicació a les administracions públiques catalanes, segons el que es desprèn dels informes de l'Oficina Antifrau de Catalunya i del Síndic de Greuges.

L'anàlisi de la regulació del deure d'informar sobre les activitats i el patrimoni, i de la seva aplicació a les administracions públiques catalanes, com també les experiències comparades, permet identificar diverses limitacions del deure d'informació dels càrrecs i treballadors públics i dels registres d'interessos, activitats i patrimoni com a mecanisme per prevenir els conflictes d'interessos i la corrupció, tant en la mateixa regulació com en la seva aplicació.

Per donar resposta a aquestes limitacions, en aquest informe es proposa introduir diverses modificacions en la regulació del deure d'informar sobre els interessos, les activitats i el patrimoni, i en el sistema de registres d'interessos, activitats i patrimoni vigent a les administracions públiques catalanes a l'efecte que esdevinguin un instrument eficaç per prevenir els conflictes d'interessos.

En l'informe s'exposa que convé que aquestes modificacions es basin en un conjunt de principis que han de regir el sistema de registres d'interessos, activitats i patrimoni per millorar la prevenció dels conflictes d'interessos i la lluita contra la corrupció. Aquests principis persegueixen garantir la disponibilitat de tota la informació relativa als càrrecs i treballadors públics, i que aquesta informació sigui coneguda per totes les persones que puguin detectar conflictes d'interessos i casos de corrupció, i pugui ser analitzada efectivament amb aquesta finalitat. En aquesta direcció, en l'informe s'analitzen els principis de qualitat de la informació, transparència, obertura, control, coordinació i col·laboració, i formació i assessorament.

Sobre la base dels principis que han de guiar el procés d'optimització del sistema de registres d'interessos, activitats i patrimoni de les administracions públiques de Catalunya, l'informe analitza la concreció del sistema mitjançant la millora de la regulació del deure dels càrrecs i treballadors públics d'informar sobre els seus interessos, activitats i patrimoni; la coordinació i, si escau, la integració de la gestió dels registres d'interessos, activitats i patrimoni dels càrrecs i treballadors públics; l'obertura de les dades relatives als interessos, activitats i patrimoni dels càrrecs i treballadors públics per mitjà de la seva difusió en formats reutilitzables en un portal fàcilment accessible; i l'atribució del control del compliment del deure d'informar dels càrrecs i treballadors de

les administracions públiques catalanes i de l'anàlisi de les dades relatives als seus interessos, activitats i patrimoni per identificar i comunicar riscos de conflictes d'interessos o de casos de corrupció a un únic òrgan o organisme.

En particular, l'informe valora la possibilitat de crear un registre d'interessos de Catalunya que centralitzi l'exercici del deure d'informació de tots els càrrecs i treballadors públics de Catalunya, i arriba a la conclusió que aquesta opció està força limitada tant per la distribució de competències en matèria de règim local com pel que preveu l'article 75.7 de la Llei reguladora de les bases del règim local (en endavant, LBRL) en relació amb els registres d'interessos. Tanmateix, aquesta conclusió no impedeix que la Generalitat de Catalunya pugui impulsar la integració dels registres d'interessos, activitats i béns patrimonials dels ens locals en el Registre d'interessos de Catalunya. Tampoc que s'atribueixi al Registre d'interessos de Catalunya la gestió dels registres d'interessos locals o que siguin els ens locals els qui, mitjançant un conveni, atribueixin aquesta gestió al Registre d'interessos de Catalunya.

L'informe també exposa la rellevància d'obrir les dades relatives als interessos, l'activitat i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics per permetre l'accés fàcil i lliure a aquestes dades en formats que en facilitin la reutilització en no estar sotmeses a restriccions tècniques o jurídiques que ho limitin o dificultin. Si les dades s'obren, la ciutadania pot col·laborar per identificar conflictes d'interessos. Però l'obertura també pot beneficiar les mateixes administracions públiques, que poden analitzar les dades per identificar conflictes d'interessos particulars, però també àmbits i situacions en els quals hi hagi més risc que es produeixin conflictes d'interessos.

Finalment, l'informe analitza les funcions que hauria d'assumir l'Oficina Antifrau de Catalunya per avançar en el procés d'optimització del sistema de registres d'interessos, activitats i patrimoni de les administracions públiques de Catalunya.

## 1. Presentació i metodologia

La legislació vigent estableix un deure d'informació dels càrrecs públics en relació amb la seva activitat i el seu patrimoni com a mecanisme per prevenir els conflictes d'interessos i la corrupció. Com s'exposa en detall al llarg d'aquest treball, els càrrecs públics tenen el deure d'informar sobre les activitats que fan o hagin fet al marge de la seva ocupació pública, com també d'informar sobre el seu patrimoni per tal de poder identificar si es produeix cap situació que pugui generar (o en sigui una manifestació) un conflicte d'interessos o, eventualment, un cas de corrupció. Als efectes de gestionar i donar transparència a tota aquesta informació, les diferents administracions públiques han creat registres d'interessos, d'activitats i de béns patrimonials en els quals s'inscriu tota aquesta informació.

L'informe *La gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya*, elaborat per l'Oficina Antifrau de Catalunya el 2016, va analitzar l'experiència i l'efectivitat dels registres d'activitats i béns patrimonials de les administracions públiques catalanes. Va constatar diverses mancances en el compliment del deure d'informació dels càrrecs públics catalans i en el funcionament i la gestió dels diversos registres per part de les administracions públiques catalanes que minvaven l'eficàcia d'aquest instrument com a mecanisme per prevenir els conflictes d'interessos i, en darrera instància, lluitar contra la corrupció.

En el marc del programa de recerca en l'àmbit de la prevenció de la corrupció i la bona administració dut a terme per la Universitat Oberta de Catalunya i la Universitat de Barcelona, aquest estudi pretén formular mesures de millora del funcionament dels registres d'interessos d'acord amb les pràctiques internacionals de referència i fer una proposta per millorar el compliment del deure d'informació dels càrrecs i treballadors públics.

Per assolir aquesta finalitat s'han dut a terme les tasques següents:

En primer lloc, s'han identificat els elements que defineixen el deure d'informació dels càrrecs i treballadors públics, i els mecanismes per garantir-ne el compliment a partir d'una lectura atenta dels estudis elaborats sobre la matèria en països del nostre entorn i, en particular, per diverses organitzacions internacionals com ara el Banc Mundial o l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (en endavant, OCDE).

En segon lloc, s'ha analitzat la regulació d'aquest deure en les legislacions espanyola i catalana, i els registres d'activitats i béns patrimonials de les administracions públiques catalanes.

En tercer lloc, s'ha valorat el grau de transparència i d'efectivitat dels registres d'activitats i béns patrimonials de les administracions públiques catalanes a partir de les anàlisis dutes a terme per l'Oficina Antifrau de Catalunya i el Síndic de Greuges de Catalunya.

Finament, en vista de tota la informació obtinguda i de l'experiència analitzada, s'han identificat diversos elements que haurien de permetre optimitzar el funcionament dels registres d'activitats i patrimoni de les administracions públiques catalanes, que s'ha concretat en la proposta de diverses modificacions de la regulació d'aquests registres a Catalunya.

## **2. El deure d'informació sobre els interessos, les activitats i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics**

Els conflictes d'interessos impliquen una contraposició entre el desenvolupament d'una funció pública i els interessos privats d'un càrrec o treballador públic quan aquests interessos poden influir indegudament en l'exercici de les responsabilitats públiques (OCDE, 2003, 4).

Com és conegut, els conflictes d'interessos, si no estan ben gestionats, poden donar lloc a casos de corrupció en la mesura que la corrupció no és sinó el profit d'un conflicte d'interessos per a la satisfacció d'un interès propi d'un càrrec o treballador públic concretada en l'obtenció d'un guany o benefici en què s'incompleixi el marc de referència existent (Cerrillo i Martínez, 2014, 40). La corrupció implica que l'interès privat del càrrec o del treballador s'imposa per sobre de l'interès públic per a l'obtenció d'un benefici.

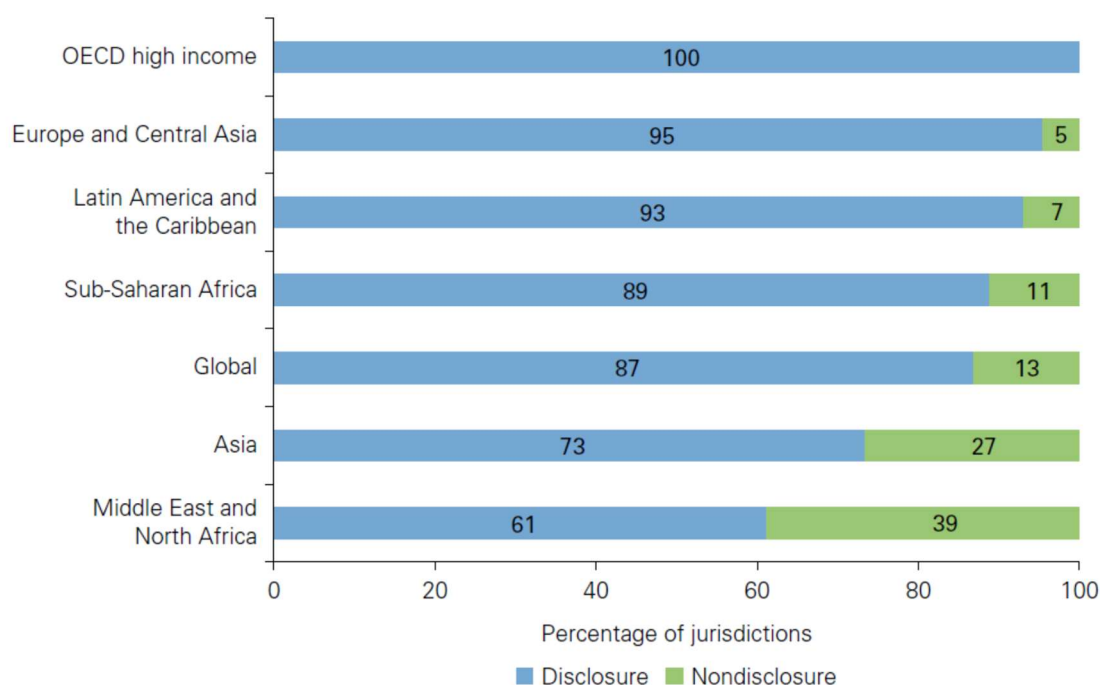
Les institucions públiques ja fa temps que impulsen diversos mecanismes per prevenir i gestionar els conflictes d'interessos. Aquests mecanismes persegueixen evitar que sorgeixin els conflictes d'interessos mitjançant-ne la identificació o la detecció, o que puguin donar lloc a casos de corrupció. També pretenen donar una resposta davant els conflictes d'interessos que puguin sorgir.

Un d'aquests mecanismes és el deure d'informar sobre els interessos, l'activitat i el patrimoni. Aquest deure d'informació es concreta en la declaració per part d'un càrrec o treballador públic de la informació relativa als seus interessos, activitats o patrimoni amb la finalitat de poder identificar si es produeix cap situació que potencialment, aparentment o de manera efectiva pugui implicar l'existència d'un conflicte d'interessos o amagar un cas de corrupció. A vegades, aquesta informació pot fer referència a altres qüestions, com ara els regals rebuts o els beneficis obtinguts pel càrrec o treballador públic durant el desenvolupament de la seva activitat pública que, eventualment, també puguin generar un conflicte d'interessos. En general, aquesta informació es recull en un o diversos registres encarregats de gestionar i difondre la informació facilitada pels càrrecs o treballadors públics en compliment d'aquest deure, i, si escau, analitzar aquesta informació per poder detectar conflictes d'interessos o casos de corrupció.

El deure d'informació constitueix un dels mecanismes principals per prevenir els conflictes d'interessos (Cerrillo i Martínez, 2014). També és un instrument per lluitar contra la corrupció (Burdescu, Reid, Trapnell, i Barnes, 2010). Per mitjà de les declaracions d'interessos, activitats i patrimoni, les administracions públiques poden detectar situacions susceptibles d'originar conflictes d'interessos (Oficina Antifrau de Catalunya, 2016).



Des de mitjan segle XX s'ha regulat en diversos països el deure d'informació (Burdescu *et al.*, 2010). Com es desprèn de la il·lustració següent, en l'actualitat, el deure d'informació està previst en diverses normes i constitueix la pràctica habitual de nombrosos països tant desenvolupats com en vies de desenvolupament, i amb diversos graus de corrupció (Edmon i Aleksandrov, 2012). Aquest deure es concreta en la declaració a l'òrgan competent de l'activitat que duu a terme el càrrec o treballador públic, com també del seu patrimoni o els seus interessos. Aquesta declaració sovint es gestiona mitjançant un registre d'interessos, activitats i/o patrimoni, que s'encarrega de recollir les declaracions i de donar-ne publicitat d'acord amb la regulació vigent. Els registres d'interessos, activitats i/o patrimoni sovint també valoren els riscos de corrupció que es poden derivar de la informació que ha aportat el càrrec o treballador públic.



Font: Rossi, Pop, i Berger, 2017

Il·lustració 1: Percentatge de països amb normes sobre el deure d'informació per àrea geogràfica

En les properes pàgines es fa una aproximació general a aquest mecanisme, que posteriorment es concretarà en relació amb la regulació que se'n fa a l'ordenament jurídic espanyol i, en particular, a Catalunya. A llarg d'aquestes seccions es descriuen els diferents aspectes relacionats amb el deure d'informació i la seva gestió, amb una menció especial a les bones pràctiques d'altres països, que poden aportar elements útils a l'hora de definir els principis per optimitzar el model de registres d'interessos, activitats i patrimoni vigent a Catalunya.

## 2.1 *Les finalitats del deure d'informació*

El deure d'informació té dues finalitats principals. D'una banda, constitueix un instrument per prevenir els conflictes d'interessos i, de l'altra, és un instrument per detectar l'enriquiment il·lícit dels càrrecs i treballadors públics.

En primer lloc, el deure d'informar constitueix un instrument per prevenir els conflictes d'interessos. El deure d'informar sobre els interessos, les activitats i el patrimoni és l'instrument que permet identificar i conèixer la possible existència d'un conflicte d'interessos que afecti la persona interessada gràcies a l'anàlisi de la informació facilitada, i per tant, no és una finalitat en ella mateixa.

Més enllà de revelar informació sobre els interessos, l'activitat o el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics, el deure d'informació ha de permetre que aquests adquireixin consciència que es poden trobar en un conflicte d'interessos, que es podrà conèixer l'increment de patrimoni que hagin tingut o les activitats privades que fan, i que s'han d'abstenir de participar en situacions que puguin generar un conflicte d'interessos. Per tant, el deure d'informació és un instrument per enfortir la integritat pública. En darrera instància, pot incrementar la confiança ciutadana en les administracions públiques.

Tanmateix, com ha posat de manifest Messick, el deure d'informació difícilment impedirà que les persones disposades a deixar-se influir per interessos personals o de terceres persones, o a rebre suborns o adjudicar-se contractes públics, ho puguin fer o busquin la manera de fer-ho (Messick, 2009). Per això, tan important és que el càrrec públic faciliti les dades relatives als seus interessos, activitats o patrimoni com que aquestes dades siguin analitzades per identificar possibles conflictes d'interessos o indicis o evidències de casos de corrupció.

En segon lloc, el deure d'informar també és un instrument per identificar casos d'enriquiment il·lícit de càrrecs o treballadors públics i, per tant, des d'aquesta perspectiva, esdevé un instrument per lluitar contra la corrupció. El deure d'informar permet que els interessos, les activitats i el patrimoni del càrrec o el treballador públic siguin objecte de seguiment, de manera que si es detecta alguna situació irregular o un increment inusual del patrimoni, es pugui dur a terme una anàlisi o una investigació més detallada o, si escau, se li puguin demanar explicacions.

L'assoliment d'aquesta finalitat exigeix dotar-se de persones que puguin revisar les declaracions per identificar possibles conflictes d'interessos i, si escau, proposar mecanismes per solucionar-los positivament. Per això, cal que les administracions públiques incorporin tècnics que puguin revisar les declaracions, detectar irregularitats i identificar situacions que puguin reflectir conductes inapropiades [Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative, 2009].

Tot i els beneficis que es poden derivar de l'establiment del deure d'informar sobre els interessos, l'activitat i el patrimoni, no es pot desconèixer que la seva posada en funcionament té un cost per a l'organització que ha d'impulsar els mecanismes necessaris per gestionar la informació i verificar-la. També té un cost per a les persones que han d'informar sobre els seus interessos, activitats i patrimoni —fins i tot els de la parella o la família—, ja que, a vegades, aquesta informació pot ser coneguda per tothom, la qual cosa, més enllà de l'impacte en la intimitat o la protecció de dades personals, pot fer que moltes persones rebutgin la possibilitat d'incorporar-se a les institucions públiques per evitar haver de donar a conèixer aquesta informació, encara que no sigui per amagar res en particular.

## 2.2 *L'abast del deure d'informació*

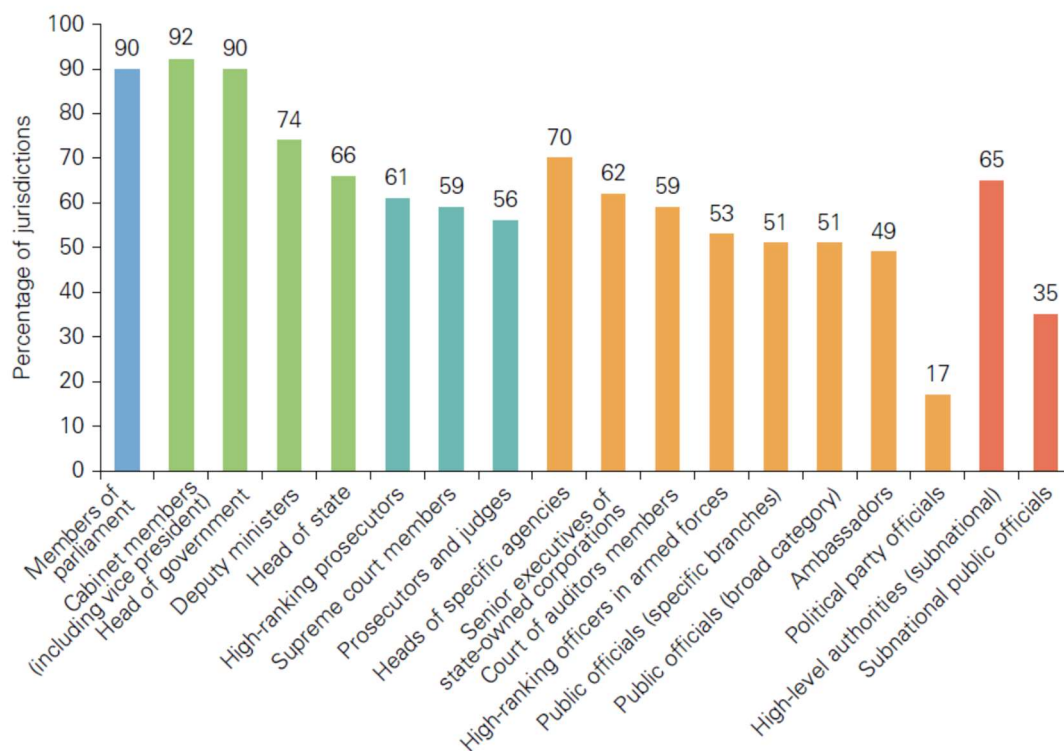
L'abast del deure d'informació està determinat per dos elements: les persones que estan obligades a informar i el contingut de la seva declaració.

### A. Els subjectes obligats a informar

Els subjectes obligats a informar són, en primera instància, els càrrecs públics.

Tanmateix, no s'observa una pauta comuna en els diversos sistemes existents sobre l'extensió del deure de declarar. És un aspecte que pot incidir significativament en l'efectivitat del sistema, tant perquè un cercle molt reduït de subjectes obligats a informar pot deixar fora de l'escrutini persones que es puguin trobar davant d'un conflicte d'interessos com perquè el fet d'ampliar excessivament el conjunt de subjectes obligats pot fer difícil, o fins i tot impossible, garantir la supervisió de la informació.

Una anàlisi comparada de la regulació del deure d'informació permet observar que generalment es preveu per als membres del govern. També amb freqüència s'inclouen els membres del Parlament. De vegades, el deure d'informar també s'estableix respecte als alts càrrecs de l'Administració pública. En aquests casos, la variació es troba en relació amb el grau fins al qual s'exigeix el compliment d'aquest deure o l'òrgan davant del qual es declara la informació (per exemple, als EUA únicament els càrrecs de més rang han de declarar el seu patrimoni davant l'Office of Government Ethics, mentre que la resta de càrrecs han d'informar els responsables d'ètica de la seva agència). És menys freqüent estendre aquest deure al conjunt de personal de les administracions públiques, però s'observa, a vegades, que treballadors públics especialment qualificats o que desenvolupen tasques de responsabilitat també s'inclouen en el cercle de subjectes obligats a informar.

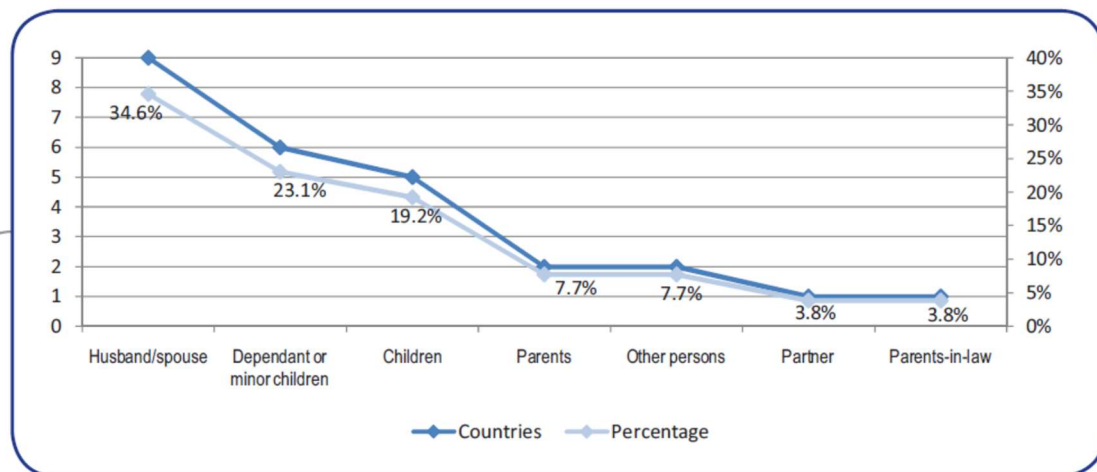


Font: Rossi *et al.*, 2017, basat en Rossi, Pop, Clementucci i Sawaqed, 2012  
 Il·lustració 2: Subjectes obligats a declarar sobre el patrimoni

Per determinar l'abast subjectiu del deure d'informació, més enllà d'una decisió general basada estrictament en la posició institucional del càrrec o treballador públic, és aconsellable dur a terme una anàlisi dels riscos de conflicte d'interès que pot representar la posició que ocupa aquella persona (OCDE, 2011). L'anàlisi de riscos està relacionada amb la capacitat de decisió en general i, en particular, amb l'ús de fons públics o l'exercici de potestats discrecionals (per exemple, participar en l'execució de contractes). D'aquesta manera, com apunta Messick, es pot aconseguir reduir el nombre de persones obligades a informar sobre els seus interessos, activitats i patrimoni sense que això tingui un efecte negatiu en la prevenció dels conflictes d'interessos (Messick, 2009).

Més enllà de les persones que ocupen un càrrec o desenvolupen la seva activitat a l'Administració pública, sovint es planteja l'oportunitat d'estendre el deure d'informar a persones del cercle familiar o proper. Pel que fa a aquest punt, alguns sistemes preveuen que el cònjuge o la persona amb qui conviu el càrrec també ha d'informar sobre el seu patrimoni. Altres sistemes estableixen que aquesta declaració sigui voluntària. No obstant això, generalment no es preveu el deure d'informació d'altres familiars, com ara els fills, els pares o els germans.

Així, doncs, no hi ha consens sobre si un càrrec o treballador públic està obligat a informar sobre els interessos o el patrimoni de la seva parella o dels seus fills. Com es desprèn de la il·lustració següent, la meitat dels països desenvolupats exigeixen que els càrrecs públics també proporcionin informació sobre els seus familiars (parella i fills).



Font: Edmon i Aleksandrov, 2012

Il·lustració 3: Països que estableixen l'obligació de proporcionar informació sobre els familiars

## B. El contingut de la informació

El deure d'informació té un abast divers des del punt de vista de l'objecte. Generalment, fa referència al patrimoni del càrrec o treballador públic. Però també és freqüent que s'estengui a altres interessos. De vegades vinculat amb el compliment de les normes sobre incompatibilitats, el deure d'informació fa referència a les activitats públiques o privades que desenvolupa el càrrec o treballador públic durant l'exercici de la responsabilitat pública. No és tan freqüent, però, que es refereixi a regals o altres beneficis que es poden haver obtingut mentre s'exerceix el càrrec, com ara viatges, tal com es desprèn de la il·lustració següent.

Category	Global	Asia	Europe and Central Asia	Latin America and the Caribbean	Middle East and North Africa	OECD high-income	Sub-Saharan Africa
Immovable assets	88	100	90	100	82	78	80
Sources of income	77	73	95	96	45	100	48
Stocks and securities	86	100	95	100	64	87	70
Bank accounts	80	86	86	100	64	72	70
Cash	29	45	38	37	36	16	20
Values of income	67	73	90	93	27	63	48
Movable assets	80	86	90	100	82	56	75
Liabilities	72	82	71	100	45	56	68
Pretenure activities	58	45	71	85	27	75	33
High-level positions	41	45	38	33	27	84	15
Gifts	39	59	57	33	9	53	18
Other positions	30	32	19	19	36	69	10
Unpaid activities	29	18	38	22	9	69	10
Expenditures	18	18	38	22	0	25	3
Sponsored travel	14	14	5	4	0	41	8
Posttenure activities	14	0	29	7	0	34	8

Note: OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development. Approximate percentages based on the analysis of 153 jurisdictions.

Font: Rossi *et al.*, 2017

Il·lustració 4: Tipus d'informació requerida als càrrecs públics (% països) (158 països)

A Espanya, com tindrem oportunitat de comentar posteriorment, les normes que regulen el deure d'informació en relació amb les diferents administracions públiques fan referència a la declaració de les activitats i el patrimoni. Darrerament, alguna norma també ha previst el deure d'informar sobre els regals rebuts.

En primer lloc, els càrrecs públics tenen el deure d'informar de les activitats que duen a terme mentre exerceixen la seva responsabilitat. De vegades també han d'informar sobre les que han fet anteriorment o les que facin després de cessar en el càrrec, a fi i efecte d'evitar els conflictes d'interessos que puguin sorgir en les anomenades *portes giratòries*. Alguns cops, es limita el deure d'informar sobre les activitats públiques o privades que són susceptibles de ser retribuïdes o que poden proporcionar ingressos econòmics. De totes maneres, no es pot desconèixer que, encara que no impliqui l'obtenció d'una remuneració o retribució econòmica,

l'acompliment de determinades activitats pot emascarar conflictes d'interessos. En general, la informació relativa a les activitats desenvolupades pels càrrecs públics s'ha de declarar davant d'un registre d'activitats de càrrecs públics.

En segon lloc, els càrrecs públics han d'informar sobre els seus béns, drets i obligacions i, en general, sobre el seu patrimoni. Com en el cas anterior, aquesta informació es declara generalment en un registre de béns i interessos o de patrimoni dels càrrecs públics, però també es pot arribar a estendre al deure de declarar sobre els regals, els viatges o altres beneficis que hagi pogut rebre el càrrec públic, el seu entorn familiar o professional, o els partits, associacions o entitats de què forma part.

En tercer lloc, els càrrecs han d'informar sobre els regals que han rebut o els viatges que han fet per assistir convidats oficialment a activitats relacionades amb les seves responsabilitats. Així ho preveu, per exemple, el Codi de conducta dels alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat o el model de Codi de conducta dels alts càrrecs dels ens locals.

### *2.3 El compliment del deure d'informació*

En relació amb el compliment del deure d'informació, cal destacar en particular dos aspectes: quan i com s'ha d'informar sobre els interessos, les activitats i el patrimoni.

Pel que fa al moment en què cal complir el deure d'informació, hi ha certa variabilitat si es compara la freqüència amb la qual els subjectes obligats han d'informar sobre les seves activitats o el seu patrimoni. En alguns casos, es preveu que la informació es presenti anualment; en altres, al principi de l'exercici o en el moment de la presa de possessió; i en altres, també en cessar en el càrrec o la responsabilitat pública. Finalment, també hi ha algun cas en què es preveu que la informació s'actualitzi periòdicament o, com a mínim, quan es produeixi alguna variació en les dades declarades [Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative, 2009].

Pel que fa a com s'ha de complir el deure d'informació, la majoria dels casos analitzats preveuen l'ús de formularis. Per facilitar-ne el compliment, és freqüent que l'òrgan responsable posi a disposició dels subjectes obligats uns formularis que es puguin omplir de manera senzilla.

Com s'ha destacat àmpliament, l'ús de mitjans electrònics pot tenir un impacte positiu en el compliment del deure d'informació i en la gestió i difusió de la informació sobre els interessos, activitats i patrimoni dels càrrecs i treballadors públics (OCDE, 2011).

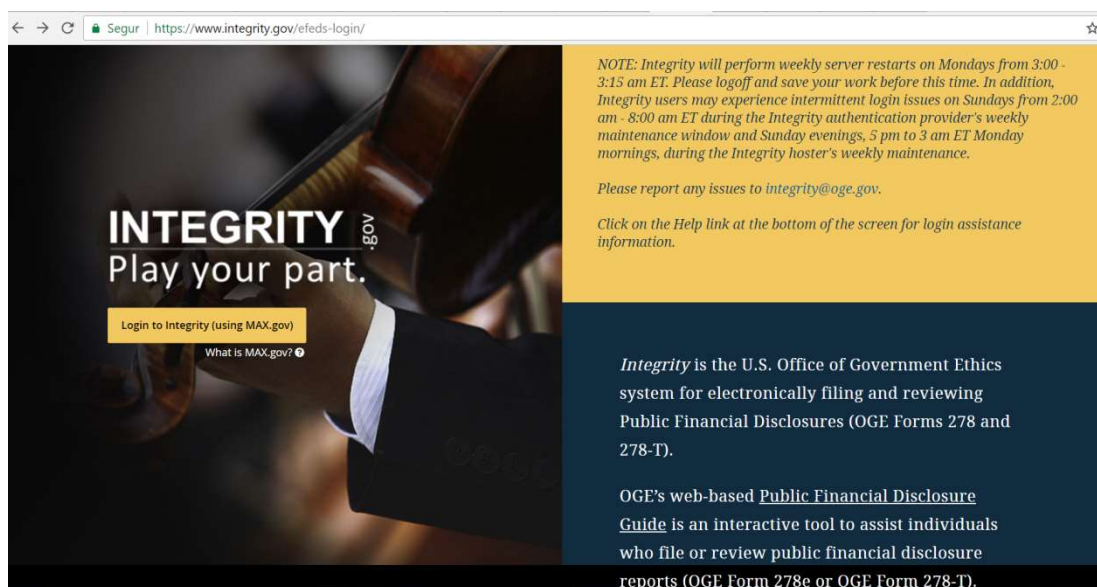
Pel que fa a aquesta qüestió, cal tenir present que en els darrers anys s'ha anat incrementant l'ús dels mitjans electrònics en alguns països per tal de facilitar tant la

declaració com el deure d'informar. Per això, és important que el procés d'informació es dissenyi des de la perspectiva de l'usuari.

L'ús de mitjans electrònics també és útil per facilitar la gestió de la informació. Els mitjans electrònics escurcen els terminis per gestionar la informació i redueixen els retards provocats per errors en les dades o per declaracions incompletes, a més d'evitar la possibilitat de perdre la informació. D'altra banda, permeten l'accés immediat a la informació en facilitar-ne la difusió i el coneixement públic. És un aspecte que ha estat àmpliament destacat i valorat positivament (OCDE, 2011).

Si fem una anàlisi comparativa, hi ha diverses experiències relatives a l'ús dels mitjans electrònics en la declaració d'informació dels càrrecs o treballadors públics. Un exemple força citat és el de l'Argentina, que el 2000 va crear un sistema per a l'exercici del dret d'informació per modernitzar el complex sistema de gestió de les declaracions de patrimoni en paper. Aquest sistema ha tingut un impacte important i ràpid, que ha permès, entre d'altres, incrementar el compliment del deure d'informació i reduir el nombre d'errors i el cost de la gestió de les declaracions (de 70 a 8 dòlars).<sup>2</sup>

Una altra experiència és el sistema Integrity, gestionat per la U.S. Office of Government Ethics, per a la declaració dels interessos financers dels alts càrrecs de l'Administració federal nord-americana. Es va crear per millorar la qualitat del seguiment del compliment del deure d'informació, disminuir els errors i enfortir la transparència. Aquest sistema permet que els subjectes obligats puguin omplir les declaracions de patrimoni de manera senzilla.



Font: Office of Government Ethics Il·lustració 5: Integrity<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Informació obtinguda de l'Open Government Partnership. *Divulgació d'actius*. <https://www.opengovpartnership.org/theme/asset-disclosure> (darrera consulta: desembre de 2017).

<sup>3</sup> <https://www.integrity.gov> (darrera consulta: desembre de 2017).



Finalment, també es pot fer referència al sistema Adele impulsat per l'Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, que permet que tots els subjectes obligats a declarar informació relativa al seu patrimoni ho puguin fer a distància a través del portal.

The image shows a screenshot of the ADEL website. On the left, a blue banner contains the text: 'ADEL', 'BIENVENUE SUR LE SITE DE TÉLÉDECLARATION DE LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE'. On the right, the header includes the logo and name of the 'HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE'. Below this, there are three sections: 'INSCRIPTION' with a 'CRÉER UN COMPTE >' button; 'CONNEXION' with input fields for 'Adresse email' and 'Mot de passe', a 'CONNEXION >' button, and a link for 'Mot de passe oublié ?'; and 'ADEL ACCESS' with a note about an accessible version of the application.

Font: Office of Government Ethics  
Il·lustració 6: Accés al sistema Adele<sup>4</sup>

#### 2.4 La gestió i el seguiment del compliment del deure d'informació

Un dels principals aspectes relacionats amb el deure d'informació és la gestió de la informació proporcionada pels càrrecs i treballadors públics, i el seguiment del compliment del deure. Generalment, ambdues funcions s'atribueixen a un mateix òrgan o entitat, tot i que hi ha experiències que imputen cada funció a un òrgan diferent.

Des del punt de vista de la gestió i el seguiment, destaquen les funcions següents, que són les que generalment es duen a terme (Messick, 2009); (OCDE, 2011):

- gestió de les declaracions d'informació d'interessos, activitats i patrimoni (recepció, arxiu, destrucció);
- formació i assessorament sobre el compliment del deure d'informació;
- seguiment de les declaracions d'informació (comprovació del compliment del deure d'informació i dels terminis fixats, revisió i verificació);

<sup>4</sup> <https://declarations.hatvp.fr> (darrera consulta: desembre de 2017).

- investigació i, si escau, denúncia i sanció de les persones que incompleixen el deure d'informació.

El seguiment del compliment del deure d'informació i, particularment, l'anàlisi de l'existència d'un conflicte d'interessos es pot fer seguint diverses metodologies, que es poden basar en la selecció aleatòria dels subjectes investigats, la selecció basada en l'anàlisi dels riscos de conflictes d'interessos o les denúncies d'irregularitats, o l'anàlisi completa de totes les declaracions formulades (OCDE, 2011). També es pot fer de manera automatitzada mitjançant patrons computeritzats (Burdescu *et al.*, 2010). Si la informació proporcionada pels càrrecs i treballadors públics té format electrònic, pot ser analitzada per algorismes que puguin identificar riscos de conflictes d'interessos sobre la base de les alertes definides prèviament [Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative, 2009].

En relació amb l'òrgan responsable de la gestió i el seguiment, s'observen, en la comparació, principalment dos models. D'una banda, els països que atribueixen la gestió i el seguiment al mateix òrgan responsable de la funció pública. De l'altra, els països que creen o atribueixen el seguiment a un organisme independent. Aquests òrgans poden tenir atribuïda la gestió i el seguiment del compliment del deure d'informació o només una d'ambdues funcions.

Des d'un punt de vista general, s'ha destacat que un sistema de gestió i seguiment efectiu exigeix que l'òrgan encarregat sigui neutral i imparcial, per la qual cosa és oportú dotar-lo d'autonomia o independència. Per poder fer adequadament les seves funcions cal que estigui dotat dels recursos suficients. En aquest sentit, s'ha posat de manifest que sovint no es garanteix prou el compliment del deure d'informació perquè els òrgans encarregats de fer-ho no disposen dels recursos o les capacitats suficients.

Més enllà del seguiment del compliment del deure d'informació que pugui dur a terme la mateixa Administració pública per mitjà de l'òrgan o organisme a què s'ha fet referència, la ciutadania també té un paper en el desenvolupament d'aquesta funció. La ciutadania, la premsa o les entitats no governamentals poden col·laborar en l'anàlisi de la informació aportada pels càrrecs públics. Així, per exemple, als EUA diverses organitzacions no governamentals (*civil society watchdog groups*), però també la premsa i els partits polítics de l'oposició, duen a terme el control de les declaracions sobre el patrimoni (Messick, 2008).

Per això és essencial que el deure d'informació estigui convenientment acompanyat de transparència. Com observa Hirsch, «la publicitat de les declaracions d'interessos aporta la garantia més forta» (Hirsch, 2010 6312, 130). En efecte, la transparència és fonamental, ja que facilita la detecció de situacions que poden donar

lloc a possibles conflictes d'interessos i permet identificar-los en llocs on no arriba l'Administració pública. Així mateix, la transparència constitueix un element dissuasiu per als càrrecs públics que es puguin plantejar amagar alguna informació rellevant tot i el deure d'informar previst. En aquesta línia, García Mexía apuntava fa uns anys que «el simple fet d'evidenciar davant l'opinió pública els detalls dels seus interessos, activitats i béns patrimonials és un element dissuasiu suficient perquè els qui tenen escassos escrúpols es plantegin seriosament la possibilitat d'ocupar una funció o càrrec públics i, un cop l'exercitin, la presentació de dades falses o incompatibles amb la seva realitat financera» (García Mexía, 2001 6009, 194-195). En darrera instància, la transparència dona credibilitat al sistema (Banc Mundial, 2013). Això no obstant, menys d'una tercera part de les normes sobre el deure d'informació preveuen la transparència de la informació declarada (Djankov, Porta, Lopez-de-Silanes i Shleifer, 2009).

A més, no es pot obviar que el coneixement públic de determinada informació relativa a les persones interessades pot topar amb altres drets que cal protegir, com ara el dret a la intimitat, el dret a la pròpia imatge, el dret a l'honor o el dret a la protecció de les dades personals i fins i tot, en determinades circumstàncies, la seguretat dels càrrecs públics. Per això, la transparència ha de ser proporcional a les finalitats esperades i només es pot preveure en els casos en què hi hagi un benefici públic clar i quan l'impacte en l'esfera privada de les persones interessades sigui el més baix possible. Tanmateix, la protecció d'aquests altres drets no ha de ser un obstacle per difondre la informació que permeti el control efectiu dels conflictes d'interessos. Per això, generalment, només es considera pública la informació relativa a les activitats que duen a terme els càrrecs públics. En canvi, la informació relativa al seu patrimoni o els seus interessos roman secreta o sotmesa a un grau menys intens de publicitat.

En qualsevol cas, hi ha una tensió evident entre la transparència de la informació sobre el patrimoni o les activitats i el dret dels càrrecs i treballadors públics a la privacitat. Davant d'aquesta tensió, cal adoptar les mesures necessàries per evitar que la protecció de la privacitat o de les dades personals pugui esdevenir un fre a l'eficàcia del deure d'informació com a mecanisme per prevenir els conflictes d'interessos i lluitar contra la corrupció.

En relació amb aquesta qüestió és interessant la sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans (en endavant, TEDH), assumpte Wpych contra Polònia, de 25 d'octubre de 2005, en la qual es rebutja la demanda d'un electe local polonès que es va negar a fer la declaració de patrimoni al·legant que això podia ser contrari en l'article 8 del Conveni europeu de drets humans que protegeix el dret al respecte per la vida privada i familiar. Tot i que el TEDH considera que la declaració i la seva publicació a internet eren, de fet, una interferència al dret a la privacitat, assenyala que està

justificada i que la informació que s'havia de declarar no era excessivament danyosa. En aquesta sentència, el TEDH també avala l'obligació d'informar sobre el patrimoni de l'alt càrrec i el de la seva parella tenint en compte que persegueix descoratjar l'ocultació dels béns simplement adquirint-los utilitzant el nom de la parella. En darrera instància, el TEDH considera que la ciutadania té un interès legítim a verificar que els càrrecs públics són transparents, i que la difusió a internet de la informació sobre el seu patrimoni permet accedir-hi de manera efectiva i senzilla.

Actualment, la difusió de les declaracions patrimonials és una pràctica habitual en més de la meitat de les regulacions del deure d'informació (Rossi *et al.*, 2017).

A vegades, la publicitat de les declaracions patrimonials està sotmesa a alguns límits. Així, en alguns casos, no és una obligació genèrica sinó reservada a uns càrrecs determinats. En aquest sentit, per exemple, a França es preveu l'anonimització i la publicació de les declaracions dels membres del govern i els parlamentaris, i no de la resta de declaracions. A més, no totes les declaracions es fan públiques pel mateix canal. Així, les declaracions de patrimoni dels membres del govern i les declaracions d'interès dels membres del govern, diputats i senadors i electes locals es publiquen a la pàgina web de l'Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, mentre que les declaracions de patrimoni de diputats i senadors es poden consultar a la prefectura. En altres casos, la informació que es difon és un resum de la informació declarada pel càrrec públic o una informació sense dades personals, com succeeix en el cas espanyol.

Un aspecte clau del compliment del deure de facilitar informació sobre les activitats o el patrimoni dels càrrecs públics està vinculat amb la qualitat de la informació. Perquè es puguin complir les funcions a què s'ha fet referència anteriorment, cal que la informació que aporten els càrrecs públics sobre les seves activitats o el seu patrimoni sigui adequada, completa i correcta.

Més enllà de la previsió d'aquests mecanismes i la seva posada en funcionament, també és important garantir que el sistema per gestionar la informació facilitada pels càrrecs i treballadors públics disposi dels recursos suficients per operar adequadament. El sistema de gestió ha de disposar dels recursos econòmics necessaris, i cal formar específicament el personal per poder fer una gestió i un seguiment adequats. Així mateix, és important que els òrgans encarregats de la gestió i el seguiment transmetin la seva capacitat per garantir la qualitat de la informació i el bon funcionament del sistema.

## 2.5 *Les conseqüències de l'incompliment del deure d'informació*

L'incompliment del deure d'informació comporta diverses conseqüències, com ara la imposició de sancions disciplinàries, administratives o penals. Aquestes sancions poden

correspondre a diferents infraccions, per exemple, la no-declaració d'informació, la declaració tardana, la declaració incompleta o la declaració culposament falsa o dolosa. En algunes ocasions la comissió d'aquestes infraccions també determina la impossibilitat de prendre possessió del càrrec o el cessament.

A França, per exemple, si un càrrec públic no fa una declaració de patrimoni, omet una part significativa del contingut o duu a terme una avaluació enganyosa, pot ser castigat amb una pena de tres anys de presó i 45.000 € de multa. També poden limitar-li els drets civils per un termini de 10 anys i promoure'n l'exclusió del servei públic de manera indefinida.

De vegades es preveu la publicitat de les sancions que s'imposin per l'incompliment del deure d'informació.

## *2.6 L'efectivitat del deure d'informació com a mecanisme per a la prevenció dels conflictes d'interessos*

Un dels aspectes més controvertits del deure d'informació és el relatiu a la seva efectivitat i el seu impacte com a mecanisme per prevenir els conflictes d'interessos i lluitar contra la corrupció. De fet, «l'impacte d'aquest sistema en els nivells de corrupció vigents és força desconegut» (OCDE, 2011).

Com a crítica general al deure d'informació s'apunta el fet que els càrrecs i treballadors públics poden esquivar el sistema quan es troben davant d'un conflicte d'interessos o un cas de corrupció, ometent determinades dades o posant el patrimoni a nom de la dona o els fills. Tanmateix, l'experiència demostra que no sempre és així. Sovint els càrrecs i treballadors públics corruptes també descuiden el compliment del deure d'informar o ho fan sense parar atenció, de manera que es poden detectar irregularitats o inconsistències en la informació facilitada que poden aixecar l'alerta [Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative, 2009]. En qualsevol cas, cal dissenyar el sistema de manera que pugui donar resposta a aquestes situacions (Messick, 2008), per exemple, ampliant l'obligació a la parella o als familiars del càrrec públic (OCDE, 2011).

Tot i l'efectivitat que pot tenir el deure d'informació com a mecanisme per prevenir els conflictes d'interessos i lluitar contra la corrupció, s'han posat de manifest altres limitacions. Segons un estudi sobre el model establert i el grau de percepció de la corrupció, s'ha constatat que hi ha una relació entre el temps de vigència de la regulació del deure de declarar i el nivell de corrupció, ja que els països que fa més temps que disposen d'aquest mecanisme són els que tenen un nivell més baix de corrupció. En canvi, no s'observa una relació entre l'amplitud de l'abast del deure d'informar i el nivell de corrupció. Sí que es percep que el grau de seguiment del compliment del deure

d'informar té un impacte en el nivell de corrupció, ja que el grau de percepció de corrupció és més baix en els països que disposen de mecanismes per verificar-ne el compliment. Igualment, també s'ha observat una relació entre la transparència de la informació sobre el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics i el nivell de corrupció percebut (Gokcekus i Mukherjee, 2006).

Un altre aspecte vinculat amb l'efectivitat és el relatiu al cost de la posada en funcionament del sistema per a la gestió i el seguiment del deure de declaració. Generalment no es disposen de dades sobre el cost d'implementar un sistema de registre de les declaracions d'interessos, activitats i patrimoni. En el casos en què es disposa de dades s'observa una disparitat de costos, la qual cosa no aporta cap informació rellevant a aquesta anàlisi.

### 3. La regulació dels registres de béns i interessos a Espanya

La Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec en l'Administració General de l'Estat (en endavant, LEAC) té per objecte establir el règim jurídic aplicable a les persones que exerceixen un alt càrrec a l'Administració General de l'Estat amb l'objectiu de garantir que l'exercici del càrrec es dugui a terme amb les màximes condicions de transparència, legalitat i absència de conflictes entre els seus interessos privats i els inherents a les seves funcions públiques (preàmbul i art. 1, LEAC) (Cerrillo i Martínez, 2017). Aquesta norma substitueix el que preveia la Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos dels membres del govern i dels alts càrrecs de l'Administració General de l'Estat (Meseguer Yebra, 2007).

Aquesta norma entén que un alt càrrec està sotmès a un conflicte d'interessos quan la decisió que hagi d'adoptar pugui afectar els seus interessos personals, de naturalesa econòmica o professional, perquè suposi un benefici o un perjudici (art. 11, LEAC).

La LEAC estableix diferents mecanismes per prevenir els conflictes d'interessos. En particular, com es desprèn de la lectura del preàmbul, aquesta norma persegueix «una anàlisi prèvia de la possible existència de conflictes d'interessos».

Tot i que aquesta norma no és aplicable a les administracions públiques catalanes, és evident que la regulació del deure d'informació vigent a Catalunya comparteix model amb la legislació estatal.

La lectura de la LEAC permet identificar els deures d'informació següents per prevenir els conflictes d'interessos:

En primer lloc, disposa que els alts càrrecs han de declarar les activitats que hagin fet abans de la presa de possessió del càrrec o les que facin després del cessament. Aquestes activitats s'han de declarar en el termini de tres mesos davant el Registre electrònic d'activitats d'alts càrrecs de l'Oficina de Conflictes d'Interessos presentant un certificat de les dues últimes declaracions anuals de l'impost sobre la renda de les persones físiques.<sup>5</sup> El Registre electrònic d'activitats és públic.<sup>6</sup>

Per a les comprovacions que s'hagin de fer, l'Oficina de Conflictes d'Interessos pot sol·licitar informació al Registre mercantil, al Registre de fundacions i a les entitats gestores de la Seguretat Social. També pot obtenir informació directament de l'Agència Estatal de l'Administració Tributària (AEAT), sempre que així ho hagi autoritzat l'alt càrrec.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Art. 16.1 i 16.2, LEAC.

<sup>6</sup> Art. 21., LEAC.

<sup>7</sup> Art. 16.1 i 16.2, LEAC.

En segon lloc, la LEAC estableix que els alts càrrecs han d'informar del seu patrimoni presentant al Registre electrònic de béns i drets patrimonials d'alts càrrecs el certificat de l'última declaració anual de l'impost sobre el patrimoni, si tenen obligació de presentar-la, o un formulari emplenat equivalent que ha d'elaborar l'Oficina de Conflictes d'Interessos en col·laboració amb l'Agència Estatal de l'Administració Tributària. Els alts càrrecs també han d'aportar una còpia de la declaració anual de l'impost sobre la renda de les persones físiques des de l'inici fins al cessament del càrrec, que han d'acompanyar d'un certificat de l'AEAT d'estar al corrent de les obligacions tributàries.<sup>8</sup> La presentació s'ha de dur a terme en el termini de tres mesos des de la presa de possessió i el cessament.<sup>9</sup> No obstant això, a diferència del que preveia la Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos dels membres del govern i dels alts càrrecs de l'Administració General de l'Estat, la LEAC no estableix el deure d'informació del patrimoni dels familiars dels alts càrrecs.<sup>10</sup> Tampoc preveu que els alts càrrecs hagin de proporcionar informació sobre regals, viatges i altres beneficis que puguin rebre el mateix alt càrrec o els partits, les associacions o les entitats de què formi part durant l'exercici de la seva responsabilitat pública.

El Registre de béns i drets patrimonials té caràcter reservat.<sup>11</sup> Únicament hi tenen accés, a més de la persona interessada, el Congrés dels Diputats, el Senat, els òrgans judicials i el Ministeri Fiscal.<sup>12</sup> No obstant això, es preveu publicar al *Butlletí Oficial de l'Estat* el contingut de les declaracions de béns i drets patrimonials dels alts càrrecs ometent les dades referents a la localització dels béns i salvaguardant la privacitat i la seguretat dels titulars.<sup>13</sup>

En l'actualitat, la publicitat de la informació relativa als ministres i alts càrrecs de l'Administració General de l'Estat es fa per mitjà de la difusió al *Butlletí Oficial de l'Estat*.

---

<sup>8</sup> Art. 17.2 i 17.3, LEAC.

<sup>9</sup> Art. 17.1, LEAC.

<sup>10</sup> En efecte, la Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos dels membres del govern i dels alts càrrecs de l'Administració General de l'Estat preveia que el cònjuge o la persona amb qui convisqui en relació anàloga d'afectivitat pugui formular voluntàriament la declaració dels béns i drets patrimonials (art. 12.1).

<sup>11</sup> Art. 21.3, LEAC.

<sup>12</sup> Art. 21.3, LEAC.

<sup>13</sup> Art. 21.5, LEAC.



## III. OTRAS DISPOSICIONES

## MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

**9449** Resolución de 3 de septiembre de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14.4 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

El artículo 14.4 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, dispone que el contenido de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y de los Secretarios de Estado, se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado» en los términos previstos reglamentariamente. En relación con estos bienes establece que se publicará una declaración comprensiva de la situación patrimonial de estos altos cargos omitiéndose aquellos datos referentes a su localización y salvaguardando la privacidad y seguridad de sus titulares.

En desarrollo de esta ley, el artículo 13.3 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo, dispone que, anualmente y antes del 30 de septiembre, se publicará en dicho boletín el contenido de las declaraciones de bienes, derechos y obligaciones patrimoniales, cumplimentadas en la forma prevista en su anexo II, por los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado cuya toma de posesión o cese se hayan producido en el periodo comprendido entre el 1 de julio del año anterior y el 30 de junio del año en curso.

Por todo lo anterior se dispone la publicación del contenido del anexo II del Reglamento por el que se desarrolla la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, aprobado mediante Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo, correspondiente a cada uno de los miembros del Gobierno y Secretarios de Estado, tal y como aparece inscrito en el Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales constituido en la Oficina de Conflictos de Intereses.

Madrid, 3 de septiembre de 2013.-El Secretario de Estado de Administraciones Públicas, Antonio Germán Beteta Barreda.

**CONTENIDO DE LOS ANEXOS II INSCRITOS EN EL REGISTRO DE ACTIVIDADES Y DE BIENES PATRIMONIALES DE LOS ALTOS CARGOS**

Cargo: Ex-Secretario de Estado de Seguridad.  
Nombre: Ignacio Ulloa Rubio.

I.-Activo:

1. Bienes inmuebles (según valor catastral): 70.485,71 €.
2. Valor total de otros bienes: 24.236,996 €.
3. Total\*: 94.722,706 €.

Il·lustració 7: Publicació al BOE de la declaració d'activitats i patrimoni<sup>14</sup>

Finalment, en relació amb la gestió d'ambdós registres, cal insistir que la gestió correspon a l'Oficina de Conflictes d'Interessos. La LEAC ha volgut dotar l'Oficina de Conflictes d'Interessos de «més garantia de competència i eleva el seu rang administratiu i el control parlamentari del candidat elegit per al nomenament». D'aquesta manera, l'Oficina de Conflictes d'Interessos actua amb plena autonomia funcional. No obstant això, pel que fa a la configuració no deixa de ser un òrgan adscrit al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, cosa que constitueix un límit significatiu per a la seva eficàcia i la seva independència en matèria de prevenció dels conflictes d'interessos.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Accessible a: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/09/09/pdfs/BOE-A-2013-9449.pdf> (darrera consulta: desembre de 2017).

<sup>15</sup> Art. 19.1, LEAC. Com recorden Pérez Monguí i Fernández Ramos, l'avenç que representa que l'Oficina de Conflictes d'Interessos passi de ser una subdirecció general a una direcció general és francament escàs (Pérez Monguí i Fernández Ramos, 2016, 49). Igualment, Descalzo critica que aquest òrgan no tingui ni independència ni tampoc autonomia (Descalzo González, 2017).

#### 4. La regulació dels registres d'interessos, activitats i béns a Catalunya

A Catalunya conviuen tres regulacions del deure d'informació sobre els interessos, les activitats i el patrimoni vigents en diverses institucions i administracions públiques.

A continuació, se n'exposa breument el règim jurídic indicant, particularment, les diferències vigents i destacant els aspectes d'una regulació que podrien millorar la resta.

##### 4.1 *El deure d'informació dels diputats i les diputades del Parlament de Catalunya*<sup>16</sup>

El Reglament del Parlament de Catalunya disposa que els diputats han de presentar una declaració d'activitats i béns. La declaració d'activitats ha de fer referència a les activitats professionals, laborals o empresarials que exerceixen i els càrrecs públics que ocupen; i la declaració de béns ha de detallar el patrimoni de la persona que declara.

Els diputats han de presentar la declaració com a requisit per accedir al ple exercici de la condició de parlamentari. També han de presentar la declaració en acabar el mandat o en perdre la condició de diputats. Finalment, quan es produeixi alguna modificació en la informació declarada s'ha d'anar actualitzant en el termini d'un mes des que s'hagi produït algun canvi. A més, els diputats tenen l'obligació d'aportar periòdicament una còpia de la declaració de liquidació de l'impost sobre la renda i el patrimoni.

L'incompliment de les obligacions derivades del deure d'informació pot comportar la suspensió dels drets econòmics del diputat o diputada per un període màxim d'un mes.

Tota la informació facilitada es recull en el Registre d'interessos dels diputats. A més, la informació relativa a les activitats i els càrrecs és pública i s'ha de publicar en el Portal de la Transparència del Parlament. La informació relativa a la declaració de béns també és pública i s'ha de publicar en el Portal de la Transparència. Això no obstant, no pot incloure les dades de localització ni les que poden posar en perill la privacitat i la seguretat dels titulars o de terceres persones. Un cop transcorreguts quatre anys de la pèrdua de la condició de diputat, les declaracions s'han de destruir.

Tot i que la informació es difon en el Portal de Transparència, les dades no es publiquen en format reutilitzable.

---

<sup>16</sup> Vegeu l'article 19.1 del Reglament del Parlament de Catalunya.

**Béns immobles**

Tipus	Drets sobre el bé	% de propietat	Títol d'adquisició	Any d'adquisició (aaaa)	Valor cadastral o preu d'adquisició (indiqueu el valor més alt)
Habitatge	Propietat	100%	Compravenda	2001	64.900,00 €
Habitatge	Propietat	100%	Compravenda	2010	435.000,00 €

**Capital mobiliari**

Import aproximat de comptes corrents i altres dipòsits bancaris en la data de la declaració (inclou només la part corresponent al declarant)

Il·lustració 8: Web de difusió de la declaració de béns. Parlament de Catalunya<sup>17</sup>

#### 4.2 El deure d'informació dels alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat de Catalunya<sup>18</sup>

Els alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat de Catalunya tenen el deure d'informar sobre la seva activitat i el seu patrimoni.

El deure d'informació dels alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat de Catalunya s'estén a un conjunt de subjectes: des del president o la presidenta i els altres membres del govern fins als directors generals, passant per un ventall ampli de responsables de diversos òrgans i entitats públiques.<sup>19</sup>

- El president o la presidenta i els altres membres del Govern.
- Els titulars de la Secretaria del Govern, de les secretaries generals, de les secretaries generals adjuntes i de les secretaries sectorials.
- L'interventor o la interventora general i el director o la directora del Gabinet Jurídic de la Generalitat.
- Els directors generals, els directors de serveis i els delegats territorials del Govern.
- Els comissionats nomenats pel govern i els assessors especials del president o la presidenta de la Generalitat i dels membres del Govern amb rang igual o superior a director o directora general, d'acord amb el que estableix el nomenament publicat en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

<sup>17</sup> Accessible a: <https://www.parlament.cat/web/composicio/diputats-fitxa/declaracions-bens/index.html> (darrera consulta: desembre de 2017).

<sup>18</sup> Vegeu la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat.

<sup>19</sup> Art. 2, Llei 13/2005, de 27 de desembre.

Més enllà del que preveu la Llei 13/2005, cal tenir present que l'article 56.2 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, recorda l'obligació dels alts càrrecs de presentar les declaracions d'activitats, béns patrimonials i interessos, la qual cosa pot implicar una ampliació de l'àmbit subjectiu del deure d'informar previst en l'article 2 de la Llei 13/2005, en incloure els responsables d'altres òrgans i entitats.

- f) El cap o la cap de l'oposició, si percep les retribucions a càrrec del pressupost de la Generalitat.
- g) El president o la presidenta de la Comissió Jurídica Assessora, el president o la presidenta i els vocals del Tribunal Català de Defensa de la Competència, i el president o la presidenta i el secretari executiu o la secretària executiva del Consell de Treball, Econòmic i Social.
- h) El director o la directora gerent de l'Institut Català de la Salut i els titulars de les direccions que en depenen, el director o la directora de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials i el director o la directora del Servei Català de la Salut.
- i) El director o la directora general de l'ens públic Corporació Catalana de Ràdio i Televisió i els directors de les empreses que en depenen.
- j) Els presidents, els directors generals, els directors executius i els gerents dels organismes autònoms de caràcter administratiu de la Generalitat amb rang igual o superior a director o directora general.
- k) Els presidents, els directors generals, els directors executius, els gerents i els consellers delegats de les entitats autònomes i de les empreses de la Generalitat incloses en l'àmbit d'aplicació de l'Estatut de l'empresa pública catalana, si perceben una retribució fixa i periòdica a càrrec dels pressupostos de l'entitat o empresa de nivell retributiu assimilable a algun dels càrrecs a què fan referència les lletres anteriors, llevat d'altres incompatibilitats establertes legalment.
- l) Els presidents, els patrons, els directors, els gerents i els apoderats de les fundacions i els consorcis en els quals l'Administració de la Generalitat, directament o indirectament, participi o als quals aporti més del 50 % del capital o del patrimoni, si perceben una retribució fixa i periòdica a càrrec de la Generalitat de nivell retributiu assimilable a algun dels càrrecs a què fan referència les lletres de la a) a la k).
- m) Qualsevol altre càrrec que, per la seva norma de creació o per nomenament del Govern, sigui assimilat a algun dels càrrecs a què fa referència aquest article.

#### Il·lustració 9: Alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

Els alts càrrecs al servei de la Generalitat han de formular la declaració d'activitats i la declaració patrimonial i d'interessos. També han de formular, si escau, la declaració complementària.<sup>20</sup>

La declaració d'activitats ha d'incloure una relació de les activitats professionals, mercantils o industrials que poden ser causa d'incompatibilitat o de les activitats que poden ser d'exercici compatible. En el cas que no s'exerceixi cap activitat considerada incompatible, s'ha de consignar en la declaració d'activitats.

La declaració patrimonial i d'interessos ha de recollir tots els béns, els drets i les obligacions del titular i dels cònjuges o convivents, i dels altres familiars de primer grau, sempre que aquests donin el seu consentiment (béns, drets i obligacions patrimonials; valors o actius financers negociables; participacions societàries i objecte social de les

<sup>20</sup> Art. 12, Llei 13/2005, de 27 de desembre.

societats participades; objecte social de les societats de tota mena en què tinguin interessos). La declaració patrimonial i d'interessos ha d'anar acompanyada de la darrera declaració tributària de l'IRPF i de l'impost sobre el patrimoni.<sup>21</sup>

Finalment, la declaració complementària ha de fer constar els cònjuges o convivents i els altres familiars fins al segon grau de consanguinitat o afinitat que ocupen llocs a l'Administració de la Generalitat o a les entitats recollides a la Llei 13/2005.

Les declaracions s'han de presentar en el termini de tres mesos a comptar des de la data de la presa de possessió i la data del cessament. A més, en el termini d'un mes des que es produeixin variacions en els fets declarats s'ha d'actualitzar la informació declarada.<sup>22</sup>

Les declaracions d'activitats i de béns patrimonials i d'interessos s'han d'inscriure en el Registre d'activitats i en el Registre de béns patrimonials i d'interessos, respectivament.<sup>23</sup>

El Registre d'activitats té caràcter públic mentre que el Registre de béns patrimonials i d'interessos té caràcter reservat i només hi poden accedir el Parlament, els òrgans judicials, el Ministeri Fiscal, el Defensor del Poble, el Síndic de Greuges i el director o la directora de l'Oficina Antifrau de Catalunya.<sup>24</sup> Tanmateix, s'ha de fer pública una declaració que indiqui la situació patrimonial dels alts càrrecs. Aquesta declaració no ha d'incloure les dades de localització ni tampoc les que puguin afectar la privacitat i la seguretat dels titulars.<sup>25</sup>

La Secretaria d'Administració i Funció Pública és l'òrgan responsable de la gestió de les declaracions i del registre, que s'ha de fer mitjançant un sistema de gestió documental que garanteixi la inalterabilitat i la permanència de les dades, i també l'alta seguretat en l'accés i l'ús, i que eviti l'alteració, la pèrdua i el tractament o l'accés no autoritzats.

Les activitats i els béns dels membres del Govern, dels alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat i del personal directiu dels ens públics, les societats, les fundacions i els consorcis s'ha de difondre en el Portal de la Transparència.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> La Circular 3/2006, sobre l'aplicació de la Llei 13/2005 de 27 de desembre, aprovada per la Secretaria d'Administració i Funció Pública el 19 de juny de 2006, disposa que les persones interessades poden optar per no presentar la còpia de les declaracions de l'IRPF i de l'impost sobre el patrimoni si atorguen el seu consentiment exprés perquè l'Àrea d'Inspecció General de Serveis de Personal pugui obtenir les declaracions esmentades de l'administració tributària competent (punt 5.3).

<sup>22</sup> Art. 13, Llei 13/2005, de 27 de desembre.

<sup>23</sup> Art. 14, Llei 13/2005, de 27 de desembre.

<sup>24</sup> Art. 14.4 i 14.5, Llei 13/2005, de 27 de desembre, i art. 56, Llei 19/2014.

<sup>25</sup> Art. 56, Llei 19/2014.

<sup>26</sup> Art. 11.1.b), Llei 19/2014, de 29 de desembre.



Els alts càrrecs al servei de la Generalitat han de formular en el moment del nomenament i del cessament en el seu càrrec, i cada cop que es produeixin variacions respecte de les dades declarades, les declaracions d'activitats, patrimonial i d'interessos i complementàries.

Declaracions d'activitats, de béns patrimonials i d'interessos

- Declaracions - Docència universitària
- Declaracions - Activitats
- Declaracions - Béns patrimonials
- Declaracions - Variacions patrimonials

Declaració d'activitats (contingut normatiu)

Il·lustració 10: Declaracions d'activitats, de béns patrimonials i d'interessos del Portal de la Transparència<sup>27</sup>

La informació sobre les activitats i el patrimoni dels alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat es difon en format Excel amb la informació de tots els alts càrrecs organitzada per departaments.



Il·lustració 11: Arxiu Excel amb les declaracions patrimonials. 01-12-2017<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Accessible a:

[http://governacio.gencat.cat/ca/pgov\\_ambits\\_d\\_actuacio/pgov\\_funcio\\_publica/pgov\\_empleats\\_publics/pgov\\_carrecs\\_publics/pgov\\_registre\\_alts\\_carrecs/](http://governacio.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/pgov_funcio_publica/pgov_empleats_publics/pgov_carrecs_publics/pgov_registre_alts_carrecs/) (darrera consulta: desembre de 2017).

<sup>28</sup> Accessible a:

[http://governacio.gencat.cat/web/.content/funcio\\_publica/documents/empleats\\_publics/carrecs\\_publics/Alts\\_carrecs/Alts\\_carrecs\\_transparencia/Declaracions\\_Bens\\_Patrimonials\\_01-12-2017.xlsx](http://governacio.gencat.cat/web/.content/funcio_publica/documents/empleats_publics/carrecs_publics/Alts_carrecs/Alts_carrecs_transparencia/Declaracions_Bens_Patrimonials_01-12-2017.xlsx) (darrera consulta: desembre de 2017)

La Llei 13/2005 estableix un règim sancionador per a l'incompliment de les obligacions vinculades amb el deure d'informació sobre les activitats, el patrimoni i els interessos.<sup>29</sup>

En primer lloc, es disposa que és una infracció lleu la no-declaració d'activitats o de béns patrimonials i interessos en els registres corresponents i en els terminis legalment establerts si s'esmena en el termini de quinze dies a comptar des del requeriment administratiu formulat a aquest efecte.

En segon lloc, es consideren infraccions greus l'omissió de les dades i dels documents substancials que s'han de presentar i la no-declaració d'activitats o de béns patrimonials i interessos en els registres corresponents si no s'esmena en el termini de quinze dies a comptar des del requeriment administratiu formulat a aquest efecte.

Les infraccions lleus se sancionen amb una amonestació per incompliment, mentre que les infraccions greus se sancionen amb la destitució immediata de l'alt càrrec infractor per l'òrgan competent i amb la publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* de la declaració d'incompliment d'aquesta llei.<sup>30</sup>

Més enllà del compliment del que preveu la Llei 13/2005, la presentació de les declaracions d'activitats, patrimoni i interessos està reconeguda com un principi ètic dels alts càrrecs i el personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic en el Codi adoptat el 2016.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Art. 17, Llei 13/2005, de 27 de desembre.

<sup>30</sup> Art. 18, Llei 13/2005, de 27 de desembre.

<sup>31</sup> Punt 5.6, Acord GOV/82/2016, de 21 de juny, pel qual s'aprova el Codi de conducta dels alts càrrecs i el personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, i altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública.

## 5. La regulació dels registres d'interessos, activitats i béns patrimonials en l'àmbit local

La legislació de règim local també preveu el deure d'informació respecte als electes locals i el personal directiu i funcionaris d'habilitació nacional que ocupin llocs de treball proveïts mitjançant lliure designació a les corporacions locals.<sup>32</sup>

Els electes locals i els membres no electes de la junta de govern local tenen el deure d'informar sobre les causes de possible incompatibilitat i sobre qualsevol activitat que els proporcionin o puguin proporcionar ingressos econòmics (activitats i ocupacions professionals, mercantils o industrials, feines per compte d'altri i altres fonts d'ingressos privats, amb especificació de l'àmbit i el caràcter, i de les ocupacions o càrrecs que tinguin en entitats privades, com també el nom o raó social d'aquestes i d'altres interessos o activitats privades que, tot i no ser susceptibles de proporcionar ingressos, afectin o estiguin en relació amb l'àmbit de competències de la Corporació).<sup>33</sup> També han d'informar sobre els seus béns patrimonials (identificació dels béns mobles i immobles, inscripció registral i data d'adquisició) i la participació en qualsevol societat. Finalment, també han d'informar sobre les autoliquidacions dels impostos sobre la renda, el patrimoni i, si escau, societats.

Les declaracions s'han de fer abans de prendre possessió, quan cessin o quan finalitzi el mandat mitjançant els models que aprovi el ple.<sup>34</sup> També s'ha de formular la declaració quan es modifiquin les circumstàncies de fet.

Les declaracions s'inscriuen en el Registre d'interessos, que està conformat pel Registre d'activitats i el Registre de béns patrimonials de cada ens local.

Les declaracions anuals de béns i activitats s'han de publicar cada any i, en tot cas, quan finalitzi el mandat.

Cal recordar que la Llei reguladora de les bases del règim local preveu que quan estigui amenaçada la seguretat personal o la dels béns o negocis del subjecte obligat a informar o dels seus familiars, socis, treballadors o persones amb qui tingui relació econòmica o professional, aquest podrà formular la declaració de béns i drets patrimonials davant el secretari o la secretària de la diputació provincial o l'òrgan competent de la comunitat autònoma. Aquestes declaracions s'han d'inscriure en el Registre especial de béns patrimonials. Els subjectes obligats a informar han de

---

<sup>32</sup> Art. 75.7 i disposició addicional quinzena 2, LBRL.

<sup>33</sup> Art. 31 del Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals.

<sup>34</sup> Tot i el que preveu la LBRL, segons l'estudi de l'Oficina Antifrau de Catalunya, 80 dels 329 ajuntaments que van contestar l'enquesta van afirmar que no havien aprovat cap model de declaració d'interessos (Oficina Antifrau de Catalunya, 2016).



presentar al secretari o la secretària del seu ens una certificació que acrediti que han emplenat les declaracions i que estan inscrites al registre especial.

The screenshot shows the website interface for the 'Ajuntament de Tarragona' (City Council of Tarragona). The main navigation bar includes the city logo and 'seu electrònica' (e-office). A search bar is present at the top left. The page title is 'DECLARACIÓ D'INTERESSOS'. On the left, there are two vertical menus: 'SERVEIS DE LA SEU ELECTRÒNICA' (e-office services) and 'INFORMACIÓ DE LA SEU' (e-office information). The main content area is divided into three columns. The first column, 'Consellers', lists council members, with 'Ballesteros Casanova, Josep Félix' highlighted. The second column, 'Ballesteros Casanova, Josep Félix', shows '2 declaracions d'interessos'. The first declaration is 'Registre d'Interessos', dated 15/06/2015 14:48, with a PDF document of 211.28 Kb. The second declaration is 'Incompatibilitats', dated 15/06/2015 15:14, with a PDF document of 184.99 Kb. A 'seu electrònica' logo is visible in the bottom right corner.

Il·lustració 12: Declaració d'interessos. Ajuntament de Tarragona<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Accessible a: <https://seu.tarragona.cat/declaracioInteressosCategoriaPublic/listPublicacionsAmbCategoria?categoria.id=185> (darrera consulta: desembre de 2017).

## 6. Avaluació de l'efectivitat del deure d'informar sobre els interessos, les activitats i el patrimoni a Catalunya

Com ja s'ha posat de manifest anteriorment, un dels aspectes més controvertits sobre el deure d'informar és el relatiu a la seva eficàcia com a mecanisme per prevenir els conflictes d'interessos.

La lectura de l'estudi de camp sobre la gestió dels conflictes d'interessos en el sector públic de Catalunya, elaborat per l'Oficina Antifrau de Catalunya entre octubre i desembre de 2015, permet conèixer la pràctica de les administracions públiques catalanes pel que fa al compliment del deure d'informar sobre els interessos, les activitats i el patrimoni per part dels alts càrrecs i la resta de subjectes obligats per la legislació vigent.

Sobre la base d'una enquesta dirigida al conjunt de les administracions públiques catalanes, l'estudi analitza el grau de compliment del deure d'informar per part dels alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat i els electes i càrrecs dels ens locals de Catalunya.<sup>36</sup>

Subjectes obligats	Tipus de declaració	Moment de presentació				
		Presa de possessió	Modificació de fets declarats	Cessa-ment	Final de mandat	Annual
Alts càrrecs Generalitat (2012-2015)	Activitats	324	17			
	Patrimonial i interessos	326	10	116	n/a	n/a
	Complementària	43	1			
Càrrecs electes locals i resta d'obligats (2011-2015)	Possibles incompatibilitats i activitats	3.715	123	576	2.396	160
	Béns patrimonials	3.709	172	561	2.402	171
<b>Total declaracions presentades</b>		<b>8.117</b>	<b>323</b>	<b>6.051</b>		<b>331</b>

Nota: Les dades de la Generalitat fan referència a la legislatura 2012-2015, actualitzades a 29 d'octubre de 2015, llevat de la dada no desglossada de declaracions de cessament, que és de 31 de març de 2016. Les dades dels ens locals fan referència al mandat 2011-2015 i s'han obtingut de les respostes de 327 ajuntaments (no s'ha considerat la resposta de dos ajuntaments per la anormalitat de les dades comunicades). Finalment, «n/a» significa no aplicable.

Font: Oficina Antifrau de Catalunya, 2016

Il·lustració 13: Nombre de declaracions presentades per subjectes obligats, tipus i moment de la presentació

Com es pot observar en la il·lustració anterior, gairebé tots els alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat compleixen el deure d'informar (dels 375 alts càrrecs registrats per la Direcció General de Funció Pública, 324 van presentar declaracions

<sup>36</sup> Cal assenyalar que el qüestionari que va servir de base per elaborar l'estudi va ser contestat per l'Administració de la Generalitat, 329 dels 948 ajuntaments (que representen el 51,82% de la població) i set universitats, la qual cosa pot limitar l'abast de les conclusions.

d'activitats i 326, declaracions de patrimoni i d'interessos el 2014-2015).<sup>37</sup> Pel que fa als ens locals, es desprèn de la il·lustració que el nombre de declaracions d'activitats (3.715) i de patrimoni (3.709) presentades a l'inici del mandat és molt superior a les que es presenten en el moment del cessament (2.396 i 2.402, respectivament).

Quant al seguiment del compliment del deure d'informació, l'Oficina Antifrau de Catalunya constata que l'Administració de la Generalitat comprova la presentació puntual i la completesa de les declaracions, però no la veracitat de la informació declarada. En el cas dels ens locals, el 63 % que ha contestat l'enquesta informa que controla la presentació puntual de totes les declaracions i el 34 % només la de la presa de possessió. En canvi, només el 20 % comprova la veracitat i la completesa de les dades, mentre que la resta no efectua cap comprovació.

Finalment, l'estudi observa que no es formulen gaires sol·licituds d'accés a les declaracions. En el cas de l'Administració de la Generalitat, en el període 2012-2015 no se'n va rebre cap. En l'àmbit local, en el període 2011-2015 se'n van rebre 220, tot i que el 88 % van ser formulades per membres de la mateixa corporació.

Fruit de l'estudi, l'Oficina Antifrau de Catalunya arriba a conclusions interessants pel que fa a l'efectivitat d'aquest mecanisme de prevenció dels conflictes d'interessos.

En primer lloc, considera que no es dona la importància que cal a les declaracions com a eina de gestió de conflictes d'interessos.

En segon lloc, observa que la irregularitat principal i recurrent és que els càrrecs electes locals presenten declaracions de manera incompleta i no presenten declaracions de modificació de circumstàncies de fet declarades prèviament. A parer de l'Oficina, aquesta circumstància pot estar estretament vinculada al fet que la legislació no preveu un règim sancionador derivat de l'incompliment del deure d'informar en l'àmbit local.

Davant d'aquestes conclusions, l'Oficina Antifrau de Catalunya formula les recomanacions següents pel que fa al deure d'informació:

- Cal modificar la regulació actual d'aquesta eina de detecció d'interessos per tal d'incorporar-hi una anàlisi exhaustiva de riscos per a tots els col·lectius de servidors públics, tenint en compte les funcions que exerceixen i el nivell de responsabilitat que tenen.
- S'ha d'unificar la nomenclatura per a cada tipus de declaració, independentment del col·lectiu subjecte a l'obligació de declarar.
- S'han d'aprovar aquests models mitjançant disposicions de caràcter general, subjectes a publicitat oficial.

---

<sup>37</sup> Segons l'Oficina Antifrau de Catalunya, la diferència pot respondre al fet que una mateixa persona ocupi o hagi ocupat dos càrrecs públics diferents (Oficina Antifrau de Catalunya, 2016).

- Cal facilitar que les declaracions es pugin emplenar per mitjans telemàtics que simplifiquin el tractament posterior pels òrgans de control.
- Cal posar aquests models a l'abast del públic en els portals de transparència previstos en la legislació.
- S'ha d'establir alguna conseqüència jurídica específica per sancionar l'incompliment del deure de declarar tots els interessos de manera completa i veraç, per no haver comunicat alguna modificació en relació amb la declaració inicial i per no fer la declaració en el moment de cessar.

Pel que fa a la transparència de la informació inscrita en els registres d'interessos, activitats i béns, és interessant la lectura de l'anàlisi efectuada pel Síndic de Greuges de Catalunya sobre els portals de transparència de les administracions públiques catalanes en el marc del procés d'avaluació de l'aplicació de la Llei 19/2014, de 29 de desembre.

	Generalitat		Ens públics Generalitat		Supramunicipals		Ens dependents supramunicipals		Més de 50.000 habitants		De 20.000 a 49.999 habitants		De 5.000 a 19.999 habitants		De 500 a 4.999 habitants		Fins a 499 habitants		Ens dependents municipals	
Declaracions de béns patrimonials del màxim responsable	100	100	29,2	5,4	19,1	25,5	3,8	3,7	65,2	82,6	56,1	58,5	22,1	42,5	6,7	15,5	1,5	9,5	0,2	1,2
Declaracions d'activitats del màxim responsable	0	100	26,5	3,6	12,8	21,3	3,8	3,7	47,8	65,2	51,2	51,2	15,2	32,2	4,7	10,3	1,5	5,3	0,2	1
Declaracions de béns patrimonials dels regidors o consellers	84,6	100			21,3	25,5			60,9	82,6	51,2	61	22,8	42,5	6,7	15	1,5	9,8		
Declaracions d'activitats dels regidors	92,3	100			14,9	21,3			47,8	65,2	46,3	51,2	15,9	33,6	4,7	10	1,5	5,9		

Font: Síndic de Greuges, 2017

Il·lustració 14: Nombre de declaracions presentades per subjectes obligats, tipus i moment de la presentació

Com es desprèn de la il·lustració anterior, en el cas de l'Administració de la Generalitat, el 2016, el Portal de la Transparència ja difonia la informació relativa a les declaracions de patrimoni i d'activitats de tots els càrrecs, i per tant es complia el que preveu la Llei 19/2014, de 29 de desembre.

Tanmateix, la situació de l'Administració local és ben diferent. En termes generals, hi ha un compliment més elevat de l'obligació de difondre les declaracions d'activitats i béns patrimonials en els municipis grans que en els petits. De fet, a mesura que va disminuint el volum de població el grau de compliment va baixant sensiblement. Així, mentre que el 82,6 % dels ajuntaments de més de 50.000 habitants difonen les declaracions de béns patrimonials dels alcaldes i el 65,2 % en publiquen les

declaracions d'activitats, només ho fan el 9,5 % i el 5,3 %, respectivament, dels municipis de fins a 500 habitants. De les dades també destaca el fet que, tot i que hi ha certa diferència entre les dades de l'estudi de 2016 i de 2017, aquesta variació és molt petita i per tant l'obligació de difondre les declaracions d'activitats i béns patrimonials en el Portal de Transparència s'incompleix manifestament en l'àmbit local.

## **7. Proposta per a l'optimització del funcionament dels registres d'interessos, activitats i béns a Catalunya**

L'anàlisi de la regulació i l'aplicació del deure d'informar sobre les activitats i el patrimoni en les administracions públiques catalanes, com també les experiències comparades, han permès identificar nombroses limitacions del deure d'informació dels càrrecs i treballadors públics i dels registres d'interessos, activitats i patrimoni com a mecanisme per prevenir els conflictes d'interessos i la corrupció.

Per donar resposta a aquestes limitacions cal introduir diverses modificacions al sistema de registres d'interessos, activitats i patrimoni vigent en les administracions públiques catalanes per tal que pugui esdevenir un instrument eficaç per prevenir els conflictes d'interessos.

Com a punt de partida, cal destacar que qualsevol proposta que es faci per optimitzar el funcionament dels registres d'interessos, activitats i patrimoni s'ha d'adaptar a l'entorn en què ha de funcionar (Burdescu *et al.*, 2010). Com ha estat reconegut àmpliament, els registres d'interessos s'han de dissenyar i gestionar d'acord amb les circumstàncies de cada administració pública (Messick, 2009); [Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative, 2009]; (Banc Mundial, 2012). Aquest aspecte és particularment rellevant en vista de l'experiència d'altres països, analitzada en les pàgines anteriors, atès que no totes les experiències es poden traslladar directament a les administracions públiques catalanes.

A més, cal tenir en compte els recursos de què disposen les administracions públiques catalanes (no solament econòmics sinó també humans i tecnològics). De fet, com és sabut, el millor disseny no és necessàriament el més efectiu, eficaç o econòmic.

En darrera instància, també cal tenir present el marc de distribució de competències, sobretot quan les propostes que es formulin poden afectar el règim jurídic de l'Administració local.

### *7.1 Principis que cal tenir en compte per optimitzar el funcionament dels registres d'interessos, activitats i patrimoni*

Per començar, cal identificar els principis que, amb caràcter general, han d'inspirar qualsevol formulació que es faci per optimitzar el funcionament dels registres d'interessos, activitats i patrimoni.<sup>38</sup>

Els principis que han de regir el sistema dels registres d'interessos, activitats i patrimoni han de permetre assolir millor les finalitats del deure d'informació dels càrrecs

---

<sup>38</sup> L'OCDE i el Banc Mundial amplien els principis i inclouen els següents: imparcial; transparent; orientat als alts càrrecs i a aquelles persones que estan en posicions de risc; amb el suport de recursos suficients; útil i aplicable (OCDE i Banc Mundial, 2014).

i treballadors públics relatives a la prevenció dels conflictes d'interessos i la lluita contra la corrupció.

En particular, amb la identificació d'aquests principis s'ha de donar resposta a les principals limitacions del règim vigent i a les mancances a l'hora d'aplicar-les a Catalunya observades en aquest informe. En aquesta direcció, els principis que s'identifiquin han de garantir que es disposi de tota la informació relativa als càrrecs i treballadors públics que es puguin trobar en un conflicte d'interessos, i que aquesta informació sigui coneguda per totes les persones que puguin detectar conflictes d'interessos i casos de corrupció, i pugui ser analitzada efectivament amb aquesta finalitat.

Tenint en compte aquests objectius, cal considerar, en primera instància, que l'optimització del funcionament dels registres d'interessos, activitats i patrimoni ha de permetre garantir que la informació que incorporen els registres sigui transparent i de qualitat. En segon lloc, s'ha de garantir que la informació es pugui analitzar. En tercer lloc, cal que es puguin adoptar mesures efectives per poder gestionar els conflictes d'interessos o els casos de corrupció detectats.

#### A. Qualitat de la informació

El principi de qualitat persegueix garantir que els registres d'interessos, activitats i patrimoni puguin assolir les finalitats previstes pel que fa a la prevenció dels conflictes d'interessos.

Perquè els registres puguin assolir efectivament les finalitats de prevenció dels conflictes d'interessos i de corrupció cal que la informació que proporcionin els càrrecs i treballadors públics sigui de qualitat, és a dir, veraç, completa i actualitzada. En aquesta línia, l'Oficina Antifrau de Catalunya, en el seu informe sobre la gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya, ja recorda que «resulta, doncs, indispensable que siguin completes, precises i veraces», tot i que també observa que «els càrrecs electes locals presenten declaracions de manera incompleta i no presenten declaracions de modificació de circumstàncies de fet declarades prèviament». Així, doncs, es tracta d'una feblesa del sistema actual, que en bona mesura està causada pel baix compromís dels càrrecs i treballadors públics envers el compliment del deure d'informar, la qual cosa es tradueix en manca d'informació o en informació de baixa qualitat (incompleta, amb errors, etc.).

La veracitat, la completesa i l'actualització de la informació també s'han de garantir quan els registres d'interessos, activitats i patrimoni difonen la informació. A aquest efecte, tal com disposa la Llei 19/2014, s'ha d'indicar de manera expressa la data

en què s'ha actualitzat per darrera vegada la informació i, si és possible, també la data en què s'ha de tornar a actualitzar.

Per garantir la qualitat de la informació es poden adoptar diversos mecanismes.

En primer lloc, cal definir de manera detallada les característiques que ha de tenir la informació proporcionada pel càrrec o treballador públic. En aquest sentit, els càrrecs i treballadors públics han de proporcionar informació actualitzada i actualitzar-la a mesura que es vagin produint canvis. Per aquest motiu, caldria valorar l'oportunitat de regular de manera contínua el deure d'informació, que s'hauria d'anar concretant en cada ocasió en què es produeixi un canvi rellevant en la situació del càrrec o treballador públic. Aquesta obligació s'ha de poder estendre més enllà del moment en què el càrrec o treballador públic cessa en la seva responsabilitat pública, ja que pot ser llavors quan es manifestin conflictes d'interessos o casos de corrupció que hagin sorgit mentre ocupava el càrrec públic.

Tanmateix, atès que establir el deure d'informar contínuament dels canvis que es vagin produint, o dilatar aquest deure durant un període llarg de temps, pot ser una càrrega excessivament feixuga, es pot establir l'obligació d'informar periòdicament sobre els canvis o concretar el deure d'informar després del cessament en el càrrec, segons els riscos de conflicte d'interessos o de corrupció que es puguin plantejar. També es podria preveure el deure d'informar segons l'existència de canvis rellevants de la informació respecte a la informació declarada anteriorment o que puguin generar un risc, potencial o aparent, de conflicte d'interessos. Per això, cal dissenyar un mapa de riscos de conflictes d'interessos i de corrupció al qual s'hauria de vincular la concreció en el temps del deure d'informar.

Una altra possibilitat per garantir la qualitat de la informació al llarg del temps és preveure l'obligació que el càrrec o treballador públic signi una declaració en la qual manifesti que la informació sobre els seus interessos, activitats i patrimoni és de qualitat, és a dir, veraç, completa i actualitzada, i es compromet a mantenir actualitzada la informació per tal de detectar conflictes d'interessos que puguin sorgir en el futur.

En segon lloc, s'han de definir adequadament les característiques amb què l'òrgan responsable del registre ha de difondre la informació. En particular, quan es difon la informació relativa als interessos, activitats i patrimoni dels càrrecs públics cal informar adequadament de la data de la darrera actualització i, si és possible, de la data en què la informació es tornarà a actualitzar. Això es pot fer publicant un avís legal en el qual el titular del registre informi la ciutadania sobre aquesta qüestió. L'avís legal també hauria d'informar de manera entenedora sobre l'abast del deure d'informació del càrrec públic i les conseqüències de l'incompliment.



En tercer lloc, cal establir un règim sancionador per donar resposta a la manca de qualitat de la informació declarada per omissions o falsedats, involuntàries o doloses. Sobre aquest punt, cal recordar que l'Oficina Antifrau de Catalunya ja va constatar que «la llei estableix un deure sense cap sanció ni conseqüència en cas d'incompliment» (Oficina Antifrau de Catalunya, 2016).

Finalment, s'han de dissenyar els mecanismes de control de la qualitat de la informació. A aquest efecte, ens remetem al que s'indicarà més endavant pel que fa al seguiment i al control del deure d'informació.

## B. Transparència

El principi de transparència persegueix garantir el coneixement de la informació relativa als interessos, les activitats i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics.

El principi de transparència té diverses manifestacions en el funcionament dels registres d'interessos, activitats i patrimoni.

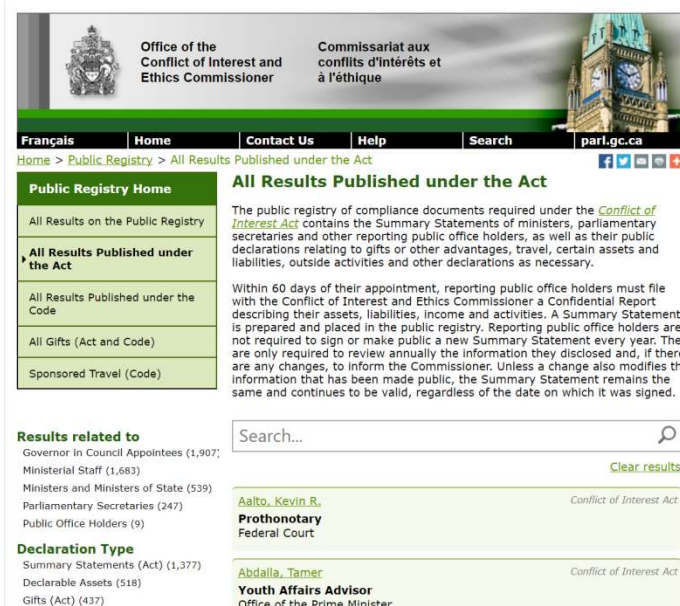
En primer lloc, exigeix que la informació que consti en els registres d'interessos, activitats i patrimoni pugui ser coneguda. El coneixement ha de ser intern i extern.

Des del punt de vista intern, el principi de transparència exigeix que les persones o els òrgans responsables dels registres en qüestió puguin conèixer adequadament la informació relativa als interessos, les activitats i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics per tal de poder-la analitzar i controlar. Per fer-ho, la informació ha de ser accessible i ha d'estar organitzada de manera que es pugui consultar fàcilment. També cal gestionar adequadament la informació, per la qual cosa l'òrgan responsable ha de dissenyar els sistemes de gestió de la informació necessaris. Finalment, és important que la informació es pugui arxivar correctament, perquè pugui ser fàcil de localitzar i, si escau, destruir quan correspongui, d'acord amb els estàndards que s'hagin definit (per exemple, anys més tard després que un càrrec o un treballador públic hagi cessat en la seva responsabilitat pública).

Des del punt de vista extern, el principi de transparència requereix que la informació es posi a disposició de la ciutadania de manera fàcilment localitzable i comprensible a fi que pugui ser coneguda i utilitzada per prevenir conflictes d'interessos. Com s'indicarà posteriorment, el principi de transparència també exigeix que la informació es difongui en formats reutilitzables que en facilitin l'anàlisi posterior.

En aquest sentit, és interessant fer referència al registre gestionat per l'Office of the Conflict of Interest Commissioner del Canadà. Aquest registre és una base de dades que permet fer cerques en les declaracions resumides de la informació aportada pels diputats i alts càrrecs subjectes al deure d'informar sobre el seu patrimoni, les activitats que duen a terme al marge de la responsabilitat pública i els regals i altres avantatges

que hagin pogut rebre. El registre disposa de cerques ja definides per obtenir més ràpidament els resultats. També permet fer la consulta de les dades recollides en paper, a les dependències de l'oficina.



Font: Office of the Conflict of Interest Commissioner

Il·lustració 15: Espai de cerques de l'Office of the Conflict of Interest Commissioner<sup>39</sup>

En segon lloc, el principi de transparència requereix que els càrrecs i treballadors públics que han de complir el deure d'informar coneguin els registres d'interessos, activitats i patrimoni. En aquesta direcció, seria oportú que els òrgans responsables d'aquests registres informin suficientment els subjectes obligats sobre com han d'exercir el deure d'informar, quina informació han d'aportar, com han d'aportar-la, amb quina periodicitat, com també sobre qualsevol altra obligació que es derivi del compliment del deure. A aquest efecte seria recomanable que l'òrgan responsable del registre elaborés una guia que, de manera didàctica i detallada, expliqués aquests aspectes als càrrecs i treballadors públics, i que els fos lliurada abans de prendre possessió del càrrec. Com a exemple, es pot esmentar l'experiència de l'Administració federal dels Estats Units, a la qual es farà referència més endavant, que posa a disposició dels alts càrrecs diversos materials formatius i informatius sobre el deure d'informar i la manera de fer-ho.

En tercer lloc, el principi de transparència també requereix que la ciutadania conegui aquests registres. En aquest sentit, també cal que els òrgans responsables dels registres d'interessos, activitats i patrimoni informin sobre com s'ha d'exercir el dret a accedir la informació que consta en els registres. També pot ser útil informar sobre

<sup>39</sup> <http://ciec-ccie.parl.gc.ca/EN/PublicRegistries/Pages/PublicRegistryAct.aspx> (darrera consulta: desembre de 2017).

l'existència dels registres. Pel que fa a aquesta qüestió, cal tenir present que l'any 2016, el Síndic de Greuges de Catalunya, quan va fer la primera avaluació del compliment de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, va recomanar la planificació d'un programa de difusió dels continguts de la llei al conjunt de la ciutadania (Síndic de Greuges, 2016).

En quart lloc, el principi de transparència es tradueix en la necessitat d'articular canals perquè els subjectes obligats puguin informar sobre la seva experiència en l'ús del Registre i, si escau, puguin fer suggeriments o propostes de millora.

Una de les limitacions principals del funcionament actual dels registres d'interessos, activitats i patrimoni a Catalunya és, precisament, la relativa al seu règim de transparència en relació amb les quatre manifestacions que s'acaben de descriure. Així, en les dades recollides en l'informe del Síndic de Greuges sobre l'aplicació de la Llei 19/2014 (Síndic de Greuges, 2017), s'ha pogut observar que no es tracta d'una situació exclusiva de les administracions públiques catalanes, sinó que és extensible a altres administracions públiques, com ara l'Administració General de l'Estat. En aquesta línia, és il·lustratiu que el Pla de regeneració democràtica presentat el setembre de 2013 pel govern estatal contemplés específicament la necessitat de donar més publicitat a les declaracions de béns i drets patrimonials.<sup>40</sup>

Tot i la necessitat de millorar la transparència dels registres d'interessos, activitats i patrimoni, cal considerar que el nivell de transparència no ha de ser sempre el mateix. En primer lloc, s'ha de tenir present que de vegades cal limitar per protegir drets o interessos dels càrrecs i treballadors públics o interessos públics de la mateixa Administració. En aquest sentit, hem de ser conscients dels límits de la transparència pública previstos en la legislació de transparència i, en particular, la intimitat i els altres drets privats legítims o la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries (art. 21.1.f i b, Llei 19/2014, de 29 de desembre, respectivament). També cal saber que la transparència dels registres d'interessos, activitats i patrimoni pot afectar la protecció de les dades personals (art. 23 i 24, Llei 19/2014, de 29 de desembre).

Quant a l'aplicació dels límits, no es pot desconèixer que la transparència es pot restringir si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per als drets i els interessos que s'han indicat (art. 21, Llei 19/2014, de 29 de desembre). Per això, cal valorar en cada cas —o amb caràcter general a l'hora de regular el registre— en quins casos es pot provocar el perjudici [que ha de ser concret, definit i avaluable

---

<sup>40</sup> Accessible a: [http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/200913Enlace\\_RegeneraciónDemocrática](http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/200913Enlace_RegeneraciónDemocrática) (darrera consulta: desembre de 2017).

(test del dany)] i, si escau, ponderar si concorre un interès públic superior que justifiqui l'accés (test de la ponderació).

En segon lloc, i al marge de la incidència que aquests límits puguin tenir en la transparència dels registres d'interessos, activitats i patrimoni, cal valorar l'oportunitat de graduar el nivell de transparència dels registres segons el risc de conflicte d'interessos o de corrupció que pugui concórrer en un determinat càrrec o treballador públic. Com ha proposat Reed, un criteri per donar més o menys transparència seria el rang del subjecte interessat, tenint en compte que el nivell de transparència exigible als alts càrrecs ha de ser superior al que es demana als treballadors públics (Reed, 2008, 6061, 17). Des d'una perspectiva més general, caldria considerar el nivell de transparència vinculat amb el risc de conflicte d'interessos o de corrupció en què es pugui trobar el càrrec o treballador públic segons les competències atribuïdes, els recursos públics que gestiona o l'àmbit material en què es desenvolupa la seva responsabilitat (per exemple, urbanisme o contractació).

Com ja s'ha exposat anteriorment, la legislació vigent no introdueix cap d'aquests criteris. El Registre d'activitats té caràcter públic, mentre que el Registre de patrimoni i interessos té caràcter reservat, sens perjudici que es faci pública una declaració del patrimoni en què no apareguin la localització dels béns o altres dades que puguin afectar la privacitat o la seguretat dels titulars.

Així ho recull també la Llei 19/2014, de 29 de desembre, en preveure que el Registre de declaracions d'activitats és públic mentre que l'accés als registres de les declaracions dels béns patrimonials i d'interessos es regeix per llur normativa específica, sens perjudici de la qual s'ha de fer pública una declaració que indiqui la situació patrimonial dels alts càrrecs, que no n'ha d'incloure les dades de localització ni cap altra necessària per salvaguardar la privacitat i la seguretat dels titulars.<sup>41</sup>

A més, com ja s'ha vist, aquesta norma també disposa que les administracions públiques han de difondre a través del Portal de la Transparència la informació relativa a les activitats i els béns dels membres del Govern, dels alts càrrecs de l'Administració pública i del personal directiu dels ens públics, les societats, les fundacions i els consorcis.<sup>42</sup>

Tanmateix aquesta previsió genèrica pot implicar en determinats casos una limitació de l'efectivitat del Registre d'interessos, activitats i patrimoni com a mecanisme per prevenir conflictes d'interessos o detectar casos de corrupció.

En qualsevol cas, com posen de manifest Rossi *et al.*, quan un càrrec públic se sent suficientment segur de mostrar a tothom la informació relativa als seus interessos

---

<sup>41</sup> Art. 56.2, Llei 19/2014, de 29 de desembre.

<sup>42</sup> Art. 11.1.b), Llei 19/2014, de 29 de desembre.

o al seu patrimoni i, per tant, que no hi ha cap conflicte d'interessos, el sistema construeix una cultura d'integritat i reforça la confiança ciutadana envers el sector públic (Rossi *et al.*, 2017).

### C. Obertura

Com s'ha indicat anteriorment, la informació no solament ha d'estar disponible, i s'ha de poder utilitzar, sinó que l'han de conèixer totes les persones que poden arribar a detectar conflictes d'interessos i casos de corrupció.

Des del punt de vista de la mateixa Administració pública, ja s'ha indicat que la cognoscibilitat i la disponibilitat de la informació estan directament relacionades amb la manera de gestionar-la. També, com es veurà posteriorment, amb la possibilitat de relacionar la informació que consta en un registre determinat amb la informació emmagatzemada en altres registres.

A més, però, com ja s'ha apuntat en diverses ocasions al llarg del treball, cal reconèixer el paper de la ciutadania, individualment però sobretot de manera organitzada, en l'anàlisi de la informació sobre els interessos, les activitats i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics. En l'actualitat, com posa de manifest l'Oficina Antifrau de Catalunya, «[A]tès el baixíssim nombre de sol·licituds d'accés a la informació de les declaracions que s'ha constatat, no sembla que aquesta via de control social hagi permès compensar les febleses assenyalades» (Oficina Antifrau de Catalunya, 2016).

Cal considerar que, per poder avançar en el control social de la informació sobre els interessos, l'activitat i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics i, particularment sobre els riscos de conflictes d'interessos que poden incloure, no és suficient que la informació estigui disponible i sigui coneguda per la ciutadania. També cal poder-la reutilitzar. D'aquesta manera, la pràctica habitual de moltes administracions públiques de difondre les declaracions d'interessos, activitats o patrimoni escanejades, en format PDF o com a imatge, no permet assolir adequadament les finalitats previstes.

**CORTES GENERALES XII LEGISLATURA**  
**DECLARACIÓN<sup>1</sup> DE BIENES Y RENTAS DE DIPUTADOS Y SENADORES<sup>2</sup>**

Nombre y apellidos	
Estado civil	Régimen económico matrimonial
CASADO	SEPARACIÓN DE BIENES
Fecha de elección como parlamentario	Fecha de la presentación de la credencial en la Cámara
25-09-2016	08-07-2016
Diputado <input type="checkbox"/> Senador <input checked="" type="checkbox"/>	Circunscripción por la que ha sido elegido/Asamblea Legislativa
	VALENCIA

RENTAS PERCIBIDAS POR EL PARLAMENTARIO <sup>3</sup>		
PROCEDENCIA DE LAS RENTAS	CONCEPTO	EUROS
Percepciones netas de tipo salarial, sueldos, honorarios, aranceles y otras retribuciones, cualquiera que sea su denominación.	EJERCICIO 2015 GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA. RETRIBUCIÓN SECRETARIO ADJUNTO (X LEGISLATURA)	5.758,12
Dividendos y participación en beneficios de sociedades, comunidades o entidades de cualquier clase	ARRENDAMIENTO BAJO COMERCIAL	5.225,85
Intereses o rendimientos de cuentas, depósitos y activos financieros		
OTRAS rentas o percepciones de cualquier clase <sup>4</sup>		

<b>CANTIDAD PAGADA POR IRPF</b>	18.705,03 €
Indique la cuantía líquida pagada en el ejercicio anterior a la fecha de esta declaración, es decir, el pago final si lo hubiese más las retenciones.	

<sup>1</sup> Substituir el formulario con ordenador en modelos PDF interactivos que facilitan las Cámaras. No se admitirán declaraciones cumplimentadas a mano. El Senado Online y la Web representativa, así como el sistema de la declaración complementada por cada parlamentario.  
<sup>2</sup> En el INTRANSMITIR de Congreso y del Senado existe un formulario relacionado con estas fórmulas, a modo de ejemplo.  
<sup>3</sup> Las rentas que han de declararse son las percibidas en el ejercicio económico anterior a la fecha de la declaración.  
<sup>4</sup> Se excluyen las percepciones recibidas del Congreso y Senado, que se encuentran ya publicadas en la Web de las Cámaras.  
 Datos incluidos, en su caso, las percepciones cobradas por Fianza del Pensionado.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS  
 REGISTRO DE INTERESES  
 LEY 11/2016, DE 10 DE JULIO  
 LEY 11/2016, DE 10 DE JULIO  
 BIENES - 187

Font: Congrés dels Diputats

Il·lustració 16: Imatge d'una declaració de patrimoni de diputat en format PDF

En efecte, com s'ha destacat àmpliament, l'obertura de les dades relatives als interessos, activitats i patrimoni dels càrrecs i treballadors públics és un element idoni per garantir la transparència de la informació i, particularment, per facilitar l'anàlisi de les dades i perquè la ciutadania pugui detectar possibles conflictes d'interessos o casos de corrupció.

Diversos països han impulsat projectes d'obertura de les dades sobre els interessos, l'activitat i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics en el marc dels seus programes de govern obert i fins i tot ho han previst en les normes de prevenció dels conflictes d'interessos, com ara la Llei italiana de 6 de novembre de 2012, núm. 190 (Ponti, 2013, 183 i seg.).

Així, per exemple, a Xile s'ha posat en marxa un projecte d'obertura de les declaracions de patrimoni que posa a disposició de la ciutadania aquesta informació perquè puguin consultar-la en línia.<sup>43</sup> També Estònia ha obert la seva base de dades d'interessos econòmics dels alts càrrecs.<sup>44</sup>

Per facilitar aquest procés és important, i fins i tot necessari, que el deure d'informació dels càrrecs i treballadors públics es gestioni electrònicament. En aquesta

<sup>43</sup> <http://www.opengovpartnership.org/country/chile/action-plan> (darrera consulta: desembre de 2017).

<sup>44</sup> <http://www.opengovpartnership.org/country/estonia/commitment/prevention-corruption-and-conflicts-interest> (darrera consulta: desembre de 2017).

l'Ínia, a Geòrgia s'ha desenvolupat un sistema de declaració en línia. Les declaracions que fan els alts càrrecs es difonen instantàniament en una base de dades que permet que qualsevol persona pugui cercar-les de manera senzilla i descarregar-se-les gratuïtament.<sup>45</sup>

D'altra banda, l'Haute Autorité pour la transparence de la vie publique també posa a disposició de la ciutadania el llistat de les declaracions d'interessos i el seu contingut en format reutilitzable (CSV i XML) i amb una llicència oberta (Etalab) que permet la reutilització (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, 2016).<sup>46</sup>

Gouvernement Premier Ministre [FR] | <https://www.data.gouv.fr/datasets/contenu-des-declarations-publiees-apres-le-1er-juillet-2017-au-format-xml/>

data.gouv.fr Plateforme ouverte des données publiques françaises

Découvrez l'OpenData Données Tableau de bord Connexion / Inscription

Recherche Thématiques CONTRIBUTEZ!

### Contenu des déclarations publiées après le 1er juillet 2017, au format XML

Ce jeu de données provient d'un service public certifié

La Haute Autorité met à disposition des réutilisateurs un fichier .XML global composé de toutes les déclarations de patrimoine et d'intérêts au format .XML publiées sur [www.hatvp.fr](http://www.hatvp.fr)

Ressources

- .XLSX** Structure du fichier XML  
Dernière modification le jeudi 27 juillet 2017
- XML** Télécharger le fichier XML  
Dernière modification le jeudi 27 juillet 2017

CONTACTER LE PRODUCTEUR

Producteur

Créée par les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) est une autorité...

CONTACTER SUIVRE

Informations  
© Licence Ouverte / Open Licence

Font: Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Il·lustració 17: Portal de l'Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Sovint, aquestes iniciatives poden topar amb la manca d'habilitats tècniques dels càrrecs i treballadors públics per gestionar les declaracions. Per fer front a la fractura digital, cal que l'òrgan responsable del registre proporcioni assessorament i formació als subjectes obligats. En aquest sentit, a Mèxic s'ha creat el sistema Declaranet, per mitjà del qual els càrrecs públics poden accedir també a un portal d'instruccions en línia que presenta un tutorial. A més, també s'han posat en funcionament centres de formació per als subjectes obligats i s'ha posat a disposició seva una línia d'atenció telefònica.

L'obertura de les dades sobre els interessos, les activitats i el patrimoni dels càrrecs públics ha de facilitar, com ja s'ha dit, que els ciutadans puguin reutilitzar aquesta informació. Mitjançant la reutilització es pot millorar la difusió i la comprensió de

<sup>45</sup> Accessible a: [www.declaration.gov.ge](http://www.declaration.gov.ge) (darrera consulta: desembre de 2017). Aquesta iniciativa va ser guardonada amb el UN Public Service Awards per la seva excel·lència en la prevenció de la corrupció.

<sup>46</sup> <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2017/04/ETALAB-Licence-Ouverte-v2.0.pdf> (darrera consulta: desembre de 2017).

la informació, per exemple, en difondre les dades en formats que siguin més il·lustratius o entenedors per a la ciutadania. També permet analitzar-les per identificar possibles conflictes d'interessos o casos de corrupció. L'anàlisi es pot enriquir amb la combinació de les dades relatives als interessos, l'activitat i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics amb altres dades a disposició de les mateixes administracions públiques o altres fonts. Com assenyala l'Haute Autorité pour la transparence de la vie publique «en un context en què les exigències de transparència i rendició de comptes són fortes, l'obertura de dades relatives als interessos i situacions patrimonials dels càrrecs públics obre el camí cap al desenvolupament d'eines innovadores que permetin, creuant altres conjunts de dades, tenir una millor visió del personal polític i el seu ecosistema. També reforça el vincle entre control institucional i la vigilància ciutadana, i augmenta així el nivell de detecció de delictes».<sup>47</sup>

En aquesta línia, es pot esmentar la iniciativa impulsada pel Center for Public Integrity, entitat no lucrativa i independent de periodisme d'investigació. A través de la pàgina web d'aquesta entitat es pot accedir a les declaracions de patrimoni de tots els parlamentaris estatals dels Estats Units (un total de 6.933 dels 7.383 que el 2015 ocupaven un escó).

The Center for Public Integrity

Premeu **F11** per sortir de la pantalla completa

Conflicted Interests

## Find your state legislators' financial interests

The Center for Public Integrity collected personal financial disclosures for 6,933 state legislators holding office in 2015. The documents detail the business interests of lawmakers from coast to coast and are now available and searchable. [Download our data](#), find out [how we did this](#) or read about [what our investigation found](#).

Search the disclosures  In any state...

[locate me](#) to find my legislators or [find by address](#)

showing 1 - 25 documents of 6,933

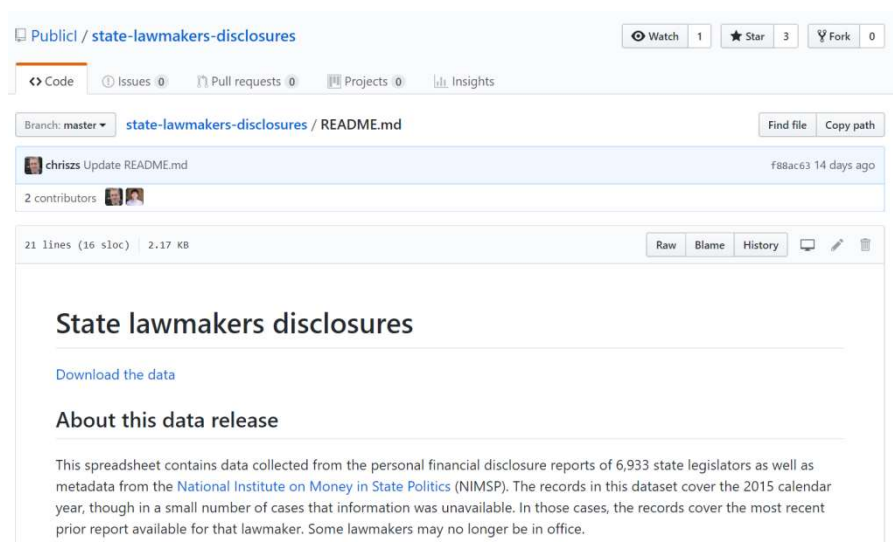
Name	State
BISHOP, CLARK	Alaska state senate
CHENAULT, CHARLES	Alaska state house
CLAMAN, MATT	Alaska state house
COGHILL JR, JOHN	Alaska state senate
COLVER, JAMES	Alaska state house

Font: Center for Public Integrity  
Il·lustració 18: Cercador de declaracions patrimonials

<sup>47</sup> Accessible a: <http://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/que-faisons-nous/promouvoir-la-transparence/> (darrera consulta: desembre de 2017).



Però, a més, a través de la pàgina web es pot accedir a un full de càlcul amb les dades relatives a les declaracions de patrimoni, com també a les metadades que hi estan vinculades. Val a dir que les dades que es presenten tenen originalment formats diversos, sovint no reutilitzables i per tant no analitzables automàticament. El Center for Public Integrity les transforma en un format reutilitzable, les codifica utilitzant metadades proposades pel National Institute on Money in State Politics (NIMSP), que permeten el seguiment de la influència econòmica en la política, i les combina amb altres dades d'interès (per exemple, districtes dels diputats, afiliació política o comissions a les quals estan adscrits). A més, el Center for Public Integrity vetlla per la qualitat de les dades. Tot i així, tal com s'indica en l'avís legal, davant la possibilitat que hi hagi errors habilita un canal per poder informar de qualsevol error que s'identifiqui. El Center for Public Integrity també analitza en cada cas si la declaració de patrimoni compleix el que preveu la legislació i si es detecta algun conflicte d'interessos.<sup>48</sup>



Font: Center for Public Integrity  
Il·lustració 19: Portal del Center for Public Integrity

## D. Control

És tan important disposar d'informació sobre els interessos, l'activitat i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics com poder-la analitzar i, d'aquesta manera, poder controlar la inexistència de conflictes d'interessos o de casos de corrupció. En efecte, seguint Rossi *et al.*, el fet que un càrrec o treballador públic sàpiga que la informació declarada es verifica i que eventualment es podran detectar conflictes d'interessos o casos de corrupció facilita que tingui un comportament ètic i íntegre (Rossi *et al.*, 2017).

<sup>48</sup> Accessible a: <https://github.com/Publicl/state-lawmakers-disclosures/blob/master/README.md> (darrera consulta: desembre de 2017).

Sovint, els càrrecs i treballadors públics declaren la informació relativa als seus interessos, activitats i patrimoni, i les administracions públiques l'inscriuen als registres corresponents o, simplement, l'emmagatzemen, però ningú no analitza aquesta informació. Així ho constata, com s'ha vist, l'Oficina Antifrau de Catalunya en observar que «no es comprova, amb caràcter general, la veracitat de les dades informades en les declaracions» (Oficina Antifrau de Catalunya, 2016).

Mitjançant el control es persegueix garantir i verificar el compliment dels principis i valors que guien l'activitat dels càrrecs i treballadors públics. El control ha de permetre l'emissió d'una declaració de judici sobre el compliment o l'incompliment per part dels càrrecs i treballadors públics de la normativa relativa a la prevenció dels conflictes d'interessos i, si escau, dels principis ètics i de conducta que han de guiar la seva activitat. D'aquesta manera, segons l'Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, el control de les declaracions té un triple objectiu: assegurar la coherència de la informació declarada; cercar omissions importants o variacions inexplicades del patrimoni, i prevenir qualsevol enriquiment obtingut de manera il·lícita.<sup>49</sup>

La funció de control no està clarament definida ni perfilada en les diverses regulacions del deure d'informació que han estat analitzades. La revisió de la normativa que s'ha dut a terme únicament permet trobar referències genèriques a aquesta activitat de control, però no es concreten els mecanismes per mitjà dels quals s'ha de dur a terme. Sovint tampoc no es concreten les conseqüències que es poden derivar d'un judici negatiu.

Per això seria recomanable establir mecanismes específics per comprovar la qualitat de la informació i per identificar l'existència de possibles conflictes d'interessos. També convindria determinar l'òrgan o organisme encarregat de dur a terme aquest control. La verificació es podria fer a partir de diferents criteris, com ara l'anàlisi de càrrecs i treballadors seleccionats a l'atzar, l'anàlisi de càrrecs i treballadors públics implicats en sectors o en funcions amb un risc elevat de conflictes d'interessos o de corrupció (per exemple, segons la matèria, els antecedents de l'òrgan o de les persones que hi han treballat); l'anàlisi de càrrecs i treballadors públics que ocupen els llocs més alts de l'estructura; l'anàlisi de càrrecs i treballadors públics seleccionats sobre la base de les alertes que puguin sorgir en una primera anàlisi de la informació que han declarat, o l'anàlisi de càrrecs i treballadors públics que hagin estat objecte de denúncia.

Per augmentar l'eficiència, el control no caldria que fos exhaustiu ni general, sinó que s'hauria de desenvolupar sobre la base d'una anàlisi de riscos prèvia. Així ho ha entès l'Oficina Antifrau de Catalunya, que recomana dur a terme «una anàlisi exhaustiva

---

<sup>49</sup> <http://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/que-faisons-nous/controler-le-patrimoine/> (darrera consulta: desembre de 2017).

de riscos per a tots els col·lectius de servidors públics, tenint en compte les funcions que exerceixen i el seu nivell de responsabilitat» (Oficina Antifrau de Catalunya, 2016).

Pel que fa al control del patrimoni del càrrecs públics, més enllà del que s'ha exposat en les pàgines anteriors, es poden esmentar dues iniciatives que s'han impulsat a Galícia i Navarra.

A Galícia, el 2015, es va modificar la Llei 6/1985, de 24 de juny, del Consejo de Cuentas.<sup>50</sup> Aquesta norma atribueix al Consejo de Cuentas la competència de fiscalitzar i controlar l'evolució dels béns patrimonials de les persones que ocupen alts càrrecs en el sector públic autonòmic. També preveu que els procediments de fiscalització es puguin iniciar mitjançant denúncies interposades per la ciutadania o per associacions amb personalitat jurídica a l'efecte de fomentar la participació ciutadana en la prevenció i repressió de la corrupció.

En particular, es disposa que quan l'òrgan responsable del Registre de béns patrimonials d'alts càrrecs de la Xunta de Galicia apreciï una evolució inadequada de la situació patrimonial d'un alt càrrec del sector públic autonòmic, podrà remetre una petició raonada al Consejo de Cuentas perquè fiscalitzi l'evolució dels seus béns patrimonials. El període objecte de fiscalització ha de coincidir amb el del mandat del càrrec públic. El Consejo de Cuentas ha d'elaborar un esborrany previ que es posarà a disposició de la persona interessada per tal que en un termini de quinze dies pugui presentar les al·legacions que consideri oportunes. Posteriorment, s'ha de remetre a la Xunta de Galicia i s'ha d'incorporar al seu informe anual. Si, en l'informe, el Consejo de Cuentas troba algun indici de responsabilitats administratives o penals ho ha de posar en coneixement de l'autoritat competent.<sup>51</sup>

Al seu torn, el govern de Navarra va remetre al Parlament foral un Projecte de Llei foral de fiscalització de l'evolució patrimonial dels alts càrrecs del govern de Navarra i de càrrecs electes de les entitats, perquè la Cámara de Comptos audités el patrimoni dels càrrecs públics per determinar si les seves declaracions de retribucions, activitats i béns reflectien fidelment el seu patrimoni i s'adequaven als ingressos percebuts durant el període de funció pública. Aquest text va ser retirat el setembre de 2013 en vista de l'informe elaborat pels serveis jurídics del Parlament, que el considerava inconstitucional perquè vulnerava la Llei orgànica 13/1982, de 10 d'agost, de reintegració i millorament del règim foral de Navarra.

---

<sup>50</sup> Modificada per la Llei 8/2015, de 7 d'agost, de reforma de la Llei 6/1985, de 24 de juny, del Consejo de Cuentas, i del text refós de la Llei de règim financer i pressupostari de Galícia, aprovat pel Decret legislatiu 1/1999, de 7 de octubre, per a la prevenció de la corrupció.

<sup>51</sup> Art. 24 ter.1.

Tot i que finalment el projecte no es va aprovar, és interessant observar que preveia que la Cámara de Comptos podia obtenir tota la informació necessària per dur a terme aquesta fiscalització i dotava el procediment de les garanties de contradicció, reforçades amb una revisió dels possibles indicis inicials, ateses les importants conseqüències en el crèdit personal i polític de les persones sotmeses al control.

Un altre aspecte interessant del projecte era que en el control de la Cámara de Comptos no solament s'inclouïen els alts càrrecs de l'Administració foral, sinó també els càrrecs electes de l'Administració municipal navarresa i els membres del Parlament foral.

El projecte preveia que la Cámara de Comptos comprovés si les variacions de patrimoni del càrrec públic s'adequaven als ingressos obtinguts per qualsevol concepte.<sup>52</sup> Per fer-ho, establia que el càrrec públic tenia l'obligació de proporcionar la informació que encara no estigués a disposició de l'Administració pública, com ara extractes i moviments bancaris, o documentació acreditativa de transaccions econòmiques rellevants amb terceres persones. Si s'incomplia aquest requeriment, la Cámara de Comptos faria públic l'incompliment, i, en cas que es mantingués, s'inclouria en l'informe anual adreçat al Parlament.

La Cámara de Comptos havia de fer un informe simple individual de cada càrrec públic i un informe anual en què es fes constar el resultat global de la fiscalització dels càrrecs públics. L'informe individual podia concloure amb la qualificació de situació i variació patrimonial adequada i correcta, situació i variació patrimonial inadequada i incorrecta, o impossibilitat de fer la valoració.

En particular, es considerava que hi hauria una situació i variació patrimonial adequada i correcta quan del resultat de l'anàlisi dels moviments economicofinancers es desprengués una adequació raonable entre el patrimoni inicial, els ingressos obtinguts durant l'exercici del càrrec i el patrimoni final existent.

Per reforçar les garanties procedimentals, estava previst que l'alt càrrec rebés inicialment una advertència dels dubtes o indicis de la inadequació i, posteriorment, l'esborrany de l'informe, com també que pogués presentar les al·legacions que considerés oportunes en ambdós moments.

En cas que s'advertissin responsabilitats, el projecte de llei preveia que la Cámara de Comptos ho posés en coneixement de l'autoritat competent.

Finalment, entre altres aspectes destacables, es preveia que la Cámara de Comptos inclogués en el seu programa de fiscalització anual un apartat específic que

---

<sup>52</sup> Art. 3.

tingués en compte la fiscalització d'almenys el 20 % dels càrrecs públics, prioritzant preferentment els càrrecs que haguessin finalitzat el mandat públic.<sup>53</sup>

El projecte de llei també recollia la modificació de la Llei foral 14/2004, de 3 de desembre, del govern de Navarra i del seu president, la Llei foral 19/1996, de 4 de novembre, d'incompatibilitat dels membres del govern de Navarra i dels alts càrrecs de l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra, i la Llei foral 6/1990, de 2 de juliol, de l'Administració local de Navarra per subjectar els diferents càrrecs públics a la fiscalització i auditoria del seu patrimoni per part de la Cámara de Comptos.

#### E. Col·laboració i coordinació

En l'actualitat, la gestió del Registre d'interessos, activitats i patrimoni correspon a cada administració pública. Aquesta situació pot generar problemes pel que fa a l'efectivitat d'aquest mecanisme de prevenció dels conflictes d'interessos.

En primer lloc, s'ha pogut constatar que els diversos càrrecs i treballadors públics estan sotmesos a un deure d'informació que té un abast diferent. Si bé es coincideix amb l'apreciació feta per l'Oficina Antifrau de Catalunya que «els diferents perfils professionals justifiquen un tractament diferent —de menys a més intensitat en l'aplicació dels instruments de gestió dels conflictes d'interès disponibles, segons el nivell de responsabilitat de cada col·lectiu—», també és cert, com manifesta el mateix organisme, que «la diversitat de col·lectius i la necessitat correlativa que restin sotmesos a solucions diferents no hauria de conduir a l'existència d'una pluralitat normativa com l'existent». Per aquest motiu, caldria «elaborar un codi o text normatiu únic que aportés coherència i completesa a la regulació dels aspectes bàsics en matèria de conflictes d'interès, i que estableixi les normes i els principis essencials aplicables, amb caràcter transversal, a tots els servidors públics» (Oficina Antifrau de Catalunya, 2016).

En segon lloc, cal tenir present que, en l'actualitat, la legislació vigent estableix que cada administració pública ha de disposar d'un registre d'interessos propi. Però no es preveu l'intercanvi d'informació entre registres. La manca d'intercanvi d'informació pot comportar incoherències en la informació declarada pels alts càrrecs en cada registre. També pot generar la càrrega per al càrrec públic que és alhora diputat i electe local d'haver de fer dues declaracions d'activitats i patrimoni.

En tercer lloc, no està prevista la coordinació entre els òrgans titulars dels registres d'interessos, activitats i patrimoni i els òrgans o organismes que puguin disposar d'informació relativa a aquests. En aquesta direcció, l'intercanvi d'informació entre diversos òrgans administratius i organismes públics podria simplificar

---

<sup>53</sup> Art. 10.

significativament les càrregues que genera el compliment del deure d'informar per al càrrec públic. Aquesta opció ja es té en compte en alguns casos. Tanmateix, pel que fa a aquesta qüestió, no es pot desconèixer que l'Oficina Antifrau de Catalunya ha constatat que quan els alts càrrecs de la Generalitat han autoritzat la Generalitat a obtenir les seves declaracions de l'Administració tributària competent, en comptes d'aportar-les ells mateixos, «no consta que s'hagin sol·licitat ni obtingut en els expedients corresponents» (Oficina Antifrau de Catalunya, 2016).

Així, és interessant posar en relleu la pràctica existent a França, on l'Haute Autorité pour la transparence de la vie publique remet les declaracions de patrimoni a la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) i aquesta li comunica, en el termini de 30 dies, totes les dades o documents de què disposa i que poden ser útils per verificar l'exactitud i la completesa de la declaració feta per l'alt càrrec (per exemple, dades sobre la situació de les societats, elements del cadastre o titularitat d'un immoble, però també saldos dels comptes corrents). Fins i tot es preveu la possibilitat que l'Haute Autorité pour la transparence de la vie publique demani a la DGFIP que, de conformitat amb els acords bilaterals vigents, impulsi els procediments d'assistència internacional per poder obtenir informació sobre el patrimoni del càrrec públic a l'estranger.

Quant a l'intercanvi d'informació, cal recordar que l'article 53 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, reconeix el dret de les persones interessades «a no presentar dades i documents no exigits per les normes aplicables al procediment de què es tracti, que ja estiguin en poder de les administracions públiques o que hagin estat elaborats per aquestes». També reconeix el dret «a la protecció de dades de caràcter personal, i en particular a la seguretat i confidencialitat de les dades que figurin als fitxers, sistemes i aplicacions de les administracions públiques» (art. 13, Llei 39/2015).

L'intercanvi de documents electrònics entre administracions públiques constitueix una manifestació del principi de simplificació, com també una base sobre la qual les persones interessades poden exercir el dret a no presentar dades i documents que ja es trobin en poder de les administracions públiques o que hagin estat elaborats per aquestes. Així mateix, millora l'eficàcia i la cooperació i coordinació administratives.

L'intercanvi de documents electrònics entre administracions públiques en entorns tancats de comunicació garanteix l'autenticació i la identificació dels emissors i dels receptors, i també pot garantir la integritat dels documents intercanviats. Les condicions i les garanties que s'estableixin s'han d'aplicar tant per poder accedir a l'entorn tancat com per transmetre dades, i han de garantir la seguretat de l'entorn tancat de comunicació i la protecció de les dades personals que es transmetin. En aquesta línia, cal tenir presents les característiques previstes per l'Esquema Nacional de

Seguretat i l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat. Quan els emissors i els receptors pertanyin a diferents administracions públiques, les condicions i les garanties s'hauran d'establir mitjançant conveni subscrit entre aquestes administracions (art. 44.2 i 3, Llei de règim jurídic del sector públic).

L'intercanvi electrònic de dades té una repercussió directa en la protecció de dades personals en la mesura que constitueix una cessió o comunicació de dades, és a dir, una revelació de dades a una persona diferent de la interessada [art. 3.1.i, Llei orgànica de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD)]. Pel que fa a aquest punt, cal recordar que, en principi, les dades personals només es poden comunicar a una tercera persona per al compliment de fins relacionats directament amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari, i amb el consentiment previ de la persona interessada (art. 11, LOPD). No obstant això, quan la comunicació de dades personals es duu a terme entre administracions públiques es preveu la possibilitat que el consentiment de la persona interessada no sigui necessari si les dades recollides o elaborades per les administracions públiques per a l'exercici de les seves atribucions es comuniquen a altres administracions públiques per a l'exercici de les mateixes competències o les competències tracten sobre les mateixes matèries (art. 21.1, LOPD). Com afirma clarament el Tribunal Suprem en la sentència de 15 d'abril de 2002, «la cessió o comunicació de dades entre administracions públiques, mentre es duguin a terme, única i exclusivament, per assolir la finalitat o una de les finalitats a les quals obeeix la creació del fitxer i la mateixa recollida de dades, i no, per tant, per exercir competències diferents o competències que versin sobre matèries diferents, queden ja emparades pel consentiment prestat inicialment pel titular de les dades per a la recollida i el tractament. És a dir, en aquest cas, cal obtenir un nou consentiment l'objecte específic del qual sigui aquella cessió o comunicació». Així mateix, s'estableix que tampoc cal obtenir el consentiment de la persona interessada quan la comunicació té per objecte el tractament posterior de les dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques o quan una administració pública obtingui o elabori dades amb destinació a una altra administració (art. 21.2 i 3, LOPD).

En qualsevol cas, encara que es pot considerar que la presentació de la declaració per part del càrrec o treballador públic és una autorització tàcita perquè l'Administració pública pugui accedir a les dades necessàries per tramitar-la, això no és obstacle perquè els formularis de les declaracions incorporin explícitament el consentiment, o perquè la cessió estigui prevista en la norma que reguli el deure d'informació. De fet, encara que no estigui explícitament previst, seria desitjable informar l'interessat sobre les cessions de dades entre administracions públiques, sobretot quan es fan sense el seu consentiment, tal com suggereix l'Informe sobre administració

electrònica de 8 de maig de 2003, elaborat pel Grup de Treball de Protecció de Dades de l'Article 29 (10593/02 / S WP 73).

#### F. Formació i assessorament

El compliment adequat del deure d'informació es basa en el coneixement que té el càrrec o treballador públic de les seves obligacions. Per això, cal garantir la formació adequada i la sensibilització pel que fa a la normativa relativa als conflictes d'interessos i, en particular, a l'abast del deure d'informar sobre els interessos, les activitats i el patrimoni.

De fet, aquest principi hauria de ser l'eix vertebrador de qualsevol procés d'optimització del sistema de registres, ja que cal entendre que la seva funció primordial no és fiscalitzar les activitats i el patrimoni dels càrrecs públics sinó evitar situacions que puguin comportar un conflicte d'interessos i, si escau, detectar-les abans que sorgeixin o que aparegui un cas de corrupció.

En aquest sentit, és força il·lustrativa la informació disponible a la pàgina web de l'Haute Autorité pour la transparence de la vie publique quan assenyala que aquest organisme inicia un diàleg amb el declarant per obtenir la informació necessària per poder examinar la seva declaració, la qual cosa permet que els declarants exposin qualsevol dada que pugui resultar útil a aquest organisme. Posteriorment, l'Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pot recomanar les solucions adaptades a cada cas per prevenir o posar fi a un conflicte d'interessos.

Per això, s'han d'habilitar els mecanismes necessaris per a la formació dels alts càrrecs. També s'haurien de preveure canals per donar resposta als dubtes o les necessitats puntuals que generi el compliment del deure d'informació. És rellevant posar de manifest que, a vegades, l'incompliment del deure d'informar no és intencionat, sinó fruit del desconeixement de l'impacte que pot tenir la normativa de prevenció dels conflictes d'interessos en determinades situacions en què es pot trobar el càrrec o treballador públic.

Així, a França, l'Haute Autorité pour la transparence de la vie publique té atribuïda una funció d'assessorament i de formació per promoure una cultura ètica entre els càrrecs públics. En l'exercici d'aquesta funció, s'ha adoptat la *Guia del declarant*.<sup>54</sup>

També cal fer referència a l'espai «My Office» habilitat per l'Office of the Conflict of Interest Commissioner del Canadà, que guia i assessora els càrrecs públics en l'exercici del deure d'informar. Un cop el càrrec públic informa sobre el seu patrimoni i

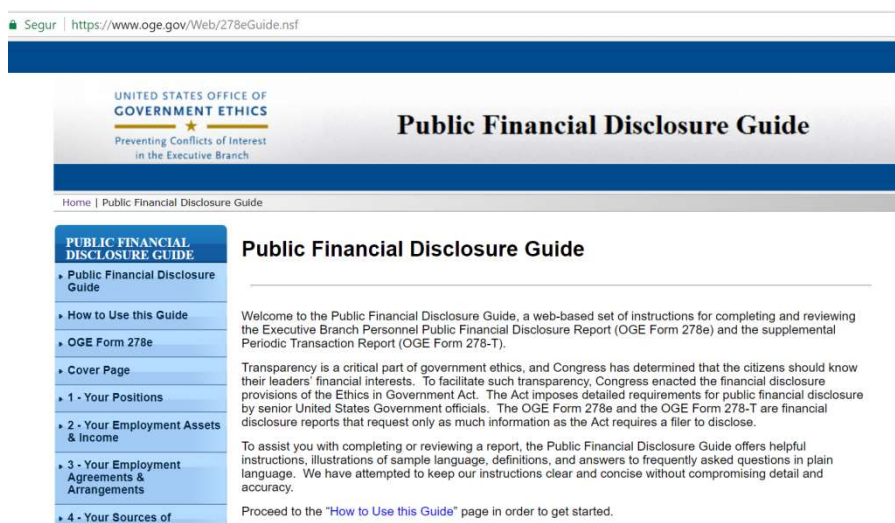
---

<sup>54</sup> Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, 2017. Accessible a: [www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2017/02/Guide-du-declarant-Fevrier-2017.pdf](http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2017/02/Guide-du-declarant-Fevrier-2017.pdf) (darrera consulta: desembre de 2017).



les seves activitats, l'oficina revisa la declaració i informa el càrrec sobre les mesures que ha d'adoptar per complir el que preveu la legislació i per prevenir possibles conflictes d'interessos. El procés finalitza quan el càrrec signa una declaració sobre les mesures que ha adoptat. La declaració, juntament amb la resta d'informació, es difonen a través del web del registre perquè es pugui consultar públicament. «My Office» també recorda als càrrecs per correu electrònic els terminis per complir el que preveu la legislació a mesura que es van apropant les dates finals per al venciment.

Una altra bona pràctica es troba a la *Public Financial Disclosure Guide*, que s'inclou a la pàgina web de l'Office of Government Ethics dels Estats Units. Aquesta guia és una eina interactiva que ajuda els càrrecs que han d'informar o actualitzar la informació sobre els seus interessos financers i els explica com ho han de fer.<sup>55</sup>



Segur | <https://www.oge.gov/Web/278eGuide.nsf>

UNITED STATES OFFICE OF  
GOVERNMENT ETHICS  
Preventing Conflicts of Interest  
in the Executive Branch

## Public Financial Disclosure Guide

Home | Public Financial Disclosure Guide

**PUBLIC FINANCIAL DISCLOSURE GUIDE**

- Public Financial Disclosure Guide
- How to Use this Guide
- OGE Form 278e
- Cover Page
- 1 - Your Positions
- 2 - Your Employment Assets & Income
- 3 - Your Employment Agreements & Arrangements
- 4 - Your Sources of

### Public Financial Disclosure Guide

Welcome to the Public Financial Disclosure Guide, a web-based set of instructions for completing and reviewing the Executive Branch Personnel Public Financial Disclosure Report (OGE Form 278e) and the supplemental Periodic Transaction Report (OGE Form 278-T).

Transparency is a critical part of government ethics, and Congress has determined that the citizens should know their leaders' financial interests. To facilitate such transparency, Congress enacted the financial disclosure provisions of the Ethics in Government Act. The Act imposes detailed requirements for public financial disclosure by senior United States Government officials. The OGE Form 278e and the OGE Form 278-T are financial disclosure reports that request only as much information as the Act requires a filer to disclose.

To assist you with completing or reviewing a report, the Public Financial Disclosure Guide offers helpful instructions, illustrations of sample language, definitions, and answers to frequently asked questions in plain language. We have attempted to keep our instructions clear and concise without compromising detail and accuracy.

Proceed to the "How to Use this Guide" page in order to get started.

Font: Office of Government Ethics

Il·lustració 20: Sistema d'ajuda per al compliment del deure d'informar<sup>56</sup>


L'Office of Government Ethics també ofereix altres recursos d'ajuda per al compliment del deure d'informar, com ara un qüestionari d'autoavaluació.

<sup>55</sup> *How to file an OGE Confidential Financial Disclosure Form*. Accessible a: <https://www.oge.gov/Web/278eGuide.nsf> (darrera consulta: desembre de 2017).

<sup>56</sup> <https://www.oge.gov/Web/278eGuide.nsf> (darrera consulta: desembre de 2017).

**Determining Which Positions Should File A Confidential Financial Disclosure Report: A Worksheet**

This job aid is designed to assist ethics officials in determining whether a career employee should file a Confidential Financial Disclosure Report (OGE Form 450). Some Special Government Employees and Schedule C employees may also be required to file confidential financial disclosure reports. If you have questions about the criteria listed below, contact your agency's Ethics Office.

I. Pay		
1. <input type="checkbox"/> Is the employee's position classified at or below the GS-15 level? <b>OR</b> <input type="checkbox"/> If the employee is not paid on the GS scale, is the employee's rate of basic pay less than 120% of the minimum rate of basic pay for the GS-15 level?  <small>Basic pay does not include locality payments, bonuses, etc. For reemployed annuitants, the rate of basic pay is the employee's basic pay before any salary offset is applied.</small>	<input type="checkbox"/> Yes  Go to question 2.	<input type="checkbox"/> No   Your agency's Ethics Office will determine if this employee must file a public financial disclosure form.
II. Type of Work Done By the Employee		
2. Does the employee's work involve at least one of the following: <input type="checkbox"/> contracting or procurements above the micro-purchase threshold; <small>Example: A GS-7 Office Automation Clerk is issued a purchase card to buy office supplies for her work unit as needed. Such an employee is generally excluded from filing.</small> <input type="checkbox"/> administering, awarding, monitoring, or making determinations regarding grants, subsidies, licenses, or other federal benefits; <input type="checkbox"/> regulating, auditing, or inspecting non-federal entities*; <input type="checkbox"/> performing other activities, when those activities will have a direct and substantial effect on the financial interests of non-federal entities.  <small>*Non-federal entities include, for example, businesses, non-profit organizations, and state and local governments.</small>	<input type="checkbox"/> Yes  Go to question 4.	<input type="checkbox"/> No  Go to question 3.

Font: Office of Government Ethics

Il·lustració 21: Sistema d'ajuda per al compliment del deure d'informar<sup>57</sup>

## 7.2 L'optimització del sistema de registres d'interessos, activitats i patrimoni de les administracions públiques de Catalunya

Un cop s'han identificat els principis que han de guiar el procés d'optimització del sistema de registres d'interessos, activitats i patrimoni de les administracions públiques de Catalunya, cal analitzar com es concreten.

Aquesta concreció s'ha de fer al voltant de cinc eixos, que han de permetre optimitzar el deure d'informació sobre els interessos, les activitats i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics i el sistema de registres de les administracions públiques catalanes:

- Millora de la regulació del deure dels càrrecs i treballadors públics d'informar sobre els seus interessos, activitats i patrimoni.
- Coordinació i, si escau, integració de la gestió dels registres d'interessos, activitats i patrimoni dels càrrecs i treballadors públics.
- Obertura de les dades relatives als interessos, l'activitat i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics mitjançant la difusió en formats reutilitzables en un portal fàcilment accessible.

<sup>57</sup> Accessible a:

[https://www.oge.gov/Web/OGES.nsf/0/C035AA66AB86227D85258004006346E9/\\$FILE/New%20Form%20450%20Job%20Aid.pdf](https://www.oge.gov/Web/OGES.nsf/0/C035AA66AB86227D85258004006346E9/$FILE/New%20Form%20450%20Job%20Aid.pdf) (darrera consulta: desembre de 2017).

- Atribució del control del compliment del deure d'informar dels càrrecs i treballadors de les administracions públiques catalanes a un únic òrgan o organisme.

- Atribució de l'anàlisi de les dades relatives als interessos, l'activitat i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics per identificar riscos de conflictes d'interessos o de casos de corrupció a un únic òrgan o organisme.

En particular, en les pàgines següents es fa una proposta doble. En primera instància, es proposa una millora de la regulació del deure d'informació en què es concreten els principis que s'han analitzat en l'epígraf anterior. A continuació, es valora la possibilitat de concretar aquests principis mitjançant la creació del Registre d'interessos de Catalunya com a instrument integral per a la gestió, l'anàlisi i el control dels interessos, l'activitat i el patrimoni de tots els càrrecs i treballadors públics de Catalunya. Amb la posada en funcionament del Registre d'interessos de Catalunya es podria millorar el compliment del deure dels càrrecs i treballadors públics d'informar sobre els seus interessos, les seves activitats i el seu patrimoni, i particularment es podria optimitzar el sistema de gestió i control d'aquests registres, a més d'incrementar i facilitar la transparència de la informació.

A. La millora de la regulació del deure dels càrrecs i treballadors públics d'informar sobre els interessos, l'activitat i el patrimoni

L'anàlisi que s'ha dut a terme sobre la regulació del deure dels càrrecs i treballadors públics de les administracions públiques de Catalunya d'informar sobre els seus interessos, activitats i patrimoni ha permès identificar diverses limitacions de la regulació, tant pel fet que el deure d'informació té uns perfils diferents en les diverses administracions públiques com perquè la normativa estableix una regulació genèrica i no té en compte els riscos de conflictes d'interessos que pot generar la situació de cada càrrec o treballador públic.

Per donar resposta a aquestes limitacions i per concretar els principis de qualitat de la informació, transparència, obertura, control, col·laboració, formació i assessorament es formulen, en relació amb la regulació vigent del deure d'informació, les propostes de millora següents:

*a) Millora de la regulació de l'àmbit subjectiu del deure d'informar*

Com s'ha pogut observar, en l'actualitat, la determinació dels subjectes que tenen el deure d'informar sobre els seus interessos, activitats i patrimoni es basa en una identificació dels diversos càrrecs i treballadors públics segons la posició institucional o jeràrquica que ocupen. Per millorar la regulació de l'àmbit subjectiu, caldria

complementar aquesta definició amb una anàlisi dels riscos de conflicte d'interessos que perfilés millor els càrrecs i treballadors públics compresos en l'àmbit subjectiu, i que fins i tot gradués l'abast del deure segons els riscos potencials de conflictes d'interessos en què es puguin trobar.

Igualment en aquesta direcció, caldria valorar fins on s'amplia el cercle de persones vinculades amb els càrrecs i treballadors públics sobre els quals s'ha de proporcionar informació. Des d'una perspectiva general, el cercle s'hauria d'ampliar per comprendre qualsevol persona que pugui influir en el càrrec o treballador públic i pugui generar-li un conflicte d'interessos o situar-lo en aquesta posició.

Així ho ha fet, per exemple, la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat en definir el conflicte d'interessos com aquella situació en la qual la decisió que s'hagi d'adoptar impliqui un benefici o un perjudici per als interessos personals, econòmics o professionals de l'alt càrrec. En particular, aquesta norma considera interessos personals els següents:<sup>58</sup>

a) Els interessos propis.

b) Els interessos familiars, incloent-hi els del seu cònjuge o persona amb qui convisqui en anàloga relació d'afectivitat i els parents dins del quart grau de consanguinitat o segon grau d'afinitat.

c) Els de les persones amb qui tingui una qüestió litigiosa pendent.

d) Els de les persones amb qui tingui amistat íntima o enemistat manifesta.

e) Els de persones jurídiques o entitats privades amb les quals l'alt càrrec hagi estat vinculat per una relació laboral o professional de qualsevol tipus en els dos anys anteriors al nomenament.

f) Els de persones jurídiques o entitats privades amb les quals els familiars que preveu la lletra b) estiguin vinculats per una relació laboral o professional de qualsevol tipus, sempre que aquesta impliqui l'exercici de funcions de direcció, assessorament o administració.

És evident que alguns d'aquests interessos són circumstancials i canviants en el temps (per exemple els relatius a les persones amb qui es tingui una qüestió litigiosa pendent o fins i tot amb les que es tingui amistat íntima o enemistat manifesta). En canvi, en altres casos el coneixement anticipat d'aquests interessos podria evitar l'aparició de conflictes d'interessos. Seria el cas dels familiars (cònjuge o persona amb qui convisqui en anàloga relació d'afectivitat i parents dins del quart grau de consanguinitat o segon grau d'afinitat) i de les persones jurídiques o entitats privades amb les quals l'alt càrrec o els seus familiars hagin estat vinculats per una relació laboral o professional.

---

<sup>58</sup> Art. 11.

Tanmateix, cal valorar que l'ampliació de l'àmbit subjectiu del deure d'informació no esdevingui una càrrega desproporcionada ni per al càrrec o treballador públic ni per al seu cercle familiar o les persones jurídiques o entitats privades amb les quals hagi estat vinculat.

Una opció podria ser preveure l'elaboració d'una anàlisi de riscos de conflicte d'interessos que permeti concretar en quins casos alguna persona del cercle del càrrec o treballador públic, o alguna entitat amb la qual estigui o hagi estat vinculat, pot generar-li un conflicte d'interessos. Rossi *et al.* consideren que aquesta anàlisi de riscos es pot fer tenint en compte criteris com ara la branca del govern, el nivell jeràrquic, la posició, la funció, el risc de corrupció o la classificació com a persona exposada políticament (Rossi *et al.*, 2017).

Una altra opció seria preveure que el càrrec o treballador públic faci una declaració sobre la inexistència de conflicte d'interessos vinculat amb les persones o entitats esmentades. Aquesta declaració no s'hauria de fer de manera automàtica, sinó que hauria d'exigir una anàlisi detinguda per part del càrrec o treballador públic, que hauria d'estar acompanyat o assessorat per l'òrgan o l'organisme al qual s'atribuïssin les competències relatives al control del compliment del deure d'informació.

Una darrera opció seria que el càrrec o treballador públic només hagués d'informar sobre les activitats o el patrimoni dels seus familiars o de les entitats a les quals estigui o hagi estat vinculat en els casos en què sigui requerit per l'òrgan o organisme responsable de vetllar pel compliment del deure d'informar sobre la base d'una primera anàlisi de la seva declaració d'interessos, activitats o patrimoni.

En qualsevol cas, no sembla que calgui ampliar l'àmbit subjectiu del dret d'informar a tots els treballadors públics, atès que els riscos de conflictes d'interessos i de corrupció són sensiblement inferiors als que poden produir-se en el cas dels alts càrrecs. En efecte, com van demostrar fa uns anys Villoria i Jiménez, la corrupció a Espanya es una corrupció política i no funcional, i predomina sobretot en l'Administració local (Villoria Mendieta i Jiménez, 2012, 128). Per aquest motiu, estendre el deure d'informar a tots els treballadors públics seria desproporcionat com a mecanisme de prevenció dels conflictes d'interessos i generaria una càrrega de treball excessiva i una intromissió desproporcionada en la privacitat dels treballadors públics. Això no vol dir que, com a resultat d'una anàlisi de riscos, es pugui arribar a determinar la necessitat que els treballadors públics que facin unes funcions determinades o tinguin atribuïdes unes competències concretes hagin de declarar els seus interessos, activitats o patrimoni.

D'altra banda, no es pot desconèixer que una ampliació excessiva de l'àmbit subjectiu generaria uns alts costos per garantir la gestió del sistema i també per poder

controlar adequadament tota la informació, en la mesura que podria afectar desenes de milers de persones, la qual cosa exigiria assignar un gran volum de personal a l'òrgan o organisme encarregat del seguiment i el control del compliment del deure d'informació.

#### *b) Àmbit objectiu del deure d'informar*

En l'actualitat, el deure d'informar es preveu en relació amb els interessos, les activitats i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics de les administracions públiques catalanes.

Tanmateix, s'ha identificat que sovint els conflictes d'interessos estan vinculats a l'obtenció de regals o altres beneficis per part del càrrec o treballador públic. En efecte, com s'ha constatat en altres àmbits, l'obtenció de regals per part d'una persona té una influència en el seu subconscient que condiciona les decisions que pren sense que el mateix protagonista arribi a identificar-ho, la qual cosa pot afectar la imparcialitat de les seves decisions (Coyle, 2002).

Per aquest motiu, seria oportú ampliar el deure d'informació als regals i altres beneficis que pugui rebre el càrrec o treballador públic, tot i la limitació genèrica que es deriva dels principis d'actuació previstos en l'article 55 de la Llei 19/2014. Aquesta informació s'hauria d'integrar en el mateix registre on s'hagi de declarar la informació relativa als interessos i el patrimoni, o s'hauria de poder interconnectar amb aquesta, de manera que es pugui fer una anàlisi conjunta dels riscos de conflicte d'interessos.

D'altra banda, des del punt de vista de l'objecte, també caldria valorar l'oportunitat que el deure d'informar anés acompanyat d'una declaració del càrrec o treballador públic respecte a la inexistència d'un conflicte d'interessos en relació amb els interessos, les activitats o el patrimoni declarat. Aquesta declaració exigiria que el càrrec o treballador públic dugués a terme una anàlisi personal sobre els riscos potencials de conflicte d'interessos en què es pugui trobar a l'hora de prendre possessió del càrrec.

#### *c) El compliment del deure d'informar*

Des de la perspectiva del compliment del deure d'informar la principal millora que s'hauria d'incloure en la regulació és la relativa a l'ús dels mitjans electrònics, tant per facilitar la declaració d'interessos, activitats i patrimoni com la gestió de la informació per part de l'òrgan o organisme competent.

Com s'ha anat posant de manifest al llarg d'aquest informe, l'ús de mitjans electrònics ha d'incrementar el nombre de subjectes que compleixen el deure d'informació, ha de facilitar la gestió de la informació i també ha de fer més senzilla la difusió. En particular, la disponibilitat de tota la informació relativa als interessos,

activitats i patrimoni dels càrrecs i treballadors públics en format electrònic facilita l'obertura i la difusió de les dades en formats reutilitzables.

L'ús de mitjans electrònics també facilita el compliment del deure d'informar al llarg del temps. Es tracta d'un deure que s'hauria de complir com a mínim abans de la presa de possessió del càrrec o treballador públic i en cessar en la seva responsabilitat pública, però que, en la línia del que preveu la legislació vigent, també s'hauria d'exercir cada cop que es produeixi una variació significativa de la situació declarada. També s'hauria de mantenir el deure d'informar posteriorment, bé en relació amb les informacions que puguin permetre identificar conflictes d'interessos, bé respecte d'aquells càrrecs o treballadors públics que es puguin trobar en un conflicte d'interessos després d'haver cessat en la seva responsabilitat pública.

#### *d) Conseqüències de l'incompliment del deure d'informar*

Finalment, seria oportú preveure explícitament les conseqüències de l'incompliment del deure d'informar.

En particular, caldria preveure explícitament que la inexactitud, la falsedat o l'omissió, de caràcter essencial, en qualsevol dada o document que acompanya o consta en la informació sobre els interessos, activitats i patrimoni del càrrec o treballador públic constitueixen una infracció que pot comportar l'exigència de les responsabilitats administratives i/o penals que pertocuin.

La normativa hauria de concretar els elements configuradors del procediment sancionador, que hauria de vetllar especialment pel tràmit d'audiència de la persona interessada.

B. La coordinació i, si escau, la integració dels registres d'interessos, activitats i patrimoni dels càrrecs i treballadors públics

#### *a) La coordinació del sistema de registres d'interessos, activitats i patrimoni*

En l'actualitat, conviuen a Catalunya més d'un miler de registres d'interessos, activitats i patrimoni. Davant d'aquesta circumstància es planteja la necessitat d'optimitzar el sistema de recursos mitjançant una coordinació més estreta entre els diferents registres, que permeti un millor intercanvi d'informació sobre la base de la interconnexió i la interoperabilitat.

La interconnexió hauria de facilitar l'intercanvi d'informació entre els òrgans o organismes encarregats del compliment del deure d'informació, per exemple, respecte als càrrecs o treballadors públics que ocupin dos càrrecs i que, per tant, estiguin obligats a informar sobre els seus interessos, activitats o patrimoni en dos registres diferents.

La interconnexió i la interoperabilitat també s'hauria de plantejar entre els registres d'interessos, activitats i patrimoni i altres registres administratius o públics en els quals constin dades d'interès a l'efecte d'identificar conflictes d'interessos (per exemple, registres de dades fiscals, Registre de la propietat o Registre mercantil).

#### *b) La creació del Registre d'interessos de Catalunya*

La finalitat de la creació del Registre d'interessos de Catalunya seria millorar la gestió de la informació proporcionada pels càrrecs i treballadors públics sobre els seus interessos, activitats i patrimoni.

Com a punt de partida, cal posar en relleu que, en països descentralitzats, no és habitual que hi hagi un únic registre d'interessos, activitats i patrimoni. Així, per exemple, al Canadà hi ha un registre gestionat per l'Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner, juntament amb els registres de les diverses regions. Tampoc no n'hi ha als Estats Units, on tant l'Administració federal com la dels estats gestionen un sistema propi d'informació dels càrrecs públics de manera autònoma, sense que se'n prevegi la interconnexió. A Itàlia, el Decret del president de la República, núm. 62, de 16 d'abril de 2013, pel qual s'aprova el Codi de conducta dels treballadors públics, disposa el deure de comunicar els interessos financers i els conflictes d'interessos per escrit al responsable de l'òrgan, però tampoc no es preveu la interconnexió entre les declaracions que es facin en diverses administracions públiques.

En altres estats amb un model organitzatiu diferent sí que hi ha un únic registre d'interessos, activitats i patrimoni, en el qual s'han d'inscriure les dades de tots els càrrecs i treballadors públics que tenen el deure d'informar. Així, per exemple, a França, les declaracions sobre el patrimoni de tots els electes i càrrecs públics, independentment de l'Administració pública on desenvolupin la seva activitat, les gestiona l'Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. En total són més de 15.000 responsables públics que es troben sota el paraigües d'aquest organisme.<sup>59</sup>

Com s'ha indicat al llarg de l'informe, a Catalunya hi ha més d'un miler de registres d'interessos, activitats i patrimoni, i no se'n preveu la interconnexió ni la interoperabilitat. Tampoc no s'estableix un sistema integrat de seguiment o control del

---

<sup>59</sup> Entre d'altres, els diputats i senadors; els diputats del Parlament Europeu; els membres del Consell Superior de la Magistratura; els assessors del president de la República, dels ministres i dels presidents de l'Assemblea Nacional i del Senat; els membres, directors i secretaris generals de les autoritats independents; els càrrecs designats pel Consell de Ministres; els presidents i altres càrrecs dels consells regionals; els presidents i altres càrrecs dels consells departamentals; els alcaldes i diversos càrrecs de municipis de més de 20.000 habitants i altres càrrecs locals i dels territoris d'ultramar; els presidents i directors generals de les empreses públiques estatals i de les societats amb participació majoritària, i els funcionaris i militars quan el nivell jeràrquic o la naturalesa de les seves funcions així ho justifiqui.



compliment del deure d'informació, ni la difusió centralitzada de la informació dels càrrecs i treballadors públics.

Aquesta circumstància també passava en el passat en relació amb altres registres administratius i, amb el temps, se'ls ha anat integrant en un únic registre i se n'ha atribuït la gestió a una única administració pública per motius d'eficàcia, efectivitat i eficiència, i també per incrementar-ne la transparència. A continuació, se'n fa una breu referència exposant els motius que han portat a la centralització i/o integració. Posteriorment, s'analitza la viabilitat de dur a terme un procés d'aquest tipus en el cas dels registres d'interessos, activitats i patrimoni de les administracions públiques catalanes.

#### 1) Anàlisi d'algunes experiències d'integració de registres administratius de diverses administracions públiques

En els darrers anys s'han impulsat diferents iniciatives amb la finalitat d'enfortir el funcionament i l'eficàcia de diversos registres administratius de les administracions públiques catalanes. Entre altres aspectes, aquestes iniciatives s'han caracteritzat per dur a terme un procés d'integració dels registres administratius existents a l'Administració de la Generalitat i els ens locals de Catalunya en un únic registre gestionat per l'Administració de la Generalitat. Aquests processos han estat acompanyats de l'impuls de l'ús dels mitjans electrònics en el seu funcionament.

L'anàlisi de la regulació pot resultar interessant a l'efecte de valorar la viabilitat de crear un Registre d'interessos de Catalunya.

#### *i. El Registre de grups d'interès de Catalunya*

La Llei 19/2014 ha estat la pionera a l'Estat espanyol en la regulació dels grups d'interès en crear el Registre de grups d'interès «amb la finalitat de donar coneixement públic de les persones que realitzen l'activitat d'influència o intermediació».<sup>60</sup>

El registre de grups d'interès té com a finalitat la inscripció i el control de les persones i les organitzacions que treballen per compte propi i participen en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques en defensa d'interessos propis, de terceres persones o d'organitzacions per mitjà de contactes amb autoritats o la participació en consultes oficials en el marc de procediments normatius.<sup>61</sup>

El Registre de grups d'interès és públic i ha d'incloure les dades relatives a les persones i organitzacions que actuen per influir i la seva organització, la informació que

---

<sup>60</sup> Preàmbul de la Llei 19/2014, apartat cinquè.

<sup>61</sup> Art. 45 i 47, Llei 19/2014.

subministrin aquestes persones en relació amb les activitats que duen a terme, el seu àmbit d'interès i el seu finançament.

La Llei 19/2014 preveia que totes les entitats i organismes públics de Catalunya havien de crear un registre d'interessos, la qual cosa significava la creació de més de dos mil registres a Catalunya.<sup>62</sup> En particular, aquesta obligació s'estenia tant a l'Administració de la Generalitat de Catalunya i als ens que integren l'Administració local catalana com als organismes, els ens públics i les institucions inclosos en la noció d'*Administració pública*.<sup>63</sup> La Llei 19/2014 només preveia la possibilitat que, tot i la responsabilitat i l'obligació de cada ens d'incorporar les dades en el Registre de grups d'interès, l'Administració de la Generalitat de Catalunya en podia dur a terme una gestió centralitzada. En aquest sentit, el Decret 171/2015, de 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, disposava que aquest registre podia efectuar la gestió centralitzada dels registres de grups d'interès creats a l'empara de la llei, quan així se li encomanés expressament.

Tanmateix, aquest model va evidenciar des del principi grans limitacions. Una mostra és que dos anys després de l'aprovació de la llei, únicament la Generalitat de Catalunya i cinc ajuntaments catalans havien creat el seu propi Registre de grups de interès i un nombre alt de municipis va manifestar la intenció de complir l'obligació de crear un registre mitjançant l'opció de gestió centralitzada per part de l'Administració de la Generalitat (Síndic de Greuges, 2016).

Per donar resposta a aquesta situació i facilitar l'assoliment de les finalitats de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, el Decret llei 1/2017, de 14 de febrer, va crear el Registre de grups d'interès de Catalunya, que actua com a registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals i del resta d'entitats i organismes públics que, d'acord amb la Llei 19/2014, han de crear un registre de grups d'interès.

Malgrat el nou plantejament que incorpora el Decret llei 1/2017 i la creació del Registre de grups d'interès de Catalunya, la seva posada en marxa no és obstacle perquè les entitats i els organismes obligats puguin crear el seu propi registre. Pel que fa a aquesta qüestió, el Decret llei 1/2017 disposa que els ens locals i la resta d'entitats subjectes a la Llei de transparència poden crear els seus propis registres de grups d'interès, tal com ja preveia la Llei 19/2014.<sup>64</sup> No obstant això, quan una d'aquestes entitats o organismes creï el seu Registre de grups d'interès, aquest ha de ser accessible a través del Registre de grups d'interès de Catalunya. Per això, caldrà garantir la

---

<sup>62</sup> Art. 45, Llei 19/2014. Aquest article ha estat derogat per la disposició derogatòria del Decret llei 1/2017, de 14 de febrer, pel qual es crea i es regula el Registre de grups d'interès de Catalunya.

<sup>63</sup> Article 2.f en relació amb l'article 3.1 de la Llei 19/2014.

<sup>64</sup> Disposició addicional segona, Decret llei 1/2017, de 14 de febrer.

interconnexió i la integració dels registres, com també el reconeixement recíproc de les inscripcions i actuacions respectives, de manera que no s'exigeixi més d'una inscripció a cada grup d'interès, d'acord amb els criteris d'interoperabilitat que adopti l'òrgan responsable del Registre de grups d'interès de Catalunya.<sup>65</sup>

Hi ha un parell d'aspectes vinculats amb el funcionament del registre de grups d'interès de Catalunya que cal destacar.

En primer lloc, l'impacte que ha tingut el reconeixement d'un principi ètic dels alts càrrecs pel que fa a les seves relacions amb els grups d'interès i al compliment de les obligacions previstes a la Llei 19/2014, de 29 de desembre. En efecte, amb l'aprovació de l'Acord GOV/82/2016, de 21 de juny, pel qual s'aprova el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, i altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública, els grups d'interès es van començar a inscriure majoritàriament al Registre de grups d'interès. L'acord esmentat disposa que «els alts càrrecs i el personal directiu poden mantenir contactes amb un grup d'interès quan estigui acreditada la seva inscripció en el Registre de grups d'interès o, subsidiàriament, si el grup d'interès acredita que ha formalitzat la sol·licitud d'inscripció».

En segon lloc, l'ús dels mitjans electrònics en la gestió de la inscripció. El Registre de grups d'interès de Catalunya és electrònic. D'aquesta manera, l'enviament i la gestió de sol·licituds, declaracions, escrits i comunicacions entre el Registre i els grups d'interès s'ha de fer efectiva a través de mitjans electrònics, que han d'utilitzar la signatura electrònica basada en un certificat reconegut.<sup>66</sup>

Malgrat l'interès d'aquesta mesura, el mateix Síndic, en el seu informe d'avaluació del compliment de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, assenyalava que «si bé té l'efecte positiu d'alleugerir la càrrega de treball als ens locals i de facilitar-los-en el compliment, a ells i als mateixos grups d'interès, caldrà estar atents, quan s'habiliti, perquè no dificulti la mateixa finalitat del registre, en el sentit de poder visualitzar i fer el seguiment dels processos d'interlocució i influència amb relació a cadascuna de les administracions i les seves actuacions» (Síndic de Greuges, 2016).

## *ii. El Registre de parelles estables de Catalunya*

---

<sup>65</sup> Disposició addicional segona, Decret llei 1/2017, de 14 de febrer. A més, també s'estableix que «el Registre de grups d'interès de Catalunya ha de prestar el suport que li requereixi el Parlament de Catalunya per garantir l'intercanvi d'informació, el reconeixement recíproc d'actuacions i la interoperabilitat registral amb el Registre de grups d'interès del Parlament» (disposició addicional primera, Decret llei 1/2017, de 14 de febrer).

<sup>66</sup> Art. 9.1, 9.2 i 9.4, Decret 171/2015, de 28 de juliol.

El Registre de parelles estables és el registre on s'inscriuen les unions de dues persones, majors d'edat, que conviuen en una comunitat de vida anàloga a la matrimonial, si la convivència dura més de dos anys ininterromputs, tenen un fill comú o formalitzen la relació en escriptura pública. També s'hi inscriu, si escau, la seva extinció d'acord amb el que preveu el Codi civil.

En un primer moment diversos municipis van crear un registre de parelles de fet. Això no obstant, com constata el preàmbul del Decret Llei 3/2015, de 6 d'octubre, de modificació de la Llei 25/2010, de 29 de juliol, del llibre segon del Codi civil de Catalunya, relativa a la creació del Registre de parelles estables, «els registres de parelles estables que van crear les diferents entitats locals, actualment han deixat de funcionar per diversos motius, sobretot perquè s'ha fet palesa la seva manca d'efectivitat a l'hora de la prova, ja que, com que no hi havia cap connexió entre ells, no era possible provar la no-duplicat de les inscripcions i altres irregularitats que es poguessin presentar».

De fet, el mateix Parlament de Catalunya era conscient d'aquesta circumstància i en la Resolució 786/X, de 25 de setembre de 2014, va instar el govern a constituir un registre únic de parelles de fet, en què es poguessin inscriure totes les parelles de persones residents a Catalunya que ho desitgessin i que acreditessin el compliment de les condicions del llibre segon del Codi civil de Catalunya, relatiu a la persona i la família, i també la dissolució de la parella estable, fos quin fos el municipi on visquessin. A més, el Parlament de Catalunya convidava el Departament de Justícia que, a l'hora d'establir i regular el registre, ho fes amb l'acord previ de les associacions d'ens locals i, si escau, amb l'Administració de justícia, per tal que es poguessin plaçar delegacions o finestretes d'accés a la inscripció de la constitució o dissolució de les parelles de fet en la major part de municipis de Catalunya, amb la màxima homologació i simplificació de criteris aplicables i dels requisits que calia acreditar.

Per donar resposta a aquest mandat, el Decret Llei 3/2015, de 6 d'octubre, va modificar el Codi civil de Catalunya i va crear el Registre de parelles estables, en el qual s'inscriuen, a l'efecte de publicitat, les escriptures públiques de constitució de les parelles estables, les seves modificacions i, si s'escau, la seva extinció.<sup>67</sup>

El funcionament i l'organització d'aquest registre ha estat desenvolupat per l'Ordre JUS/44/2017, de 28 de març, per la qual s'aprova el Reglament del Registre de parelles estables de Catalunya. De la seva lectura es destaca que el procediment d'inscripció es pot iniciar mitjançant una sol·licitud presentada de manera presencial o telemàtica. Pel que fa a la sol·licitud telemàtica es disposa que s'ha de signar mitjançant un sistema de signatura electrònica reconeguda, excepte que s'estableixi un sistema

---

<sup>67</sup> Disposició addicional desena, Llei 25/2010, de 29 de juliol, del llibre segon del Codi civil de Catalunya, relatiu a la persona i la família.

corporatiu, d'entre els sistemes admesos per l'Administració de la Generalitat de Catalunya.<sup>68</sup>

### *iii. El Registre públic de contractes*

El Registre públic de contractes és el registre on s'inscriuen les dades bàsiques dels contractes adjudicats per les diferents administracions públiques i entitats del sector públic. La Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP) preveu que el Ministeri d'Hisenda i Funció Pública ha de mantenir el Registre públic de contractes, el qual constitueix el sistema oficial central d'informació sobre la contractació pública a Espanya. A aquest efecte, els poders adjudicadors han de comunicar al Registre de contractes del sector públic les dades bàsiques dels contractes que hagin adjudicat, com ara la identitat de l'adjudicatari o l'import d'adjudicació.<sup>69</sup>

Les comunicacions de dades al Registre de contractes del sector públic s'han de fer per mitjans electrònics. A través d'aquests mitjans es facilita que les administracions públiques i la ciutadania tinguin accés a les dades que no tinguin caràcter confidencial o no hagin estat publicades prèviament al Portal de la Transparència.

Tot i que la LCSP disposa la creació d'un únic registre de contractes, també reconeix la possibilitat que les administracions públiques disposin d'un registre propi de contractes. En aquest cas, els diversos registres han d'intercanviar les dades d'acord amb les especificacions i els requisits que determini el Ministeri d'Hisenda i Funció Pública.

A Catalunya, el Decret 376/1996, de 2 de desembre va crear el Registre públic de contractes dins el Departament d'Economia i Coneixement i sota la dependència de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa. Segons aquesta norma, en el Registre públic de contractes han de constar els contractes adjudicats per l'Administració de la Generalitat, les seves entitats autònomes i la resta d'entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia vinculades amb, o dependents de, l'Administració de la Generalitat, com també les modificacions, pròrrogues o variacions de terminis i extinció.

Posteriorment, l'Ordre ECO/47/2013, de 15 de març, va regular el funcionament del Registre públic de contractes de la Generalitat de Catalunya. Aquesta ordre preveu la possibilitat de complir les obligacions d'informació de dades dels contractes públics que adjudiquin les entitats de l'Administració local catalana que així ho sol·licitin, i estableix un règim opcional per a aquestes entitats.

---

<sup>68</sup> Art. 10, Ordre JUS/44/2017.

<sup>69</sup> Art. 346, Llei 9/2017, de 8 de novembre.

Després de l'entrada en vigor d'aquesta ordre, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, ha previst l'obligació de les administracions locals d'informar el Registre públic de contractes de la Generalitat de Catalunya dels contractes formalitzats.<sup>70</sup> Mesos més tard, la Llei 3/2015, d'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives, va establir que les entitats locals havien de comunicar al Registre públic de contractes de la Generalitat de Catalunya les dades bàsiques dels contractes que adjudiquin i que estiguin subjectes a la legislació de contractes del sector públic i també, si escau, les modificacions, les pròrrogues, les variacions de terminis o de preus, l'import final i l'extinció perquè hi siguin inscrites.<sup>71</sup>

En aquesta direcció, l'Ordre ECO/294/2015, de 18 de setembre ha modificat l'Ordre ECO/47/2013, de 15 de març, i ha previst que «les entitats de l'Administració local catalana i els ens, organismes o entitats del seu sector públic han de comunicar al Registre públic de contractes de la Generalitat de Catalunya les dades i els documents dels contractes públics que adjudiquin, incloent-hi els contractes menors».<sup>72</sup> També es preveu que «la tramesa de les dades relatives als contractes s'ha de fer de manera manual, mitjançant l'aplicació web del Registre públic de contractes de la Generalitat de Catalunya, o de manera automatitzada, amb el servei web publicat pel Registre, mitjançant interfície, amb els sistemes d'informació tercers».<sup>73</sup> Finalment, l'Ordre ECO/294/2015, de 18 de setembre regula l'accés a la informació contractual que consti en el Registre. En particular, es disposa que «la ciutadania pot accedir lliurement a les dades del Registre públic de contractes sense necessitat d'identificació prèvia. Amb aquest accés es dona a conèixer la informació relativa a les dades contractuals informades al Registre en la data de la cerca, pels respectius òrgans de contractació». A més també es preveu que s'accedeixi a la informació formulant una consulta mitjançant un cercador.<sup>74</sup>

Cal destacar que el Registre públic de contractes de la Generalitat de Catalunya exigeix informar de més dades que les que requereix el Registre de contractes del sector públic estatal.

## 2) El Registre d'interessos de Catalunya

La creació del Registre d'interessos de Catalunya hauria de tenir com a finalitat millorar la gestió de la informació dels alts càrrecs sobre els interessos, l'activitat i el patrimoni

---

<sup>70</sup> Disposició addicional vuitena, Llei 19/2014, de 29 de desembre.

<sup>71</sup> Disposició addicional segona, Llei 3/2015, d'11 de març.

<sup>72</sup> Art. 2, Ordre ECO/294/2015, de 18 de setembre.

<sup>73</sup> Art. 3, Ordre ECO/294/2015, de 18 de setembre.

<sup>74</sup> Art. 7, Ordre ECO/294/2015, de 18 de setembre.

per prevenir els conflictes d'interessos. En sintonia amb el que ha succeït en el cas dels registres de grups d'interès, de parelles estables o de contractes, la creació d'un registre d'interessos de Catalunya que integrés les dades relatives als interessos, les activitats i el patrimoni dels càrrecs i treballadors de les administracions públiques catalanes que tinguin el deure d'informar hauria d'esdevenir un instrument per garantir-ne l'eficàcia i l'efectivitat i per incrementar-ne la transparència.

D'aquesta manera, els objectius que es podrien assolir amb la creació del Registre d'interessos serien els següents:

1. Unificar el règim relatiu al deure d'informar. La creació d'un únic registre d'interessos dels càrrecs públics permetria homogeneïtzar el contingut del deure d'informació, que s'hauria de basar en una anàlisi de riscos de conflicte d'interessos d'acord amb les millores de la regulació que s'han proposat anteriorment.
2. Incrementar la transparència de la informació sobre els interessos, les activitats i el patrimoni. La integració de totes les dades relatives als interessos, les activitats i el patrimoni dels càrrecs públics en un únic registre incrementaria la transparència i permetria que la ciutadania pogués conèixer de manera més senzilla i accessible aquesta informació en un únic punt d'accés.
3. Millorar el seguiment i el control del compliment del deure d'informació a l'efecte de prevenir els conflictes d'interessos. La creació del Registre d'interessos de Catalunya permetria fer un seguiment més eficaç i eficient del compliment del deure d'informació per part dels càrrecs i treballadors públics. També facilitaria controlar l'existència de conflictes d'interessos per la possibilitat de fer una anàlisi més exhaustiva i completa de la informació proporcionada. En darrera instància, asseguraria que la informació és analitzada efectivament, la qual cosa donaria resposta a les mancances observades en l'actualitat.

Tot i els beneficis per a la prevenció dels conflictes d'interessos a Catalunya que es podrien derivar de la creació del Registre d'interessos, abans cal donar resposta a dues qüestions. En primer lloc, cal analitzar si és possible, des del punt de vista de la distribució de competències, la creació d'un registre únic per a totes les administracions públiques catalanes. En segon lloc, cal valorar a quin òrgan o organisme es podria atribuir la responsabilitat de la gestió del registre i les potestats de seguiment i control que li serien inherents.

*i. Les competències de la Generalitat de Catalunya per crear el Registre d'interessos de Catalunya*

Des del punt de vista competencial, és evident que la Generalitat de Catalunya pot crear un registre d'interessos de Catalunya on s'hagin d'inscriure totes les dades relatives a les activitats o el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics de l'Administració de la Generalitat sobre la base de la competència d'organització de les institucions d'autogovern que disposa l'article 150 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. De fet, així ho ha fet en el passat en aprovar la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat.

En canvi, el dubte es planteja pel que fa a la possibilitat que la Generalitat de Catalunya pugui preveure la integració en el Registre d'interessos de Catalunya dels registres d'interessos, activitats i béns patrimonials dels ens locals catalans, en la mesura que aquesta previsió pugui afectar l'autonomia local i, per tant, superi l'àmbit de competències autonòmiques en la matèria.

L'impacte de la regulació de les mesures de prevenció dels conflictes d'interessos en l'autonomia local ja es va plantejar en el moment d'aprovar la Llei de l'Oficina Antifrau de Catalunya.

En particular, el Consell Consultiu de la Generalitat va manifestar, en els seus dictàmens, la preocupació perquè l'Oficina pogués assumir funcions o desenvolupar actuacions pròpies d'altres institucions, la qual cosa podria donar lloc a considerar-les no conformes amb el bloc de constitucionalitat.

Això va determinar que, en el cas de l'administració local, les funcions de l'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC) serien únicament d'examen, no d'investigació i inspecció, i es limitaria a identificar les situacions que presumptament es poguessin considerar contràries a la probitat o, en general, als principis d'actuació de les administracions públiques. Així, caldria que ho posés en coneixement de l'Administració local afectada perquè posés en funcionament els mecanismes interns de control existents per analitzar aquestes irregularitats i, si escau, prendre les mesures necessàries per fer-hi front.

En particular, en el dictamen 274, de 18 de juliol de 2006, el Consell Consultiu recordava que «els articles 9.8 i 48 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya habilitarien, en principi, la creació d'una entitat com l'Oficina Antifrau de Catalunya, de control de l'activitat financera del sector públic local, que hauria de respectar la distribució constitucional i estatutària de competències en matèria de règim local (art. 149.1.18, de la Constitució Espanyola)», tot i que caldria respectar també la garantia institucional de l'autonomia local que persegueix protegir la participació efectiva dels ens locals en els assumptes que els afectin. Per això, en vista de la jurisprudència constitucional, el Consell Consultiu afirmava que era necessari «la preservació d'una institució en termes



recognoscibles a la imatge que d'aquesta institució té la consciència social en cada temps i en cada lloc» essent contrari a qualsevol «ruptura clara i neta amb aquesta imatge comunament acceptada de la institució». En particular, l'òrgan consultiu reconeixia, en vista de la jurisprudència constitucional, entre altres, recollida a la Sentència del Tribunal Constitucional (en endavant, STC) 4/1981 de 2 de febrer, que «podem dir que la preservació de l'autonomia local és incompatible amb els controls d'oportunitat sobre les decisions dels ens locals, així com també amb la subjecció a les instruccions emanades d'altres administracions en les matèries en les quals tenen competència». En canvi, seria constitucional preveure un control de legalitat sempre que «no es tracti d'un control genèric sobre potestats que no s'entenen especificades, que no situï la corporació local en una situació de subordinació jeràrquica i que el paràmetre d'aquest control no ofereixi un marge d'apreciació massa ampli», que «s'hauran de referir normalment a supòsits en què l'exercici de les competències de l'entitat local incideix en interessos generals concurrents amb els d'aquelles» (sentència 27/1987, de 27 de febrer, FJ 2, citant la STC 4/1981 FJ 3).

En vista del dictamen del Consell Consultiu es van introduir diverses modificacions en el projecte de llei, que va tornar a ser sotmès al dictamen de l'òrgan consultiu, que el va emetre el 5 d'agost de 2008 (dictamen 289). En aquest segon dictamen, el Consell Consultiu observa que el projecte de llei de l'Oficina Antifrau de Catalunya (en endavant, PLOAC) inclou específicament que l'Oficina ha d'actuar respectant el principi d'autonomia local i que les seves actuacions ho són sens perjudici de les que corresponen als òrgans necessaris o complementaris dels ens locals. Es preveu explícitament un deure de col·laboració entre l'Oficina Antifrau i els òrgans dels ens locals. Per tant, a parer del Consell Consultiu, la regulació de les funcions de l'Oficina Antifrau de Catalunya preveu «una àmplia intervenció de les entitats locals perquè en l'exercici de les seves funcions de fiscalització i control intern de la gestió economicofinancera i pressupostària, a instància de l'Oficina, investiguin i inspeccionin, per mitjà dels òrgans corresponents, els possibles casos d'ús o destinació irregulars de fons públics, i també les conductes oposades a la probitat o contràries als principis d'objectivitat, eficàcia i submissió plena a la llei i al dret. L'única obligació que s'estableix en el PLOAC per a l'Administració local és la d'informar l'OAC del resultat de les seves inspeccions i investigacions». Per això, conclou que «aquest règim jurídic, que comporta un control concret referit a supòsits en els quals l'exercici de competències de les entitats locals incideix en interessos generals concurrents amb els de la comunitat autònoma, no situa les administracions locals en posició de subordinació o dependència jeràrquica respecte de l'Oficina, i per tant, no vulnera l'autonomia local garantida constitucionalment».

Vist això, es podria concloure, al nostre entendre, que la Generalitat de Catalunya podria crear un registre d'interessos de Catalunya on s'inscrivessin les declaracions d'interessos, activitats i patrimoni dels càrrecs electes i del personal dels ens locals de Catalunya. Igualment, ja es pot avançar que l'Oficina Antifrau de Catalunya, o l'òrgan o organisme a qui s'atribueixi aquesta funció d'acord amb l'apartat següent, podria assumir la funció de seguiment i de control del compliment del deure d'informació dels càrrecs electes i el personal dels ens locals de Catalunya. La concreció d'aquests dos aspectes s'hauria de fer amb les salvaguardes que va identificar el Consell Consultiu i que es deriven de la jurisprudència del Tribunal Constitucional a l'efecte de garantir el respecte per l'autonomia local.

Tanmateix, tot i les conclusions que s'acaben d'apuntar, seria oportú matisar-les per garantir el màxim respecte per l'autonomia local.

En primer lloc, pel que fa a la creació del Registre d'interessos de Catalunya es podria preveure que, encara que es creés un registre únic per a totes les administracions públiques catalanes, en qualsevol cas, els ajuntaments podrien continuar mantenint el seu propi registre d'interessos. En aquest cas, haurien de garantir la interconnexió i la interoperabilitat del seu registre amb el Registre d'interessos de Catalunya. Cal recordar que aquest és el model que s'ha utilitzat en el cas del Registre de grups d'interès de Catalunya. Com en aquest cas, la proposta que es formula en aquest informe consistiria a substituir «el que fins ara era una obligació legal, la creació necessària del registre, per una simple habilitació legal, de manera que tots aquests ens i entitats poden complir llurs obligacions legals en aquesta matèria per mitjà del Registre de grups d'interès de Catalunya o per mitjà d'un registre propi, sempre amb la garantia del reconeixement recíproc d'actuacions, del principi d'inscripció única i de la interconnexió i la interoperabilitat registral».<sup>75</sup>

En segon lloc, respecte a la funció de seguiment i control que hauria de dur a terme l'òrgan responsable del Registre d'interessos de Catalunya es podria preveure que, quan aquest òrgan identifiqui l'incompliment del deure d'informar o una irregularitat, ho posi en coneixement de l'ajuntament en qüestió, que serà el responsable d'investigar la infracció i, si escau, sancionar-la. Pel que fa a aquesta qüestió, no podem desconèixer que, en el cas dels ens locals, el col·lectiu més afectat és el d'electes i com ja va posar de manifest la STC 32/1981, de 28 de juliol, quan es tracta de legislar sobre qüestions que fan referència directa a la representativitat, a la composició i a l'estructura dels òrgans necessaris de govern i administració de les administracions locals, s'està afectant el nucli de l'autonomia local (FJ 7).

---

<sup>75</sup> Preàmbul del Decret llei 1/2017, de 14 de febrer, pel qual es crea i regula el Registre de grups d'interès de Catalunya.

En aquesta direcció, el Decret llei 1/2017, de 14 de febrer, pel qual es crea i regula el Registre de grups d'interès de Catalunya preveu que «el registre de grups d'interès de Catalunya és organitzat i gestionat per l'Administració de la Generalitat, que és la responsable dels actes d'inscripció i de les altres actuacions previstes legalment, sens perjudici de les potestats de seguiment, fiscalització, control i sanció que puguin correspondre a cada una de les administracions i institucions esmentades en l'apartat primer» entre les quals es recullen els ens locals.<sup>76</sup>

Tot i les conclusions i les matisacions anteriors, la proposta que es formula hauria de superar un darrer escull. En efecte, les conclusions apuntades s'haurien de posar en relació amb el que preveu la Llei de bases del règim local quan estableix que les declaracions de béns i activitats privades que han de formular els membres de les corporacions locals abans de la presa de possessió i quan es produeixin variacions al llarg del mandat «s'inscriuran en un registre d'interessos constituït a cada corporació».<sup>77</sup>

Precisament, l'obligació dels ens locals de constituir el Registre d'interessos que estableix la LBRL impedeix que la Generalitat de Catalunya pugui preveure la creació d'un únic registre d'interessos de Catalunya, per la qual cosa la integració de la informació relativa a les activitats privades i al patrimoni dels electes i dels càrrecs públics locals s'hauria de fer a partir de la informació que consti en els registres locals esmentats i no a través de la informació que els electes declarin directament al Registre d'interessos de Catalunya.

Per tant, com es desprèn de l'anterior, la possibilitat de crear un registre d'interessos de Catalunya que centralitzi l'exercici del deure d'informació per part de tots els càrrecs i treballadors públics de Catalunya es veu força limitada, en virtut del que disposa l'article 75.7 de la LBRL.

Aquesta conclusió no impedeix que la Generalitat de Catalunya prevegi la integració dels registres d'interessos, activitats i béns patrimonials dels ens locals en el Registre d'interessos de Catalunya. Tampoc que s'atribueixi al Registre d'interessos de Catalunya la gestió dels registres d'interessos locals o que siguin els ens locals els qui, a través d'un conveni, atribueixin aquesta gestió al Registre d'interessos de Catalunya.

## *ii. L'òrgan o organisme responsable de la gestió del Registre d'interessos de Catalunya*

La gestió dels registres d'interessos, activitats i patrimoni s'atribueix al departament competent en matèria de funció pública en el cas de l'Administració de la Generalitat i, generalment, a la secretaria en el cas dels ens locals.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Article únic. 3.

<sup>77</sup> Art. 75.7, LBRL.

<sup>78</sup> Art. 14.1 de la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat.

En el cas que finalment es creés el Registre d'interessos de Catalunya caldria valorar quin seria l'òrgan o organisme responsable de gestionar-lo. Aquesta valoració també s'hauria de fer, en general, respecte a la funció de seguiment i control.

Com a punt de partida, cal assenyalar l'oportunitat d'atribuir la gestió i el seguiment i el control a òrgans o organismes que tinguin la màxima independència possible respecte als càrrecs i treballadors públics que tenen el deure d'informar sobre els seus interessos, activitats i patrimoni, per tal d'evitar, precisament, conflictes d'interessos a l'hora de dur a terme aquestes funcions.

Al nostre entendre, hi ha diverses opcions per garantir la màxima neutralitat i independència en la gestió del deure d'informació i en el seguiment i el control del seu compliment: que sigui l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que sigui el Parlament de Catalunya o que sigui un organisme de control (com ara l'Oficina Antifrau de Catalunya, la Sindicatura de Comptes o el Síndic de Greuges).

Pel que fa a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, si bé podria desenvolupar aquesta funció respecte als seus càrrecs i treballadors públics, genera alguns dubtes pel que fa als càrrecs i treballadors dels ens locals no solament des del punt de vista jurídic, com s'ha exposat anteriorment, sinó també des del punt de vista polític, per la sensibilitat de la informació relativa als interessos, activitats i patrimoni dels càrrecs i treballadors locals.

Quant a la Sindicatura de Comptes i el Síndic de Greuges és evident que podrien fer el seguiment i el control del compliment del deure d'informació per part dels càrrecs i treballadors públics en el marc de les seves funcions de supervisió de les administracions públiques catalanes i, en general, de les seves atribucions per dur a terme el control de situacions de mala administració. Així s'ha previst, pel que fa a la Sindicatura de Comptes, en el cas de Galícia i també s'havia pensat així en el Projecte de Llei de Navarra. Tanmateix, es considera que no seria oportú atribuir-los la funció relativa a la gestió del Registre d'interessos de Catalunya perquè cap d'ambdós organismes té atribuïdes funcions de gestió.

Però, a més, cal tenir present que a Catalunya hi ha un organisme que, específicament, té atribuïdes funcions relatives al control dels conflictes d'interessos en les administracions públiques catalanes com és l'Oficina Antifrau de Catalunya. En relació amb això, cal recordar que la finalitat de l'Oficina Antifrau de Catalunya és, entre d'altres, prevenir i investigar qualsevol aprofitament irregular derivat de conductes que comportin conflicte d'interessos.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Art. 1, Llei 14/2008, de 5 de novembre.

L'atribució de les funcions relatives al deure d'informació a l'Oficina Antifrau de Catalunya podria garantir el compliment de les finalitats identificades, per la seva naturalesa independent i per la seva especialització que, entre d'altres, es concreta en la disponibilitat de recursos i de coneixements en matèria de prevenció de conflictes d'interessos. Per tant, en vista de les conclusions proposades anteriorment, cal considerar que l'Oficina Antifrau de Catalunya hauria de ser l'entitat responsable del Registre d'interessos de Catalunya tant per la seva independència com per les funcions que ja té atribuïdes.

#### C. L'obertura de les dades relatives als interessos, l'activitat i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics

En els últims anys, s'han anat destacant els beneficis de l'obertura de dades com una estratègia anticorrupció que té un impacte significatiu en la integritat pública (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, 2016, 8849).

La reutilització de les dades obertes que difonen les administracions públiques sobre els interessos, les activitats i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics ha de tenir un paper important en la prevenció dels conflictes d'interessos i en la lluita contra la corrupció. És una bona oportunitat perquè la ciutadania col·labori en l'anàlisi, el seguiment i la supervisió dels possibles conflictes d'interessos gràcies a la reutilització de les dades públiques amb l'ús de mitjans electrònics i la seva difusió ulterior en formats fàcilment comprensibles per la ciutadania a través d'internet. Per a això, cal utilitzar noves metodologies que, per mitjà de l'anàlisi de dades amb les tècniques de mineria de dades i de *big data*, siguin capaces de detectar situacions irregulars que puguin amagar casos de corrupció.

Els principis del G20 sobre dades obertes contra la corrupció reconeixen que les dades obertes poden contribuir a prevenir, detectar, investigar i reduir la corrupció. En efecte, l'anàlisi de la gran quantitat de dades que es deriven de les declaracions d'interessos, activitats i patrimoni del conjunt de càrrecs i treballadors públics de les administracions públiques catalanes poden proporcionar un coneixement que permeti el seguiment i el control d'aquesta informació i, si escau, la detecció de conflictes d'interessos que no s'hagin identificat anteriorment amb altres mecanismes.

Per això, és important que les dades es difonguin en formats oberts que proporcionin accés fàcil i lliure, i facilitin la reutilització, gràcies al fet que són fàcilment localitzables, reutilitzables i no estan sotmeses a restriccions tècniques o jurídiques que en limitin o dificultin la reutilització (Cerrillo i Martínez, 2014b).

L'obertura de les dades també pot beneficiar les mateixes administracions públiques, que poden analitzar-les per identificar conflictes d'interessos particulars, però

també àmbits i situacions en els quals hi hagi més risc que es produeixin conflictes d'interessos.

Igualment, l'obertura de dades pot contribuir a tenir més proactivitat i personalització en relació amb el compliment del deure d'informar. En efecte, part de la informació que han de declarar els càrrecs i treballadors públics ja està a disposició de les administracions públiques. Per això, reutilitzant aquestes dades, hi ha la possibilitat que la mateixa Administració pública responsable del Registre d'interessos, activitats i béns pugui incorporar aquesta informació de manera proactiva en el registre, bé perquè ja es troba en el seu poder, bé perquè l'obté mitjançant l'intercanvi electrònic d'informació entre administracions públiques.

D. Les funcions de l'Oficina Antifrau de Catalunya en relació amb el deure d'informar dels càrrecs i treballadors de les administracions públiques catalanes

Un darrer aspecte que cal tractar en relació amb el procés d'optimització del sistema de registres d'interessos, activitats i patrimoni de les administracions públiques de Catalunya és el relatiu a les funcions que ha d'assumir l'Oficina Antifrau de Catalunya.

Aquestes mesures han de ser coherents amb les funcions que li atribueix actualment la Llei 14/2008, de 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya.

En primer lloc, l'Oficina Antifrau de Catalunya podria ser l'organisme responsable de la gestió del Registre d'interessos de Catalunya, en el qual s'integrés la informació relativa als càrrecs i treballadors públics de les administracions públiques catalanes, d'acord amb els criteris que s'han exposat en l'epígraf anterior.

En segon lloc, l'Oficina Antifrau de Catalunya hauria de ser l'organisme encarregat d'identificar conflictes d'interessos potencials mitjançant el seguiment i el control del deure d'informar per part dels càrrecs i treballadors de les administracions públiques catalanes.

En tercer lloc, l'Oficina Antifrau de Catalunya també podria ser l'organisme encarregat de sancionar l'incompliment del deure d'informació per part dels càrrecs i treballadors públics. Tanmateix, pel que fa a aquesta qüestió, es podria valorar l'oportunitat que en cas que l'Oficina Antifrau de Catalunya detectés l'incompliment del deure d'informació per part d'un càrrec o treballador públic local, en comptes d'incoar un procediment sancionador, ho posés en coneixement de l'ajuntament en qüestió perquè fos aquest el que tramités el procediment sancionador i, si escau, sancionés el càrrec o treballador infractor. D'aquesta manera, en sintonia amb el que s'ha apuntat anteriorment, hi hauria més garantia d'autonomia local.

### 7.3 *La regulació del Registre d'interessos de Catalunya*

En vista de les conclusions i les propostes de millora que s'han formulat en les pàgines anteriors, a continuació es proposa la concreció en la regulació vigent del deure d'informar.<sup>80</sup>

#### A. La norma per regular les millores del deure d'informació

Com s'ha posat de manifest al llarg d'aquest informe, el deure d'informació dels càrrecs i treballadors públics de Catalunya es troba recollit en tres normes (Reglament del Parlament de Catalunya, Llei 13/2005 i LBRL). A més, cal tenir present que l'atribució de determinades funcions sobre els registres d'interessos, activitats i patrimoni a organismes com ara l'Oficina Antifrau de Catalunya també pot afectar la seva norma reguladora.

Per tant, qualsevol proposta de millora de la regulació vigent ha de tenir en compte aquesta diversitat i, en particular, la manera com les millores poden afectar aquestes normes.

En termes generals, cal considerar que la reforma normativa en què es concreti la millora del sistema de registres d'interessos, activitats i patrimoni s'hauria d'incloure en la norma reguladora de l'organisme encarregat de dur a terme les funcions vinculades a l'exercici del deure d'informació. Aquesta reforma hauria d'anar acompanyada dels canvis necessaris en altres normes per donar coherència a tot el sistema.

#### B. La proposta de regulació del Registre d'interessos de Catalunya

##### *a) Modificació de la Llei 14/2008, de 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya*

##### 1) Addició al preàmbul de dos paràgrafs

Nous paràgrafs cinquè i sisè:

«L'anàlisi de la regulació del deure d'informar sobre les activitats i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics i de la seva aplicació a les administracions públiques catalanes ha permès identificar nombroses limitacions del deure d'informació dels càrrecs i treballadors públics, i dels registres d'interessos, activitats i patrimoni, tant en la mateixa regulació com en la seva aplicació, com a mecanisme per prevenir els conflictes d'interessos i la corrupció.»

«Per optimitzar aquest mecanisme de prevenció dels conflictes d'interessos, aquesta llei crea el Registre d'interessos de Catalunya, que integra el Registre d'activitats i el Registre de béns patrimonials i d'interessos de l'Administració de la Generalitat, i els

---

<sup>80</sup> En aquesta direcció es manifesta el programa electoral d'algun partit polític per a les eleccions del 21 de desembre, com ara Ciutadans.

registres d'interessos, activitats i béns patrimonials dels ens locals que s'hi adhereixin, i atribueix a l'Oficina Antifrau de Catalunya la seva gestió i la verificació del compliment del deure d'informació per part dels càrrecs i treballadors públics que tenen l'obligació d'informar, d'acord amb el que disposa l'ordenament jurídic.»

2) Addició d'un nou apartat en l'article 3, Funcions generals

S'afegeix un nou apartat:

«L'Oficina Antifrau de Catalunya té, amb caràcter general, les funcions següents:

d) Vetllar pel compliment de la normativa de prevenció dels conflictes d'interessos per part dels càrrecs i treballadors públics mitjançant l'anàlisi de riscos i l'assessorament, la formació i la informació».

3) Addició d'un nou apartat en l'article 4, Funcions en l'àmbit del sector públic de la Generalitat

S'afegeixen quatre apartats nous:

«1. L'Oficina Antifrau de Catalunya, en l'àmbit del sector públic de la Generalitat, té específicament les funcions següents:

c) Gestionar el Registre d'interessos de Catalunya.

d) Verificar el compliment del deure d'informar dels alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat previstos en l'article 2 de la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat.

e) Assessorar els alts càrrecs de l'Administració en el compliment del deure d'informació previst en l'article 12 de la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat.

f) Sancionar l'incompliment del deure d'informació d'acord amb el que disposa el títol V de la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat».

4) Addició d'un nou apartat en l'article 6, Funcions en l'àmbit del sector públic de l'Administració local

S'afegeixen un nou apartat i tres funcions:

«1. L'Oficina Antifrau de Catalunya, en l'àmbit del sector públic de l'Administració local, té específicament les funcions següents:

c) Gestionar els registres d'interessos dels ens locals mitjançant el Registre d'interessos de Catalunya, d'acord amb el que disposa l'article 7 bis d'aquesta llei.



d) Assessorar els càrrecs electes i els treballadors públics de l'Administració local en el compliment del deure d'informació previst en l'article 75 de la LBRL.

e) Verificar el compliment del deure d'informar dels alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat previstos en l'article 2 de la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat.

2. Si, en l'exercici de les seves funcions, l'Oficina Antifrau de Catalunya té coneixement de fets que poden constituir una infracció tipificada com a molt greu o com a greu relativa al deure d'informar, pot instar l'alcalde o el president de l'ens locals o el ple, en cas d'alts càrrecs al servei de l'Administració local, a incoar el procediment sancionador».

5) Addició dels articles 7 bis i 7 ter, El Registre d'interessos de Catalunya

S'afegeixen dos articles nous:

«Article 7 bis. El Registre d'interessos de Catalunya

1. El Registre d'interessos de Catalunya integra el Registre d'activitats i el Registre de béns patrimonials i d'interessos de l'Administració de la Generalitat i els registres d'interessos, activitats i béns patrimonials dels ens locals que s'hi adhereixin.

2. Els ens que integren l'Administració local a Catalunya es poden adherir al Registre de grups d'interès de Catalunya mitjançant l'acord adoptat per l'òrgan competent.

3. El Registre d'interessos de Catalunya té naturalesa administrativa, és electrònic i públic, d'acord amb el que disposa l'article 7 ter.

4. El Registre d'interessos de Catalunya s'adscriu a l'Oficina Antifrau de Catalunya.

5. El Registre d'interessos de Catalunya s'organitza en dues seccions relatives a les activitats i al patrimoni i els interessos. Les seccions del Registre d'interessos de Catalunya estan interconnectades i han de permetre conèixer les dades relatives a cada entitat integrada en el registre.

6. L'Oficina Antifrau de Catalunya ha de promoure que la informació relativa als càrrecs i treballadors públics que ja consti o estigui en poder de les administracions públiques s'incorpori automàticament al Registre d'interessos de Catalunya.

7. L'Oficina Antifrau de Catalunya ha d'utilitzar els mitjans electrònics per verificar la qualitat de la informació inscrita al Registre d'interessos de Catalunya, segons els riscos de conflictes d'interessos existents i per prevenir els conflictes d'interessos en què es puguin trobar els càrrecs i treballadors públics.

#### Article 7 ter. La transparència del Registre d'interessos de Catalunya

1. Les dades relatives a l'activitat dels càrrecs i treballadors públics són públiques.

2. Les dades relatives al patrimoni i als interessos dels càrrecs i treballadors són públiques sempre que s'ometin les dades referents a la localització i es garanteixi la privacitat dels titulars.

3. Les dades del Registre d'interessos de Catalunya es difonen a través del Portal de la Transparència de l'Administració de la Generalitat.

4. El Portal de la Transparència difon la informació relativa a les activitats i els béns dels càrrecs i treballadors de l'Administració pública en format reutilitzable i interoperable.

5. El Portal de la Transparència ha d'organitzar la informació relativa a les activitats i els béns dels càrrecs i treballadors de l'Administració pública de manera que sigui fàcilment consultable i localitzable a partir de l'entitat on el càrrec o treballador públic desenvolupa la seva activitat.

6. L'Oficina Antifrau de Catalunya ha d'elaborar periòdicament informes sobre les anàlisis que s'hagin dut a terme a partir de les dades inscrites al Registre d'interessos de Catalunya i del compliment del deure d'informació dels càrrecs i treballadors públics.

7. L'Oficina Antifrau de Catalunya ha de difondre els informes relatius als conflictes d'interessos que es derivin de les anàlisis realitzades».

6) Addició d'un apartat en l'article 14, Deure de col·laboració

S'afegeix un nou apartat i es renumeren els següents:

3. Els càrrecs públics que tinguin el deure d'informar han d'atendre els requeriments que els formuli l'Oficina Antifrau de Catalunya.

7) Addició de dos apartats en l'article 15, Cooperació institucional i societat civil

S'afegeixen dos apartats nous:

«5. Els alts càrrecs, el personal de les administracions públiques i els particulars que tinguin coneixement de l'incompliment del deure d'informar sobre l'activitat, el patrimoni o els interessos, d'acord amb el que preveu l'ordenament jurídic, ho han de posar en coneixement de l'Oficina Antifrau de Catalunya.

6. L'Oficina Antifrau de Catalunya ha d'adoptar les mesures necessàries per protegir, si escau, l'anonimat, la confidencialitat o la intimitat de les persones a què fa referència l'apartat anterior, com també la seva integritat laboral, professional o personal».

8) Addició de la disposició final «Parlament i altres organismes»

S'afegeix una nova disposició final:

«L'Oficina Antifrau de Catalunya ha de col·laborar amb el Parlament de Catalunya i prestar-li el suport que aquest li pugui requerir per gestionar el Registre d'interessos dels diputats del Parlament».

9) Addició de la disposició final «Col·laboració amb els ens locals»

«L'Oficina Antifrau de Catalunya pot subscriure convenis amb les associacions que representen els ens que integren l'Administració local a Catalunya per facilitar la integració dels seus registres d'interessos al Registre d'interessos de Catalunya».

10) Addició de la disposició final «Registre del sector públic de la Generalitat de Catalunya»

«L'Oficina Antifrau de Catalunya ha de facilitar la informació continguda en el Registre d'interessos de Catalunya que sigui necessària per complir els objectius del Registre del sector públic de la Generalitat de Catalunya».

*b) Modificació de la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat*

1) Es modifica l'article 12.b) de la Llei 13/2005, de 27 de desembre

«b) Declaració patrimonial i d'interessos: declaració de tots els béns, els drets i les obligacions en els termes que es determini per reglament, la qual ha de fer també referència als béns, els drets i les obligacions dels cònjuges o convivents i dels altres familiars de primer grau. S'hi han d'adjuntar còpies de la darrera declaració tributària de

l'impost sobre la renda de les persones físiques i de l'impost extraordinari sobre el patrimoni que el declarant o la declarant hagi presentat a l'Administració Tributària. Aquesta declaració ha de contenir com a mínim la informació següent:

Primer. Els béns, els drets i les obligacions patrimonials.

Segon. Els valors o els actius financers negociables.

Tercer. Les participacions societàries i l'objecte social de les societats participades.

Quart. L'objecte social de les societats de tota mena en què tinguin interessos.

Cinquè. La relació d'obsequis, regals i altres beneficis que hagin obtingut.

c) Declaració complementària: declaració en què es fan constar els cònjuges o convivents i els altres familiars fins al segon grau de consanguinitat o afinitat que ocupen llocs a l'Administració de la Generalitat o a les entitats a què fa referència l'article 2. La declaració complementària s'ha d'ampliar a altres persones amb qui l'alt càrrec tingui relació d'afectivitat, parentiu o vinculació personal o professional d'acord amb l'anàlisi de riscos que es dugui a terme».

2) Se suprimeixen els apartats 1, 2, 4 i 5 de l'article 14 de la Llei 13/2005, de 27 de desembre, s'afegeix l'apartat següent i es renumera la resta:

«1. Les declaracions d'activitats i patrimonial i d'interessos, juntament amb la documentació que s'hi adjunti, s'han d'inscriure en el Registre d'interessos de Catalunya.

2. L'Administració de la Generalitat ha de transmetre a l'Oficina Antifrau de Catalunya la informació dels alts càrrecs que estigui en el seu poder i que s'hagi d'integrar en el Registre d'interessos de Catalunya.

3) Es modifica l'article 17.1 de la Llei 13/2005, de 27 de desembre

1. És infracció lleu, als efectes d'aquesta llei, la no-declaració d'activitats o de béns patrimonials i interessos en els registres corresponents i en els terminis legalment establerts si s'esmena en el termini de quinze dies a comptar del requeriment administratiu formulat a aquest efecte i els errors en les dades declarades.

2. Són infraccions greus als efectes d'aquesta llei:

[...]

d) La no realització de la declaració complementària per les persones que correspongui d'acord amb l'anàlisi de riscos realitzada i comunicada a l'alt càrrec».

*c) Modificació del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya*

Addició d'una nova disposició final

«Els ens locals poden gestionar el Registre d'interessos, activitats i béns patrimonials a través del Registre d'interessos de Catalunya. A aquest efecte han d'adoptar l'acord d'adhesió mitjançant l'òrgan competent o l'adhesió al conveni subscrit entre les associacions que representen els ens que integren l'Administració local a Catalunya i l'Oficina Antifrau de Catalunya».

## 8. Conclusions

- I. El deure d'informar sobre els interessos, l'activitat i el patrimoni és un dels mecanismes principals per a la prevenció dels conflictes d'interessos que impulsen les administracions públiques d'un gran nombre de països. Aquest deure d'informació es concreta en la declaració per part d'un càrrec o treballador públic de la informació relativa als seus interessos, activitats, patrimoni o regals i altres avantatges rebuts amb la finalitat de poder identificar si es produeix cap situació que potencialment, aparentment o de manera efectiva pugui implicar l'existència d'un conflicte d'interessos o amagar un cas de corrupció.
- II. El deure d'informar és l'instrument que permet identificar i conèixer la possible existència d'un conflicte d'interessos que afecti la persona interessada gràcies a l'anàlisi de la informació facilitada i, per tant, no és una finalitat en ella mateixa. També permet identificar casos d'enriquiment il·lícit de càrrecs o treballadors públics. Per això, tan important és que el càrrec públic faciliti les dades relatives als seus interessos, activitats, o patrimoni com que aquestes dades siguin analitzades per identificar possibles conflictes d'interessos o evidències de casos de corrupció.
- III. El deure d'informar sobre els interessos, l'activitat i el patrimoni afecta un gran nombre de càrrecs i treballadors públics, que varia segons el país. Per determinar l'abast subjectiu del deure d'informació, més enllà d'una decisió general basada estrictament en la posició institucional del càrrec o treballador públic, és aconsellable dur a terme una anàlisi dels riscos de conflicte d'interès que pot representar la posició que ocupa aquella persona. Més enllà de les persones que ocupen un càrrec o desenvolupen la seva activitat a l'Administració pública, sovint es planteja l'oportunitat d'estendre el deure d'informar a persones del seu cercle familiar o proper.
- IV. L'ús dels mitjans electrònics pot tenir un impacte positiu en el compliment del deure d'informació i en la gestió i difusió de la informació sobre els interessos, activitats i patrimoni dels càrrecs i treballadors públics. Ja hi ha experiències en alguns països tant per facilitar la declaració i, per tant, el compliment del deure d'informar com per facilitar la gestió de la informació. L'ús dels mitjans electrònics també ha de permetre un accés immediat a la informació i, en conseqüència, més transparència.
- V. El seguiment adequat del compliment del deure d'informació és un aspecte clau per garantir la prevenció dels conflictes d'interessos. La gestió i el seguiment es pot atribuir a l'òrgan responsable de la funció pública però també a un organisme independent. En qualsevol cas, cal garantir la seva neutralitat i imparcialitat, per la qual cosa és oportú dotar-lo d'autonomia o independència i dels recursos suficients.

- VI. La ciutadania té un paper significatiu en l'anàlisi de la informació aportada pels càrrecs i treballadors públics, per la qual cosa és fonamental que el deure d'informació vagi convenientment acompanyat de transparència, sempre que es protegeixin el dret a la pròpia imatge, el dret a l'honor o el dret a la protecció de les dades personals o, fins i tot en determinades circumstàncies, la seguretat dels càrrecs públics.
- VII. L'incompliment del deure d'informació ha de comportar diverses conseqüències, com ara les sancions (no-declaració d'informació, declaració tardana d'informació, declaració incompleta o informació culposament falsa o dolosa). En determinades ocasions, també determina la impossibilitat de prendre possessió del càrrec.
- VIII. A Catalunya conviuen tres regulacions del deure d'informació sobre els interessos, les activitats i el patrimoni vigents en diverses institucions i administracions públiques: la regulació del deure d'informació dels diputats i les diputades del Parlament de Catalunya; la regulació del deure d'informació dels alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i la regulació dels registres d'interessos, activitats i béns patrimonials en l'àmbit local. Aquestes normes segueixen a grans trets el règim vigent a l'Administració General de l'Estat.
- IX. Gairebé tots els alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat compleixen el deure d'informar, mentre que els electes locals sovint compleixen només el deure de presentar les declaracions d'activitats i de patrimoni a l'inici del mandat i no en el moment de cessar en el càrrec.
- X. Pel que fa a la transparència de la informació inscrita en els registres d'interessos, activitats i béns, en el cas de l'Administració de la Generalitat, el 2016 el Portal de la Transparència ja difonia la informació relativa a les declaracions de patrimoni i d'activitats de tots els càrrecs i per tant és complia al 100 % el que preveu la Llei 19/2014, de 29 de desembre. Tanmateix, la situació de l'Administració local és ben diferent, ja que s'observa més compliment de l'obligació de difondre les declaracions d'activitats i de béns patrimonials a través del Portal de la Transparència en els municipis més grans que en els més petits.
- XI. L'anàlisi de la regulació del deure d'informar sobre les activitats i el patrimoni i de la seva aplicació per part de les administracions públiques catalanes, com també les experiències comparades, permeten identificar nombroses limitacions del deure d'informació dels càrrecs i treballadors públics i dels registres d'interessos, activitats i patrimoni, tant en la mateixa regulació com en la seva aplicació, com a mecanisme per prevenir conflictes d'interessos i la corrupció.
- XII. L'optimització del sistema de registres d'interessos, activitats i patrimoni s'ha de regir per uns principis que han de permetre assolir millor les finalitats del deure

d'informació dels càrrecs i treballadors públics relatives a la prevenció dels conflictes d'interessos i la lluita contra la corrupció. Aquests principis han de garantir que es disposi de tota la informació relativa als càrrecs i treballadors públics, que aquesta informació sigui coneguda per totes les persones que puguin detectar conflictes d'interessos i casos de corrupció, i que aquesta informació pugui ser efectivament analitzada amb aquesta finalitat.

XIII. El principi de qualitat de la informació persegueix que la informació que facilitin els càrrecs i treballadors públics sigui de qualitat, és a dir, veraç, completa i actualitzada. La veracitat, la completesa i l'actualització de la informació també s'han de garantir quan els registres d'interessos, activitats i patrimoni difonen la informació. Per garantir la qualitat de la informació es poden adoptar diversos mecanismes, com ara definir de manera detallada les característiques que ha de tenir la informació que ha de proporcionar el càrrec o treballador públic; preveure l'obligació de signar una declaració en la qual es manifesti que la informació sobre els interessos, les activitats i el patrimoni és de qualitat; definir adequadament les característiques amb què l'òrgan responsable del registre difondrà la informació; establir un règim sancionador per donar resposta a la manca de qualitat de la informació declarada per omissions o falsedats, involuntàries o doloses, o dissenyar els mecanismes de control de la qualitat de la informació.

XIV. El principi de transparència persegueix garantir el coneixement de la informació relativa als interessos, les activitats i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics. Aquest principi exigeix que la informació que consti en els registres d'interessos, activitats i béns pugui ser coneguda. Tot i la necessitat de millorar la transparència dels registres d'interessos, activitats i patrimoni, cal considerar que el nivell de transparència no ha de ser sempre el mateix. La transparència ha de ser limitada a vegades per protegir drets o interessos dels càrrecs i treballadors públics o interessos públics de la mateixa Administració pública.

XV. El principi d'obertura persegueix difondre la informació relativa als interessos, les activitats i el patrimoni dels càrrecs i treballadors públics en formats oberts que facilitin la seva reutilització perquè la ciutadania pugui col·laborar en la detecció de possibles conflictes d'interessos o casos de corrupció. Mitjançant la reutilització es pot millorar la difusió, la comprensió i l'anàlisi de la informació per identificar possibles conflictes d'interessos o casos de corrupció.

XVI. El control persegueix garantir i verificar el compliment dels principis i els valors que guien l'activitat dels càrrecs i treballadors públics. El control ha de permetre l'emissió d'una declaració de judici sobre el compliment o no per part dels càrrecs i treballadors



públics de la normativa relativa a la prevenció dels conflictes d'interessos i, si escau, dels principis ètics i de conducta que han de guiar la seva activitat.

- XVII. En l'actualitat la legislació vigent disposa que cada Administració pública ha de disposar d'un registre d'interessos propi. Però no es preveu l'intercanvi d'informació entre registres. L'intercanvi d'informació entre diversos òrgans administratius i organismes públics podria simplificar significativament les càrregues que el compliment del deure d'informar genera al càrrec públic.
- XVIII. El compliment adequat del deure d'informació es basa en el coneixement que té el càrrec o treballador públic de les seves obligacions. Per això, cal garantir la formació adequada i la sensibilització pel que fa a la normativa relativa als conflictes d'interessos i, en particular, a l'abast del deure d'informar sobre els interessos, les activitats i el patrimoni.
- XIX. L'optimització del deure d'informació i del sistema de registres d'interessos, activitats i patrimoni implica la millora de la regulació; la coordinació i, si escau, la integració de la gestió dels registres d'interessos, activitats i patrimoni dels càrrecs i treballadors públics; l'obertura de les dades relatives als interessos, activitats i patrimoni dels càrrecs i treballadors públics per mitjà de la seva difusió en formats reutilitzables en un portal fàcilment accessible; i l'atribució del control del compliment del deure d'informar dels càrrecs i treballadors de les administracions públiques catalanes i de l'anàlisi de les dades relatives als seus interessos, activitats i patrimoni per identificar i comunicar riscos de conflictes d'interessos o de casos de corrupció a un únic òrgan o organisme.
- XX. La millora de la regulació del deure dels càrrecs i treballadors públics d'informar sobre els interessos, l'activitat i el patrimoni s'ha de concretar en relació amb l'àmbit subjectiu del deure d'informar, amb l'àmbit objectiu i amb les conseqüències de l'incompliment basat en una anàlisi de riscos de conflicte d'interessos.
- XXI. La coordinació del sistema de registres d'interessos, activitats i patrimoni es podria concretar en la creació d'un Registre d'interessos de Catalunya que tindria per finalitat millorar la gestió de la informació proporcionada pels càrrecs i treballadors públics sobre els seus interessos, activitats i patrimoni.
- XXII. L'obligació dels ens locals de constituir el Registre d'interessos que preveu la LBRL impedeix que la Generalitat de Catalunya pugui preveure la creació d'un únic registre d'interessos de Catalunya, per la qual cosa la integració de la informació relativa a les activitats privades i al patrimoni dels electes i dels càrrecs públics locals es veu força limitada. La creació del Registre d'interessos de Catalunya s'hauria de fer mitjançant la integració dels registres d'interessos, activitats i béns patrimonials dels ens locals en el Registre d'interessos de Catalunya o de l'atribució al Registre d'interessos de Catalunya de la gestió dels registres d'interessos locals.

- XXIII. La reutilització de les dades obertes que difonen les administracions públiques sobre els interessos, les activitats i el patrimoni dels seus càrrecs i treballadors públics ha de tenir un paper important en la prevenció dels conflictes d'interessos i en la lluita contra la corrupció. És una bona oportunitat perquè la ciutadania col·labori en l'anàlisi, el seguiment i la supervisió dels possibles conflictes d'interessos gràcies a la reutilització de les dades públiques amb l'ús de mitjans electrònics i la seva difusió ulterior en formats fàcilment comprensibles per la ciutadania a través d'internet.
- XXIV. L'obertura de les dades també pot beneficiar les mateixes administracions públiques, que poden analitzar-les per identificar conflictes d'interessos particulars, però també àmbits i situacions en els quals hi hagi més risc que es produeixin conflictes d'interessos. A més, l'obertura de dades pot contribuir a tenir més proactivitat i personalització en relació amb el compliment del deure d'informar.
- XXV. L'Oficina Antifrau de Catalunya ha d'assumir la funció de gestió del Registre d'interessos de Catalunya i d'identificació dels conflictes d'interessos potencials mitjançant la verificació i el control del compliment del deure d'informació per part dels càrrecs i treballadors públics de les administracions públiques catalanes. L'Oficina Antifrau de Catalunya també podria ser l'òrgan encarregat d'impulsar el procediment sancionador i, si escau, sancionar l'incompliment del deure d'informació per part dels càrrecs i treballadors públics tot garantint l'autonomia local.

## 9. Referències bibliogràfiques

Banc Mundial (2012). *Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development / International Development Association of The World Bank.

Banc Mundial (2013). *Income and Asset Disclosure: Case Study Illustrations*.

Burdescu, R.; Reid, G. J.; Trapnell, S. E.; Barnes, D. W. (2010). «Income and Asset Disclosure Systems: Establishing Good Governance through Accountability». *Economic Premise* (núm. 17).

Cerrillo i Martínez, A. (2014). *El principio de integridad en la contratación pública. Mecanismos para la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson-Reuters.

Cerrillo i Martínez, A. (2017). «La oportunidad perdida en la prevención de los conflictos de intereses en la Administración General del Estado. Un breve análisis de la Ley 3/2015, de 30 de marzo». *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* (núm. 12). doi:doi.org/10.20318/eunomia.2017.3643

Coyle, S. L. (2002). «Physician–Industry Relations. Part 1: Individual Physicians». *Annals of Internal Medicine* (vol. 136, núm. 5, pàg. 396-402).

Descalzo González, A. (2017). «El buen gobierno de los altos cargos». *Revista General de Derecho Administrativo* (núm. 44).

Djankov, S.; Porta, R. L.; Lopez-de-Silanes, F.; Shleifer, A. (2009). «Disclosure by politicians». *NBER Working Paper*, 14073.

Edmon, D.; Aleksandrov, S. (2012). *Rules and Experiences on Integrity Issues. A comparative study of rules, experiences and good practices on integrity issues focused mainly on conflict of interest prevention and assets declaration areas*.

García Mexía, P. (2001). *Los conflictos de intereses y la corrupción contemporánea*. Cizur Menor: Aranzadi.

Gokcekus, O.; Mukherjee, R. (2006). *Officials' Asset Declaration Laws: Do They Prevent Corruption?*

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. (2016). *Open data & intégrité publique. Les technologies numériques au service d'une démocratie exemplaire*. <<http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2016/12/Open-data-integrite-publique.pdf>>

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. (2017). *Guide du déclarant*. <<http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2017/02/Guide-du-declarant-Fevrier-2017.pdf>>

Hirsch, M. (2010). *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*. Paris: Fayard / Pluriel.

Meseguer Yebra, J. (2007). *Régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades de los miembros del gobierno y altos cargos de la administración: Estudio comparado de las normativas estatal, autonómica y local*. Barcelona: Bosch.

Messick, R. E. (2008). «Regulating conflict of interest: International experience with asset declaration and disclosure». *Managing Conflict of Interest: Frameworks, Tools, and Instruments for Preventing, Detecting, and Managing Conflict of Interest* (pàg. 36-43).

Messick, R. E. (2009). *Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime*.

OCDE (2003). *Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*.

OCDE (2011). *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*.

OCDE; Banc Mundial (2014). *Good practices in asset disclosure systems in G20 countries*.

Oficina Antifrau de Catalunya (2016). *La gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya*.

Pérez Monguió, J. M.; Fernández Ramos, S. (2016). *El estatuto de los altos cargos*. Cizur Menor: Thomson / Reuters / Aranzadi.

Ponti, B. (2013). «Le modifiché all'art.53 del testo unico sul lavoro alle dipendenze della p.a. (art.1, commi 39-40 e 42-43)». A: B. G. Mattarella i M. Pelissero (eds.). *La*

*legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione.* Torí: G. Giappichelli Editore.

Reed, Q. (2008). *Sitting on the Fence. Conflicts of Interest and how to regulate them.* Bergen.

Rossi, I.; Pop, L.; Berger, T. (2017). *Getting the Full Picture on Public Officials. A How-To Guide for Effective Financial Disclosure.*

<<https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/getting-the-full-picture-on-public-officials-how-to-guide.pdf>>

Rossi, I.; Pop, L.; Clementucci, F.; Sawaqed, L. (2012). *Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons.*

<[http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Using\\_AD\\_for\\_EP\\_identification.pdf](http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Using_AD_for_EP_identification.pdf)>

Síndic de Greuges (2016). *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern.*

<[http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4163/Informe%20lei%20transparencia%20a%20Catalunya\\_cat\\_jul16.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4163/Informe%20lei%20transparencia%20a%20Catalunya_cat_jul16.pdf)>

Síndic de Greuges (2017). *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern.*

<[http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4163/Informe%20lei%20transparencia%20a%20Catalunya\\_cat\\_jul16.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4163/Informe%20lei%20transparencia%20a%20Catalunya_cat_jul16.pdf)>

Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative. (2009). *Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs.*

Villoria Mendieta, M.; Jiménez, F. (2012). «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos». *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, (núm. 138, pàg. 109-134).