

Informe de l'Observatori Ciudadà Contra la Corrupció (O3C)

a la Comissió d'Estudi de les Mesures de Lluita contra la Corrupció per a la
Regeneració Democràtica (CEMCORD)

Barcelona, 23 de gener de 2017

Índex

1. Introducció	4
2. Dades significatives, diagnosi i objectius	5
<i>Partim de les següents dades significatives aportades pels compareixents</i>	5
<i>I recollim aquestes conclusions de caràcter general</i>	5
<i>Recollim, també els següents objectius orientadors</i>	6
<i>Algunes consideracions sobre la Llei de Transparència</i>	7
<i>I sobre els Organismes de control</i>	7
3. Identificació de les principals causes de la corrupció	9
Barreja dels interessos del poder econòmic estatal i de les grans corporacions	9
L'aproximació global del Codi Penal a la gran corrupció és deficient	9
Corrupció i contractació pública estan íntimament enllaçades	9
Increment desmesurat d'empleats públics per designació directa	9
Manca d'independència dels interventors públics	9
L'excessiva creació d'ens públics fora de control	9
Portes giratòries i ocupació pels partits d'organismes de control	9
Manca de recursos dels organismes de control	9
Estructura dels partits polítics com a xarxa clientelar	10
Manca d'existència de canals efectius, per a la ciutadania, de participació democràtica i de control de les institucions, per fer de contrapès democràtic	10
Manca d'un estatut de protecció efectiva dels alertadors contra la corrupció	10
Àmbits principals on es desenvolupa la corrupció:	10
4. Mesures més destacades que recollim	11
<i>Jurídiques</i>	11
<i>Partits i polítics</i>	12
<i>Administració pública</i>	13
<i>Organismes de control</i>	14
<i>Contractació pública</i>	15
<i>Llei de transparència</i>	16
<i>Participació i apoderament de la ciutadania</i>	16
<i>Frau fiscal</i>	17

1. Introducció

L'**Observatori Ciutadà Contra la Corrupció**, que va aplegar les entitats ciutadanes signants del **Pacte Social contra la Corrupció** el 9 de desembre de 2015, ha estat convidat a participar en les sessions de la CEMCORD durant 2016, amb veu i sense vot.

El present informe recull i endreça les aportacions dels intervinents en les sessions de la CEMCORD i també inclou algunes de les propostes del propi Pacte en els apartats corresponents.

Hem endreçat les aportacions tenint en compte els primers àmbits d'estudi de la CEMCORD:

- Eines per a evitar la corrupció en l'Administració pública i en les empreses privades i les entitats en llur relació amb l'Administració pública, en general, i en la contractació pública i les subvencions, en particular.
- Finançament dels partits polítics i de les fundacions que hi estan vinculades.
- Mecanismes de regeneració democràtica.
- Pràctiques de bon govern i transparència.

No hem entrat en aquests altres àmbits:

- Anàlisi de dret comparat.
- Desenvolupament del Pacte social contra la corrupció.
- Seguiment de les mesures aprovades pel Parlament en anteriors legislatures en matèria de regeneració democràtica i lluita contra la corrupció i, especialment, de les conclusions de la Comissió d'Investigació sobre el Fraud i l'Evasió Fiscals i les Pràctiques de Corrupció Política (X legislatura).

Val a dir que, pel que fa l'estudi del "Desenvolupament del Pacte social contra la corrupció", tenim pendent concretar en el Parlament una jornada d'avaluació entre els signants - partits i entitats - que esperem celebrar properament.

La inclusió d'algunes de les propostes del Pacte en les conclusions de la CEMCORD seria un senyal per part dels partits d'avançar en la concreció dels compromisos presos.

2. Dades significatives, diagnosi i objectius

Partim de les següents dades significatives aportades pels compareixents

- A l'Estat Espanyol hi ha 1.900 casos de corrupció investigats que afecten 1.700 càrrecs públics.
- Pel que fa als Països Catalans, són 605 casos, dels quals 178 pertanyen a Catalunya. D'aquests, 25 han derivat en condemnes fermes.
- Hi ha estudis que situen el cost de la corrupció a Espanya en 40.000 milions d'euros.
- La concertació público-privada, segons la CNMV, té un sobre cost de 48.000 milions d'euros.
- La corrupció encareix la contractació pública entre un 20% i un 50%. Es tracta d'un sector de risc a la corrupció, amb greu impacte sobre la despesa pública social.
- És més fàcil imputar presumptes responsables de corrupció per gent del carrer, gent normal i corrent. Ni la premsa, ni els partits –amb algunes comptades excepcions–, ni jutges i fiscals – amb algunes comptades excepcions–, ni els governs, estan disposats a reconèixer que això pot fer-ho gairebé tothom. Gairebé el 70 per cent dels casos de corrupció que s'estan jutjant no els han destapat institucions ni partits, sinó ciutadans de peu.
- Cap partit polític amb representació al Congrés de Diputats aconsegueix els mínims legals que exigeix la legislació de partits a Alemanya i els usos i costums del Regne Unit: suspenen en indicadors de democràcia interna, drets del afiliats i procediments d'elecció dels seus candidats a càrrecs públics. No organitzen congressos anuals.
- Ni a Catalunya ni a Espanya existeix cap legislació de protecció dels «whistleblowers» o «alertadors». Al món anglosaxó n'existeixen des de 1778.

I recollim aquestes conclusions de caràcter general

- Tot i que la corrupció no és generalitzada, podem afirmar que és sistèmica. Per això calen mesures en diferents àmbits.
- Malgrat es pugui considerar que el sistema en si mateix no sigui corrupte **existeixen uns punts febles estructurals que generen enormes ocasions i temptacions:** en la contractació pública, en les subvencions, en l'accés a la funció pública, en els complements salarials i dietes, etc.
- **Hi ha una responsabilitat política imprescindible,** tant dintre dels partits com en càrrecs públics, que no pot derivar-se exclusivament cap a la responsabilitat penal, ja que aquest fet afebleix la democràcia i augmenta la desafecció.
- **Hi ha una manca de voluntat política de partits i institucions en la lluita prioritària contra la corrupció i les seves causes,** i cal una clara voluntat de transparència perquè el clima ciutadà de desconfiança és enorme.
- **El patró de conducta criminal és una trama que sorgeix en el cor dels partits.** És un problema de la mateixa estructura dels partits polítics tal com els hem heretat, que fomenta la creació d'estructures clientelars.
- **Cal reconèixer el fracàs de les institucions a l'hora de prevenir i combatre la corrupció política.**
- **Es fa un retrat dissuasiu d'un món en el qual la societat civil és passiva, irrellevant, i en el qual tot comença i acaba en el monopoli de la trinitat formada per governs i institucions, partits i grans mitjans.**

- **En l'era de la desintermediació, els monopolis dels intermediaris** en els accessos a la cultura, el coneixement, la informació, la producció, l'economia i també la política, **han estat erosionats amb un avenç radical de la democratització. La funció dels partits, com la d'altres intermediaris de l'era predigital, ha canviat ara a una funció de facilitació.** El reconeixement de la societat civil no és sinó acceptar la seva alteritat i el fet que té quelcom a oferir per si mateixa a la taula del joc de la governança.
- **La normativa sobre incompatibilitats i conflictes d'interès ha sigut tímida, vergonyosa, feble** i poc operativa, especialment en sectors clau com la funció pública, la banca, telecomunicacions i sanitat.
- **La legislació en matèria de corrupció podria ser suficient, amb algunes excepcions que indiquem, però el que cal és aplicar-la.** I aquí de nou no hi ha ni voluntat política ni mitjans judicials.
- **La gent no sap que té dret d'accés a tota la informació pública.**

Recollim, també els següents objectius orientadors

- **Cal apostar per la triple R** en la lluita contra la corrupció: Reconeixement, Reparació i garanties de no Repetició.
- **Cal un conjunt de mesures preventives, correctores i promotores de l'anticorrupció.** El dret penal, l'accés a la informació i la transparència, llibres de bones pràctiques, guia de la contractació pública, aplicar la normativa, avaluar i fer el seguiment de les polítiques i ajudes formarien part d'aquest paquet.
- **La transparència és una eina de gran eficàcia contra el frau i dificulta la seva ocultació. És el pilar sobre el qual construir la regeneració democràtica i és un mecanisme de millora de la participació ciutadana.**
- **El dret i exercici d'accés a la informació té una relació molt directa amb la regeneració democràtica** i la detecció de pràctiques abusives de poder, ja que és l'eina que posa la informació a l'abast de la ciutadania i li permet fer-ne el control. El dret d'accés a la informació és com el "nu integral" i la transparència és només com un 'strip-tease'. És necessària la coresponsabilitat de la ciutadania en el treball de la informació per facilitar el control i prevenció de la corrupció.
- **El frau fiscal és un incompliment conscient d'una norma tributària amb la finalitat de pagar menys impostos.** El frau organitzat és un conjunt d'esquemes defraudatoris en els quals participen més d'un contribuent (i/o agent). No és defraudador qui incompleix obligacions tributàries de manera no deliberada o per motius de consciència.
- **L'elusió i evasió fiscal afavoreixen la corrupció** i en tant que delictes s'han de considerar i perseguir.
- **El blanqueig de capitals és el procediment per donar aparença de legalitat als diners obtinguts il·lícitament i sempre és delicte.**
- **La lluita contra el frau i el blanqueig és clau per enfortir la qualitat democràtica i recuperar la confiança en les institucions.**
- **El nombre de lleis aprovades no pot ser la mesura de l'èxit,** cal limitar l'intervencionisme regulador al mínim: poques lleis, clares, coherents, efectives i que s'apliquin.

- **Fa falta una estratègia d'informació i formació a tots nivells.** Més que obscurantisme el que patim es desconeixement de les obligacions i exercici de les responsabilitats per part de les administracions i dels drets per part de la ciutadania.
- L'objectiu és **canviar els partits polítics** (per millorar la participació interna i ciutadana), **el seu finançament** (per evitar la corrupció) i **el sistema electoral** (per millorar la relació entre representants i representats).
- **Considerar la professionalització de la política i els càrrecs electes, com a tasca contractual, vinculada al cos electoral. Vol dir que ens representen, però no ens substitueixen.** La societat civil ha de controlar el que contractualment, mitjançant programa i promeses, s'han compromès els càrrecs electes. **Aquests, han de retre comptes.**
- **Per la regeneració democràtica cal corregir l'asimetria entre ciutadania, institucions i càrrecs electes. Cal un paper, en pla d'igualtat, de la participació ciutadana d'una societat civil implicada, com a actors polítics, per avançar en la democratització, i de control de la corrupció i vigilància preventiva de les institucions. Una intervenció ciutadana responsable, exigent i rigorosa i que persegueixi el respecte a la veracitat.** Els partits i també les institucions, han de reconèixer a la societat civil com a competent en qüestions que afecten a la vida de la comunitat. Reconèixer la intervenció ciutadana és essencial per aconseguir, per exemple, que altres persones contribueixin a destapar la corrupció.
- **El poder legislatiu ha de poder establir canals de participació** que permetin equiparar la feina legislativa dels càrrecs electes amb la capacitat i voluntat d'intervenir de la societat civil, **que permetin debatre, esmenar i vigilar la tasca legislativa.**
- **L'asimetria també es dona en el plànol processal-jurídic, i cal corregir-la,** per afavorir la posició de l'alertador o denunciador de corrupció, amb eines i mecanismes que cal implantar (Bústia ètica, ampliació de la cobertura de la justícia gratuïta o suport tècnic judicial).

Algunes consideracions sobre la Llei de Transparència

- **La Llei de transparència de Catalunya està suposant un gran esforç.** És ambiciosa i en molts punts capdavantera. Ningú altre en l'Estat i pocs a nivell internacional han fet alguna cosa semblant. És un instrument molt potent però de molt difícil compliment. S'ha d'anar polint a poc a poc per buscar la seva efectivitat. **Cal centrar-se en aconseguir tot el potencial que aquesta llei permet.**
- **No pot considerar a tothom lobby,** hi ha asimetria entre la influència i recursos de les grans empreses, bufets i organitzacions, i el treball de seguiment de la societat civil de participació col·lectiva o individual,
- **Cal un canvi cultural i organitzatiu en les administracions públiques, que han de ser transparents i més horitzontals.** Obliga a replantejar l'arquitectura social, el paper de cadascú, dels diferents actors i extreure el millor de cada àmbit.
- **La transparència ha de venir acompanyada d'una sèrie de mesures de Govern obert.**
- També cal una **tasca cultural immensa** en tots els àmbits per a la modificació de pautes i costums que es **reforça amb un bon sistema regulador, incentivador i sancionador.**
- Faran falta cinc anys per consolidar una nou model d'administració pública a Catalunya

transparentes i responsable.

I sobre els Organismes de control

La **imparcialitat** dels organismes de control ha d'estar basada en:

- El **procés d'elecció** dels seus responsables que requereix un consens social i parlamentari ampli.
- L'**autonomia de la institució** ha d'estar **garantida per les lleis** i, en el seu cas, per la seva dependència exclusiva del Parlament.
- Les actuacions han de ser **d'absoluta independència respecte dels òrgans auditats o controlats**.
- La investigació i el control s'ha de **fer independentment del color polític** que predomini en la institució en qüestió.
- Quan són **òrgans col·legiats, aquest fet pot enfortir la independència**.

Clarificar l'abast i complementarietat de les diferents **funcions**:

- **Analitzar i investigar no sols totes les administracions a Catalunya, sinó també empreses privades que gestionen serveis d'interès general**.
- La Sindicatura de Comptes fa auditoria financera, de compliment o legalitat i de gestió o operativa, **però poca auditoria dels resultats**.
- Poden **actuar d'ofici**, a partir d'un pla de treball, (Sindicatura de Comptes) o **en resposta a denúncies** com poden fer el Síndic de Greuges, l'Oficina Antifrau o la GAIP.
- La **capacitat i dimensió han de ser proporcionades a l'abast i competències de l'organisme** per a ser eficient (p.ex. l'Agència Tributària de Catalunya).

Efecte **vinculant** de les resolucions:

- El Síndic de Greuges **no elabora resolucions vinculants, i això fa que les resolucions no siguin recurribles** davant cap instància judicial. Són més àgils, el servei és gratuït i aconseguix àmplia acceptació de les resolucions.
- El 95% de les resolucions de la GAIP són complertes per l'Administració. **Excepte en casos concrets, hi ha voluntat de col·laboració**.

Coordinació entre organismes de control

- **La coordinació amb d'altres organismes de control** es fa mitjançant reunions periòdiques o puntuals i amb alguns convenis signats entre ells. No sembla que estiguin solapats.
- El **xoc de competències** es dona entre el Síndic de Greuges i el Defensor del Pueblo, però no es dona en la Sindicatura de Comptes, que està coordinada amb el Tribunal de Cuentas mitjançant un conveni. Tenen les mateixes competències, canvia l'àmbit. També col·laboren amb la resta de Sindicatures de l'Estat. No existeixen duplicitats. S'ha acordat el repartiment dels àmbits de treball.

3. Identificació de les principals causes de la corrupció

Barreja dels interessos del poder econòmic estatal i de les grans corporacions

El camp principal de la gran corrupció a casa nostra es desenvolupa en el marc de la barreja de l'interès del poder econòmic de l'Estat i l'interès de negoci de les grans corporacions, especialment en la gestió de serveis públics, amb altíssim volum d'adjudicació pública i amb el risc de laxitud de controls amb motiu de la celeritat en la posada en marxa de certs serveis.

L'aproximació global del Codi Penal a la gran corrupció és deficient

Els delictes relacionats amb la corrupció i la seva tipificació actual es fonamenten en "un intercanvi definit", en obtenir un benefici immediat, quan, de fet, la gran corrupció basa el seu *modus operandi* en la "relació", es paga alguna cosa ara pensant en un benefici possible futur. El Codi penal actual no sap abordar aquesta realitat.

Corrupció i contractació pública estan íntimament enllaçades

La contractació (amb modificacions i reformatos, formes subtils per beneficiar als coneguts, fraccionaments, despeses sense contracte...), les subvencions (manca de justificació, no identificació de l'objecte de la subvenció...), el personal i recursos humans (conflictes d'interès i incompatibilitats, selecció de personal, nòmines, pagament de complements inadequat...), àrea de comptabilitat i financera (no cobrament de taxes, sobretot a l'àmbit local...).

Increment desmesurat d'empleats públics per designació directa

L'increment desmesurat d'empleats públic, el nomenament del quals ve de la discrecionalitat política (interinatge, contractes laborals, eventuais...) suposa un greu perill de manca de control, ja que aquests empleats poden tenir la temptació "d'obeir" ordres il·legals dels càrrecs polítics, perquè estan en una posició més dèbil. La gestió dels elements de control de la gestió pública ha fallat. Existeixen però no són eficients.

Manca d'independència dels interventors públics

La diversitat de les normes d'aplicació en les intervencions estatals, autonòmica i, sobretot local, és un punt de debilitat per tal que proliferin casos de corrupció. Moltes vegades l'interventor municipal és nomenat pel càrrec polític. També, en aquest àmbit, es produeix un abús de la lliure designació.

L'excessiva creació d'ens públics fora de control

La descentralització administrativa, amb la creació de nous ens i empreses públiques, ha vingut acompanyada d'una disminució de l'eficàcia de les institucions de control en aquests àmbits.

Portes giratòries i ocupació pels partits d'organismes de control

Les *portes giratòries* són una temptació estructural i lucrativa. També l'ocupació horitzontal i excessiva, per part dels partits polítics, d'institucions que haurien de ser autònomes.

Manca de recursos dels organismes de control

Els organismes de control i de la justícia resulten ser minvants, perquè han d'assumir més

competències (ara, en matèria de transparència) i en canvi no disposen, de més recursos. La manca de recursos es nota tant en l'efectivitat com en la difusió de les funcions de l'organisme.

Estructura dels partits polítics com a xarxa clientelar

El patró de conducta criminal és una trama que sorgeix en el cor de certs partits. S'usa l'estructura «partit», com espai de molts militants honestos que són usats com a tapadora, i s'envien homes o dones de confiança de la xarxa mafiosa-clientelar a ocupar llocs de comandament en el sector públic –en les direccions, conselleries, ministeris–, o en el sector privat. Els governs acaben sent braços executors de la trama, legislant per afavorir-la o per no comprometre-la. És un problema de la mateixa estructura dels partits polítics tal com els hem heretat.

El problema dels partits no és que no siguin oberts, és justament, aquesta forma d'obertura que fomenta la creació d'estructures clientelars, que són el brou de cultiu per a la corrupció.

Els partits, com els coneixem ara, són dispositius amb una dissonància evident entre la seva estructura, per un costat, i el rol que els hem donat en la societat: governar amb altes dosis de competències sobre les qüestions sensibles de la vida de tota la comunitat.

Manca d'existència de canals efectius, per a la ciutadania, de participació democràtica i de control de les institucions, per fer de contrapès democràtic

Manca d'una veritable democràcia (participativa), més enllà de la democràcia nominal indirecta (representativa). Es menysté la intervenció ciutadana. Es fa un retrat dissuasiu d'un món en el qual la societat civil és passiva, irrellevant, i en el qual tot comença i acaba en el monopoli de la trinitat formada per governs i institucions, partits i grans mitjans de comunicació.

Manca d'un estatut de protecció efectiva dels alertadors contra la corrupció

Entrar en coneixement de casos o pràctiques de corrupció no té perquè convertir-se en una maledicció per a qui els detecta, ni convertir-lo en un heroi que hagi d'arriscar la seva seguretat personal, econòmica o laboral. Manca estendre la bústia ètica per rebre denúncies anònimes i un estatut de protecció dels alertadors per garantir la seva seguretat i afavorir la denúncia dels casos i pràctiques corruptes.

Àmbits principals on es desenvolupa la corrupció:

- Finançament il·legal dels partits polítics i de les seves fundacions vinculades
- Concertació públic-privada
- Contractació pública:
 - Urbanisme
 - Construcció
 - Infraestructures
 - Residus i neteja
 - Mobilitat
- Subvencions
- Contractació i promoció de personal públic

4. Mesures més destacades que recollim

Triar i prioritzar les mesures més efectives en la lluita contra la corrupció és clau, però el més important és que hi hagi voluntat política de partits i institucions, així com implicació i pressió ciutadana per aplicar-les. No és només un tema de diners i de mitjans.

Jurídiques

- Mesures dràstiques **contra la impunitat** en els casos de corrupció, tant en la fase judicial com en la penitenciària.
- **Adscripció** permanent i exclusiva als jutges, i sota la seva absoluta dependència, **d'equips d'investigació** formats per inspectors d'hisenda, interventors públics i agents de policia especialitzats, sobretot en economia.
- **Personació de les administracions públiques** en els casos de corrupció en els quals hi hagi afectació dels recursos públics.
- **Fer més accessible i facilitar l'acusació popular.** Possibilitat d'assessorament i informes pericials, jurídics,.. Iguat de tracte, capacitat de la societat civil d'intervenir, amb rigor i canals de participació, que es tinguin en compte.
- **Derogar les últimes modificacions del Codi Penal i de la Llei d'enjudiciament criminal** que han provocat una certa 'berlusconització' del sistema espanyol. La clàusula de remissió del delictes de malversació de cabals públics als delictes d'administració deslleial i d'administració fraudulenta és un salt al buit que deixa sense contingut el primer delictes. Això té una conseqüència pràctica: la **malversació és el delictes més greu**, la qual cosa provoca la disminució en el temps de prescripció dels delictes relacionats amb la corrupció.
- **Introducció en el Codi penal del delictes d'enriquiment il·lícit.**
- **Pactes amb la fiscalia abreugen el procés** (és més barat), dura menys i l'Estat recupera diners.
- **Reforçar l'autonomia** (interna i externa) i la **imparcialitat del Ministeri fiscal**, que és una institució molt estigmatitzada, i poder evitar així les crítiques que no sempre són objectives.
- **Dotar la fiscalia d'especialistes tècnics**, més enllà de la policia judicial.
- **Llei processal actualitzada i coherent.** La llei actual és de 1882, amb un seguit de reformes que l'han fet perdre coherència i augmentar la indefinició.
- **Atribuir la direcció de la investigació al fiscal**, amb unes potestats molt definides. No suposaria substituir el jutge d'instrucció per un fiscal. Es tracta de canviar el paradigma processal.
- **Evitar les reformes del Codi penal en calent.**
- **Aplicar les tècniques de la lluita contra la criminalitat organitzada a la lluita contra la corrupció.**
- **Netejar la normativa actual de preceptes inútils.**
- **Acabar amb els convenis de no doble imposició i incorporar al Codi penal nous delictes que tinguin a veure amb el frau fiscal, l'evasió i elusió fiscal.**
- **Mesures de protecció de les persones alertadores i denunciants.** Mesures d'criptació de la informació i per garantir l'anonimat. Evitar persecució, perjudicis, despeses i problemes a les persones que denuncien.

Aportacions del Pacte Social contra la Corrupció

- Assegurar la independència i control del poder judicial.
- jutjar els casos de corrupció en tribunals ordinaris, sense aforaments, immunitat parlamentària, ni tribunals especials. Tota la ciutadania igual davant la llei. Prohibició d'indults. Tipificar com a delictes greus l'acusació sense fonament.
- Formació i modernització dels mitjans.
- Facilitar i protegir la denúncia responsable. Recolzar en casos greus la desobediència civil.
- Ampliació dels terminis de prescripció.
- Inhabilitació als condemnats per corrupció, tant a càrrecs públics, com a contractació en l'administració pública i la gerència d'empreses.
- Reparació dels danys i de les víctimes, amb retorn des recursos detrets i amb treballs en benefici de la comunitat.

Partits i polítics

- **El polític relacionat amb casos de corrupció ha de dimitir quan la imputació és ferma.** No cal esperar l'obertura del judici oral. Això ha de ser així perquè, en el cas contrari, es produeix un conflicte d'interès, ja que el polític, com a imputat, tindria dos 'oficis', el de servidor públic i el de defensar-se. Això es pot aplicar per consens de tots els partits.
- **Eliminar l'aforament dels polítics en casos d'investigacions judicials per delictes relacionats amb la corrupció.**
- **Prohibir la concurrència en llistes de processos electorals a persones sota investigació judicial o condemnades per delictes de corrupció.**
- **Derogar la consulta vinculant de la Direcció General de Tributs** per la qual, "en totes les donacions als partits polítics, com que no han de tributar, resulta indiferent l'origen dels diners", aplicada en el cas Gürtel.
- **Endurir la normativa de finançament de partits polítics, sobretot pel que fa referència a les fundacions** i als ens vinculats a aquest partits polítics. Aquest és actualment el gran forat negre del finançament dels partits.
- **El finançament dels partits ha de ser bàsicament públic.** El ciutadà ha de saber que la democràcia és un bé preuat i té el seu preu.
- **Separar l'activitat política de partit d'un representant, de la seva activitat com a gestor públic o electe.** Quan s'és càrrec públic o de confiança no s'hauria de tenir vinculació econòmica ni orgànica amb el partit.
- **Establir límits temporals clars i precisos per l'exercici de càrrecs públics en institucions i organismes especialment rellevants** (partits polítics, sindicats organitzacions empresarials).
- **Exigència legal de responsabilitat civil solidària als partits polítics i membres del mateix òrgan col·legiat al què pertanyin els càrrecs polítics condemnats per casos de corrupció.**

Aportacions del Pacte Social contra la Corrupció

- Reduir dràsticament les despeses electorals amb mesures conjuntes com, per exemple, l'ús de

tecnologies digitals, tramesa postal única. Revisar els límits de despesa que la Sindicatura de comptes prèviament ha de comunicar i després controlar.

- Evitar que el finançament dels partits i les candidatures electorals depengui de pocs finançadors rics i poderosos. Prohibició de donacions anònimes, procedents d'una mateixa persona, superiors a 50.000 € anuals i de donacions procedents de persones jurídiques. Prohibició de crèdits bancaris, d'empreses, associacions i fundacions. L'Administració ha de proveir recursos equitativament en funció de resultats electorals anteriors, i a les noves candidatures, segons suport electoral (petició amb signatures).

Administració pública

- **Evitar que els assessors polítics siguin càrrecs de partit pagats amb diners públics.** Aquesta és una pràctica que és especialment greu en l'Administració local.
- **Publicació als webs de tots els organismes públics, de les declaracions de renda del seus directius dels últims quatre anys;** també de la declaració d'activitat abans de l'ingrés en la tasca pública del directiu, el seu cònjuge i familiars fins al quart grau.
- **Crear la figura del defensor de l'empleat públic** quan aquest denuncia algun tipus de pràctica corruptiva en l'administració pública. Establir per via legal incentius per denunciar casos de corrupció. No han de ser de recompensa econòmica. Garantir l'anonimat i evitar la persecució.
- **Cal que les administracions siguin referents en matèria d'integritat institucional,** en la gestió de la despesa i equanimitat en la presa de decisions.
- **Reducció de l'interinatge, els nomenaments discrecionals i l'eventualitat.** Establir límits, fins i tot quantitativament o proporcionals. En la provisió de llocs de treball és essencial la publicitat i l'anunci de les vacants.
- **Les incompatibilitats s'han d'estendre a càrrecs intermedis, que de vegades tenen més incidència, com poden ser els membres de les Meses de contractació.**
- **Reforçar el règim d'incompatibilitats dels càrrecs públics** i reforçar els mecanismes de control i prevenció dels conflictes d'interès.
- **Professionalització de la gestió pública per evitar l'abús en la utilització de la lliure designació.**
- **Evitar xarxes de fidelitats i favors.**
- Establiment per llei d'un nombre màxim de personal eventual, ja sigui quantitativament o percentual.
- **Regular millor els conflictes d'interès vinculats a les portes giratòries.**
- **L'Oficina Antifrau pot assumir el control dels conflictes d'interès.**
- **Desenvolupament reglamentari de la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local, pel que fa a la funció interventora.** Reforçament del control intern que realitzen els interventors municipals.
- Millorar la **preparació, formació i professionalització dels gestors públics.**
- Obligar els ajuntaments a **fer auditories pagades per ells, realitzades per empreses privades però no contractades pels ajuntaments** i validades per organismes de control.
- Publicitat detallada **de l'agenda del càrrecs públics.**

Aportacions del Pacte Social contra la Corrupció

- Clarificar les condicions d'accés i lliure designació del personal directiu públic. Informar de

critèris, fer públic el CV per justificar-ne els mèrits. Nomenaments atenent a criteris de competència professional. Les vacants es publicaran i es triarà en funció de mèrits i habilitats.

- Es publicaran els indicadors que permeten avaluar els alts càrrecs.
- Catàleg públic de llocs directius en el DOGC i als portals de transparència, amb els requisits. Les modificacions de les característiques caldrà motivar-les objectivament
- Aconseguir traçabilitat de les actuacions dels responsables públics:
 - Publicar anualment el patrimoni i ingressos dels responsables públics: electes, als càrrecs i directius de grans empreses que treballen amb l'administració
 - Registrar l'agenda pública de les activitats i viatges dels càrrecs públics. Agenda pública de les persones parlamentàries: amb qui es reuneixen i compromisos a què arriben.
 - Publicació de viatges amb continguts, reunions fetes, conclusions i costos.
 - Ús exclusiu de diner personalitzat, amb targetes o transferències.

Organismes de control

- **Dotar de recursos i mitjans als organismes de control** perquè puguin “evitar morts i no sols de recomptar cadàvers”. **Enfortiment dels organismes de control** (Sindicatura de Comptes, Síndic de Greuges, Oficina Antifrau, GAIP...)
- **Coordinació dels organismes de control**, amb l'imprescindible treball en xarxa que avui no es dóna. Compareixença conjunta en el Parlament dels organismes de control catalans per explicar com es coordinen.
- **Reduir al màxim la discrecionalitat o el sentit d'oportunitat política en la gestió i la presa de decisions dels organismes de control.** Cal seguretat jurídica, traçabilitat i protocols estàndards.
- **Compliment de la llei de la Sindicatura de Comptes.** En l'actualitat el seu personal és políticament fràgil. La majoria són funcionaris en serveis especials.
- **Evitar ocupació excessiva, per part dels partits polítics, d'institucions que haurien de ser autònomes.** Els nomenaments han de ser més objectius i des de criteris de mèrits, capacitat i competència, i no tant des de l'afinitat política. S'han de deixar fora de la lluita partidista.
- **El Parlament ha de tenir en compte i complir les resolucions dels organismes de control.**
- La funció de Sindicatura de Comptes no sols és fer auditoria financera, de compliment o legalitat i de gestió o operativa, **sinó també potenciar l'auditoria dels resultats.**
- **Reduir els terminis de fer públics els informes per part dels organismes de control:** no es operatiu ni té interès fer i presentar informes amb anys d'endarreriment.
- **Prohibir el nomenament de polítics per a càrrecs d'organismes de control i regulació,** tot fomentant el perfil tècnic i professional.
- **Despolititzar l'elecció dels membres** del Tribunal Constitucional, Consell General del Poder Judicial, Consell d'Estat, Tribunal de Cuentas o Defensor del Pueblo... i els seus anàlegs a les comunitats autònomes.
- **Que la societat civil tingui capacitat d'intervenir com un organisme de control o amb els seus propis organismes de control i seguiment,** amb rigor i amb un pla d'igualtat, que es tingui en compte, es donin respostes i s'obtinguin resultats.

Aportacions del Pacte Social contra la Corrupció

- Encarregar auditories per controlar les entitats públiques. L'estament judicial encarregarà fer-les per sorteig a firmes autoritzades.
- Reforçar la independència dels mitjans de comunicació públics: Consells amb majoria d'acadèmics, professionals, associacions d'usuaris.
- Exigir transparència dels mitjans de comunicació privats.
- Promoure un **consell ciutadà** que auditi les actuacions de govern municipals, comarcals, vegueries, nacional.
- Reconèixer i facilitar la feina d'iniciatives de control popular com els observatoris ciutadans contra la corrupció, OCM's
- Augmentar el coneixement sobre com prevenir la corrupció. Promoure l'exemplaritat dels comportaments ètics. Incloure ètica i política en el sistema de formació ciutadana. Formar ciutadania co-responsable i crítica respecte del que és comú.
- Promoure la participació i l'autoorganització ciutadanes, la seva acció al carrer i a l'espai públic, com una de les bases de la democràcia equilibrada.
- Obligar a fer consulta sobre iniciatives legislatives no incloses en el programa electoral.
- Establiment de codis ètics a les organitzacions públiques, privades i socials, assumits per les direccions corresponents.
- Prohibir als membres dels organismes de control la militància en partits.

Contractació pública

- **Les decisions de contractació pública s'han de prendre, no a nivell polític sinó a nivell tècnic**, tot potenciant el rol del treballador públic.
- En l'àmbit de la contractació pública es bàsic **aplicar estrictament la llei**. **Garantir la màxima transparència en totes les fases de contractació**: preparació del contracte, forma d'adjudicació (optar preferiblement pel procediment obert i si és negociat apostar per la publicitat), criteris i valoració dels mateixos i finalment en l'execució. Vigilar i controlar la modificació dels contractes. Són un factor de risc.
- **Introduir clàusules de transparència en la contractació pública i en la concessió de subvencions. Avaluar resultats.**
- **Evitar les adjudicacions directes i fer servir sempre un procés competitiu.** Evitar que el nombre de contractes menors i els contractes negociats sense publicitat surtin de les bones pràctiques i de l'esperit de la llei. Cap empresa en l'àmbit municipal ha de poder tenir adjudicats més d'un cert nombre de contractes menors en un any. I tots els procediments negociats han de ser amb un període de publicitat mínim.
- **Monitoritzar els processos de contractació pública i de presa de decisions públiques des del seu inici**: memòria de la finalitat de la contractació, elaboració dels plecs, reunions de la mesa, pressa de decisions, etc.
- **En les meses de contractació i tribunals de selecció de personal no hi ha d'haver cap càrrec electe ni assessor polític, ni persona vinculada a l'estructura política.**
- Com a lluita contra les pràctiques corruptes en la contractació administrativa **concretar les propostes de la Comissió Nacional de Mercats i la Competència i de la OCDE** amb la creació del Comitè de Compres Públiques.

Aportacions del Pacte Social contra la Corrupció

- Apoderar i responsabilitzar els agents implicats en la gestió dels recursos públics per al compliment legal i ètic. Implantar manual d'organització i funcions. prohibir i castigar regals i favors
- Publicar els costos reals dels serveis públics. Exigir limitació en la modificació o desviament de pressupostos per motius tècnics

Llei de transparència

- La llei de transparència catalana és una de les més innovadores. **S'han de posar mitjans perquè aquesta llei es pugui complir. Se li ha de donar un temps i mitjans per aplicar-la.**
- No cal reformar la Llei de Transparència però sí, **cal la creació d'un únic registre de grups d'interès i un sistema sancionador del seu incompliment extern a les pròpies administracions** (p. ex. si un ajuntament no aplica la Publicitat activa).
- **Dotar de recursos i personal adequat l'òrgan independent encarregat d'incoar els procediments sancionadors previstos en la Llei de transparència** (no cal que sigui de nova creació).
- **Regulació més estricta dels lobbies o grups d'interès**, amb definició clara de qui pot fer de lobby o què és un lobbista (**asimetria entre bufets, grans empreses, organitzacions, associacions i particulars**). Cal que **els despatxos d'advocats no quedin fora d'aquest registre.**
- Acord entre totes les administracions catalanes perquè **les dades d'identificació dels inscrits en els registres de grups d'interès siguin homogènies, així com també els requisits i sistemes d'identificació /certificat digital.**
- Clarificar l'obligació en matèria de transparència **de les empreses que gestionen serveis públics i que no depenen directament dels Ajuntaments.**
- Avançar ràpidament en **la digitalització de les bases de dades de l'Administració.**
- Facilitar i fer **més intel·ligible l'accés a la informació.**
- **Transparència i obertura dels registres mercantils.** Que siguin gratuïts, públics i de fàcil accés.
- **Publicar també el resultat de les reunions dels alts càrrecs**, de què es parla, amb accés a les actes de les reunions. No és suficient amb l'agenda d'actes i activitat, també és necessari el contingut.

Aportacions del Pacte Social contra la Corrupció

- Traçabilitat de les despeses dels alts càrrecs.
- Afavorir la reducció de l'ús social del diner anònim (efectiu) i la generalització del diner personalitzat (mitjans electrònics). Reduir fins a eliminar la circulació de bitllets de 500, 200 i 100€. Oferir a tothom un compte corrent i uns mitjans de pagament d'ús gratuït sense comissions ni interessos.

Participació i apoderament de la ciutadania

- **Associar les polítiques de transparència a les d'apoderament participatiu ciutadà** per evitar el risc d'excés d'informació sense control i sense utilitat.
- Els sistemes d'integritat que millor funcionen són aquells on **la participació ciutadana és alta i es faciliten eines potents i fiables d'informació que permetin reformular col·lectivament el model.**
- Canvi cultural i organitzatiu passa per quatre eixos: mesures **d'institucionalització de govern obert**, transformació dels portals en una **eina integrada d'informació accessible** i automatitzada, **apoderament de la ciutadania i reforçament la transparència** en àmbits claus com poden ser els grups d'interès i la contractació pública.
- Aposta per donar a **conèixer el potencial de les dades de transparència existents** dels diferents portals als mitjans de comunicació i als especialistes del periodisme de dades.
- **Implementació d'una bústia ètica**, mitjançant la qual personal públic i ciutadania podran fer peticions d'informació concreta o denúncies en l'àmbit del municipi. Ha de d'acceptar denúncies anònimes, seguint l'exemple d'àmbits on ja s'accepta, com la jurisdicció laboral i Hisenda.
- Estudiar un sistema de defensa **a les persones que denunciïn irregularitats**, en consonància amb el que passa als EUA. Per sobre d'això, el que és imprescindible és la protecció del denunciant i l'acceptació de denúncies anònimes.
- **Anàlisi de les mesures de la Cimera anticorrupció de 2013**, perquè n'hi ha moltes encara vigents i no implementades.
- **Col·laboració de la ciutadania organitzada fora dels òrgans de representació i al voltant de problemes i necessitats específiques, amb la ciutadania organitzada dins de les institucions.**
- **Participació com a coresponsabilitat en el treball, no com a opinar sense conseqüència.** Un govern que ens representi, no que ens substitueixi.
- **Que es reconegui la societat civil en igualtat de condicions, com a tercer actor polític**, «Societat civil» constituint canals de participació amb recursos i amb resposta, per permetre, col·lectivament i individualment a la vegada: u, la **vigilància preventiva de les institucions**; dos, l'**esmena**, mai partint de zero i en temps real, **en el mateix procés d'esborrany i esmena** que es produeix dins del Parlament, al mateix procés, i, **tres, la transferència de competències sense pèrdua d'identitat.**
- **Fer canvis profunds de lleis, com la de partits i llei electoral per fer-ho possible, deixant a la societat civil canals d'incidència**, tot facilitant la integració de la innovació.
- **Crear els mecanismes perquè les esmenes dels ciutadans puguin ser serioses i al mateix temps es tinguin en compte de forma vinculant.**
- **Professionalització de la política, en el sentit d'acceptar-la com una tasca de gestió contractualment vinculant amb els votants**, basada en la vocació i les competències, amb els mateixos drets i deures que la resta dels treballadors.
- **Controlar que el que contractualment fa l'estament polític per la societat civil, es compleixi. Si es presenta un programa i no es compleix s'ha de donar compte**, tenint la mateixa conseqüència que tenim els ciutadans. Corregir aquesta asimetria en el tractament entre ciutadania i estament polític, imbricant la regeneració democràtica i la lluita contra la corrupció.
- **Crear protocols d'intercanvi d'informació i de formació entre iguals.**

- **Trencar l'asimetria entre el ciutadà denunciador i alguns subjectes denunciats: 1.- Fer part de la justícia gratuïta també l'accés, a informació pericial i a assessorament pericial. 2.- Trobar solucions perquè sigui més accessible la possibilitat de qualsevol ciutadà d'acusar.**
- **Ús estratègic de les TIC** per a la millora de la democràcia.
- **Defensa d'una internet lliure i oberta**, com a eina i com a filosofia
- **Defensa de l'anonimat i de l'criptació.** Aquestes innovacions contribueixen a més justícia i més democràcia, si les integrem de forma positiva, en lloc de prohibir-les. (Dos documents al respecte, un és de l'ONU i un altre del Parlament Europeu, en defensa de l'anonimat i de l'criptació.)

Frau fiscal

- El més important és la **identificació de tots els contribuents obligats a tributar, amb la creació d'un registre tributari.** Cal poder cercar i perseguir les persones que estan voluntàriament fora de l'àmbit tributari per no voler tributar.
- **Tractament diferenciat al contribuent que paga habitualment** i alguna vegada comet un error del que defrauda sistemàticament.
- **Les obligacions tributàries han de ser proporcionals.** No és el mateix un autònom, que una pime o una multinacional.
- **Harmonització normativa en matèria fiscal i major coordinació** entre les diferents administracions.. Darrere d'allò que es considera frau, moltes vegades el que hi ha és desconeixement de la normativa que és molt diversa, canviant i complexa, fins i tot pels professionals.
- **Establir un carnet per punts fiscal** -com existeix en l'àmbit de la circulació rodada- i que seria aplicable d'una manera similar al contribuent i/o als assessors fiscals en matèria tributària.
- Campanyes de **conscienciació ciutadana en matèria fiscal.** Abans que es produeixi el frau, és necessària una feina molt important de formació, sobretot entre la gent jove amb plans de formació i conscienciació fiscal als instituts i universitats.
- L'Agència Tributària, en comptes de demanar al contribuent que liquidi els impostos, li **ha de facilitar la feina.** Un exemple és l'elaboració de l'esborrany de la declaració de la renda.
- **Dotar de recursos suficients les agències tributàries i prioritzar els seus objectius**
- Aplicació **d'estimacions fiscals a sectors de difícil control**, com pot ser el joc a les xarxes.
- Supressió **dels règims d'estimació objectiva i d'altres règims simplificats.** Gran part de les factures falses provenen d'aquest grup.
- **Compliance real i efectiu de les empreses: verificació comptable i financera d'empreses en sectors de risc**, a realitzar per una entitat auditora - registrador o un notari-, no triar l'empresa a verificar. El problema de les auditories és que estan fetes per entitats contractades pel client.
- **Homogeneïtzar el sistema fiscal dels països més propers.**
- Regular **els paradisos fiscals "de facto" i tipificar i perseguir l'elusió fiscal.**
- **Limitació d'activitat a les empreses domiciliades en paradisos fiscals.** Compromís polític perquè les administracions públiques no contractin empreses que tinguin seus o que operen en paradisos fiscals.
- Regular **la responsabilitat de l'assessor fiscal** quan els seus clients acabin condemnats per frau fiscal. Alguns grans despatxos que assessoren als clients en elusió, moltes vegades, acaben en frau.
- Cal una **regulació de l'accés a la professió de l'assessor fiscal.** Actualment no ho està i qualsevol la pot exercir.

- **Crear un indicador (Tax Gap) que reculli la diferència entre el que hauria de recaptar la hisenda pública i allò que finalment recapta**, per tenir dades concretes i reals sobre el volum del frau.
- **Redefinir l'impost del patrimoni amb bases més amples** i que sigui d'utilitat com a valor censal.

Equip de seguiment de la CEMCORD de l'Observatori Ciutadà contra la Corrupció

Barcelona, 23 de gener de 2017