



Universitat Autònoma de Barcelona

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

**WARNING.** The access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

**UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA**  
**DEPARTAMENT DE CIÈNCIA POLÍTICA I DE DRET PÚBLIC**



**TESIS DOCTORAL**

**INFLUÈNCIES I CORRUPCIÓ:**  
**LA REGULACIÓ DELS GRUPS D'INTERÈS I EL DELICTE DE TRÀFIC D'INFLUÈNCIES**

**DOCTORANDA**

**Iolanda Maria Aguilar Juncosa**

**DIRECTORA**

**Margarita Bonet Esteva**

**Bellaterra, 11 de setembre de 2022**

## **Agraïments**

Aquesta investigació no hagués estat possible sense el suport de moltes persones a les que vull expressar el meu sincer agraïment.

En primer lloc i especialment, a la meva directora de tesis, la professora Margarita Bonet Esteva, la qual, malgrat ens ha tocat compartir uns anys d'adversitats, ha estat en tot moment el meu referent. Les seves habilitats pedagògiques alhora de guiar-me han estat del tot indispensables.

El meu agraïment també aquelles persones que han col·laborat en els estudis de camp realitzats, especialment als professors Manuel Villoria (Universitat Rey Juan Carlos), Juli Ponce i Joan Josep Vallbé (Universitat de Barcelona); al director de l'Oficina Antifrau de Catalunya, el senyor Miguel Angel Gimeno; als alts càrrecs del govern de la Generalitat de Catalunya, Xavier Bernadí i Jordi Foz; al secretari de la Asociación Española de Relaciones Institucionales, el senyor Esteban Egea; i al senyor Isidre Obregon, analista en polítiques d'integritat de la Secretaria de Funció Pública de la Generalitat de Catalunya.

Per últim, l'agraïment per tot el suport, la paciència i per les hores robades, al meu marit Jordi i als meus fills Carlota, Jana, Jordi, Rut i Quim.

### **Cita introductòria**

*Si la corrupció és una malaltia, la transparència és una part medul·lar del seu tractament.*

Kofi Annan.

Exsecretari general de l'ONU (1997-2006)

# Índex de continguts

RESUM.....	10
RESUMEN .....	11
ABSTRACT .....	12
INTRODUCCIÓ .....	13
<b>Objectius de la investigació</b> .....	14
<b>Delimitació de l'objecte d'estudi</b> .....	15
<b>Importància i oportunitat del tema</b> .....	15
<b>Enfocament de la Tesis</b> .....	19
<b>Preguntes d'investigació</b> .....	20
<b>Hipòtesis d'investigació</b> .....	21
<b>Metodologia</b> .....	21
<b>Estructura de la Tesis</b> .....	26
<b>Aportacions que es realitzen</b> .....	29
GLOSSARI .....	32
ABREVIATURES .....	37
<b>Primera part: L'exercici de l'activitat d'influència i la corrupció. Conceptes operatius</b> .....	39
<b>CAPÍTOL 1 - ELS GRUPS D'INTERÈS I EL LOBBISME</b> .....	39
<b>1.1. El concepte de grup d'interès i l'exercici del lobby</b> .....	40
<b>1.2. Antecedents del lobbisme</b> .....	45
<b>1.3. La legitimitat dels grups d'interès</b> .....	49
1.3.1. La representativitat dels grups d'interès .....	50
1.3.1.1. El pluralisme com a base de legitimació dels grups d'interès.....	51
1.3.1.2. El corporativisme com a base de legitimació dels grups d'interès .....	53
1.3.2. Els grups d'interès com a mecanisme de participació ciutadana .....	55
1.3.3. La funcionalitat dels grups d'interès .....	57
<b>1.4. Tipologia de grups d'interès segons els interessos que defensen</b> .....	59
<b>1.5. La regulació dels grups d'interès</b> .....	61
1.5.1. Elements característics dels diferents models de regulació dels grups d'interès.....	62
1.5.2. La regulació dels grups d'interès als Estats Units.....	64
1.5.4. La regulació dels grups d'interès al Regne Unit .....	67
1.5.5. La regulació dels grups d'interès a la Unió Europea .....	70
1.5.6. La regulació dels grups d'interès a Espanya.....	74

1.5.7. La regulació dels grups d'interès a Catalunya .....	80
<b>1.6. L'activitat dels grups d'interès i les estratègies del lobbisme .....</b>	<b>89</b>
<b>1.7. Conclusions parcials .....</b>	<b>92</b>
<b>CAPITOL 2 - ELS RISCOS DE CORRUPCIÓ RELACIONATS AMB L'ACTIVITAT DELS GRUPS D'INTERÈS .....</b>	<b>94</b>
<b>2.1. El concepte de corrupció .....</b>	<b>95</b>
2.1.2. La corrupció des d'una perspectiva històrica-sociològica .....	95
2.1.2.1. Perspectiva històrica de la corrupció .....	95
2.1.2.2. Perspectiva sociològica de la corrupció .....	97
2.1.2. La corrupció centrada en el mercat i en l'anàlisi econòmic .....	99
2.1.3. La corrupció com abús del càrrec públic i l'incompliment de normes jurídiques per part dels responsables públics .....	104
2.1.4. La corrupció com influència en una política pública amb un interès privat per sobre de l'interès general.....	107
<b>2.2. Tipus de corrupció : jurídica, ètica i política .....</b>	<b>108</b>
2.2.1. La corrupció jurídica o legal .....	109
2.2.2. La corrupció ètica .....	113
2.2.3. La corrupció política o pública .....	118
<b>2.3. Causes i conseqüències de la corrupció pública .....</b>	<b>124</b>
2.3.1. Causes de la corrupció pública .....	124
2.3.1.1. Ineficàcia dels marcs legals i de les institucions.....	125
2.3.1.2. Manca d'independència dels organismes de control .....	126
2.3.1.3. Descentralització de la gestió de la despesa pública .....	128
2.3.1.4. Baixa cultura de la legalitat i de conscienciació social de la corrupció .....	129
2.3.1.5. Opacitat de les relacions entre el sector públic i privat.....	131
2.3.2. Conseqüències de la corrupció pública .....	132
2.3.2.1. Afectació en el creixement econòmic .....	132
2.3.2.2. Distorsió de les decisions públiques i afectació a la qualitat democràtica .....	133
2.3.2.3. Desigualtats socials i pobresa .....	135
<b>2.4. Els riscos de corrupció de l'activitat d'influència .....</b>	<b>138</b>
2.4.1. Finançament de partits polítics per obtenir regulacions beneficioses .....	142
2.4.1.1. Antecedents normatius.....	143
2.4.1.2. El delictes de finançament il·legal de partits polítics.....	147
2.4.2. La captura reguladora i tècnica .....	149
2.4.2.1. Orígens de la regulació econòmica .....	150

2.4.2.2. Ineficiències de la captura regulatòria .....	153
2.4.3. Portes giratòries .....	155
<b>2.5. Conclusions parcials</b> .....	160
<b>Segona part: Estat de la qüestió a nivell normatiu i d'anàlisi pràctica i experimental</b> .....	161
<b>3.1. Introducció al marc normatiu</b> .....	161
<b>3.2. La regulació internacional i comunitària del delictes de tràfic d'influències</b> .....	162
3.2.1. La regulació del tràfic d'influències a nivell internacional .....	162
3.2.1.1. La Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció.....	163
3.2.1.2. La Convenció penal del Consell d'Europa sobre la Corrupció .....	164
3.2.1.3. La Recomanació del Consell d'Europa per la qual s'aprova un codi de conducta model per a servidors públics .....	164
3.2.2. La regulació del tràfic d'influències a la normativa comunitària europea.....	165
<b>3.3. L'Evolució normativa del delictes de tràfic d'influències en el sistema penal espanyol</b> .....	167
3.3.1. La reforma del Codi Penal de 1991 .....	167
3.3.2. El Codi Penal de 1995 .....	169
3.3.3. La reforma del Codi Penal de 2010 .....	170
3.3.4. La reforma del Codi Penal de 2015 .....	172
3.3.5. La reforma del Codi Penal de 2019 .....	173
<b>3.4. Elements estructurals del delictes de tràfic d'influències</b> .....	173
3.4.1. El bé jurídic protegit .....	174
3.4.1.1. El delictes de tràfic d'influències com a delictes contra l'Administració Pública	174
3.4.1.2. El bé jurídic protegit en el delictes de tràfic d'influències.....	179
<b>3.5. La conducta típica</b> .....	184
3.5.1. L'acció d'influir .....	184
3.5.2. La prevalença d'una certa situació.....	187
3.5.3. La finalitat del benefici econòmic .....	188
<b>3.6. Els subjectes dels delictes</b> .....	190
3.6.1. El subjecte actiu .....	190
3.6.2. El subjecte passiu .....	193
<b>3.7. Diferències entre el lobbisme i el delictes de tràfic d'influències</b> .....	195
<b>3.8. Conclusions parcials</b> .....	201
<b>CAPÍTOL 4 - NORMATIVA ADMINISTRATIVA. MECANISMES DE PREVENCIÓ DEL TRÀFIC D'INFLUÈNCIES</b> .....	203
<b>4.1. MESURES BASADES EN LA TRANSPARÈNCIA</b> .....	203

4.1.1. La publicitat de l'agenda dels càrrecs públics .....	205
4.1.2. El registre de grups d'interès .....	209
<b>4.2. MESURES BASADES EN LA DETECCIÓ I GESTIÓ DELS CONFLICTES D'INTERÈS .....</b>	<b>217</b>
4.2.2. El règim d'incompatibilitats .....	222
4.2.3. Les polítiques d'obsequis i regals .....	224
<b>4.3. MESURES BASADES EN LA INTEGRITAT I L'ÈTICA PÚBLICA .....</b>	<b>227</b>
4.3.1. Els codis ètics o codis de conducta.....	227
4.3.1.1. Codis de conducta dels Alts Càrrecs.....	229
4.3.1.2. Codi ètic del servei públic català .....	233
<b>4.4. MESURES BASADES EN L'ALERTA PRÈVIA.....</b>	<b>235</b>
4.4.1. La protecció de les persones alertadores.....	236
4.4.2. L'anonimització de les denúncies.....	242
<b>4.5. MESURES BASADES EN EL CONTROL I LA FISCALITZACIÓ .....</b>	<b>248</b>
<b>4.6. MESURES BASADES EN LA SEPARACIÓ ENTRE L'ÀMBIT TÈCNIC I EL POLÍTIC .....</b>	<b>251</b>
4.6.1. El sistema de selecció dels empleats públics com a factor limitant de la corrupció .....	251
4.6.2. La figura del directiu públic .....	254
<b>4.7. ELS SISTEMES D'INTEGRITAT PÚBLICA O PUBLIC COMPLIANCE .....</b>	<b>260</b>
4.7.1. El compliance penal. Concepte i antecedents .....	262
4.7.1.1. El Compliance en el sistema jurídic espanyol.....	265
4.7.2. Elements d'un programa de compliance penal .....	270
4.7.3. El Public Compliance .....	275
4.7.3.1. L'estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública. El cas català .....	279
4.7.3.2. Els Plans de Mesures Antifrau vinculats al Programa Next Generation UE .....	288
<b>4.8. Conclusions parcials .....</b>	<b>294</b>
<b>CAPITOL 5. AVALUACIÓ DE L'ÈTICA PÚBLICA I ELS VALORS PÚBLICS. ESTUDIS DE CAMP .....</b>	<b>296</b>
<b>5.1. Plantejament de l'experiment social a partir de problemàtiques ètiques.....</b>	<b>297</b>
<b>5.2. Resultats de l'experiment .....</b>	<b>301</b>
5.2.1. Factors determinants de la seva avaluació .....	304
5.2.1.1. Grau de coneixement del Codi de Conducta.....	304
5.2.1.2. Gènere.....	305
5.2.1.3. Vinculació laboral .....	306
5.2.1.4. Formació acadèmica .....	306
<b>5.3. Avaluació dels valors públics .....</b>	<b>307</b>



<b>5.4. Interrelacions dels elements d'un Sistema d'Integritat Pública</b> .....	311
<b>5.5. Conclusions parcials</b> .....	322
<b>Tercera part: Avaluació de la resposta davant el tràfic d'influències</b> .....	324
<b>CAPÍTOL 6. L'EFECTIVITAT DE LA REGULACIÓ PENAL DEL DELICTE DE TRÀFIC D'INFLUÈNCIES I DE LES REGULACIONS ADMINISTRATIVES PER PREVENIR-LO</b> .....	324
<b>6.1. El delictes de tràfic d'influències a la llum de les teories de la pena</b> .....	325
6.1.1. L'eficàcia retributiva.....	328
6.1.2. L'eficàcia preventiva general.....	332
6.1.2.1. L'eficàcia preventiva general negativa o intimidatòria .....	333
6.1.2.2. L'eficàcia preventiva general positiva .....	335
6.1.3. L'eficàcia preventiva especial.....	337
6.1.3.1. L'eficàcia preventiva especial positiva .....	338
6.1.3.2. L'eficàcia preventiva especial negativa .....	341
<b>6.2. De la ineficàcia i la generació de disfuncions del tipus delictiu de tràfic d'influències</b> .....	342
6.2.1. Disfuncions que afecten a la majoria de delictes de corrupció .....	343
6.2.1.1. La durada dels processos judicials en els delictes de corrupció .....	343
6.2.1.2. L'atenuant de dilacions indegudes.....	347
6.2.1.3. L'atenuant analògica de quasi-prescripció.....	351
6.2.2.1. La dificultat provatòria i l'escàs nombre de sentències.....	355
6.2.2.2. El solapament amb altres figures delictives.....	358
6.2.3. La proximitat amb conductes administratives derivades del principi de jerarquia .....	362
<b>6.3. L'impacte de la regulació dels grups d'interès en la comissió del delictes de tràfic d'influències</b> .....	365
<b>6.4. Possibles reformes penals, processals i administratives</b> .....	369
6.4.1. Reformes penals.....	369
6.4.2. Reformes jurisdiccionals i processals.....	375
6.4.2.1. La creació de jutjats especialitzats en corrupció i delinqüència organitzada ..	375
6.4.2.2. La delació premiada .....	376
6.4.3. Reformes administratives .....	377
6.4.3.1. Nova definició dels grups d'interès o lobbies .....	377
6.4.3.2. Els processos participatius .....	378
<b>6.5. Excurs sobre la possibilitat d'aplicar la Justícia Restaurativa als delictes de corrupció</b> .....	380
<b>6.6. Conclusions parcials</b> .....	399
<b>CONCLUSIONS, PROPOSTES I REFLEXIÓ FINAL</b> .....	401

<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	406
<b>LLISTAT D'AUTORS</b> .....	436
<b>JURISPRUDÈNCIA</b> .....	451
<b>NORMATIVA</b> .....	453
<b>ANNEXOS</b> .....	460
<b>Annex 1 Relació de taules, gràfics, diagrames, formes, esquemes i mapes</b> .....	460
<b>Annex 2 Relació de persones entrevistades</b> .....	463
<b>Annex 3 Guió entrevista</b> .....	464
<b>Annex 4 Formulari enquesta Alts càrrecs i directius sector públic Generalitat de Catalunya</b> .....	467
<b>Annex 5. Estudi avaluació clima ètic</b> .....	474

## RESUM

En els darrers anys diverses regulacions entorn la transparència i l'activitat dels grups d'interès es presenten com un dels millors instruments per combatre la corrupció. La present recerca analitza l'impacte de les diferents normes administratives i penals en la comissió del delictes de tràfic d'influències tant en l'àmbit internacional, europeu, espanyol, i específicament el català.

Des d'un punt de vista preventiu, el *Public Compliance* permet aplicar els paràmetres dels programes de compliment normatiu d'exempció de responsabilitat penal de les persones jurídiques, a l'àmbit de les Administracions Públiques amb la construcció dels anomenats sistemes d'integritat pública. A partir de l'elaboració d'un mapa conceptual d'interrelacions dels diferents elements que integren un marc d'integritat públic i una avaluació del clima ètic dels alts càrrecs i directius públics de la Generalitat de Catalunya, a través d'un experiment social basat en problemàtiques ètiques, la recerca aporta un element innovador en una tesis jurídica amb l'ús de metodologies de recerca de les ciències socials.

D'altra banda, les disfuncions de la regulació actual del tràfic d'influències tant des del punt de vista preventiu però també retributiu, abonen la necessitat d'una reforma de la seva configuració especialment pel que fa a la conducta delictiva. Així es proposa posar el focus en les cadenes de favors de les grans xarxes clientelars de corrupció, deixant de banda altres tipus menors d'influències il·legals susceptibles de responsabilitat administrativa o que es podien subsumir en altres figures delictives, així com la possibilitat d'implementar processos de justícia restaurativa en aquest tipus de delictes vinculats a la corrupció.

**Paraules clau:** grups d'interès, lobbies, tràfic d'influències, corrupció, transparència, portes giratòries, captura regulatòria, justícia restaurativa

## RESUMEN

En los últimos años diversas regulaciones en torno a la transparencia y la actividad de los grupos de interés se presentan como uno de los mejores instrumentos para combatir la corrupción. La presente investigación analiza el impacto de las distintas normas administrativas y penales en la comisión del delito de tráfico de influencias.

Desde un punto de vista preventivo, el Public Compliance permite aplicar los parámetros de los programas de cumplimiento normativo de exención de responsabilidad penal de las personas jurídicas, en el ámbito de las Administraciones Públicas con la construcción de los llamados sistemas de integridad pública. A partir de la elaboración de un mapa conceptual de interrelaciones de los distintos elementos que integran un marco de integridad pública y una evaluación del clima ético de los altos cargos y directivos públicos de la Generalidad de Cataluña, a través de un experimento social basado en problemáticas éticas, la investigación aporta un elemento innovador en una tesis jurídica con el uso de metodologías de investigación de las ciencias sociales.

Por otra parte, las disfunciones de la regulación actual del tráfico de influencias tanto desde el punto de vista preventivo, pero también retributivo, respaldan la necesidad de una reforma de su configuración, especialmente en lo que respecta a la conducta delictiva. Así se propone poner el foco en las cadenas de favores de las grandes redes clientelares de corrupción, dejando a un lado otros tipos menores de influencias ilegales susceptibles de responsabilidad administrativa o que se podían subsumir en otras figuras delictivas, así como la posibilidad de implementar procesos de justicia restaurativa en este tipo de delitos vinculados a la corrupción.

**Palabras clave:** grupos de interés, lobbies, tráfico de influencias, corrupción, transparencia, puertas giratorias, captura regulatoria, justicia restaurativa.

## **ABSTRACT**

In recent years, various regulations on transparency and lobbies activity have been presented as one of the best instruments for combating corruption. This research analyses the impact of the different administrative and criminal rules on the commission of the crime of influence peddling.

From a preventive point of view, Public Compliance makes it possible to apply the parameters of regulatory compliance programmes for the exemption of legal persons from criminal liability in the field of Public Administrations with the construction of the so-called public integrity systems.

Based on the elaboration of a conceptual map of interrelationships of the different elements that make up a public integrity framework and an evaluation of the ethical climate of senior officials and public managers of the Catalan Government, through a social experiment based on ethical issues. The research provides an innovative element in a legal thesis with the use of research methodologies from the social sciences.

On the other hand, the dysfunctions of the current regulation of influence peddling, both from a preventive and retributive point of view, support the need for a reform of its configuration, especially with regard to criminal conduct. Thus, it is proposed to focus on the chains of favours of the large clientelist networks of corruption, leaving aside other minor types of illegal influences that could be liable to administrative responsibility or subsumed under other criminal offences, as well as the possibility of implementing restorative justice processes in this type of corruption-related crimes.

**Keywords:** interest groups, lobbies, influence peddling, corruption, transparency, revolving doors, regulatory capture, restorative justice

## INTRODUCCIÓ

Aquesta investigació emmarca el seu estudi en un tipus penal concret com és el delictes de tràfic d'influències que es troba regulat al títol XIX del llibre II de la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi Penal (CP), que regula els Delictes contra l'Administració Pública, i en el seu capítol VI, articles 428 a 431, introduït a la nostra legislació penal, per primera vegada per la Llei orgànica 9/1991, de 22 de març.

El tràfic d'influències, juntament amb el suborn i la malversació, és un dels tipus penals més representatiu del fenomen de la corrupció. Grans corporacions, grups d'interès i lobbies, poden influir en la presa de decisions polítiques de forma indeguda i superar aquella línia intangible que separa l'activitat legítima dels grups d'interès, de la delictiva.

Existeix un fort component cultural alhora de percebre i valorar l'activitat dels lobbies, els quals estan més arrelats en els països anglosaxons. En canvi, en països de tradició continental, com és el cas d'Espanya, la percepció no és gaire positiva ja que sempre han generat desconfiança pels seus estrets llaços amb els cercles de poder i la seva actuació sovint opaca, o si més no, poc transparent.

Malgrat existir regulacions al respecte, destaquen diverses actuacions relacionades amb els grups d'interès, que produeixen un risc de corrupció. En aquest sentit, les anomenades portes giratòries dels alts càrrecs de l'Administració i el seu pas al sector privat, esdevenen situacions que poden provocar conflictes d'interès entre l'esfera pública i privada, en benefici propi i en perjudici de l'interès públic. Per altra banda, l'actual regulació del sistema de finançament dels partits polítics, no ha impedit el finançament il·legal d'aquests a través d'empreses vinculades i amb opacitat i poca transparència dels seus comptes. Per últim, la captura regulatòria i tècnica també pot derivar en corrupció. Certament no és el mateix una captura legal aconseguida a partir d'activitats legals del lobby, que una captura regulatòria fruit d'un acte delictiu. Però quan parlem del delictes de tràfic d'influències, que presenta una dificultat provatòria molt elevada davant dels tribunals, el risc és evident.

Seguint aquesta línia de raonament, per a que el tipus delictiu de tràfic d'influències pugui ser comès, cal la intervenció d'un funcionari públic o autoritat que hagi estat "influenciat". D'aquí la rellevància dels mecanismes de prevenció davant possibles influències il·legals, com són l'ètica pública i la formació en valors dels empleats i càrrecs públics i electes. Si els programes de compliment normatiu anomenats *Compliance* han esdevingut un instrument per a prevenir i eximir de responsabilitat penal a les persones jurídiques en l'àmbit essencialment privat, cal desenvolupar de forma paral·lela sistemes d'integritat pública com a mecanismes de prevenció i gestió dels riscos de corrupció, i especialment dels derivats d'influències indegudes.

Per altra banda, tot i que una part essencial de la investigació és centra en la prevenció de la corrupció derivada de les influències il·legals, l'anàlisi jurídic i criminològic realitzat del delictu de tràfic d'influències, permet valorar les conseqüències punitives i sancionadores de la comissió d'aquest delictu, i per tant la seva eficiència, o millor dit, la seva ineficiència i d'aquí la proposta de possibles reformes.

Vistes les mesures preventives i les retributives, la recerca finalitza amb una reflexió sobre la viabilitat de l'aplicació de la justícia restaurativa als delictes de corrupció i del paper que ha de jugar l'Administració pública en els processos de restauració.

### **Objectius de la investigació**

- Demostrar que les polítiques de transparència i la regulació normativa de l'activitat dels grups d'interès són útils per combatre la corrupció pública i concretament el delictu de tràfic d'influències.
- Identificar mecanismes efectius que contribueixin a consolidar un sistema de valors ètics dins de la gestió pública.
- Revisar l'efectivitat de les mesures punitives vers el tipus de tràfic d'influències i proposar si escau modificacions en la seva regulació.

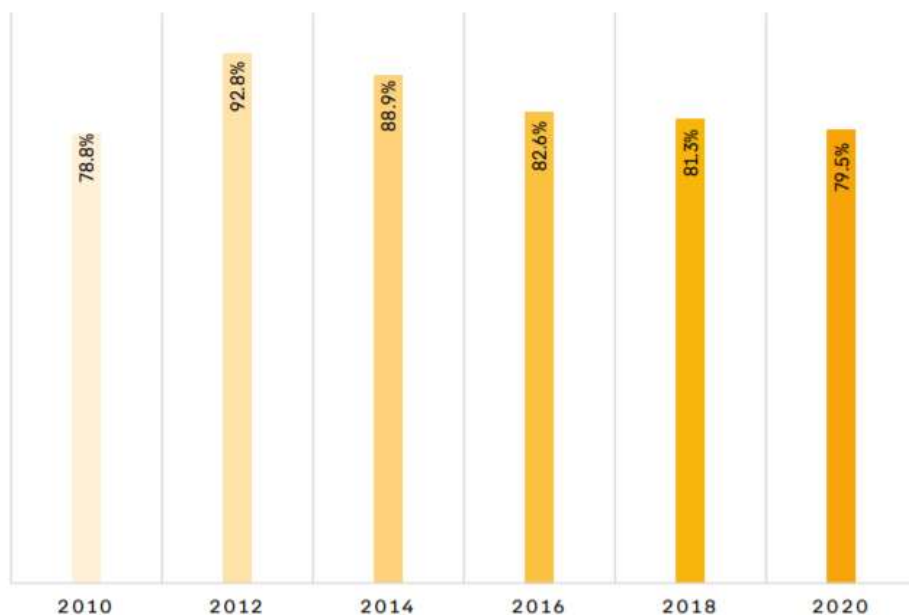
## Delimitació de l'objecte d'estudi

Malgrat que l'interès de la recerca es centra en la realitat de l'activitat d'influència en les relacions amb l'Administració pública catalana, la investigació fa una aproximació també a la regulació internacional, europea i espanyola dels grups d'interès.

## Importància i oportunitat del tema

Segons el darrer baròmetre de l'Oficina Antifrau de Catalunya (2020), un 79,5 % de les persones enquestades considera que la corrupció a Catalunya és un problema greu o bastant greu, i un 88,6 % identifica com a conducta corrupta que un alt càrrec utilitzi els seus contactes per influir en decisions polítiques, risc que es materialitza a través de les portes giratòries i la captura regulatòria, fenòmens que actualment es produeixen, tot i les diferents mesures preventives implementades. En el següent gràfic es pot observar l'evolució de la percepció de la corrupció a Catalunya els darrers anys, i malgrat sembla que el percentatge de persones enquestades va descendint lleugerament encara és un percentatge força elevat.

**Gràfic 1. Corrupció a Catalunya com a problema greu o bastant greu**



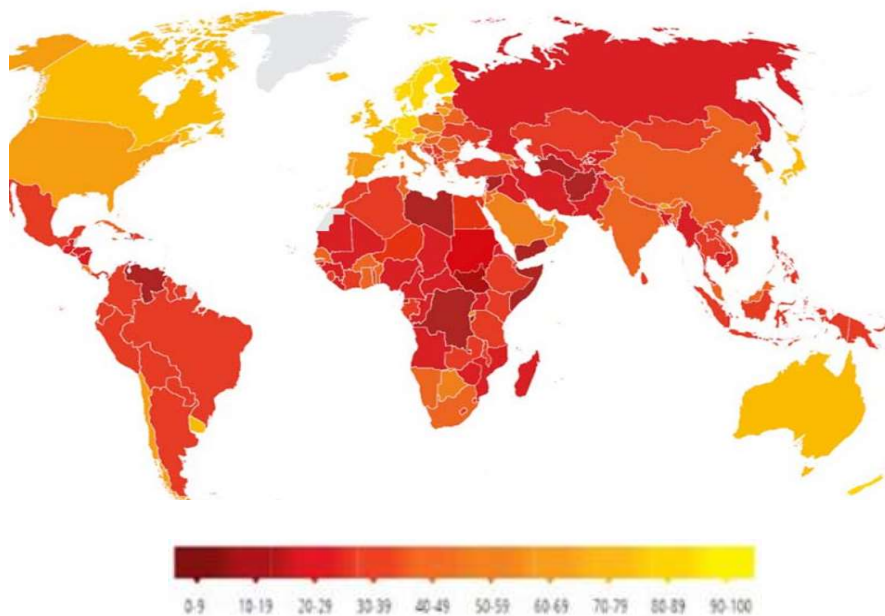
Font: Oficina Antifrau de Catalunya. Baròmetre 2020.



Per altra banda, el Baròmetre Global de Corrupció<sup>1</sup> (2020) publicat per Transparency International mostra que a Espanya més del 85 % de la ciutadania considera que la corrupció és un greu problema. Un 62 % considera que el govern Espanyol no ho està fent bé en la lluita contra la corrupció, i un 84 % de les persones enquestades està d'acord amb l'afirmació que les persones riques utilitzen sovint la seva influència sobre els governants pels seus propis interessos i hauria d'haver regles estrictes per a prevenir aquesta situació. En la mateixa línia, un 80 % està d'acord amb que el suport financer per les empreses als partits polítics i candidats hauria d'estar completament prohibit.

Per altra banda, la qualificació d'Espanya en l'Índex de Percepció de la Corrupció (ICP) 2021 ha suposat la baixada d'un punt respecte l'any anterior, obtenint una puntuació de 61/100 igual que Lituània. L'IPC mesura, en una escala entre 0 (percepció d'altament corrupte) i 100 (percepció d'absència de corrupció), en conseqüència com més baixa és la puntuació pitjor. Actualment, Espanya ocupa la posició 34 del rànquing global integrat per 180 països, i ha baixat dues posicions respecte l'any anterior.

### Mapa 1. Índex de percepció de la Corrupció 2021

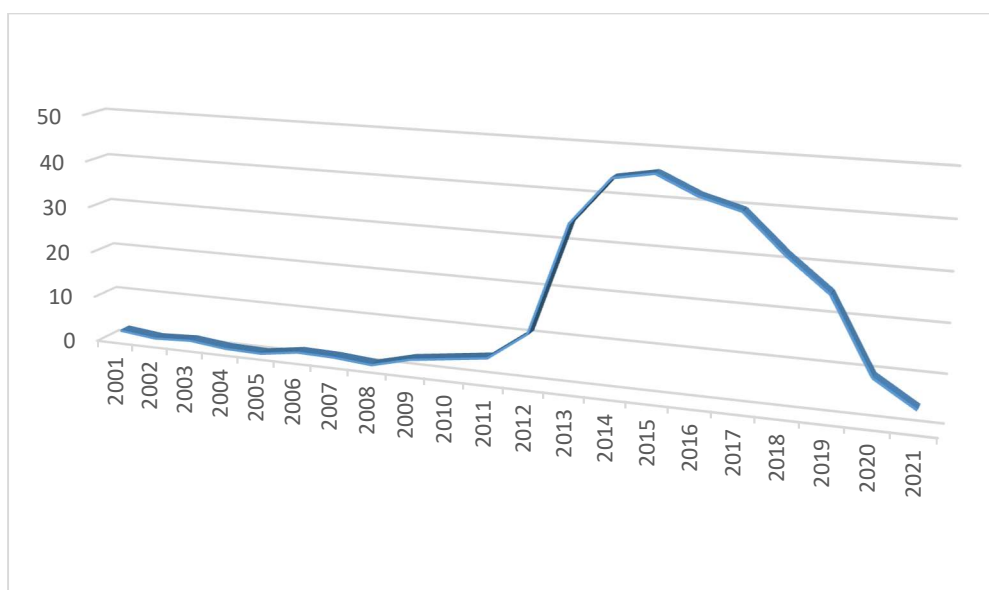


Font: Transparency International. IPC 2021.

<sup>1</sup> [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/11/informe\\_sobre\\_spain\\_barometro-2016.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/11/informe_sobre_spain_barometro-2016.pdf). (Accés a 25/11/2018).

La corrupció ha estat els darrers anys un tema d'elevada preocupació a Espanya. En el següent gràfic es pot veure com a partir del 2010 comença a elevar-se el grau de preocupació davant les grans macrocauses de corrupció de l'anterior dècada.<sup>2</sup> Cal destacar, però que el punt àlgid va arribar l'any 2015-2016, segurament per coincidir amb la instrucció de casos com els ERE, el cas Noos o el cas Gürtel, per citar alguns de més impacte mediàtic. Malgrat tot, la preocupació ha anat disminuint, i els darrers dos anys ha baixat força, atès que problemes com la salut, la sanitat i l'atur derivat de la crisi econòmica produïda per la pandèmia del Corononavirus (COVID-19) s'han posicionat com els principals problemes de preocupació de la ciutadana espanyola. Caldrà veure si superada la pandèmia, la corrupció recupera posicions com a un dels principals problemes de preocupació o s'estabilitza com a temes menors.

**Gràfic 2. Preocupació dels espanyols davant la corrupció**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Baròmetre del CIS.

<sup>2</sup> Cas Hisenda (2013), Cas Malaya (2015), Cas Noos (2017), Cas Gürtel (2018), Caso Targetes Black (2018), Cas Palau (2018), Cas ERE (2019). S'ha fet constar l'any de la sentència no la de la comissió dels fets.

Relacionat amb la pandèmia, cal destacar que la gestió i execució dels fons europeus Next Generation<sup>3</sup> vinculats al Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència (PRTR)<sup>4</sup> obliguen als estats membres a disposar d'un Pla de mesures antifrau, per tal de prevenir, detectar i respondre eficaçment als riscos de corrupció i frau de cada organització que rebí i executi fons europeus.<sup>5</sup> No cal dir, que l'execució d'aquests fons, que en el cas d'Espanya suma 140 milions entre el 2021 i 2026, passarà per multitud de contractacions i subvencions públiques que és un dels àmbits amb més risc de corrupció.<sup>6</sup> En aquest sentit, ens trobem en un moment en que els grups d'interès i lobbies augmentaran els seus contactes amb les Administracions Públiques per tal de que aquests fons destinats a la recuperació econòmica, es destinin en uns àmbits i sectors determinats, però també a unes empreses i projectes determinats. D'aquí que grans consultores com KPMG, Deloitte, PWC i EY s'hagin llençat de ple a crear oficines tècniques de gestió de fons europeus i a fer de contacte i intermediaris amb l'Administració i els possibles inversors privats.<sup>7</sup> En conseqüència, es podria afirmar que ens trobem en un moment òptim per a l'exercici de les influències i la pressió dels lobbies, no només a Catalunya i a Espanya, sinó a tota Europa.

Malgrat que en el cas de Catalunya i d'altres administracions autonòmiques i locals s'han aprovat els darrers anys diferents regulacions de l'activitat dels grups d'interès, no existeixen, o no s'han trobat, estudis que analitzin l'impacte d'aquestes regulacions, específicament en l'àmbit penal i en el delictes de tràfic d'influències.

---

<sup>3</sup> Next Generation EU, és un instrument temporal de recuperació dotat amb més de 800.000 milions d'euros, destinats a crèdits i subvencions per a donar suport a reformes i inversions dels països integrants de la Unió Europea per mitigar l'impacte econòmic de la pandèmia i preparar a les economies europees per ser més sostenibles i estar preparades per les transformacions ecològiques i digitals. Veure

<sup>4</sup> El Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència (PRTR) és el mecanisme mitjançant el qual es gestionaran i executaran els fons europeus Next Generation EU, a través de tota una sèrie d'inversions i reformes tant del teixit empresarial com de les Administracions Públiques. Vid. [https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/plan\\_de\\_recuperacion.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/plan_de_recuperacion.pdf)

<sup>5</sup> BAENA GARCÍA, L. (2021). "Pla de mesures antifrau» per a la gestió dels fons Next Generation EU". Oficina Antifrau de Catalunya.

<sup>6</sup> Vid. apartat 5.3.1. La contractació pública.

<sup>7</sup> SÁNCHEZ, R.M. "Las grandes consultoras se lanzan al negocio de los fondos europeos". El Periódico. 3 d'octubre de 2021. (Accés a 31/07/2022) <https://www.elperiodico.com/es/economia/20201003/las-grandes-consultoras-se-lanzan-al-negocio-de-los-fondos-europeos-8139189>

Fins a la data, sovint s'ha parlat del tràfic d'influències com un "nou delicte" a diferència d'altres tipus delictius de major tradició legislativa comparada, com poden ser el suborn o la malversació. Tanmateix, amb més de 30 d'anys de vigència de la incorporació al nostre Codi Penal del delicte de tràfic d'influències, al meu parer hi hagut temps suficient per la configuració jurisprudencial del tipus i la consolidació jurídica del mateix, i per tant, a diferència d'altres investigacions precedents, ens trobem en un moment temporal adequat per a la valoració de la seva eficiència, tant des del punt de vista preventiu com retributiu.

### **Enfocament de la Tesis**

La present investigació jurídica planteja una diversitat en el seu abast i aprofundiment.<sup>8</sup> Per una banda, ens trobem davant una investigació de tipus descriptiu atès que la recerca dona a conèixer les característiques del fenomen que s'està analitzant com és el funcionament dels grups d'interès i els riscos de corrupció derivats de la seva actuació i per tant construeix un marc teòric. Per altra banda també es tracta d'una investigació jurídica correlacional atès que durant la tesis també s'ha intentat donar resposta a la interrelació i dependències entre els diferents mecanismes de prevenció que integren un sistema de Public Compliance i que es plasma amb l'elaboració d'un mapa conceptual.

La investigació també adopta un abast explicatiu o causal, ja que no només es pretén descriure un fenomen sinó que especialment es tracta d'esbrinar les causes i relacions fenomenològiques i d'aquí l'experiment social dut a terme amb els alts càrrecs i directius públics de la Generalitat de Catalunya amb la valoració de les problemàtiques ètiques a l'hora de prendre decisions.

Finalment, es tracta d'una investigació jurídica prescriptiva o propositiva, en el sentit que es proposen millores i reformes en la regulació actual del tipus delictiu del tràfic d'influències, al demostrar les ineficiències de l'actual regulació, tant des d'un punt de vista preventiu com retributiu.

---

<sup>8</sup> TANTALEAN ORDAR, R.M. (2015). "El alcance de las investigaciones jurídicas". *Derecho y cambio social*. pp.1-22. (Accés a 9/09/2022) <https://www.derechoycambiosocial.com>

Finalment afegir, que tot i tractar-se d'una tesis doctoral d'àmbit jurídic, i concretament de dret penal, al ser l'objecte d'investigació un fenomen social com és la corrupció, s'ha abordat la recerca des de diferents perspectives tant penal, criminològica i administrativa, com des del camp de la sociologia i la ciència política. En aquest sentit es considera que les ciències socials juguen un paper rellevant en els estudis i les recerques sociojurídiques, d'aquí la importància de la interdisciplinarietat en la recerca per a la comprensió de la regulació jurídica en un context social hipercomplex.<sup>9</sup>

### **Preguntes d'investigació**

La principal pregunta d'investigació *Com afecta la regulació sobre els grups d'interès a la comissió del delictes de tràfic d'influències* és desenvolupa en diferents preguntes amb la intenció d'anar donant resposta a les mateixes al llarg dels diferents capítols.

En aquest sentit en la primera part de la investigació es plantegen diferents interrogants sobre els que s'ha intentat donat resposta:

- Què entenem per corrupció?
- Quan esdevé corrupció l'actuació dels grups d'interès i lobbies?
- Quan l'actuació dels lobbies esdevé corrupció és Tràfic d'influències?

D'altra banda, en la segona part de la recerca, s'ha intentat donar resposta altres preguntes d'investigació relacionades amb els mecanismes de prevenció de la corrupció i de les influències il·legítimes:

- Les polítiques de transparència i la regulació normativa de l'activitat dels grups d'interès són la millor eina per combatre la corrupció pública?
- Calen nous mecanismes per introduir un sistema de valors ètics dins la gestió pública, que permetin clarificar la línia vermella entre la corrupció jurídica i legal i l'ètica o política?

---

<sup>9</sup> VILLAS BOHAS FILHO, O. (2019). "Desafios da pesquisa interdisciplinar: As Ciências Sociais como instrumentos de "Vigiancia epistemológica" no campo dos estudos sociojurídicos". *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n.2, p. 530-558, maio/ago.

Finalment en la tercera part de la tesi la pregunta d'investigació que es pretén resoldre s'orienta a la revisió del tipus delictiu del tràfic de d'influències i la seva eficiència des d'un punt de vista preventiu i retributiu:

- Són eficaces les mesures punitives vers el tràfic d'influències?

### **Hipòtesis d'investigació**

La recerca parteix d'una hipòtesi inicial de que a major regulació de l'activitat dels grups d'interès hi ha una reducció en la comissió del delictes de tràfic d'influències.

### **Metodologia**

A partir de les preguntes d'investigació esmentades s'ha realitzat una prospecció i anàlisi de l'aparell bibliogràfic i doctrinal sobre la matèria, una revisió normativa i reguladora, i un anàlisi jurisprudencial, a partir del qual s'ha elaborat el marc teòric. A través del gestor bibliogràfic MENDELEY s'ha creat una base de dades de les diferents referències bibliogràfiques classificades segons aquests ítems:

Corrupció pública i delinqüència econòmica

Delictes contra l'Administració Pública

Tràfic d'Influències

Grups d'interès/lobbys

Transparència i bon govern

Ètica pública i valors

Justícia restaurativa

Metodologia de la recerca

La cerca de jurisprudència relacionada, s'ha realitzat a partir de diferents bases de dades con és el CENDOJ, i de les principals bases de dades jurídiques com per exemple ARANZADI, LA LEY i VLEX.

En aquesta investigació s'ha optat pel pluralisme metodològic, atès que es considera que l'objecte d'estudi influeix sobre el mètode científic seguit. La justificació rau en la intensa relació entre l'anàlisi de polítiques públiques i el dret, i el fet que la vinculació d'aquests camps d'investigació contribueix al desenvolupament de les capacitats institucionals en el procés de formulació de polítiques públiques<sup>10</sup>, i també afegiria de *lege ferenda*.

Així, en la construcció del marc teòric s'ha optat per una metodologia positivista a partir del marc jurídic vigent, l'actual jurisprudència i les aportacions doctrinals. Aquest marc teòric, s'ha complementat amb una perspectiva epistemològica constructivista, en el sentit que el coneixement també depèn de la forma en que funciona el nostre llenguatge i els nostres esquemes conceptuals. Així, s'han utilitzat metodologies d'investigació pròpies d'altres disciplines socials com són la ciència política i la sociologia.

#### *Mapa conceptual*

La premissa inicial és que tot i que l'objecte d'estudi i de coneixement és la realitat de la corrupció realitzada pels grups d'interès a partir d'influències indegudes, i per tant és útil l'anàlisi positivista de les normes, la doctrina i la jurisprudència, el cert és que es fa necessari complementar aquest coneixement amb el fet que sempre existeixen esquemes conceptuals compartits entre les persones –que no són ni vertaders ni falsos– en la representació de la realitat investigada.<sup>11</sup>

En la present recerca s'ha dissenyat un mapa conceptual, com a constructe analític elaborat a partir de la realització d'entrevistes i de l'expressió discursiva d'una sèrie d'especialistes en l'àmbit de la present recerca. El guió de l'entrevista deriva de les preguntes d'investigació i de la hipòtesis formulada.<sup>12</sup>

Per la construcció del guió de les entrevistes, primer de tot es van concretar les grans temàtiques que es volien abordar: corrupció pública, influència en les polítiques

---

<sup>10</sup> FARRANHA, A; SOARES, P; MIRANDA, J. (2019). "Public Policy Analysis and the law: a teaching experience and a research methodology". *TransJus Working Papers Publications*. núm. 3. p. 3.

<sup>11</sup> SCHIAVELLO, A. (2014). *Algunos argumentos a favor de una ciencia jurídica interpretativa*. DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho, 37. p. 196.

<sup>12</sup> Veure Annex 3.

públiques amb un interès privat, resposta penal a la corrupció, transparència i regulació dels grups d'interès i ètica i valors públics.

Un cop identificades les grans temàtiques, es va fer un *brainstorming* amb moltes preguntes obertes; després es van reduir als aspectes essencials; es van ordenar començant per preguntes més descriptives per després abordar les més complexes, i es va fer una prova pilot de l'entrevista amb la directora de tesis.

Cal destacar que les preguntes no corresponen exactament a les preguntes teòriques d'investigació, ja que la recomanació dels especialistes és fer màxima l'adquisició de dades no forçades i per tant reformular les preguntes d'investigació en un llenguatge menys formal. En aquest sentit resulta imperativa la directriu "*Piensa teoría, habla el lenguaje cotidiano*".<sup>13</sup>

Es va elaborar un full informatiu i de consentiment, adreçat a les persones entrevistades on s'explicitava el motiu de l'entrevista, es demanava el consentiment pel tractament de la informació, i s'informava sobre la revisió de la transcripció de la gravació d'àudio.<sup>14</sup>

En la selecció de les persones entrevistades es va considerar tant el propòsit de l'estudi com la fiabilitat dels subjectes, la seva accessibilitat, disponibilitat i representativitat.<sup>15</sup>

La transcripció dels àudios de les entrevistes s'ha realitzat a través de l'eina HAPY SCRIBE que permet adjuntar un fitxer d'àudio i convertir-lo en un text de word. La transcripció ha estat validada per les persones entrevistades.

L'anàlisi qualitatiu<sup>16</sup> de les entrevistes s'ha realitzat partint de dues unitats d'anàlisi: les CITES o fragments rellevants d'informació de les transcripcions; i dels CODIS, entesos com a conceptes o paraules clau integrats dins les CITES.

---

<sup>13</sup> GLASER, B. (1992). *Emergence vs Forcing: Basic of Grounded Theory*. Mill Valley. California, Sociology Press. p. 25.

<sup>14</sup> El full informatiu i de consentiment es va realitzar a partir de la plantilla que consta a la web <http://blogs.uab.cat/dretsautor/2016/03/07/es-pot-incorporar-en-un-treball-de-fi-de-grau-la-transcripcio-total-o-parcial-duna-entrevista-que-lautor-del-tfg-ha-hagut-de-portar-a-terme/>

<sup>15</sup> Veure en Annex 2 la relació de persones entrevistades i la data de l'entrevista.

<sup>16</sup> ABARCA RODRÍGUEZ, A; RUIZ CALDERÓN, N. (2014). *Análisis cualitativo con el Atlas.ti* 1. Ed.,- San José, Costa Rica. Universidad de Costa Rica.



A partir de la transcripció de les entrevistes i un cop analitzades i creades les CITES i CODIS s'han relacionat uns amb altres creant xarxes i visualitzant-les de manera gràfica per detectar les relacions existents entre elles, creant un marc conceptual i cognitiu.<sup>17</sup>

### *Experiment social i enquesta de clima ètic*

Finalment, una altra metodologia d'investigació utilitzada en la present recerca ha estat l'enquesta sobre clima ètic i l'experiment social adreçat a Alts càrrecs i directius públics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, en el marc de les actuacions de l'Estratègia de lluita contra la corrupció i l'enfortiment de la integritat pública.<sup>18</sup>

Els experiments socials són un recurs metodològic per explorar si es produeixen diferències en actituds, decisions, comportaments, etc. d'individus en funció de si se sotmeten o no a un tractament.<sup>19</sup> En aquest cas es va distribuir un qüestionari adreçat a tots els alts càrrecs i directius del sector públic, de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, amb l'objectiu de valorar l'impacte del Codi de Conducta<sup>20</sup> i d'aquells factors que influeixen en les polítiques d'integritat, en definitiva poder mesurar el clima ètic dels nostres dirigents. Amb aquesta finalitat es va exposar a les persones enquestades a diversos casos pràctics que plantejaven problemàtiques ètiques en la seva resolució. Així mateix, se'ls va plantejar diverses preguntes extretes de l'enquesta de clima ètic realitzada al 2012, a tots els empleats i empleades de la Generalitat de Catalunya, per tal de realitzar un anàlisi comparatiu de l'evolució dels valors ètics.<sup>21</sup> En aquest sentit, la primera i única auditoria sobre clima ètic que disposava la Generalitat de Catalunya era prèvia a l'aprovació no només del Codi de Conducta dels Alts càrrecs i personal directiu,

---

<sup>17</sup> Veure mapa conceptual a l'apartat 5.4. Interrelacions de les mesures d'un Sistema d'Integritat Pública

<sup>18</sup> L'Estratègia de lluita contra la corrupció i la integritat pública es va aprovar per Acord de Govern de la Generalitat de Catalunya de 15 de gener de 2020 com a resultat d'un procés participatiu i que està integrada per 25 mesures a implementar en dos anys.

<sup>19</sup> CASAS-CASAS, A; MÉNDEZ MÉNDEZ, N. *Experimentos en ciencias sociales: usos, metodos y aplicaciones*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. p. 26.

<sup>20</sup> Aprovat per 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, i del qual no se'n disposava de cap avaluació.

<sup>21</sup> VILLORIA MENDIETA, M (dir). (2012). Enquesta d'ètica i valors de servei públic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Col·lecció Gran Angular.1. Secretaria d'Administració i Funció Pública. (Accés a 11/09/2022). [http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/sfp/granangular\\_1.pdf](http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/sfp/granangular_1.pdf)

sinó també de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern.

En el disseny de l'experiment hi havia l'expectativa que aquells alts càrrecs que rebien un tractament mostressin diferències en les seves avaluacions dels dilemes ètics respecte dels que no rebien cap tractament (grup de control). De manera aleatòria, les persones participants van quedar distribuïdes en tres grups diferents: dos de tractament i un de control. La diferència principal entre els grups de tractament i el de control va ser que els individus que pertanyien als dos grups de tractament van llegir una definició d'ètica procedent del Codi de Conducta dels Alts Càrrecs i personal directiu de la Generalitat de Catalunya (2016). En un cas (T1), aquesta definició relacionava l'ètica sobretot amb conceptes com la imparcialitat i l'objectivitat:

*D'acord amb el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic: L'ètica pública és respectar la imparcialitat i les tasques assignades als funcionaris públics i garantir una actuació independent i no condicionada pels conflictes d'interessos per tal de servir amb la màxima objectivitat els interessos generals de la ciutadania.*

En el segon tractament (T2), el text sobre ètica en destacava més la dimensió d'eficàcia i eficiència en l'ús de recursos públics:

*D'acord amb el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic: L'ètica pública consisteix a dirigir eficaçment les tasques específiques que el Govern assigni a l'efecte de procurar el benestar de la ciutadania mitjançant un ús adequat dels recursos públics.*

Els individus que van quedar classificats aleatòriament al grup de control no van llegir cap d'aquestes definicions d'ètica abans de passar a avaluar els dilemes ètics.

Així, doncs, s'esperava que en els dilemes on es posés en joc la dimensió de la imparcialitat, els alts càrrecs del tractament T1 responguessin comparativament millor

que la resta, i que en els dilemes on es posés en joc l'eficàcia en l'ús de recursos públics ho fessin els que haguessin rebut el tractament T2.<sup>22</sup>

## **Estructura de la Tesis**

La tesis es presenta en tres parts, sis capítols i un ex curs.

- La **primera part** porta per títol *L'exercici de l'activitat d'influència i la corrupció. Conceptes operatius* i es divideix en dos capítols.

En el **primer capítol** titulat *Els grups d'interès i el lobbisme* s'analitza que són els grups d'interès, clarificant el concepte, degut a la diversitat de mots sovint utilitzats com a sinònims, amb major o menor encert. En aquest apartat també es descriu l'exercici del lobby, fent una revisió històrica dels antecedents del lobbisme.

Posteriorment, s'examina la legitimitat de l'actuació dels grups d'interès, tant des d'una perspectiva de la representativitat d'interessos econòmics, socials, culturals, o d'altra índole, també com a sistema de participació ciutadana, i finalment, per la seva funcionalitat a l'esdevenir aportadors de coneixement tècnic als legisladors i decisors públics.

Es segueix aprofundint amb una classificació dels grups d'interès segons la tipologia dels interessos que defensen, centrada especialment en les dades del registre de grups d'interès de Catalunya.

A continuació s'exposen les diferents regulacions dels grups d'interès i de la seva actuació als Estats Units, al Regne Unit, a les institucions de la Unió Europea, a l'Estat espanyol i a Catalunya.

Per finalitzar aquest capítol es realitza una descripció de l'activitat desenvolupada pels grups d'interès, i més en concret, en les estratègies que utilitzen quan actuen com a lobby.

---

<sup>22</sup> Vid. apartat 5.2. Resultats de l'experiment.

El **segon capítol**, titulat *Els riscos de corrupció relacionats amb l'activitat dels grups d'interès* s'inicia amb una anàlisi del concepte de corrupció, el qual es realitza des de diferents perspectives com són la històrica-sociològica, l'econòmica, la pública i la política.

Vist que la corrupció es pot analitzar des de diferents perspectives que es retroalimenten entre elles, també es diferencien tres tipus de corrupció: la jurídica-legal, l'ètica i la política o pública. Així durant la present investigació, veurem que quan estem analitzant situacions en que un exercici il·legítim de lobby ha esdevingut una conducta delictiva estarem davant d'un tipus de corrupció jurídica o legal. Però quan ens trobem en situacions d'un exercici incorrecte de lobby que poden generar riscos de corrupció, ens aproximem a un tipus de corrupció ètica. I finalment, quan les males praxis fan que passin per davant interessos particulars i corporatius del lobby per davant de l'interès general, ens trobarem davant de corrupció política o pública.

També s'analitzen en aquest capítol les principals causes i conseqüències de la corrupció pública i els riscos que l'activitat d'influència genera en aquest àmbit, com poden ser el sistema de finançament dels partits polítics per obtenir regulacions beneficioses, la captura reguladora i tècnica i les portes giratòries.

- La **segona part** de la tesis, porta per títol *Estat de la qüestió a nivell normatiu i d'anàlisi pràctica i experimental*, està formada per tres capítols.

En el **capítol 3**, que es titula *Normativa penal. El tipus delictiu de tràfic d'influències* s'analitza el que succeeix quan passem dels riscos de corrupció de l'activitat d'influència, a una actuació dolosa com és el delictes de tràfic d'influències.

Com a delictes contra l'Administració pública, s'examinen les diferents teories al seu voltant com són la teoria del trencament de les expectatives a l'Administració pública, la teoria de protecció de la fidelitat a l'Estat i el deure del càrrec, la teoria de la bona imatge, dignitat o prestigi de l'Administració pública i finalment la teoria del correcte funcionament de l'Administració pública.

Vista la fonamentació teoria del delictes de tràfic d'influències, es revisa prèviament la regulació internacional d'aquest delictes per a continuació fer un examen de l'evolució normativa del delictes de tràfic d'influències en el nostre codi penal.

A partir d'aquí es desgranen tots els elements constitutius del delictes de tràfic d'influències com són el bé jurídic protegit, la conducta típica, el subjecte actiu i el subjecte passiu.

Finalment, tanca aquest capítol una anàlisi de les diferències entre el l'exercici del lobby i el delictes de tràfic d'influències, ja que com veurem la percepció ciutadana sovint els identifica erròniament.

El **capítol 4** de la tesis, porta per títol Normativa Administrativa. Mecanismes de prevenció del tràfic d'influències i es revisen, un per un, els principals instruments de prevenció. Posteriorment s'analitzen els diferents instruments dins d'un marc comú amb el que es coneix sistemes d'integritat pública o Public Compliance.

Es parteix d'una anàlisi del *Compliance* en el sistema jurídic espanyol, com a sistema eximent de responsabilitat penal de les persones jurídiques i es realitza una comparativa amb els sistemes d'integritat pública, agafant com a model *l'Estratègia de Lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública*, aprovada i implementada pel Govern de la Generalitat de Catalunya i els Plans de Mesures Antifrau vinculats al Programa Next Generation.

El **capítol 5** es titula Avaluació de l'ètica pública i valors públics, dins d'aquest capítol es posa èmfasi en un apartat dedicat a l'ètica pública i als valors públics, resultat en primer lloc de l'experiment social d'avaluació del clima ètic dels alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya i dels directius del seu sector públic; així com d'una sèrie d'entrevistes realitzades a diferents persones vinculades a la recerca i que formen part de l'àmbit institucional, acadèmic i social, i que ha permès elaborar el mapa conceptual d'interrelacions de les mesures d'un sistema d'integritat pública, anteriorment esmentat.

- La **tercera part** de la tesis, titulada *Avaluació de la resposta davant el tràfic d'influències*, està formada per un capítol i un ex curs, i com s'ha assenyalat anteriorment, tenen un enfocament reactiu a partir de la constatació de l'existència de delictes de corrupció derivats d'una actuació d'influència il·legítima i il·legal.

En el **capítol 6**, que porta per títol *L'efectivitat del tipus penal de tràfic d'influències*, es posen de manifest les dificultats d'aquest tipus delictiu per la dificultat probatòria i l'escàs nombre de sentències, pel solapament amb altres tipus de figures delictives i la proximitat amb altres conductes no punibles derivades del principi de jerarquia. S'analitza l'eficiència de la regulació legal del tràfic d'influències, tant des del punt de vista preventiu com retributiu, i valorant l'impacte que la regulació sobre els grups d'interès, entesa aquesta en sentit ampli, ha tingut sobre la comissió del delicte de tràfic d'influències. Finalitza el capítol, amb diferents propostes de possibles reformes. En aquest darrer punt es posa l'accent en el fet que el delicte de tràfic d'influències sovint es realitza conjuntament amb altres tipus delictius i en el marc de macrocauses judicials on l'atenuant de les dilacions indegudes és prou freqüent.

Per tancar la investigació, s'ha incorporat un *ex curs* sobre la possibilitat d'implementar *la justícia restaurativa en els delictes de corrupció* i la possibilitat de restaurar el dany infringit al bé jurídic protegit en els delictes de corrupció pública, com és el normal funcionament de l'Administració, però també al seu prestigi i confiança que ha de generar a la ciutadania; i de reparar el dany que han patit les víctimes, enteses com a tal el conjunt de la societat. Aquesta digressió parteix dels elements necessaris que ha d'incorporar un procés restauratiu segons Nacions Unides, i veure si en el cas dels delictes de corrupció es poden contemplar, tant pel que fa la reparació del dany, com a la comprensió i acceptació del dany ocasionat per part dels autors, com la participació de les víctimes i la responsabilitat i implicació de la pròpia Administració afectada.

### **Aportacions que es realitzen**

Com es pot comprovar en la bibliografia consultada per dur a terme la present investigació, existeixen diversos estudis sobre els grups d'interès, així com del tipus

delictiu del tràfic d'influències. Les aportacions que fa la present recerca són especialment d'innovació metodològica en una investigació jurídica. En aquest sentit l'objecte de la recerca feia difícil conèixer la realitat del fenomen únicament amb una metodologia positivista per diversos motius.

En primer lloc, perquè la majoria d'indicadors sobre corrupció es basen en percepcions. I malgrat que en la recerca s'ha intentat aprofundir en l'anàlisi únicament dels delictes relacionats amb la corrupció d'acord amb el repositori del Consell General del Poder Judicial i de les corresponents sentències judicials, el cert és que l'escàs nombre de sentències per tràfic d'influències, fa témer i sospitar l'existència d'un forat negre de situacions de tràfic d'influències que s'escapen als tribunals.

En segon, el fet que la conducta típica del tràfic d'influències sigui influenciar una altra persona, independentment del resultat aconseguit, fa que ens trobem davant d'un element força subjectiu, malgrat que com veurem la jurisprudència ha anat configurant quins són els requisits elementals d'aquesta influència.<sup>23</sup> D'aquí que era rellevant anar més enllà metodològicament, per entendre el funcionament de les influències indegudes i poder-les prevenir.

Una de les principals aportacions de la investigació és l'elaboració del mapa conceptual d'interrelacions de les mesures d'un Sistema d'Integritat Pública, que ens permet tenir una imatge del ecosistema en que es produeixen conductes corruptes de tràfic d'influències i com les relacions d'interessos privats o corporatius, es contraposen a l'interès general. Aquestes correlacions ens permeten entendre com es passa d'una situació d'influència legítima a la comissió d'un delictes d'influència il·legal i el paper que juguen determinades activitats que provoquen riscos de corrupció a través de les portes giratòries i la captura de l'Estat. Alhora el mapa conceptual permet visualitzar de forma gràfica com operen els diferents elements de prevenció al voltant de l'activitat dels grups d'interès i que s'emmarquen dins les polítiques i regulacions sobre transparència.

Una segona aportació d'innovació metodològica en una tesis jurídica és l'ús d'un experiment social per identificar quins són els factors més rellevants alhora que a un

---

<sup>23</sup> Veure apartat 3.5. La conducta típica

decisor públic se li planteja una problemàtica ètica que li origina un conflicte d'interès. Es considera un element clau poder identificar aquelles variables que incideixen ens els valors ètics dels nostres dirigents per tal que la funció preventiva tant de les polítiques públiques com de la configuració legal dels tipus delictius esdevinguin eficients.

Ja en termes més ortodoxes, la investigació aporta propostes de reforma del delictes de tràfic d'influències, a l'entendre que l'actual estructura d'aquest delictes no és eficient i que caldria, per economia processal, replantejar la conducta típica i centrar-la en les cadenes de favor i les xarxes clientelars, i subsumir el tràfic d'influències menor, bé sota el paraigua de la responsabilitat disciplinària, bé en altres figures delictives com podrien ser la inducció a la prevaricació o el suborn.

Una darrera aportació de la investigació la trobem en la formulació del paper que podria jugar l'Administració Pública en el cas dels delictes de corrupció, davant la possibilitat d'instaurar processos de justícia restaurativa. En aquest sentit, l'Administració té el deure i la responsabilitat de vetllar per a que la víctima, en aquest cas col·lectiva, sigui subsanada del dany patit pel delictes de corrupció comés.



## GLOSSARI

- **AGENDA-SETTING**

Fenomen de transferència de rellevància de determinats assumptes des de l'agenda dels mitjans de comunicació fins a l'agenda del públic. (ARDÈVOL-ABREU; GIL DE ZÚÑIGA; McCOMBS)

- **ALERTADOR/A**

Persona que denuncia i revela informació privada o classificada sobre una persona física o jurídica, generalment relacionada amb conductes corruptes. (traducció adaptada del terme *Whistle-blower*. Britannica Enciclopedya)

- **CAPTURA REGULATÒRIA**

Tendència dels organismes reguladors a identificar-se amb l'interès de la indústria o sector que haurien de regular, enlloc dels interessos dels seus clients o del públic en general. (traducció adaptada del terme *Regulatory capture*. Oxford Reference).

- **CLIMA ÈTIC**

El clima ètic d'una organització representa un conjunt de percepcions formals i informals compartides de procediments i polítiques, que configuren les expectatives de comportament ètic. (Victor i Cullen, 1987).

- **CODI DE CONDUCTA**

Un codi de conducta té com a objectiu establir les pautes de comportament obligatòries per als treballadors/es i per a tercers relacionats, partint dels valors corporatius definits en el codi ètic. (Arroyo, 2018).

- **CODI ÈTIC**

Instrument que promou l'ètica dins d'una organització i que integra els valors corporatius. El seu objectiu és impulsar, consolidar i vetllar per una cultura de valors i principis ètics que han de servir de guia per a les funcions quotidianes dels empleats/des i la presa de decisions de les autoritats administratives de l'entitat. (Arroyo, 2018).

- **COMPLIANCE**

Conjunt de procediments i bones pràctiques adoptats per les organitzacions per identificar i classificar els riscos operatius i legals als quals s'enfronten i establir mecanismes interns de prevenció, gestió, control i reacció davant d'aquests. (World Compliance Association).

- **CORPORATIVISME**

Doctrina i sistema socioeconòmics basats en la constitució jerarquitzada d'associacions professionals (patronals i obreres) per a controlar els problemes econòmics i laborals. (Enciclopèdia Catalana).

- **CONFLICTE D'INTERÈS**

Una persona es troba en una situació de conflicte d'interès quan ha d'exercir el seu judici o discerniment professional per a –o en nom de– una altra persona que legítimament confia en el seu judici, i aquesta persona té un interès particular que podria interferir en l'exercici adequat de la seva responsabilitat a l'hora d'exercir el seu judici o discerniment professional. (OAC)

- **CORRUPCIÓ ÈTICA**

Conducta que permet treure avantatges infringint les expectatives morals explícites o implícites associades a una posició determinada però no infringint necessàriament les normes legals. (Szabó, 2014)

- **CORRUPCIÓ JURÍDICA O LEGAL**

Conducta tipificada en el Codi Penal com a delict relacionat amb la corrupció. (Repositori Consell General del Poder Judicial).

- **CORRUPCIÓ POLÍTICA**

Ús del poder que fa un membre d'un govern per aconseguir un guany privat il·legítim. (TERMCAT)

- **GRUP D'INTERÈS**

Conjunt de persones físiques o jurídiques de caràcter privat que, en interès d'altres persones o com a expressió directa d'interessos col·lectius, participen activament en el disseny de polítiques públiques o duen a terme activitats que poden influir en l'elaboració de les lleis o en altres. (TERMCAT)

- **GRUP DE PRESSIÓ**

Grup de persones o d'organitzacions amb interessos afins de tipus econòmic, polític, ideològic o religiós que organitzen una acció simultània per influir en l'opinió pública i, consegüentment, en les decisions dels poders econòmics, polítics i socials. (TERMCAT)

- **INTEGRITAT PÚBLICA**

Alineació consistent amb, i el compliment de, els valors, principis i normes ètics compartits, per mantenir i donar prioritat als interessos públics, per sobre dels interessos privats, al sector públic. (OCDE, Recomanació sobre Integritat Pública 2017).

- **JUSTÍCIA RETRITUTIVA**

Sistema de justícia basat en que l'Estat mitjançant l'enjudiciament davant d'un jutge ha d'establir la culpabilitat d'una persona per violació de la llei. Després de la determinació de la culpabilitat, el jutge imposa la pena adequada. (Hart, 1958).

- **JUSTÍCIA RESTAURATIVA**

La justícia restaurativa és un procés per a resoldre el problema de la delinqüència enfocant en la compensació del dany a les víctimes, fent als delinqüents responsables de les seves accions i també, involucrant a la comunitat en la resolució del conflicte. (Nacions Unides, 2006).

- **LEGITIMITAT**

Acceptació de l'autoritat d'una persona o una institució que acorda un conjunt d'individus o una societat per consens, de manera que una acció o una presa de decisió d'aquesta persona o institució és acceptada o obeïda sense coacció. (TERMCAT)

- **LOBBY**

Grup de persones influents que intenta activament de persuadir els poders públics perquè es legisli o s'emprenqui una acció determinada en benefici dels seus interessos. (TERMCAT)

- **NEPOTISME**

Contractar a un familiar o algú amb qui és té un vincle proper, enlloc d'una persona més qualificada, però amb la que no es té relació. (Rose-Ackerman i Palifka, 2016).

- **PETJADA LEGISLATIVA**

Document que detalla la data, la persona i el tema del contacte d'un individu amb poder de decisió amb una part interessada, i que inclou qualsevol material de suport proporcionat pels lobbistes o grup d'interès, en el transcurs de l'elaboració d'una legislació. (Mulcahy, 2015)

- **PLURALISME**

Doctrina política que defensa el respecte a les tendències diferents que es donen en una societat o organització. (Termcat).

- **PORTES GIRATÒRIES**

Moviment de professionals que passen a treballar del sector públic al sector privat o a l'inrevés i que pot comprometre la integritat i la imparcialitat dels servidors públics. (OAC)

- **PUBLIC COMPLIANCE**

Estratègia anticorrupció a les administracions públiques consistent en afegir a l'ètica pública els continguts del compliment normatiu desenvolupat per les empreses. (Nieto, 2014).

- **SPOILS SYSTEM**

Pràctica en la qual el partit polític guanyador d'unes eleccions premia els seus treballadors de campanya i altres partidaris actius mitjançant nomenament a càrrecs governamentals i amb altres favors. (Encyclopedia Britannica).

- **TRÀFIC D'INFLUÈNCIES**

Delicte que consisteix a influir damunt de l'autoritat o d'un funcionari públic fent-se valer de facultats derivades de la seva relació personal o jeràrquica per obtenir un benefici econòmic. (TERMCAT)

## ABREVIATURES

AGE	Administració General de l'Estat
CE	Constitució Espanyola
CECA	Comunitat Europea del Carbó i del Acer
CEE	Comunitat Econòmica Europea
CNMC	Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència
CP	Codi Penal
CSPL	Committee on Standards in Public Life
FJ	Fonament jurídic
FMI	Fons Monetari Internacional
GRECO	Grup d'Estats contra la Corrupció
IDH	Índex de Desenvolupament Humà
ICP	Índex de percepció de la corrupció
IVA	Impost del Valor Afegit
JR	Justícia Restaurativa
LOFFP	Llei orgànica de Finançament dels Partits Polítics
LTABG	Llei de Transparència, Accés a la Informació i Bon Govern
OLAF	Oficina Europea de Lluita contra el Fraud
PIB	Producte Interior Brut
PRTR	Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència
TREBEP	Text Refós de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic

OAC	Oficina Antifrau de Catalunya
OAIB	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears
ONG	Organització no governamental
ORGA	Oficina de Recuperació i Gestió d'Actius
RAE	Reial Acadèmia Espanyola
UE	Unió Europea

## Primera part: L'exercici de l'activitat d'influència i la corrupció. Conceptes operatius

### CAPÍTOL 1 - ELS GRUPS D'INTERÈS I EL LOBBISME

Deia Lord ACTON<sup>24</sup> en la seva cèlebre frase "*el poder tendeix a corrompre, el poder absolut corromp absolutament*". Però, què entenem per poder? El concepte de poder és abstracte i encara que etimològicament prové del llatí *possum-potes* i es podia assimilar a ser capaç, tenir força per a alguna cosa, també fa referència a la idea de *tenir influència* i a la *capacitat d'imposar*.<sup>25</sup> En conseqüència, es pot afirmar que el poder no només es pot exercir ocupant posicions rellevants política, social i econòmicament, sinó també per la seva capacitat o el potencial d'influir en els demés.<sup>26</sup>

Per altra banda, l'efecte i impacte de les influències sobre els decisors i legisladors públics dependrà molt de si ens trobem davant d'un règim autoritari o d'un sistema democràtic. La qüestió és si en qualsevol tipus de règim polític poden existir grups que exerceixin influències o pressió per defensar els seus interessos corporatius. Tot i que es pogués assumir la hipòtesis que dins de règims autoritaris i marxistes, operen grups de pressió, segurament les modalitats d'acció d'aquests grups, el moment en que s'exerceixen i les tècniques i estratègies utilitzades seran diversos als que utilitzen els grups d'interès i lobbies en els sistemes pluralistes i democràtics.<sup>27</sup>

Malgrat pugui semblar que en un sistema democràtic les influències davant dels nostres legisladors i decisors estaran més controlades i seran més visibles que en un règim dictatorial, el cert és que com veurem, sovint les influències, siguin legítimes o no, interactuen en forma de xarxa clientelar i a través de cadenes de favor entre les elits

---

<sup>24</sup> DE LA OLIVA SANTOS, A. "Poder, corrupción, libertad y estado: recordando a Lord Acton". *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, N.º 777, pp. 247.

<sup>25</sup> MAYZ VALENILLA, E. (1982). *El dominio del poder*. Barcelona, Ariel, pp. 22-23.

<sup>26</sup> MICHENER, H. A.; SUCHNER, R. "The tactical use of social power" en TEDESCHI, James T. (Ed.) "The social influence Process" Chicago. Aldine. 1972. p. 57.

<sup>27</sup> FERRANDO BADÍA, J. (1977). "Grupos de interés, de promoción y de presión. Institucionalización de los grupos de presión". *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 213-214. Mayo/Agosto. p. 14.



socials, polítiques i econòmiques, configurant situacions de desigualtat en l'accés a poder exercir aquesta activitat d'influència.

Dins d'una democràcia es poden donar situacions d'extralimitació de l'activitat d'influència organitzada, que pot arribar a qüestionar que les decisions polítiques adoptades siguin fruit de la salvaguarda d'uns interessos corporatius o particulars, enlloc de l'interès general. I no menys important, la possibilitat de que en una democràcia representativa no tothom sigui escoltat per igual.

### **1.1. El concepte de grup d'interès i l'exercici del lobby**

Etimològicament la paraula d'origen anglosaxó "lobby" significa literalment "passadís" o "avantsala", com a verb "lobby" significa "conduir activitats dirigides a influir a funcionaris públics i especialment a membres d'un cos legislatiu sobre una legislació o altra decisió política".<sup>28</sup>

Algunes fonts situen l'origen del terme en un vestíbul concret, el que al 1640 comunicava la Cambra dels Comuns amb la sala central de l'antic palau de Westminster. En ell, els parlamentaris britànics rebien i comentaven missatges i informes de les forces socials abans i després de les sessions. Una activitat, que es manté en el Westminster actual.<sup>29</sup>

Posteriorment, el concepte es va traslladar als Estats Units, tot i que algunes fonts consideren que el terme també s'havia originat en terres americanes quan van començar les tensions entre el Nord i el Sud per les lleis sobre l'abolició de l'esclavitud. El concepte lobby feia referència al vestíbul del Willard Hotel de Washington proper a la Casa Blanca, on es reunien els congressistes i altres actors que hi volien influir en defensa dels seus interessos.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> <https://www.merriam-webster.com/dictionary/lobby>

<sup>29</sup> ELLIOT, J. (2020) ¿Desde cuándo existen los 'lobbies'? Publicat el 7/6/2020 a <https://www.lavanguardia.com/historiayvida/edad-moderna/20200607/481594827465/lobby-grupos-influencia-comision-europea-camara-comunes-westminster.html>

<sup>30</sup> Veure afirmacions de Gabriel Guerrero Mondragón qui va ser ambaixador dels Estats Units a Xile entre 1994-1997, i que va treballar en una firma de Lobby de Washington, abans del seu nomenament pel president Clinton, a RODRÍGUEZ FISSE, H. (2003). "Grupos de interés: La sociedad civil expresa sus

Independentment de quin sigui l'origen, el que es constata és que és un terme d'origen i de cultura anglosaxona, la qual cosa com veurem més endavant és rellevant, des del punt de vista de la major acceptació social de l'activitat del lobby en aquests països.

Quant a la definició del concepte més enllà dels significats etimològics del terme, l'OCDE destaca que no hi ha una única definició legal homologable a tot els països ja que les pràctiques de lobbisme dependran del marc democràtic i constitucional d'un país.<sup>31</sup>

En l'actualitat però, el terme lobby s'utilitza indistintament amb altres conceptes i existeix una confusió terminològica entre grup d'interès, grup de pressió i lobby, tots tres relacionats però no idèntics. En el cas d'Espanya i els països de l'Amèrica llatina s'ha utilitzat sovint el concepte de "cabildear" per referir-se a aquesta activitat d'influència. En aquest sentit s'utilitza el terme "cabildeo" com "*todo esfuerzo, protegido constitucionalmente bajo el derecho de petición, por influir sobre el poder legislativo y ejecutivo en cualquier asunto propuesto mediante la distribución de material impreso, la concurrencia a las diferentes comisiones, así como a entrevistas oa intentos por entrevistar a las autoridades y cargos electos.*"<sup>32</sup>

Pel que fa als grups d'interès, si partim de les primeres definicions, TRUMAN considerava que un grup d'interès pot ser qualsevol organització que defensi un interès propi a partir de les necessitats dels seus membres.<sup>33</sup> Per KEY es tracta d'associacions que tenen una funció representativa que comunica els desitjos a les autoritats.<sup>34</sup> Per la seva banda KNOKE<sup>35</sup> considera que es tracta d'un grup formalment organitzat, en que els seus membres, siguin persones o organitzacions, no són financerament recompensades, i són grups d'interès quan intenten influir en les decisions governamentals.

---

demandas a las autoridades políticas". *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*. Vol. I. Núm. 3. (2002-2003). pp. 20-32.

<sup>31</sup> OCDE (2012), "Lobbyists, Governments and Public Trust", Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation, OCDE Publishing. p. 22.

<sup>32</sup> Veure a Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo. *Lobbying Antecedentes generales y experiencia extranjera*. Valparaíso. 2002. p.3.

<sup>33</sup> TRUMAN, D.B. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. Alfred A. Knopf, Nova York. p. 39.

<sup>34</sup> KEY, V. O. (1964). *Politics, Parties and Pressure Groups*, 5th ed. Thomas Y. Crowell. Nueva York. p. 12.

<sup>35</sup> KNOKE, D. (1986). "Associations and Interest Groups". *Annual Review of Sociology*, 12, 1-21. p.2.

Per PASQUINO, el grup de pressió combina l'organització formal i la pressió com a tècnica d'acció polítiques, inclús la possibilitat d'ús o amenaça d'ús de sancions davant les decisions dels poders públics, ja sigui amb la intenció de canviar la distribució prevalent de béns, serveis, càrregues i oportunitats, ja sigui per conservar-les davant les amenaces d'intervenció d'altres grups o del propi poder polític.<sup>36</sup>

Ara bé, tant els grups d'interès com els grups de pressió no busquen exercir el poder, sinó influenciar-lo. Aquesta influència es pot dur a terme des de la pròpia empresa o organització, i aquí podrien coincidir els termes grups de pressió o lobby; o bé aquesta influència es pot realitzar per una agència de lobbisme (*lobbying firms*) o bé per una persona externa a l'empresa que actua per compte propi que seria el llobbista o intermediari. Així podem parlar de lobbisme integrat, quan es realitza directament per l'organització o pel departament de relacions públiques o institucionals; o bé lobbisme independent, quan l'organització contracta professionals autònoms o agències professionals a través d'un contracte de prestació de serveis. Per tant el lobbisme, es podrà dur a terme des del propi grup, o bé a través d'agències, gabinets de comunicació o despatxos d'advocats dedicats professionalment a exercir el lobbisme en representació del grup d'interès o pressió que els contracti. Aquesta activitat alhora ha anat adoptant diversos noms en anglès com són *Political Relations, Government Affairs, Corporate Affairs, Political Communications o Public Affairs*.<sup>37</sup>

En definitiva, la diferència entre grups de pressió i lobbies és que l'exercici de pressió que fan els llobbistes no és pel seu propi interès sinó perquè han estat contractats per fer-ho. Són professionals dels grups de pressió i d'interès. Es podria parlar dels llobbistes com a professionals de la influència política.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> PASQUINO, G. (1982): "Grupos de presión" a BOBBIO, N.,; MATTEUCCI, N. (dirs.): *Diccionario de política*, Madrid, Siglo XXI, p. 751.

<sup>37</sup> XIFRA, J. (2009). *Els lobbies*. Vull saber. Ed. UOC. 1a edició. Barcelona. p. 39.

<sup>38</sup> MARTINEZ CALVO, J. (1998): "Lobbying. Relaciones públicas políticas" a BARQUERO, J.D. (coord.): *Manual de Relaciones Públicas Empresariales e Institucionales*, Gestión 2000, Barcelona. pp. 731-747.

Alguns autors com LINDBLOM<sup>39</sup> inclouen dins del concepte de grups d'interès als funcionaris del govern i agències governamentals partint de la lògica que també estan involucrats en activitats de lobby, equiparant-lo al terme de *stakeholder* àmpliament utilitzat en política pública per identificar tots els interessos afectats en una decisió o política pública com a grup d'interès.<sup>40</sup> Tanmateix, independentment del concepte utilitzat, agafant la definició de RUBIO NÚÑEZ es pot descriure als grups d'interès com la unió d'individus, autònoma i organitzada, que porta a terme accions per a influir en el poder en defensa d'uns interessos comuns, i caldria afegir, ja sigui amb mitjans del propi grup o contractant a tercers per a exercir la pressió o influència. Aquestes accions per a influir, és el que configura l'activitat del lobby.<sup>41</sup>

En aquesta recerca els termes grups d'interès, grups de pressió i lobbies, malgrat els matisos conceptuals destacats anteriorment, per simplificació conceptual, s'utilitzen de forma indistinta quan es fa referència a aquesta voluntat d'influir tant als decisors i legisladors públics com a les entitats reguladores.

En la mateixa línia, el terme "lobbista" es refereix a qualsevol persona que, com a part del seu treball o per una altra compensació, es dedica a més d'un contacte de pressió (comunicació oral i escrita, inclosa la comunicació electrònica) amb un funcionari electe, el seu personal, o amb un empleat públic d'alt i mitjà rang que exerceix el poder públic o l'autoritat pública, amb la finalitat d'influir en la formulació, modificació, adopció o administració de legislació, normes, decisions de despeses o qualsevol altre programa, política o posicionament.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> LINDBLOM, C.E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Coed. Porrúa-México. Ministerio para las Admistraciones Públicas. Madrid. p. 109.

<sup>40</sup> Vid. SOLIS DELGADILLO, D. (2017). "Hacia una definición del concepto de grupo de interés". *Perfiles Latinoamericanos. Revista de la Facultad Lationamericana de Ciencias Sociales*, Sede México. Vol. 25. Nº 50. pp. 83-101.

<sup>41</sup> RUBIO NÚÑEZ, R. (2003). *Los grupos de presión*. ed. CEPC. Madrid. pp. 178 i ss.

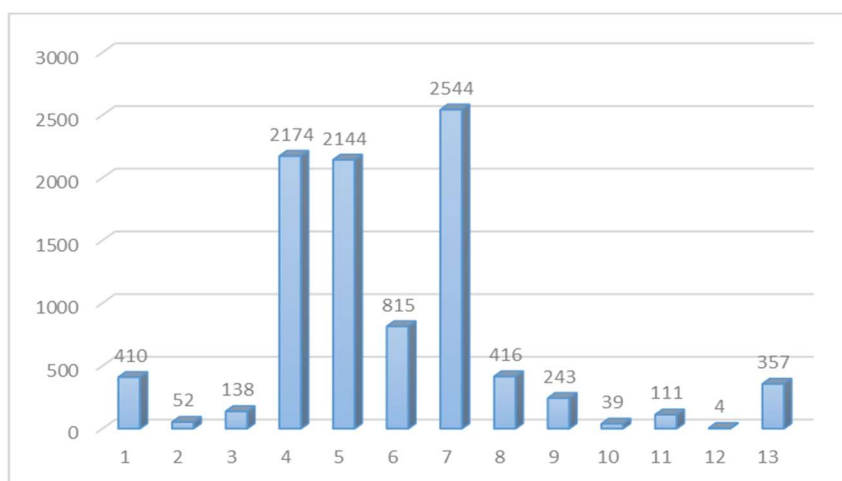
<sup>42</sup> Vid. Lobbying Disclosure Guidelines.

(Accés a 2/08/2022). <https://sunlightfoundation.com/policy/lobbyingguidelines/>

Revisats els diferents conceptes que defineixen l'activitat d'influència, cal destacar també els diferents instruments jurídics utilitzats a l'hora de poder identificar un grup d'interès.

En aquest sentit, amb el pas dels anys s'ha constatat una evolució de la forma jurídica adoptada pels grups d'interès, com poden ser ONG, associacions, fundacions, empreses, unions o confederacions i inclús moviments socials.<sup>43</sup> Si consultem el Registre de Transparència del Parlament Europeu, el Consell de la Unió Europea i la Comissió Europea es pot comprovar la diferent forma jurídica que adopten els grups d'interès registrats.

**Gràfic 3. Representants d'interessos inscrits al Registre de Transparència (UE)**



1. Consultories professionals
2. Bufets d'advocats
3. Treballadors per compte propi
4. Empreses i grups
5. Associacions comercials i empresarials
6. Sindicats i associacions professionals
7. Organitzacions, plataformes i xarxes no governamentals
8. Grups de reflexió i institucions de recerca
9. Institucions Acadèmiques
10. Organitzacions que representen a l'església i les comunitats religioses
11. Associacions i xarxes d'autoritats públiques
12. Entitats, oficines o xarxes establertes per tercers països
13. Altres organitzacions, entitats públiques o mixtes

Font: Elaboració pròpia a partir de les estadístiques publicades [europea.eu](http://europea.eu).

<sup>43</sup> RUBIO NÚÑEZ, R. (2017). "La actividad de los grupos de presión ante el poder ejecutivo: Una respuesta jurídica más allá del registro". *UNED Teoría y Realidad Constitucional* n° 40. Pàg: 339-430.

Per poder saber quan un grup de persones actuen com a grup de pressió, existeixen diversos trets definitoris que ens permeten identificar una entitat com a tal i permeten diferenciar-la d'altres que no ho són. Són organitzacions reconegudes, defensen un interès creat pels seus membres i busquen influir en el procés polític sense la intenció d'exercir responsabilitats de govern.<sup>44</sup> En aquest sentit, independentment de que ens trobem davant d'una empresa o conglomerat d'empreses, una fundació, una organització no governamental o una associació, per esmentar algunes de les fórmules jurídiques més emprades, si es compleixen els trets definitoris esmentats es podrà afirmar que estem davant d'un grup d'interès.

## 1.2. Antecedents del lobbisme

Segons MILBRATH si disposéssim d'informació de tots els governs en totes les cultures podríem veure segurament que l'activitat del lobbisme ha acompanyat sempre l'art de governar.<sup>45</sup>

Malgrat que com hem vist el concepte lobby neix de les pràctiques entre parlamentaris britànics i congressistes americans, no gaire més enllà del segle XIX, el cert és que la pràctica de l'activitat d'influència com a tal es remunta a temps pretèrits.

Amb totes les diferències històriques, culturals i socials alguns autors situen l'origen de l'activitat del lobbisme en els clàssics. Des dels sofistes de l'Antiga Grècia que amb la seva gran habilitat en el discurs i l'oratòria guanyaven debats defenent postures, encara que no hi estiguessin d'acord, perquè havien estat llogats a canvis de postular-se a favor d'una causa; passant pel clientelisme romà on patricis, amb els recursos per mantenir un elevat nombre de clients, podien arribar a manipular les decisions dels governants.<sup>46</sup>

A partir del desgast de les estructures romanes va anar emergint i consolidant-se el poder eclesiàstic. L'Església Catòlica va esdevenir l'única institució detentora de poder

---

<sup>44</sup> MOLINS, J; MUÑOZ, L; MEDINA, I. (2016). *Los grupos de interés en España*. (Tecnos, Ed.). Madrid. p. 25.

<sup>45</sup> MILBRATH, L. W. (1979): "Cabildeo político" a *Enciclopedia internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid. p. 109.

<sup>46</sup> CALDEVILLA DOMÍNGUEZ, D; XIFRÀ TRIADÚ, J; (2013). "Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia". *Historia y Comunicación Social*. Vol. 18. pp. 882-884.

d'influència des del segle V cap endavant. Els vassalls poca influència tenien, i només a través del delme l'Església podia intercedir davant dels senyors.<sup>47</sup>

Ja a la Baixa Edat Mitjana els gremis constituïts com associacions dels practicants d'una mateixa professió en un determinat àmbit territorial, tenien com a objectiu promoure els interessos dels associats, sobre tot econòmics, defensar-se de la ingerència dels poders polítics que entorpien l'activitat productora o una excessiva tributació sobre el treball, el comerç o la fabricació de manufactures, i per tant tenien com a finalitat controlar i inclús monopolitzar el mercat local en l'àmbit de la seva especialitat laboral.<sup>48</sup>

Posteriorment, les grans rutes cap al Pròxim Orient faran que les grans companyies, italianes primer i britàniques després, defensin els seus interessos corporatius. També la construcció del ferrocarril americà i europeu amb inversions públiques i privades, donaria lloc a pressions a les autoritats i òrgans administratius per a l'obtenció de les terres transitades pel tren. Paral·lelament, degut a la decadència dels estaments socials i l'extensió del sufragi, els gremis aniran perdent força, alhora que la guanyaran els partits polítics i les associacions voluntàries, derivant al fenomen de l'associacionisme típic de l'ordre liberal-burgés i que anirà substituint el corporativisme gremial.<sup>49</sup>

Però no serà fins el s. XIX, i vinculat als règims parlamentaris de la Revolució Industrial, que apareixerà l'activitat de lobby, especialment en l'àmbit de les democràcies anglosaxones del Regne Unit i dels Estats Units d'Amèrica.<sup>50</sup>

En el cas d'Espanya i els països de l'Amèrica Llatina aquesta activitat d'influència sempre ha tingut una connotació més negativa. Així podem trobar sinònims del que es coneix en aquests països com a "cabildeo" que equipara el terme a "conspiració"<sup>51</sup> o "intriga"<sup>52</sup>

---

<sup>47</sup> GANUZA, C. (2011). "Teorías para la construcción del poder temporal: El papado y la Iglesia en el occidente europeo (s. X-XIII)". *Enfoques XIII*, 1 Otoño. pp. 97-98.

<sup>48</sup> HERNÁNDO GARCÍA, R; GONZÁLEZ ARCE, J.D. (2015). "Gremios y corporaciones laborales. Debates historiográficos y estado de la cuestión". *AREAS. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 34/ 2015. Siglos XIII-XIX. pp. 7-18.

<sup>49</sup> PIZZORNO, A. (1988): "Los intereses y los partidos en el pluralismo" a BERGER, Suzanne (Comp.): *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. p. 308 i ss.

<sup>50</sup> Op.cit. CALDEVILLA DOMÍNGUEZ, D; XIFRÀ TRIADÚ, J. (2013). p. 886.

<sup>51</sup> <https://www.wordreference.com/sinonimos/cabildeo>

<sup>52</sup> <https://www.definiciones-de.com/Sinonimos/de/cabildeo.php>

i això és fàcil d'entendre perquè, com hem dit anteriorment, dista molt la forma d'actuar dels grups de pressió quan estem davant d'un sistema democràtic a un sistema autoritari. En aquest sentit que les influències s'extralimitin i esdevinguin quelcom vinculat a conductes reprovables o inclús corrupció dependrà del desenvolupament institucional i de la seva impunitat. Quan parlem de desenvolupament institucional cal fer referència al model d'administració pública. Si l'actuació de l'Administració pública depèn d'una elit i està condicionada a aconseguir riquesa per aquesta, estarem davant d'un sistema extractiu. Si per contra l'Administració té com a finalitat redistribuir la riquesa ens trobarem davant d'un sistema inclusiu.<sup>53</sup>

Val la pena detenir-se a observar com van operar aquests grups durant el franquisme a Espanya per entendre la realitat actual dels principals lobbies que realitzen la seva activitat d'influència. La diferència d'Espanya i la resta de països democràtics després de la segona guerra mundial, no va ser el major o menor pes del sector públic destinat a polítiques *keynesianes* per a la recuperació econòmica i la implantació d'un Estat del Benestar, sinó que mentre que en les democràcies europees les decisions sobre la política econòmica i sobre les empreses públiques van tenir un caràcter general i van ser acordades en els corresponents Parlaments, a Espanya aquestes decisions van ser discrecionals, subordinant la racionalitat econòmica a la supervivència política i en darrer lloc van ser preses personalment pel General Franco.<sup>54</sup>

Així, es constata que durant la dictadura es va configurar un grup empresarial important que tot i no comptar amb una associació professional per a defensar els seus interessos, sí que va aconseguir de forma extraoficial i informal comptar amb el suport de les autoritats franquistes per a desenvolupar i fer créixer els seus negocis. Els empresaris que es van relacionar amb el poder franquista van tenir un tracte privilegiat i es van veure afavorits per la política proteccionista del règim que va limitar la competència. Especialment, es van veure beneficiats el sector immobiliari i el financer. En el primer

---

<sup>53</sup> BOSCH GRAU, J. (2022). *La patria en la cartera*, ed. 2ª, Ariel, Barcelona. pp.12 i ss.

<sup>54</sup> COMÍN, F.; GÁLVEZ, L. (2005). "Reglas de juego, redes de oportunidad y nacionalizaciones de empresas extranjeras durante el franquismo" a *Redes de empresas en España. Una perspectiva teórica, histórica y global*, LID, Madrid. pp. 115-136.



cas, es van amassar grans fortunes perquè el règim va permetre tot tipus d'irregularitats com la construcció de barris que no tenien infraestructures ni equípaments, absència d'ordenances municipals i de plans urbanístics i concessió automàtica de llicències.<sup>55</sup>

Per altra banda, els grans bancs com Banesto, Hispano-Urquijo, Central, Bilbao-Vizcaya, Popular i Santander es van veure beneficiats amb l'aplicació dels marges bancaris més alts de l'Europa Occidental. Així mateix, van arribar a controlar prop del 40 % de la indústria nacional, adquirint la propietat de moltes empreses afectades per la crisi dels anys seixanta i que pertanyien a sectors clau com l'elèctric, el químic, el nuclear, el siderúrgic i l'automoció.<sup>56</sup>

Molts dels grans lobbies que operen a Espanya actualment són hereus de la situació privilegiada viscuda durant el franquisme. Això explica que la societat espanyola sempre hagi vist amb recel i desconfiança l'activitat d'influència dels grans grups d'interès. Precisament, l'herència negativa del franquisme en aquest àmbit és que la possibilitat d'influència dels grups d'interès respongui a la seva disponibilitat de recursos financers i de contacte estret amb el poder, més que a la seva capacitat d'aportar arguments i coneixement tècnic als òrgans decisors.

MARTINS,<sup>57</sup> que durant anys va actuar de llobbista, creu que a Portugal, Espanya i altres cultures llatinoamericanes no ha arrelat la cultura dels lobbys perquè ha existit una pràctica de favors que ha acabat funcionant en dos sentits, qui demana un favor es converteix en "deutor" d'un favor similar a una altra persona, i el "creditor" es considerarà en ple dret de, més tard, demanar un favor que pugui aconseguir l'altre i es tanca el cicle. Aquesta pràctica ha estat socialment acceptada durant molts anys, tanmateix a mesura que els diferents sistemes democràtics s'han anat consolidant i tornant-se més madurs, els abusos i injustícies han fet qüestionar l'ètica d'aquesta pràctica i d'aquí la necessitat de regulació.

---

<sup>55</sup> TOBOSO SÁNCHEZ, P. (2007). "Empresarios y política en la época de Franco". *Ayer* 66 ((2): 143-173.

<sup>56</sup> CABRERA, M.; DEL REY, F. (2022). *El poder de los empresarios*. Tauros, Madrid. p. 293.

<sup>57</sup> MARTINS LAMPREIA, J. (2006). *Lobby. Ética, Técnica y Aplicación*. ed. LDA. Texto Editores, Madrid. p. 10.

És per això, que com veurem ad infra, per tal de reduir les possibles conseqüències negatives de les cadenes de favors i d'una possible compra d'influències, és important animar a la participació de més grups d'interès en el procés de formulació de polítiques, per a que no existeixin grups dominants i alhora que es transparenti la seva actuació.<sup>58</sup>

### **1.3. La legitimitat dels grups d'interès**

Amb caràcter general, entenem per legitimitat l'acceptació de l'autoritat d'una institució, de tal manera que una decisió presa per aquesta és acceptada i reconeguda.<sup>59</sup> En el cas dels grups d'interès, el *Llibre Verd Iniciativa Europea en favor de la Transparència* (2006)<sup>60</sup> defineix l'activitat que realitzen els grups de pressió com una activitat legítima en un sistema democràtic, independentment de si la realitzen ciutadans o empreses, organitzacions de la societat civil i altres grups d'interès o empreses que treballen per a tercers (especialistes en assumptes públics, grups de reflexió i advocats).

Cal matisar però, que la seva legitimitat rau com veurem, en una triple fonamentació. En primer lloc, perquè els grups d'interès exerceixen una funció de representativitat d'interessos diversos. En segon, esdevenen una forma de participació ciutadana canalitzada a través de grups i associacions. Finalment, per la seva funcionalitat alhora de facilitar coneixement tècnic als legisladors i decisors públics davant una realitat social cada vegada més complexa.

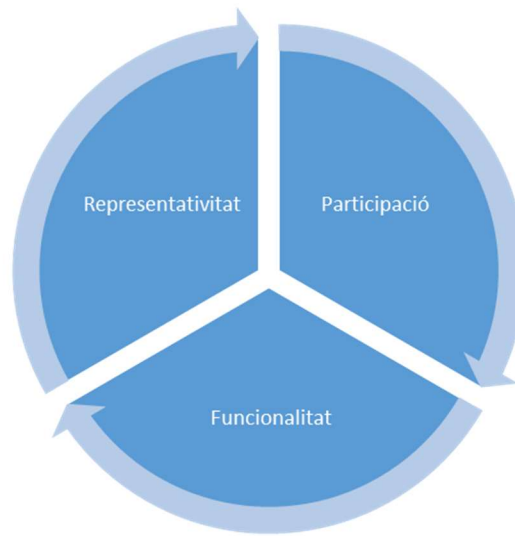
---

<sup>58</sup> GALAVIZ, E.E. (2006). *El cabildeo legislativo y su regulación*. Universidad Autónoma Nacional de México. Biblioteca Jurídica Virtual. p. 4. (Accés a 2/08/2022)  
<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11229>

<sup>59</sup> Veure glossari.

<sup>60</sup> *Libro Verde Iniciativa Europea en favor de la Transparencia*. Bruselas, 3.5.2006 COM. 194. p.5. (Accés a 2/08/2022) <http://sostenibilidadyprogreso.org/files/entradas/iniciativa-europea-en-favor-de-la-transparencia.pdf>

### Forma 1. La legitimitat dels grups d'interès



Font: Elaboració pròpia.

#### 1.3.1. La representativitat dels grups d'interès

En un Estat democràtic, parlar de democràcia, vol dir parlar de representativitat. El sentit de la representativitat permet definir l'interès general en un context de pluralitat i d'interessos diversos. Tanmateix, com destaca SHUMPETER no existeix un bé comú que representi l'interès general, que orienti la política, que sigui sempre fàcil de definir i que pugui percebre tota persona normal a través de l'argumentació racional.<sup>61</sup>

Tampoc es pot definir l'interès general com la suma de tots els interessos particulars, d'aquí la rellevància de la construcció de l'interès general a partir de la canalització i identificació dels diferents interessos sectorials. Això és rellevant, perquè com veurem, ens permetrà configurar l'objecte de protecció.

---

<sup>61</sup> SCHUMPETER, J. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Vol.II. Orbis, Barcelona. p. 321.

La majoria d'estudis sobre grups d'interès identifiquen dos corrents teòrics per a sustentar i legitimar la participació dels grups d'interès en els sistemes democràtics actuals: la concepció pluralista i la corporativista.<sup>62</sup>

#### *1.3.1.1. El pluralisme com a base de legitimació dels grups d'interès*

El pluralisme és segurament la teoria més coherent com a alternativa al funcionament ordinari de les democràcies representatives tradicionals i constitueix una base sòlida per a la justificació i legitimació per a la participació política sistemàtica dels grups d'interès.<sup>63</sup>

En aquest sentit el pluralisme modern i democràtic és un fenomen complex promogut per diferents subjectes, ja siguin individuals o col·lectius, amb diferents motivacions (ideològiques, culturals, polítiques...) i organitzat de diferents maneres per exemple en partits polítics, associacions o grups d'interès.<sup>64</sup> Així, la principal funció dels poders públics serà prendre les decisions més equitatives possibles per a tots i cadascun dels interessos privats, sense menyscabar l'interès comú i el lobbisme pot ser un instrument per canalitzar-los.<sup>65</sup>

Per això, una visió pluralista de la societat, atorga un paper rellevant a l'acció dels grups d'interès, entesa com un complement de la representativitat electoral, i on hauria d'haver un alt grau de participació política. El pluralisme parteix de la idea que els diferents temes que conformen l'agenda pública no estan del tot interconnectats, ni aglutinen els mateixos grups, i per tant les decisions públiques són resultats de preferències i interessos vencedors i vençuts.<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> NAVARRO, J; ANDRÉS, C. (2016). "Lobbying Lobbying". *Eunomía. Revista de cultura de la legalidad*. nº 10. Abril. Septiembre. pp. 191-201.

<sup>63</sup> Op. Cit. GALAVIZ, E.E. (2006). P. 19.

<sup>64</sup> RODRÍGUEZ GUERRA, R. (1999). "Apuntes sobre pluralismo y democracia". *Laguna*, número extraordinario, pp. 253-260.

<sup>65</sup> Op. Cit. XIFRA, J. (2009). p. 10

<sup>66</sup> MEDINA IBORRA, I. (2009). "¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés? (Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo)." *WP* núm. 279. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona. p. 11.

Per DAHL, ni la ciutadania, ni els partits polítics són les unitats bàsiques del sistema polític, sinó que ho són els grups d'interès per la seva capacitat d'unir els recursos públics que es troben dispersos i no repartits de forma equitativa.<sup>67</sup> L'ideal del pluralisme és que tots els interessos parteixin de posicions d'igualtat i tots tinguin garantida la capacitat d'influència.<sup>68</sup>

Tanmateix, existeixen visions més renovadores dins del pluralisme que constaten que amb el pas del temps els grups més influents acaben creant cercles d'influència amb les institucions governamentals per tal d'evitar l'aparició de nous grups rivals. En aquesta línia, les crítiques al pluralisme destaquen que aquesta visió ideal ignora el fet que la realitat mostra grans diferències en la capacitat d'influències entre els diversos interessos. En consonància amb la teories elitistes, la realitat constata que els grups més forts i amb més poder d'influència, creen cercles i xarxes amb les institucions governamentals i així eviten també l'aparició de nous grups rivals.<sup>69</sup>

Per BOBBIO, MATTEUCCI i PASQUINO en tota societat hi ha una minoria que és sempre l'única que ostenta el poder en les seves diverses formes enfront una majoria que manca d'ell.<sup>70</sup> En la mateixa línia, MICHELS considera un frau de la classe dominant el govern parlamentari. Creu que en un govern representatiu la diferència entre la democràcia i la monarquia és insignificant i que l'únic dret que el poble es reserva és, fent referència a les paraules de CONSIDÉRANT,<sup>71</sup> el "privilegi ridícul" (sic.) d'escollir periòdicament un

---

<sup>67</sup> DAHL, R. (1961). Who governs?. *Democracy and Power in American City*. XII, 355. New Haven, Conn.: Yale University Press, pp. 215-221, citat per RICHARDSON, J. (1993). "The Pluralism of Pluralism" a *Pressure Groups*. Oxford. Oxford University Press. pp. 49-68.

<sup>68</sup> GARCÍA GUITIÁN, E; "Representación y Gobernabilidad: Una reflexión sobre el rol de los ciudadanos organizados en las democracias" a MOLINS, J; MUÑOZ, L; MEDINA, I. (2016). *Los grupos de interés en España*. (Tecnos, Ed.), Madrid. pp. 69-70.

<sup>69</sup> JORDANA, J. (1998). "L'acció col·lectiva i les associacions d'interessos" a CAMINAL, M. (ed.): 1998, *Manual de Ciència Política*, Ed. Tecnos/Edicions de la Universitat de Barcelona/Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona. p. 304.

<sup>70</sup> BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. (1997). *Diccionario de Política*, tomo I, décima ed. Siglo XXI, México. p. 519.

<sup>71</sup> CONSIDÉRANT, V. (1850). *La solution ou Le Gouvernement Direct du Peuple*. Librairie Phalanstérienne, Paris. pp. 11-12.

nou grup d'amos, així es confirma la idea elitista de la presència d'una oligarquia sempre present en qualsevol societat.<sup>72</sup>

Malgrat les anteriors consideracions, la gran aportació del pluralisme com a construcció teòrica ha estat la de mostrar la complexitat de les relacions de poder i el reconeixement de l'existència de grups en constant pugna per apropiarse dels recursos i ocupar posicions d'influència i dominació.

### *1.3.1.2. El corporativisme com a base de legitimació dels grups d'interès*

Existeix cert debat i confusió entorn a la terminologia utilitzada per definir els sistemes corporativistes o neocorporativistes (per fer referència als sistemes actuals), i no hi ha una definició unívoca, fins a un punt que ens trobem davant d'un concepte polisèmic, tant des del punt de vista terminològic, com conceptual.<sup>73</sup>

Tanmateix, en aquest apartat utilitzarem per la seva capacitat didàctica la definició de SCHMITTER<sup>74</sup> que considera que, en contraposició als pluralistes, els sistemes corporativistes seleccionen els grups d'interès més representatius, els quals gaudeixen de privilegis en l'accés a les institucions tant a través de contactes amb els funcionaris i càrrecs públics, o participant en la presa de decisions, convertint a alguns grups en codecisors de les polítiques, obtenint quasi un monopoli de la representativitat.

Així, les polítiques corporativistes no es basen en la competència, sinó en acords entre grans indústries o organitzacions empresarials i sindicats, a través d'un procés en el que un número limitat d'organitzacions que representen interessos fonamentals participen en la negociació amb les agències estatals sobre els objectius de les polítiques públiques.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> MICHELS, R. (2003). *Los partidos políticos I y II. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu, Buenos Aires. p. 83.

<sup>73</sup> FERNÁNDEZ RIQUELME, S. (2012). "La historia del corporativismo en Europa. Aproximación a las formas jurídico-políticas de representación del trabajo". *Diálogos Revista Electrónica de Historia*. vol.13 n.1 San Pedro. Agosto. pp. 167-168.

<sup>74</sup> SCHMITTER, Ph.C. (1979). "Still the Century of Corporatism?" a SCHMITTER, Ph.C.; LEHMBRUCH, G. (eds). *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Sage, Londres. pp.124-125.

<sup>75</sup> VICENTE SOLÀ, J. (2018). "Pluralismo y Corporativismo. El freno a la Economía dinámica". *Colección Real Academia Europea de Doctores*. p. 16.

Les crítiques al corporativisme es sustenten en la manca de competitivitat dels diferents grups i especialment en la gran desigualtat en la capacitat d'influir tant en l'agenda pública com en les decisions públiques. En definitiva, en la manca d'imparcialitat a l'hora de definir i defensar l'interès general.

En aquesta línia, VILLORIA considera que una visió particularista de les democràcies porta a una negació de la imparcialitat i de les seves institucions. La imparcialitat entesa com la clau de la qualitat governamental, ha de comportar que l'actuació dels poders públics no es vegi alterada per relacions privilegiades o les preferències personals i únicament es guiï per criteris generals no individualitzats. Així dins del particularisme, el clientelisme esdevé una estratègia per protegir i promoure interessos per part de diferents agents i grups clientelars.<sup>76</sup>

En conseqüència, la minoria que governa, no només és la del govern legalment constituït, sinó el resultat de la confluència i lluita d'interessos de les classes dominants. Per exemple, els estudis del funcionament del govern americà realitzats per BENTLEY<sup>77</sup> mostren l'entramat polític-econòmic de relacions establertes entre el govern i els grups de pressió com instàncies decisives i decisòries en l'execució governamental, i deixa al descobert que l'interès general o democràtic queda soterrat pel bé corporatiu. En aquest sentit el procés de govern, la presa de decisions i la conducció governamental quasi de manera natural s'orienten per patrons associats a l'exercici del poder estretament vinculats a interessos de grup.

Tanmateix, pressionar o influenciar a qui ha de prendre decisions no hauria de tenir connotacions negatives ni fosques, perquè en democràcia és perfectament legítim que la societat civil pressioni als governants per a defensar els seus interessos, ja sigui un sector d'activitat, una regió, una classe professional o una empresa. MARTINS utilitza el símil d'una manifestació de treballadors en defensa de les seves condicions laborals i afirma que, en el fons, estan fent de lobby sense saber-ho.<sup>78</sup> En aquest sentit, es fa

---

<sup>76</sup> VILLORIA MENDIETA, M. (2018). " La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia". *Dilemata*, 27. p. 10.

<sup>77</sup> ALEJANDRE RAMÍREZ, J.L. (2014). " Arthur Bentley, grupos de presión y élites políticas. Una visión pragmática del ejercicio del poder." *Estudios Políticos*, novena época, núm. 31 (enero-abril), pp. 160-162

<sup>78</sup> Op.Cit. MARTINS LAMPREIA, J (2006). p. 14

evident que en països totalitaris és més difícil, per no dir impossible, que la societat civil s'organitzi per pressionar a un govern dictatorial en defensa dels interessos. Podríem dir, que el lobby és un component d'un sistema democràtic.

Cal tenir en compte però, que quan analitzem l'extralimitació de l'activitat d'influència que pugui esdevenir corrupció, alguns autors consideren que les democràcies poden ser més vulnerables a aquest tipus de corrupció que els Estats totalitaris degut a la dificultat empírica de controlar les violacions de l'exercici legítim d'influències, pel major marge de discrecionalitat que poden tenir els funcionaris en una democràcia, mentre que els Estats totalitaris es caracteritzen per la imposició de barreres a l'ingrés d'influències alienes a l'aparell decisor de l'Estat.<sup>79</sup>

### 1.3.2. Els grups d'interès com a mecanisme de participació ciutadana

En les democràcies modernes els governants actuen com a delegats o representants de la ciutadania que els ha votat, a diferència de les democràcies directes i assembleàries. En aquest sentit, l'art. 6 de la CE estableix que els partits polítics expressen el pluralisme polític, concorren a la formació i manifestació de la voluntat popular i són instrument fonamental per a la participació política. Els darrers anys però, es parla de la crisi de la representació i de la democràcia representativa i aquí els partits polítics també tenen part de responsabilitat d'aquesta crisi. Fins ara els partits polítics han intentat monopolitzar la vida pública convertint-se en pseudo-institucions de l'Estat. Els grans partits han volgut controlar tots els poders de l'Estat (inclòs el judicial) i han simplificat el debat polític obligant que qualsevol activitat política passi per ells. D'aquí que gran part de la ciutadania ha acabat no confiant en els partits i per no sentir-se identificada amb el model polític que configura la democràcia representativa.<sup>80</sup>

Fora de l'àmbit dels partits, certament la ciutadania té el dret, constitucionalment reconegut, a participar en els assumptes públics sense necessitat de limitar la seva participació a l'àmbit electoral. D'aquesta manera, l'art. 9.2 de la CE obliga als poders

---

<sup>79</sup> GARZÓN VALDÉS, E. (1997). "Acerca del concepto de corrupción" a LAPORTA, F.J.; ÁLVAREZ, S. (eds.). *La corrupción política*. Alianza Editorial, S.A., Madrid. p. 60.

<sup>80</sup> RAMÍREZ NÁRDIZ, A. (2014). "Crisis de la representación, crisis económica e ideología alternativa: Los conceptos de ruptura estática y ruptura dinámica". *Estudios de Deusto* 62 (1). pp. 235-59.



públics a promoure les condicions i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social. Per altra banda, l'art. 23 de la CE configura el dret de la ciutadania a participar en els assumptes públics, ja sigui directament o a través dels seus representants. Finalment, l'art. 129.1 CE indica que la llei establirà les formes de participació dels interessats en l'activitat dels organismes públics la funció dels quals afecti directament a la qualitat de la vida o al benestar social.

La regulació del dret a la participació la trobem en diferents àmbits, com pot ser la participació pública en projectes normatius.<sup>81</sup> Tanmateix, el que aquí interessa és revisar quins són els mecanismes de participació que té la ciutadania en l'àmbit econòmic, polític i social. A la pràctica, i seguint la classificació de PÉREZ GONZÁLEZ<sup>82</sup> podem trobar diferents nivells de participació que s'anuncien a continuació:

- En el primer nivell, podem trobar el grau de participació més bàsic i basat en el subministrament d'informació, tant ascendent de la ciutadania a les autoritats o institucions públiques, o descendent a la inversa. Exemples d'aquest nivell de participació serien les queixes o els consells de barri amb les explicacions presencials de les polítiques públiques.
- En un segon nivell podem trobar la participació ciutadana a través de les consultes que permeten conèixer l'opinió sobre determinada problemàtica o política pública i que es poden realitzar a través d'enquestes d'opinió o de satisfacció dels serveis, consultes populars, etc.
- En el tercer nivell de participació ciutadana podríem trobar mecanismes de concertació en el sentit que la ciutadania adopta el paper d'experta organitzada a través de grups o associacions, que aglutinen persones amb interessos

---

<sup>81</sup> A nivell estatal la participació pública en projectes normatius la trobem a l'art. 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques i a l'article 26 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre del Govern i a l'Ordre PRE/1590/2016, de 3 d'octubre, per la que es publica l'Acord del Consell de Ministres de 30 de setembre de 2016, pel que es dicten instruccions per habilitar la participació pública en el procés d'elaboració normativa a través dels portals webs dels departaments ministerials.

<sup>82</sup> PÉREZ GONZÁLEZ, C. (2013). "Análisis de la participación ciudadana en España". *Revista digital CEMCI*. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. Granada. pp. 3-5.

compartits. Aquests grups intervenen en els procediments administratius o en la formulació de polítiques públiques influenciant als decisors i legisladors públics en defensa dels seus interessos.

- Per últim en el darrer nivell, és quan el grau de participació ciutadana és màxim, i és quan la ciutadana adopta decisions conjuntament amb les autoritats públiques o inclús en lloc d'aquesta. Els mecanismes de participació que formarien part d'aquest nivell, serien el referèndum decisor, la cogestió, la gestió indirecta o el pressupost participatiu.

Dels diferents nivells de participació ciutadana, certament en el tercer, el de concertació, és on podem trobar l'encaix dels grups d'interès o de pressió. Com veurem més endavant, els processos participatius poden ser un dels mecanismes de major legitimitat de l'activitat dels lobbies, però alhora també poden servir per un major control de la seva actuació, atès que aquests processos són públics i transparents.

### 1.3.3. La funcionalitat dels grups d'interès

La legitimitat dels grups d'interès no s'ha de veure únicament des de l'òptica de la representativitat i de la participació, sinó també des de la seva funcionalitat. Segons BERRY,<sup>83</sup> i dins de l'àmbit de la ciència política, els grups d'interès tenen les següents funcions: i) de representació dels membres del grup davant del Govern; ii) de canal de participació política; iii) de formació dels seus membres amb la producció d'informes i butlletins; iv) de disseny de l'agenda pública i v) de seguiment de les polítiques governamentals per veure si són afectats, ja sigui positiva o negativament.

En aquest sentit, tant els governants com el poder legislatiu necessiten dades tècniques per poder desenvolupar eficientment les seves competències. Així, es podria considerar el lobbisme com una eina de transmissió del coneixement al poder públic.<sup>84</sup>

Certament, els polítics poques vegades són experts en tots els temes sobre els que tenen que prendre decisions i, quan han de decidir o legislar sobre determinades qüestions,

---

<sup>83</sup> BERRY, J; WILCOX, C. (2009). *The Interest Group Society*. ed. Pearson/Longman, New York. p. 4 ss.

<sup>84</sup> Op. Cit. XIFRÀ, J. (2009), p. 13

els que millor coneixen la realitat són els grups i col·lectius afectats. Així, en el cas d'Espanya, segons un estudi<sup>85</sup> realitzat per l'Associació de professionals de les Relacions Internacionals amb la col·laboració de la Universitat de Deusto, on hi van participar més de 120 càrrecs públics, el 89,8 % de les persones enquestades considerava útil o molt útil la participació dels grups d'interès en la detecció de necessitats en la societat i el 79,5 % trobava útil el plantejament d'alternatives d'execució per a l'actuació pública. D'altra banda, un 63,8 % considerava que la relació amb els grups d'interès també generava legitimitat en el desenvolupament de la política pública. L'estudi permet plasmar la utilitat en la relació amb els grups d'interès en diverses dimensions en el cicle de les polítiques públiques com a conseqüència del millor coneixement que tenen els agents afectats de la realitat que els afecta. D'aquesta forma, els càrrecs públics reconeixien especialment el millor coneixement que els lobbistes tenen d'una realitat que els hi és molt propera.

Sobre la utilitat i els beneficis socials que aporta l'activitat dels lobbies destaca la publicació d'ALVARO GARCÍA.<sup>86</sup> Aquest autor considera que el terme lobby ha estat injustament relacionat amb pràctiques de dubtosa legalitat i moralitat, acusat d'opacitat i relacionat amb el tràfic d'influències degut principalment a l'intrusisme laboral que en ocasions ha derivat en pràctiques corruptes. Així, en els principals casos de corrupció pública podem trobar la figura de l'intermediari entre el polític i l'empresari. Però aquest intermediari o "aconseguidor" no és segons l'autor, pròpiament un llobbista sinó un delinqüent que busca diners abusant de la confiança de les institucions. Aquesta teoria, és útil a l'hora d'abordar, com es fa en l'apartat 3.7 les diferències entre el llobbisme i el tràfic d'influències.

---

<sup>85</sup> Asociación de profesionales de las Relaciones Institucionales y Universidad de Deusto. (2021). *La visión de los poderes públicos sobre las relaciones institucionales en España*. (Accés el 2/08/2022). <https://relacionesinstitucionales.es/wp-content/uploads/2021/04/Estudio-APRI-Deusto-La-vision-de-los-poderes-publicos-sobre-las-relaciones-institucionales-en-Espana-abril-2021.pdf>

<sup>86</sup> ALVARO GARCÍA, D (2021). *Lobby en positivo*. Profit Editorial. Barcelona. p.49.

#### 1.4. Tipologia de grups d'interès segons els interessos que defensen

Existeixen diverses classificacions de grups d'interès segons els criteris que s'utilitzin. VON BEYME<sup>87</sup> contraposa entre aquells grups d'interès econòmic especialitzat, que busquen principalment el seu propi benefici, i aquells grups que busquen un interès públic i, per tant, estan motivats essencialment per defensar els interessos dels demès. A partir d'aquesta base, identifica cinc grups: i) grups d'interessos econòmics-inversors; ii) sindicats; iii) grups professionals i de treballadors independents; iv) associacions promocionals, grups d'iniciatives privades, grups de servei d'interessos públics; i v) associacions polítiques.

Altres classificacions, com la de DEL CAMPO, parteixen de diferents criteris.<sup>88</sup> En primer lloc, segons la forma d'organitzar-se, com per exemple grups institucionalitzats o federacions; per la seva naturalesa jurídica, com podria ser una empresa o una ONG; per les seves finalitats o interessos (econòmics, mediambientals...); per la seva forma d'actuar com per exemple a través dels mitjans creant estats d'opinió, o a través de contactes amb els decisors públics.

Personalment, trobo interessant per la seva simplicitat i per tant aplicabilitat, la classificació aportada per MOLINS, MUÑOZ, MEDINA que proposen una de dicotòmica que permet diferenciar entre els grups d'interès de tipus econòmic i grups d'interès promotors de causes. Dins dels primers, podríem trobar les organitzacions empresarials, els sindicats, els col·legis i associacions professionals, cambres de comerç, etc. En els grups d'interès promotors de causes podríem trobar les associacions anomenades del "Tercer Sector" que donen suport a causes de tipus socials i humanitàries com ONG i societat civil organitzada, com podrien ser associacions feministes, pro-refugiats o pels drets del col·lectiu LGTBI.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> VON BEYME, K. (1986). *Los grupos de presión en la democracia*. Editorial de Belgrano, Buenos Aires. pp. 72-109.

<sup>88</sup> DEL CAMPO, E. (1995): "Los grupos de presión", a *Sistema Político Español*, McGraw Hill. p. 4.

<sup>89</sup> Op cit. MOLINS, J; MUÑOZ; L; MEDINA, I (2016). p. 30.

Tanmateix, a efectes de sistematitzar l'anàlisi, en casos reals es pot agafar novament com a exemple el Registre de Transparència de la Comissió, el Consell i el Parlament Europeu, que identifica fins a 6 categories i diverses subcategories:

**Taula 1. Categories i subcategories del declarants al Registre de Transparència de la Comissió, Consell i Parlament de la Unió Europea<sup>90</sup>**

I. Consultories professionals, bufets d'advocats i consultores que treballen per compte propi
Consultories professionals
Bufets d'advocats
Consultors que treballen per compte propi
II. Grups d'interès interns i agrupacions comercials, empresarials i professionals
Empreses i grups
Associacions comercials i empresarials
Sindicats i associacions professionals
Altres organitzacions
III. Organitzacions no governamentals
Organitzacions, plataformes i xarxes no governamentals i similars
IV. Grups de reflexió, institucions acadèmiques i d'investigació
Grups de reflexió i institucions d'investigació
Institucions acadèmiques
V. Organitzacions que representen a les esglésies i les comunitats religioses
VI. Organitzacions que representen autoritats locals, regionals i municipals, altres organismes públics o mixtes, etc
Estructures regionals
Altres autoritats públiques de rang inferior al nacional

<sup>90</sup> (Accés a 26/08/2022)

<https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=es&reference=GUIDELINES>

Associacions i xarxes transnacionals d'autoritats públiques regionals o de rang inferior al nacional

Altres organismes públics o mixtes, creats per llei, que tenen per objectiu actuar en favor de l'interès públic

Malgrat les diferents formes jurídiques que adopten a totes les entitats i organitzacions que operen com a grups d'interès se'ls hi aplica la mateixa regulació.

### 1.5. La regulació dels grups d'interès

Les regulacions sobre grups d'interès tenen l'objectiu principal de garantir la transparència en relació a l'impacte d'aquests grups quan actuen com a lobby, en els processos de presa de decisions i en l'elaboració de les lleis.

Segons la classificació realitzada per RUBIO NÚÑEZ<sup>91</sup> existeixen diferents models de regulació de l'activitat dels lobby:

- La no regulació que pot portar a superar la línia que separa l'actuació legal i de la il·legal i derivar cap a tràfics d'influències, vulneració de la normativa sobre incompatibilitats, facilitar les portes giratòries i els conflictes d'interessos.
- L'autoregulació per les pròpies associacions de la seva activitat lobbista.
- El model del registre, que va tenir origen als EUA i és el més estès entre els països que han volgut regular l'activitat dels grups de pressió.
- El control dels poders públics a través de la transparència i publicitat de la seva agenda.

Altres autors com VÁZQUEZ-PORTOMEÑE<sup>92</sup> consideren que el dret comparat no ofereix models homogenis que permetin la seva classificació i tractament, i destaca per una banda l'experiència nord-americana, que es basa principalment en una exhaustiva

<sup>91</sup> Op cit. RUBIO NÚÑEZ, R. (2017). pp. 403-404.

<sup>92</sup> VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F (2018). "El tráfico de influencias: marco normativo internacional" a DA AGRA, C; TORRAO, F *Criminalidade organizada e económica (perspetivas jurídica, política e criminológica)*, Universidad de Lusíada, Lisboa, pp. 61-62.

regulació de l'exercici del lobby i per altra banda el Regne Unit, que ha optat per la no regulació estatutària i basar-se en l'autoregulació de la indústria. Per últim, un tercer model seria l'imperant a la Unió Europea i que es basa en la transparència i l'accés a la informació de la ciutadania sobre les relacions entre els grups d'interès i la Comissió Europea permetent un control extern de l'activitat dels lobbies amb les autoritats europees i complementat amb l'existència d'un Codi ètic d'aplicació tant a les persones que contacten amb els grups d'interès com a aquests.

#### 1.5.1. Elements característics dels diferents models de regulació dels grups d'interès

Les primeres regulacions sobre grups d'interès les trobem en països anglosaxons, per després anar-se ampliant als de tradició continental, optant la majoria per la creació de registres i la publicitat activa de les agendes institucionals. És rellevant destacar, que malgrat les singularitats socials i culturals de cada entitat o organització pública que opti per la regulació dels grups d'interès, existeixen una sèrie d'elements que es poden trobar en la majoria de les diferents regulacions.

En aquesta línia, és rellevant l'estudi realitzat per diverses organitzacions civils *Estàndards internacionals per a la regulació del lobby* (2015) que identifiquen fins a 38 estàndards distribuïts en set àmbits.<sup>93</sup> Aquests àmbits són els que com veurem ad infra recullen la majoria de regulacions:

##### - ABAST

La regulació dels lobbies ha de definir de manera clara que s'entén per "lobby" i qui es considera lobbista. També haurà de regular les excepcions al que es considera activitat d'influència com, per exemple, pot ser la interacció ciutadana individual amb càrrecs públics sobre assumptes privats, o quan els càrrecs públics actuen en funció de les seves atribucions oficials o diplomàtiques.

##### - TRANSPARÈNCIA

---

<sup>93</sup> "Estándares Internacionales para la regulación del lobby. Hacia una mayor transparencia, integridad y participación". Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International (2015). Estudi realitzat amb el suport financer del Programa de la Comissió d'Europa de Prevenció i lluita contra el Crim.

Les relacions i interaccions entre càrrecs públics i llobbistes hauran de ser transparents i per tant és requereix de l'existència d'un registre obligatori on s'hauran d'inscriure els llobbistes i les organitzacions que es dediquin al lobby, ja sigui amb els seus propis llobbistes o a través de tercers.

El registre haurà de recollir una sèrie de dades com poden ser la identitat dels llobbistes, l'objecte de la seva activitat, els resultats buscats i la institució destinatària, la freqüència de l'activitat de lobby, la documentació intercanviada amb càrrecs públics, les despeses de lobby, les fonts de finançament, contribucions polítiques inclús amb espècie, càrrecs públics ocupats anteriorment per la persona o els seus familiars i fons públics rebuts. Tota aquesta informació hauria de poder ser consultada i accessible, inclosa la petjada legislativa.<sup>94</sup>

#### - INTEGRITAT

Tant els càrrecs públics, com els llobbistes, han de disposar de normes de conducta clares. En el cas de les autoritats públiques caldria l'existència de codis de conducta així com l'oportuna regulació dels conflictes d'interès i restriccions tant abans com després del desenvolupament del càrrec públic a través d'un règim d'incompatibilitats.

En el cas dels llobbistes l'existència de codis ètics o codis de conducta estatutaris i altres mecanismes d'autoregulació com poden ser els programes de compliment normatiu i de responsabilitat social corporativa.

#### - PARTICIPACIÓ I ACCÉS

Cal que les regulacions dels lobbies garanteixin la participació en la presa de decisions, especialment en assumptes legislatius i d'elaboració de polítiques públiques. També cal un marc jurídic integrat que reguli les consultes públiques, la publicació dels seus resultats i garantir la igualtat d'oportunitats. Les autoritats públiques tenen l'obligació d'assegurar que en els òrgans d'experts i assessors hi hagi una representació equilibrada

---

<sup>94</sup> Veure glossari.



d'interessos. També han d'establir incentius per als llobbistes, evitant que tinguin privilegis els grups organitzats per sobre dels individus.

#### - SUPERVISIÓ, GESTIÓ I SANCIONS

Les regulacions dels lobbies han d'establir mecanismes de supervisió i de denúncia davant dels incompliments amb les corresponents sancions. Aquestes han de ser proporcionades i dissuasòries en cas de violació de les normes sobre lobbies.

#### - DISSENY DEL MARC REGULATORI

Per últim, les regulacions sobre lobbies han de tenir present el context local, però també un marc regulatori més general com pot ser la legislació penal sobre corrupció, especialment dels delictes de suborn i tràfic d'influències, així com la legislació sobre finançament dels partits polítics i la contractació pública.

#### 1.5.2. La regulació dels grups d'interès als Estats Units

Un dels principals objectius de les primeres regulacions del lobby als Estats Units era la voluntat de diferenciar i separar l'activitat legal emparada en el dret de petició de tot ciutadà (i empresa) a poder presentar sol·licituds i queixes al govern de l'activitat il·legal i corrupta. Així, al 1876, la Cambra de Representants dels EUA va adoptar una resolució que exigia el registre de llobbistes en el secretariat d'aquesta Cambra. A partir d'aquí molts Estats de la Unió van anar regulant de forma incipient l'activitat d'aquests grups, com és el cas de l'Estat de Georgia al 1877 i Massachusets al 1890.<sup>95</sup>

Després d'alguns intents de regulació federal, aquesta no s'aprovarà fins al 1938 amb la *Foreign Agents Regulation Act (FARA)*. Va ser la primera regulació a nivell federal, la qual tenia com a objectiu limitar i controlar la influència d'agents estrangers i de la propaganda que intentava difondre el nazisme als EUA. Posteriorment també es va justificar en relació a la propaganda i a la influència comunista. A aquesta norma li va seguir al 1946 per la *Federal Regulation of Lobbying Act (FRLA)*. Aquesta llei obligava a registrar les dades personals, laborals, salarials i fiscals del llobbista, qui li pagava

---

<sup>95</sup> Op. Cit. CALDEVILLA DOMÍNEZ, D; XIFRÀ TRIADÚ, J. (2013). p. 886.

l'activitat de lobby i la quantitat i destí dels diners utilitzats.<sup>96</sup> L'objectiu de la regulació era transparentar l'activitat dels grups d'interès perquè es considerava que si les tasques d'aquests grups estaven exposades a l'examen públic podien tenir efectes perjudicials sobre el procés democràtic.<sup>97</sup>

Posteriorment al 1995 s'aprova la Lobbying Disclosure Act (LDA) que esdevé el punt de referència que determina les condicions en que poden actuar els grups de pressió nord-americans. Segons aquesta darrera llei, un lobbista és qui porta una activitat de lobbying, en representació d'un client o com empleat d'una empresa o organització. El lobbying, d'acord amb aquesta regulació, és tota activitat encaminada a establir contactes amb els funcionaris públics del Congrés, el Senat i l'Executiu. El llobbista per tant, pot presentar proposicions de llei, ajudar a formular, modificar o adoptar legislacions federals, realitzar accions relacionades amb l'executiu federal, destinades a l'aprovació de *rules, regulations, orders* o programes del Govern dels Estats Units. Els lobbys poden igualment administrar o executar un programa federal, i negociar, adjudicar i gestionar llicències i contractes federals. El llobbista s'ha de registrar al llarg dels 45 dies que segueixen al primer contacte que realitzi, o des de la data que l'han contractat per aquesta activitat.<sup>98</sup>

Aquesta llei reconeix dos classes de llobbistes, l'intern o "in house lobbyist" d'una organització i l'extern o "outside lobbyist" que pertanyen a una firma de lobby o empresa. En aquest sentit les empreses que tenen llobbistes interns han de registrar-se, i identificar als empleats que fan activitat de lobby. D'altra banda, les firmes de lobby, encara que siguin unipersonals, han d'omplir un registre separat per cada client representat i han d'identificar el "lobbista", el client i el motiu objecte de lobby. Existeixen uns topalls mínims de despeses en lobby i ingressos per a que operi l'obligació

---

<sup>96</sup> KEFFER, J.; HILL, R. (1997). "An ethical approach to lobbying activities of businesses in the United States", *Journal of Business Ethics*, 16, p. 162.

<sup>97</sup> EHRMANN, Henry W. (1975): "Grupos de presión". *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, vol. 5. Aguilar, Madrid. p.245.

<sup>98</sup> TIJERAS, R. (2000). *Lobbies. Como funcionan los grupos de presión españoles*. ed. S.A. Temas de Hoy, Madrid. p. 288.

de registrar-se com a lobbista.<sup>99</sup> A més a banda, del registre, els llobbistes hauran de presentar uns informes trimestrals en els quals identificaran al llobbista, als seus clients i als ocupadors, així com els assumptes objecte de lobby i fent constar els costos estimats de lobby (en el cas d'organitzacions que utilitzen els seus propis empleats per fer lobby), o els ingressos per client (per firmes de lobby externes).<sup>100</sup>

Quant als aspectes ètics de la regulació, cal destacar la política de donacions i regals. Per part dels lobbys està prohibit qualsevol tipus de dàdiva, favor, descompte, diversió, hospitalitat, préstec o altre article amb valor dinerari com serveis, formació, transport, allotjament, dietes, pagaments per avançat o reemborsament per despeses, adreçat a les persones que pretenen influenciar.<sup>101</sup>

Aquesta llei ha patit successives reformes, les més recents al 2007 amb la Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA) i al 2018 amb The Justice Against Corruption on K Street Act també coneguda com a "JACK Act". Aquesta última, incorpora l'obligació de fer constar a tots els registres aquells llobbistes que hagin estat condemnats en un tribunal federal o estatal per un delictes de suborn, extorsió, malversació, evasió fiscal, frau, conflicte d'interessos, fals testimoni, perjuri o blanqueig de diners, així com la data de la condemna i la descripció del delictes.<sup>102</sup>

En aquest darrer aspecte la regulació nord-americana aporta un plus de transparència al donar a conèixer aquests "antecedents" delictius de determinats lobbies. Caldrà veure si és seguit per la regulació d'altres països, però la considero rellevant com a mesura dissuasiva i preventiva.

---

<sup>99</sup> Després de l'1 de gener de 2021, una organització que empra grups de pressió interns està exempta de registre si les seves despeses totals per a activitats de lobby no superen i no s'espera que superin els 14.000 dòlars durant un període trimestral. El límit d'ingressos de 3.000 dòlars per a les empreses de pressió es manté sense canvis.

(Accés a 26/8/2022). [https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended\\_lda\\_guide.html](https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html)

<sup>100</sup> GARCIA, J.F. (2008). "Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado". *Revista Chilena de Derecho*, vol. 35 nº 1. p. 113.

<sup>101</sup> Prohibition on Provision of Gifts or Travel by Registered Lobbyists to Members of Congress and to Congressional Employees. United States Senate. (Accés a 26/8/2022).

[https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby\\_Disclosure\\_Act/25\\_Prohibition.htm](https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/25_Prohibition.htm)

<sup>102</sup> Lobbying Disclosure Act Guidance.

(Accés a 26/8/2022). [https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended\\_lda\\_guide.html](https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html)

#### 1.5.4. La regulació dels grups d'interès al Regne Unit

El Regne Unit va optar històricament per l'autoregulació de l'exercici del lobby a través de l'aprovació de Codis o normes de Conducta i no ha estat fins els darrers anys que ha posat en marxa un registre de grups d'interès.

Els antecedents d'aquests Codis els podem trobar en diversos acords i resolucions parlamentàries. En la primera Resolució del 1695 es feia constar que es condemnava l'oferta de diners o qualsevol altra avantatge a un diputat per la defensa o promoció de qualsevol assumpte en el Parlament. Posteriorment, ja al 1858, es proscrivia la defensa pel diputat de qualsevol assumpte o matèria fruit d'atenció a honoraris o recompensa pecuniària.<sup>103</sup>

Després de la Segona Guerra Mundial, la Cambra dels Comuns va aprovar al 1947 una Resolució sobre suborn i establia els principis que havien de regular la conducta dels parlamentaris en aquest àmbit. Es partia del principi de considerar indigne el fet de convenir amb un tercer el control o limitació de les seves actuacions i gestions. Així, els parlamentaris havien d'actuar sota el principi d'independència i llibertat en el coneixement de les matèries parlamentàries. Amb l'aplicació d'aquestes normes de conducta es volia transparentar les activitats de lobby a través del registre dels interessos financers dels membre de la Cambra dels Comuns.<sup>104</sup>

Al 1995 es va crear el Comitè d'Estàndards de la Vida Pública (Committee on Standards in Public Life, CSPL).<sup>105</sup> Es va configurar com un organisme públic assessor independent i no departamental per assessorar al primer ministre sobre normes ètiques en tota la vida pública al Regne Unit. Lord NOLAN, va ser el primer president d'aquest Comitè i va ser l'encarregat pel llavors Primer Ministre John MAJOR d'articular els *Set principis de la Vida Pública*: Abnegació, integritat, objectivitat, responsabilitat, obertura, honestedat i

---

<sup>103</sup> DARANAS PELAEZ, M. (2013). "Normas de conducta de los diputados del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte". *Revista de las Cortes Generales*. Núm. 88. pp. 311-312.

<sup>104</sup> Op. cit. GARCÍA, J.F. (2008). p. 121

<sup>105</sup> Committee on Standards in Public Life. (Accés a 26/08/2022). <https://cspl.blog.gov.uk/>

lideratge. Des de fa més de 25 anys, aquest Comitè supervisa i informa sobre qüestions relatives a les normes de conducta de tots els càrrecs públics.

A proposta del CSPL es va aprovar al 1996 un text global, el Codi de Conducta (Code of Conduct)<sup>106</sup> i al 2009 la Guia de normes de conducta dels diputats (Guide to the Rules relating to the Conduct of Members). En el capítol 3 d'aquesta Guia podem trobar la regulació específica relacionada amb l'activitat del lobby i on es recull que queda estrictament prohibit rebre una remuneració a canvi de defensar un determinat assumpte a la Cambra. Els diputats no podran intervenir a la Cambra, votar o iniciar procediments parlamentaris a canvi d'una remuneració en metàl·lic o en espècie. Tampoc podran realitzar gestions davant dels ministres, altres diputats o funcionaris públics a canvi d'aquella retribució.<sup>107</sup>

Aquestes normes sobre els grups d'interès tenen com a objectiu trobar l'equilibri entre permetre als diputats assessorar-se i adquirir coneixement fora de la Cambra en assumptes de política pública i evitar, al mateix temps, qualsevol possibilitat de que l'agenda parlamentària o política pugui ser fixada per una persona o organització externa que realitzi pagaments a un diputat.

Tanmateix, diverses disfuncions en l'aplicació d'aquests codis, la pressió dels organismes internacionals cap a una major regulació de l'activitat dels grups d'interès, així com les recomanacions de l'estudi realitzat pel Public Administration Select Committee (PASC)<sup>108</sup> de la Cambra dels Comuns,<sup>109</sup> que instava a la creació d'un organisme únic d'autoregulació i l'establiment d'un registre obligatori de l'activitat dels grups de pressió, van portar que al 2014 s'aprovés la Llei de Transparència del lobby, campanyes

---

<sup>106</sup> Code of Conduct HC Deb 24 July 1996 vol 282 cc392-407. (Accés a 26/8/2022).

<https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1996/jul/24/code-of-conduct>

<sup>107</sup> Guide to the Rules relating to the Conduct of Members. Chapter 3. (Accés a 26/08/2022).

[https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmcode/1882/188203.htm#\\_idTextAnchor009](https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmcode/1882/188203.htm#_idTextAnchor009)

<sup>108</sup> El Comitè Selecte de l'Administració Pública (Public Administration Select Committee) es nomena per la Cambra dels Comuns per examinar els informes del Comissari Parlamentari per a l'Administració i del Comissionat del Servei de Salut per a Anglaterra per examinar els assumptes relacionats amb l'Administració Pública.

<sup>109</sup> House of Commons, Public Administration Select Committee (PASC) (2008). Lobby: Access and influence in Whitehall, First Report of Session. (Accés a 26/8/2022).

<https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmpublic/36/36i.pdf>

no partidistes i Unió Comercial (Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act), també anomenada Lobbying Act. Els objectius d'aquesta llei van ser principalment introduir un Registre obligatori dels grups de lobbies; supervisar les despeses dels partits polítics en campanyes electorals, especialment, d'aquells grups que o bé no es presenten als processos electorals o no estan registrats com a partits; i finalment l'actualització i enfortiment dels registres legals dels sindicats i gremis.<sup>110</sup>

Algunes veus, com Transparency International, han criticat la Lobbying Act en considerar que té un àmbit molt reduït d'aplicació atès que els grups de pressió interns, les ONG, les associacions industrials, els sindicats i potencialment, les empreses de serveis professionals com advocats i consultors de gestió queden fora de l'àmbit d'aplicació. Una altra crítica és que la llei només fa referència a un grup molt reduït de possibles objectius dels grups de pressió, els ministres. Per tant, aquesta nova regulació no s'aplica ni als diputats ni als regidors locals, ni als organismes reguladors, ni a les empreses privades que presten serveis públics, ni a la majoria dels membres de l'Administració pública. En conseqüència, gran part de l'activitat de lobby a les institucions públiques en les diferents etapes de l'elaboració de les polítiques públiques no queda coberta. Un altre aspecte criticat és que la informació que han de facilitar els grups de pressió és molt limitada, ja que només l'han de facilitar si el lobbista rep una remuneració per l'activitat i no es fa necessari especificar qui realitza el pagament ni l'objecte de l'activitat dels grups de pressió.<sup>111</sup>

En aquest sentit, comparteixo la crítica a la regulació anglesa per la seva manca d'ambició i la limitació del seu àmbit d'aplicació. Per altra banda, és un exemple de les dificultats per veure la llum d'aquestes regulacions que sovint troben els entrebancs en les pròpies estructures institucionals.

---

<sup>110</sup> OLIVER GONZÁLEZ, A.B. (2019). "Estudio comparado de la regulación del Lobbying: Reino Unido, Francia y la Unión Europea", *adResearch ESIC* nº 20 Vol 20 · Segundo semestre, julio-diciembre· pp. 50-65.

<sup>111</sup> Transparency International (2015). *Lifting the lid on lobbying. The hidden exercise of power and influence in the UK.* p. 30 i ss.

### 1.5.5. La regulació dels grups d'interès a la Unió Europea

L'existència de grups d'interès que han pressionat i influenciat a les institucions europees es remunta al propi origen de la seva constitució. Des de la creació de la CECA, precursora de la CEE, els lobbies van existir amb l'objecte de pressionar als governs i crear les lleialtats necessàries per aprofundir en el procés d'integració de la comunitat econòmica.<sup>112</sup>

En el cas d'Europa, l'activitat dels grups d'interès es va iniciar amb la primera elecció del Parlament Europeu al 1979. El registre de l'Eurocambra es va crear el 1995 i al 1996 el Parlament Europeu va posar en marxa el seu registre. D'altra banda, des del 2008 funcionava un registre de grups d'interès de la Comissió Europea. Posteriorment, l'any 2011, es subscriu el primer Acord entre el Parlament Europeu i la Comissió Europea relatiu a l'establiment d'un Registre de Transparència comú per a les organitzacions i les persones que treballen per compte propi que participen en l'elaboració i aplicació de les polítiques a la Unió Europea.<sup>113</sup> Aquest Acord va ser revisat, ampliat i detallat l'any 2014.<sup>114</sup>

Com es pot veure en el següent gràfic, des de la seva creació, el Registre de Transparència ha anat creixent progressivament i de forma constant fins a 12.187 declarants als 2020. Tanmateix, el nombre de grups inscrits varia diàriament ja que els grups s'inscriuen i es donen de baixa en funció dels interessos que defensen en cada moment.

---

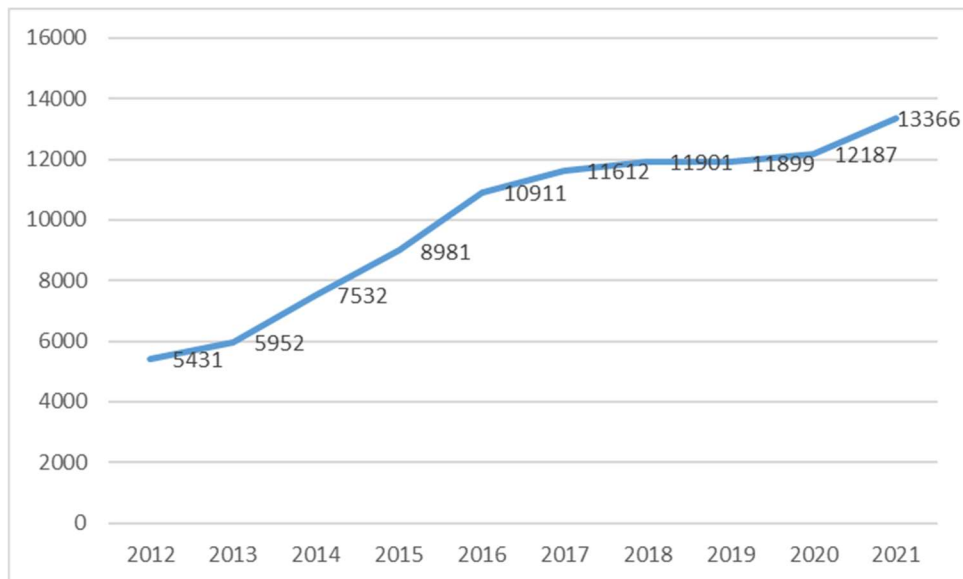
<sup>112</sup> MORATA, F. (1995). "Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea". *Revista de Estudios Políticos*, (90). p. 131.

<sup>113</sup> OLIVER GONZÁLEZ, A.B. (2019). "Análisis y la regulación del lobby en la Unión Europea". *Vivat Academia. Revista de Comunicación*. 15 desembre 2019 / 15 març 2020, 149, pp. 91-108.

<sup>114</sup> Es pot consultar l'evolució dels Acords Interinstitucionals a la web del Registre de Transparència. (Accés a 26/8/2022).

<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=es>

**Gràfic 4. Número total d'inscrits al Registre de Transparència Parlament i Comissió  
Europea**



Font: Informe anual sobre el funcionament del Registre de transparència 2021

Aquest Registre incorpora un codi de conducta o bones pràctiques per legitimar el treball dels grups d'interès. Així els grups inscrits hauran d'indicar el seu nom i l'entitat que representa o per les que treballa; declararan els interessos i objectius que persegueixen; no obtindran ni tractaran d'obtenir informació o decisions de forma deshonestament o a través d'una pressió abusiva o a un comportament inadequat i no falsejaran les seves dades.<sup>115</sup>

Els grups d'interès inscrits reben uns incentius per fer-ho com poden ser en el cas del Parlament l'accés als locals i als seus membres, autorització per organitzar actes, transmissió més fluïda de la informació, intervenció com oradors en les audiències en comissió, llistes de correu específiques o el patrocini del Parlament Europeu. En el cas de la Comissió, els incentius que ofereix als grups d'interès per la seva inscripció en el Registre de Transparència són, per exemple, mesures relatives a la transmissió d'informació als declarants quan s'organitzen consultes públiques, mesures relatives als

<sup>115</sup> Op. cit. OLIVER GONZÁLEZ, A.B. (2019). p. 9



grups d'experts i altres òrgans consultius, llistes de correu específiques i també el patrocini de la Comissió Europea.<sup>116</sup>

El Registre cobreix les activitats dels grups d'interès que es porten a terme amb l'objectiu d'influir, directa o indirectament, a l'elaboració o aplicació de polítiques i en els processos de presa de decisions de les institucions de la Unió, independentment del lloc o del canal o del mitjà de comunicació utilitzat, com pot ser la subcontractació de mitjans de comunicació, contractes amb intermediaris professionals, grups de reflexió, plataformes, fòrums, campanyes i iniciatives populars.

És interessant destacar la definició que fa l'Acord del 2014 del concepte "influir" i la distinció que fa entre influir directament o indirectament.<sup>117</sup> Així, a efectes de l'Acord s'entén per influir directament quan es realitza per comunicació o contactes directes amb les institucions de la Unió o per qualsevol altra acció de seguiment d'aquest tipus d'activitats; i s'entendrà per influir indirectament quan s'utilitzin vectors intermedis, com poden ser els mitjans de comunicació, l'opinió pública, conferències o actes socials, dirigits a les institucions de la Unió.

El Registre va estar qüestionat des de la seva creació per la voluntarietat de la inscripció, d'aquí que després de diversos intents i nombroses discussions entre els representants dels Estats Membres, finalment el Parlament europeu va aprovar en la sessió plenària d'abril del 2021, i va entrar en vigor el mes de setembre de 2021, l'Acord entre la Comissió i el Consell per actualitzar les normes per aportar una major transparència a les activitats dels grups d'interès.<sup>118</sup>

En aquest Acord el Parlament Europeu, el Consell Europeu i la Comissió Europea consideren necessari fer obligatori el registre implementant mesures d'efecte

---

<sup>116</sup> Veure apartat de Mesures aplicables als declarants complidors. Acord entre el Parlament Europeu i la Comissió Europea relatiu al Registre de Transparència sobre organitzacions i persones que treballen per compte propi que participen en l'elaboració i aplicació de les polítiques de la Unió Europea. (Accés a 26/8/2022).

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=ES)

<sup>117</sup> Vid. Punt 7 segon paràgraf de l'Acord. Op.cit. (118).

<sup>118</sup> Agreement on a Mandatory Transparency Register. (Accés a 26/8/2022).

<https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20201211IPR93661/agreement-on-a-mandatory-transparency-register>

equivalent que converteixin la inscripció dels representants d'interessos en el Registre en una condició prèvia necessària per portar a terme determinades activitats.<sup>119</sup>

Ara bé, destacaria d'aquests acords alguns trets que el poden fer disfuncional. En primer lloc, no estan incloses i, per tant no condicionades a la inscripció, les reunions espontànies i les de caràcter purament privat o social (art. 4.1.f). Sorpren la verbalització que es fa, quan és obvi que molts dels contactes on es realitzen les influències, indegudes o no, és en entorns informals i socials. Això és molt clar en el cas d'Espanya amb els negocis i influències que es mouen, per exemple, a les tribunes dels estadis de futbol.<sup>120</sup>

Segon, no són objecte de l'Acord les activitats realitzades ni pels interlocutors socials (hem d'entendre patronal i sindicats), ni els partits polítics, ni les esglésies, ni comunitats religioses. Malgrat es pugui considerar que aquestes institucions representen i defensen un drets i llibertats constitucionalment reconeguts i d'aquí la seva institucionalització que els diferencia dels lobbies, la seva pròpia raó de ser fa que s'interrelacionin amb l'Administració pública i amb els seus dirigents, així com amb els representats del poder legislatiu, d'aquí que malgrat no s'hagin d'inscriure en el Registre de grups d'interès per exercir la seva activitat d'influència, sí que seria desitjable que la conducta fos proactiva des de l'Administració i s'incorporessin a l'agenda dels càrrecs públics les reunions i

---

<sup>119</sup> Les activitats incloses en l'Acord Interinstitucional de 20 de maig de 2021 entre el Parlament Europeu, el Consell Europeu i la Comissió Europea són aquelles realitzades pels representants d'interessos amb l'objectiu d'influir en la formulació o l'execució de polítiques o legislació, o en els processos de presa de decisió de les institucions signants o altres institucions, òrgans o organismes de la Unió, i d'acord amb l'art. 3.2 compren les següents activitats:

- a) organitzar reunions, conferències o altres actes o participar en ells, així com a mantenir qualsevol contacte similar amb les institucions de la Unió.
- b) contribuir a consultes, audiències o altres iniciatives similars, o participar en elles.
- c) organitzar campanyes de comunicació, plataformes, xarxes i iniciatives sobre el terreny.
- d) preparar o encarregar documents relatius a polítiques i documents de posició, esmenes, enquestes i sondejos d'opinió, cartes obertes i altres materials de comunicació o informació i encarregar i portar a terme investigacions.

<sup>120</sup> TOMÁS, N. " Del palco del Bernabéu al BOE: una historia sobre quién mueve los hilos del poder". El Nacional.cat. 2 d'abril de 2017. (Accés a 26/08/2022).

[https://www.elnacional.cat/es/politica/florentino-aznar-palco-bernabeu\\_148392\\_102.html](https://www.elnacional.cat/es/politica/florentino-aznar-palco-bernabeu_148392_102.html)

trobades amb aquests organismes, tal i com va resoldre en el seu dia el Comitè Assessor d'Ètica Pública de la Generalitat de Catalunya.<sup>121</sup>

#### 1.5.6. La regulació dels grups d'interès a Espanya

A Espanya podem trobar els primers intents de regulació de l'actuació dels lobbies a partir de la finalització de la dictadura quan al 1978, a iniciativa de FRAGA IRIBARNE es proposa introduir la regulació del lobby dins la Constitució Espanyola, a l'art. 77 amb una menció concreta de que les comissions parlamentàries poguessin rebre els grups legítims d'interessos en sessions públiques i s'establís un sistema de control d'aquests. Tanmateix aquesta iniciativa no va prosperar pel rebuig i la por a les figures influents encara vinculades al franquisme.<sup>122</sup>

Posteriorment va haver-hi altres intents de regulació de l'activitat d'influència també fallits, entre els que destaquen els següents. El 1990 la Proposició no de Llei presentada pel Grup Popular instava el Govern a presentar un Projecte de Llei per regular l'activitat de gestió i aproximació dels interessos econòmics privats amb els interessos públics i que es garantissin els principis de transparència, control i objectivitat amb el registre d'activitats oportú, així com les normes que garantissin el control degut a la legitimitat d'aquestes activitats. Així mateix, es proposava la modificació del Reglament del Congrés dels Diputats, per adequar-la a la regulació de les activitats de gestió d'interès aliè en relació amb els membres del Congrés.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> En la consulta adreçada al Comitè Assessor d'Ètica Pública de la Generalitat de Catalunya, sobre la publicitat activa de reunions amb sindicats, es resol que el criteri general és que cal fer pública l'agenda de reunions amb sindicats. S'exceptuen aquelles reunions o contactes que formen part de la negociació sindical, entenent per aquestes les reunions de preparació de reunions de meses i òrgans col·legiats de negociació. 18 de juliol de 2016. (Accés a 26/8/2022).<http://administraciopublica.gencat.cat/Consulta-publicitat-activa-de-reunions-amb-sindicats>

<sup>122</sup> RUBIO NÚÑEZ, R. (2018). "La nueva ola de regulación de los grupos de presión parlamentarios". *Foro, Nueva época*, vol. 21, núm. 2 (2018): 397-420

<sup>123</sup> Proposició no de Llei relativa a la regulació dels despatxos que gestionin interessos particulars confluents amb interessos públics. (162/000032). Presentada pel Grup Parlamentari Popular. Butlletí Oficial de les Corts Generals. Congrés dels Diputats. 1 de febrer de 1990. Núm. 16. (Accés a 26/08/2022). [https://www.congreso.es/ca/busqueda-de-iniciativas?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=IV&iniciativas\\_id=162%2F000032](https://www.congreso.es/ca/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=IV&iniciativas_id=162%2F000032)

L'any 1993 la Mesa del Congrés dels Diputats va admetre a tràmit la Proposició de Llei del Centre Democràtic i Social relativa a l'establiment pel Congrés dels Diputats d'un Registre públic de grups d'interès i un Codi Deontològic dels mateixos, però finalment la proposta va ser retirada la setmana següent d'haver-se presentat.<sup>124</sup>

El 2008 el grup Esquerra Republicana-Esquerra Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds va presentar una Proposició no de Llei per crear al Congrés dels Diputats una Comissió Parlamentària de Control i Fiscalització del Lobby i instava el Govern a impulsar les mesures administratives i/o legislatives necessàries per a la creació d'un registre i control de lobbies. Aquest registre estaria gestionat pel Congrés dels Diputats i seria d'inscripció obligada per accedir a la condició de diputat o diputada. També seria imprescindible la seva inscripció per als lobbies per poder exercir com a tals. Aquest registre publicaria les audiències de gestió d'interessos i les actes corresponents dels diputats i diputades i dels senadors i senadores, així com de tot càrrec electe, membre del Govern i treballador de l'administració pública de lliure designació política. Aquesta iniciativa també proposava elaborar un codi de conducta comú per a tots els membres de lobbies. Finalment, es proposava impulsar les mesures administratives i/o legislatives necessàries per a la publicació dels beneficiaris de les subvencions concedides per l'Administració general de l'Estat. Aquesta iniciativa no va prosperar per caducitat de la mateixa.<sup>125</sup>

El 2015 el grup parlamentari Convergència i Unió va presentar novament una Proposició de reforma del Reglament del Congrés dels Diputats sobre la regulació de l'activitat dels grups d'interès o lobbies per crear un registre de lobbies de caràcter obligatori que també va caducar. En aquesta iniciativa, per primera vegada, es definia el concepte de

---

<sup>124</sup> Proposició de Llei relativa a l'establiment pel Congrés dels Diputats d'un registre públic de grups d'interès i un codi deontològic d'aquests. (122/000151). Presentada pel CDS el 25 de gener del 1993. (Accés a 26/08/2022). <https://www.congreso.es/ca/proposiciones-de-ley>

<sup>125</sup> Proposició no de Llei sobre creació d'un registre de lobbies o grups d'interessos. Presentada pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana-Esquerra Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds (162/000007). Butlletí Oficial de les Corts Generals. Congrés dels Diputats. 22 d'abril del 2008. nº.5. (Accés a 26/08/2022) [https://www.congreso.es/ca/busqueda-de-iniciativas?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&\\_iniciativas\\_legislatura=IX&\\_iniciativas\\_id=162%2F000007](https://www.congreso.es/ca/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=IX&_iniciativas_id=162%2F000007)

lobby<sup>126</sup> i s'establia la necessitat de regulació de la petjada legislativa que aportés cada grup parlamentari a l'activitat legislativa.<sup>127</sup>

El 2016 el partit Democràcia i Llibertat, integrat dins del Grup Mixt, va presentar una proposició de reforma del Reglament del Congrés per a la creació del Registre de Grups d'Interès o Lobbies de caràcter obligatori per a totes les persones físiques i jurídiques que accedissin als Diputats o al personal adscrit a la tasca parlamentària amb l'objectiu de traslladar els seus interessos, així com l'aprovació d'un Codi de Conducta que establia les normes que han de complir els lobbies inscrits en contacte amb els parlamentaris.<sup>128</sup>

El 2017 es va presentar una proposta del grup parlamentari del Partit Popular també de reforma del Reglament del Congrés per a la regulació dels grups d'interès, en termes molt similars a l'anterior, ambdues van caducar.<sup>129</sup>

Recentment, el grup socialista ha presentat una proposta per a reformar el reglament en el Congrés i així crear un registre de lobbies, entre d'altres mesures sobre aquesta activitat com sancions a grups d'interès i parlamentaris si infringeixen el codi de conducta.<sup>130</sup> Seria molt desitjable que aquesta iniciativa no se sumés a les darreres tramitacions fallides i, per fi, els diputats es dotin d'aquest instrument de control de les

---

<sup>126</sup> Es considera per grup d'interès o lobby aquelles persones físiques o jurídiques que duguin a terme de manera organitzada accions per influir en el poder legislatiu en defensa dels interessos comuns dels seus membres.

<sup>127</sup> Proposició de reforma del Reglament del Congrés dels Diputats sobre regulació de l'activitat dels grups d'interès o lobbies. (410/000010). Presentada pel Grup Parlamentari Convergència i Unió. Butlletí Oficial de les Corts Generals. Congrés dels Diputats. 17 de juliol de 2015. Núm. 234-1. (Accés a 26/08/2022). [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/BOCG-10-B-234-1.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/BOCG-10-B-234-1.PDF#page=1)

<sup>128</sup> Proposició de reforma del Reglament del Congrés dels Diputats per a la creació del Registre dels Grups d'Interès o Lobbies. (410/000001). Presentada pel Grup Parlamentari Democràcia i Llibertat. Butlletí Oficial de les Corts Generals. Congrés dels Diputats. 15 d'abril de 2016. nº 36-1. (Accés a 26/08/2022) [https://www.congreso.es/ca/busqueda-de-iniciativas?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=XII&iniciativas\\_id=410%2F000001](https://www.congreso.es/ca/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XII&iniciativas_id=410%2F000001)

<sup>129</sup> Proposició de reforma del Reglament del Congrés dels Diputats per a la regulació dels grups d'interès. (410/000006). Presentada pel Grup Parlamentari Popular. Butlletí Oficial de les Corts Generals. Congrés dels Diputats. 3 de març del 2017. Núm. 96-1. (Accés a 26/07/2022) [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-96-1.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-96-1.PDF#page=1)

<sup>130</sup> Proposició de reforma del Reglament del Congrés dels Diputats per incorporar un nou Títol XIV per a la regulació dels grups d'Interès. (410/000001). Butlletí del Congrés dels Diputats de 7 de maig de 2021. nº 165-1. (Accés a 26/08/2022). [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-165-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-165-1.PDF)

influències. De moment la iniciativa de reforma va superar favorablement l'esmena a la totalitat presentada pel Grup Parlamentari Popular al Congrés i ha continuat la seva tramitació.<sup>131</sup>

La proposta de reforma del Reglament presentada pel Grup Socialista estableix que els grups d'interès tindran l'obligació d'inscriure's en un Registre per poder exercir la seva influència al Congrés. En aquesta Registre quedarà constància de la informació bàsica relativa al grup inscrit així com les matèries que seran objecte d'interacció amb els diputats. En la web del Congrés es publicaran els contactes realitzats i el que els ha motivat. També estableix un règim sancionador pels diputats i grups parlamentaris que vulnerin les normes contingudes al Reglament i al Codi de Conducta de les Corts Generals.

Es podria dir que transparentar l'activitat dels lobbies en el seu contacte amb els diputats i grups parlamentaris del Congrés seria un primer pas i un gran pas, tot i que arriba tard si ho comparem amb les regulacions d'altres Estats europeus i de les pròpies Comunitats Autònomes. Tanmateix, cal recordar que en les darreres dècades, propiciat per un context quasi continu de crisi econòmica, hem presenciat un ús absolutament desproporcionat de creació de legislació delegada per part de l'executiu en forma de Decrets Lleis i, per tant, no només hem de posar el focus en transparentar l'actuació dels nostres legisladors sinó també la dels nostres governants.

Actualment l'únic registre de grups d'interès a nivell estatal existent és el de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).<sup>132</sup> I malgrat és un gran avenç, la seva inscripció té caràcter voluntari, el que el fa, menys eficient per les mateixes raons que les exposades anteriorment pel que fa al nivell comunitari.

La CNMC és un dels organismes públics on segurament l'exercici del lobby té més interès atès el contacte habitual que tenen els membres d'aquest ens amb una pluralitat de grups i organitzacions representatives d'interessos privats. D'aquí la importància del que

---

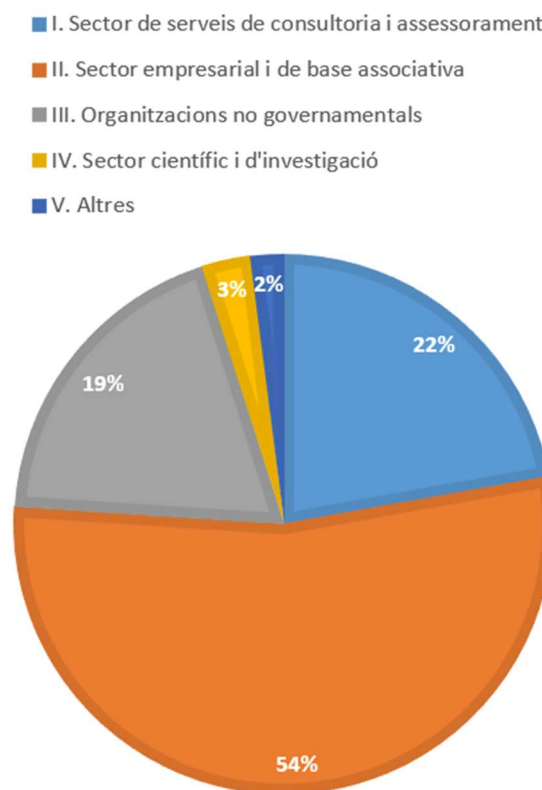
<sup>131</sup>Vid. Diari de Sessions del Congrés dels Diputats. 30 de setembre de 2021. (Accés a 26/08/2022). [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-128.PDF#page=67](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-128.PDF#page=67)

<sup>132</sup> Creat per Resolució del president de la CNMC de 26 de febrer de 2016, sobre la bona praxi en les relacions de la Comissió Nacional de Mercats i la Competència amb agents externs.

RIDAO MARTIN anomena la “petjada registral” que permeti una traçabilitat de la relació i dels contactes realitzats dels grups d’interès inscrits amb l’ens regulador del mercat i la competència. Així, el registre es configura com un mecanisme de control a la capacitat d’influir dels grups d’interès i que la CNMC no actuï de forma improcedent o contrària als interessos generals.<sup>133</sup>

En el següent gràfic podem veure el nombre de grups d’interès inscrits classificats per categories:

**Gràfic 5. Grups d’interès inscrits al Registre de la CNMC per categories**



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades publicades per la CNMC.

<https://rgi.cnmc.es/> (Accés 23-03-2022).

<sup>133</sup> RIDAO MARTIN, J (2018). “ La regulación de los lobbies en el ámbito institucional del Estado. Una revisión crítica del alcance de las recientes iniciativas legislativas”. *Dilemata*, any 10. nº 27. p. 74.

Com es pot comprovar, més de la meitat d'inscrits són grups d'interès del sector empresarial i de base associativa, que inclouen associacions professionals, empresarials i sindicals, empreses i grups d'empreses, corporacions de dret públic, entitats organitzadores d'actes i mitjans de comunicacions vinculats a empreses i entitats amb finalitats d'investigació.

Per altra banda, des de 2014 algunes comunitats autònomes, com és el cas de Catalunya, Castilla-La Mancha o Madrid, així com ens locals, han impulsat diverses mesures per a regular l'activitat dels grups d'interès i creats registres específics, infraestatals, la majoria d'ells amb caràcter obligatori.<sup>134</sup>

Per tant, la única normativa a nivell estatal relacionada té a veure amb la conducta dels empleats públics, com pot ser l'article 52 del Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, que regula els deures dels empleats públics i el Codi de Conducta, així com la Llei 19/2013, de 9 de novembre, de Transparència, accés a la informació pública i Bon Govern, que en el seu article 25 regula els principis de bon Govern pels que han de regir-se els alts càrrecs i membres del Govern. En aquesta línia, trobem també conductes tipificades en el Codi Penal, com poden ser els delictes de prevaricació, abús de funcions, suborn o tràfic d'influències, però també les normes de funció pública, les normes de règim disciplinari, les regles sobre abstenció del procediment administratiu i la normativa sobre incompatibilitats.<sup>135</sup>

Així ens trobem que actualment, a nivell de l'estat espanyol, no existeix una normativa que reguli l'activitat dels grups d'interès malgrat que el IV Plan de Gobierno Abierto (2020-2024), (eix 3, projecte 5.2), inclou l'establiment d'un registre obligatori de grups d'interès. Això podria canviar en breu si prospera l'avantprojecte de llei de "Transparencia e Integridad en la actividad de los grupos de interés", el qual ja ha estat sotmès a consulta pública prèvia que va finalitzar el 28 de maig de 2021 i s'esperava que al maig de 2022 s'iniciés la tramitació parlamentària.

---

<sup>134</sup> BERNADÍ GIL, X., CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2017). «Transparència, Integritat i Grups d'interès. Deu lliçons apreses de l'aplicació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre», en *Revista Catalana De Dret Públic*, (55), desembre, p. 1-22. El cas de Catalunya es revisa amb més detall a l'apartat 1.5.7.

<sup>135</sup> Op. Cit. RUBIO NÚÑEZ, R. (2017). pp. 399-430.



La valoració sobre la situació a l'Estat espanyol quan a regulació sobre grups d'interès és que queda encara camí per recórrer. Segurament, el que més crida l'atenció és l'elevat nombre d'intents fallits per aconseguir-ho quan la majoria de propostes eren molt similars. Curiós que la majoria de grups de l'arc parlamentari del Congrés dels Diputats presentessin iniciatives pròpies i, per tant, cal entendre que tenien un interès per regular els contactes amb els lobbies. Tanmateix, les lluites partidistes i potser un no tant gran interès per regular-ho van caure en sac buit.

#### 1.5.7. La regulació dels grups d'interès a Catalunya

En el cas de Catalunya la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTABG), ha estat la pionera en la regulació dels grups d'interès a Espanya.

El seu àmbit d'aplicació es circumscriu a l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic, a les universitats públiques, a les persones físiques o jurídiques que duen a terme activitats qualificades legalment com a serveis d'interès general o universal i als propis grups d'interès.

Per altra banda, a la disposició addicional cinquena, la llei estableix que el Parlament de Catalunya, d'acord amb el principi d'autonomia parlamentària que li reconeix l'article 58.1 de l'Estatut d'autonomia, ha de fer les modificacions del Reglament del Parlament i de les seves normes de règim i govern interiors que siguin necessàries per a complir els requeriments establerts per aquesta llei. Aquesta previsió legal es va materialitzar amb l'Acord de la Mesa del Parlament de Catalunya de 28 de juliol de 2015 relatiu a les normes d'organització del Registre de grups d'interès del Parlament i que va modificar el Reglament del Parlament regulant en el seu Títol VI, Capítol III el Registre de Grups d'interès. D'aquesta manera a través del Portal de Transparència del Parlament es pot consultar l'agenda de contactes que han tingut amb els membres del Parlament amb llurs assessors i amb els funcionaris del Parlament, la informació sobre la realització d'actes als quals es convidi els diputats, la participació dels grups d'interès en tràmits d'audiència de projectes legislatius i les aportacions fetes sobre iniciatives legislatives adreçades al Parlament i als grups parlamentaris.

En aquest apartat però ens centrarem en l'anàlisi en detall del desenvolupament normatiu de la regulació de grups d'interès en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic perquè és on s'ha desenvolupat posteriorment el treball de camp sobre avaluació del clima ètic.

La Llei 9/2014 (LTABG) aporta una definició del que es considera grup d'interès "persones físiques o jurídiques de caràcter privat que fan actuacions de participació activa en polítiques públiques o en processos de presa de decisions a Catalunya amb la finalitat d'influir en l'orientació d'aquestes polítiques en defensa d'un interès propi o de tercers, o d'un interès general",<sup>136</sup> alhora que disposa quins subjectes s'han d'inscriure en el Registre de grups d'interès i afegeix dues categories:

i. les persones i organitzacions que, independentment de la seva forma o estatut jurídic, en interès d'altres persones o organitzacions duen a terme activitats susceptibles d'influir en l'elaboració de lleis, normes amb rang de llei o disposicions generals, o en l'elaboració i aplicació de les polítiques públiques. Fins aquí, res a dir, perquè ens trobem en una quasi definició clàssica del que són els grups d'interès.

ii. les plataformes, xarxes o altres formes d'activitat col·lectiva que, tot i no tenir personalitat jurídica, constitueixen *de facto* una font d'influència organitzada i duen a terme activitats incloses en l'àmbit d'aplicació del Registre.

No cal dir que en el darrer cas és fa més difícil d'identificar els possibles subjectes inclosos en l'àmbit de la llei.

L'art. 53 de la Llei 19/2014, ja preveia que la classificació de les persones i les organitzacions que s'han d'inscriure en el Registre de grups d'interès, la informació requerida als declarants, el contingut detallat del codi de conducta i el procediment d'investigació i tramitació de les denúncies havia d'ésser regulat per reglament. Així mateix, l'art. 45 de la Llei 19/2014 establia que totes les entitats i organismes públics a Catalunya havien de crear un registre de grups d'interès. En aquest sentit, es va aprovar

---

<sup>136</sup> Vid. art. 2.g) de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

el Decret 171/2015, de 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic.

Aviat es va veure la disfunció que generava la previsió de l'art. 45 de la Llei 19/2014, atès que el nombre d'organismes i entitats que havien de crear un registre de grups d'interès era molt elevat i després de dos anys de l'aprovació de la Llei només la Generalitat de Catalunya i cinc ajuntaments catalans havien creat el seu propi registre de grups d'interès.<sup>137</sup>

La solució va venir amb el Decret Llei 1/2017, de 14 de febrer que crea el Registre de grups d'interès de Catalunya,<sup>138</sup> que actua com a registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals i de la resta d'entitats i organismes públics de Catalunya, la qual cosa no és obstacle perquè a que cada entitat o organismes públic pugui crear el seu propi registre de grups d'interès, però serà requisit que estigui interconnectat i integrat al Registre de grups d'interès de Catalunya.

El Decret 171/2015, del 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic segueix en vigor, però les referències al Registre de Grups d'Interès de la Generalitat s'han d'entendre fetes al Registre de Grups d'Interès de Catalunya i les referències a l'Administració Pública de la Generalitat s'entenen fetes a totes les Administracions Públiques.<sup>139</sup>

D'altra banda la Disposició Addicional 2a del Decret Llei 1/2017, estableix que la resta d'Administracions Públiques poden crear els seus propis registres de grups d'interès, però l'accés a aquests altres registres s'ha de facilitar de manera interconnectada i integrada des del Registre de Grups d'Interès de Catalunya. En el cas que la resta d'Administracions públiques catalanes no vulguin crear un registre de grups d'interès propi, el grup d'interès que vulgui actuar davant d'alguna d'aquestes administracions

---

<sup>137</sup> Op. Cit. BERNADÍ GIL, X; CERRILLO MARTÍNEZ, A; (2017). p. 11

<sup>138</sup> Deroga l'art. 45 de la Llei 19/2014.

<sup>139</sup> Vid. Jornada sobre gestió d'agendes i grups d'interès. 1 de març de 2022. (Accés a 26/08/2022). [https://eapc.gencat.cat/web/.content/home/biblioteca/fons-coleccions/docs\\_eapc/directiva/2022/03-jornada-gestio-agendes-grups-interes/Jornada-gestio-agendes.pdf](https://eapc.gencat.cat/web/.content/home/biblioteca/fons-coleccions/docs_eapc/directiva/2022/03-jornada-gestio-agendes-grups-interes/Jornada-gestio-agendes.pdf)

l'únic que haurà de fer és registrar-se al Registre de Grups d'Interès de Catalunya i indicar l'àmbit d'influència territorial en el que vol operar.

Com podem veure en la següent taula la majoria de grups d'interès un cop s'inscriuen opten per indicar que l'àmbit d'influència territorial en el que volen operar és el de totes les administracions públiques de Catalunya:

**Taula 2. Àmbit d'influència territorial dels grups inscrits al Registre de Grups d'Interès de Catalunya**

Àmbit de registre	Grups d'Interès
Tots els tipus d'àmbit	1865
Àmbit Generalitat de Catalunya. Administració de la Generalitat i el seu sector públic	109
Administració local i el seu sector públic. Ajuntaments	34
Universitats públiques i ens que en depenen, vinculats o participats	21
Administració local i el seu sector públic. Diputacions	21
Altres institucions de la Generalitat	19
Administració local i el seu sector públic. Consells comarcals	17
Administració local i el seu sector públic. Entitats metropolitanes	16
Administració local i el seu sector públic. Entitats municipals descentralitzades	12
Administració local i el seu sector públic. Mancomunitats de municipis	11
Administració corporativa. Col·legis professional	9
Àmbit Generalitat de Catalunya. Administració independent	5

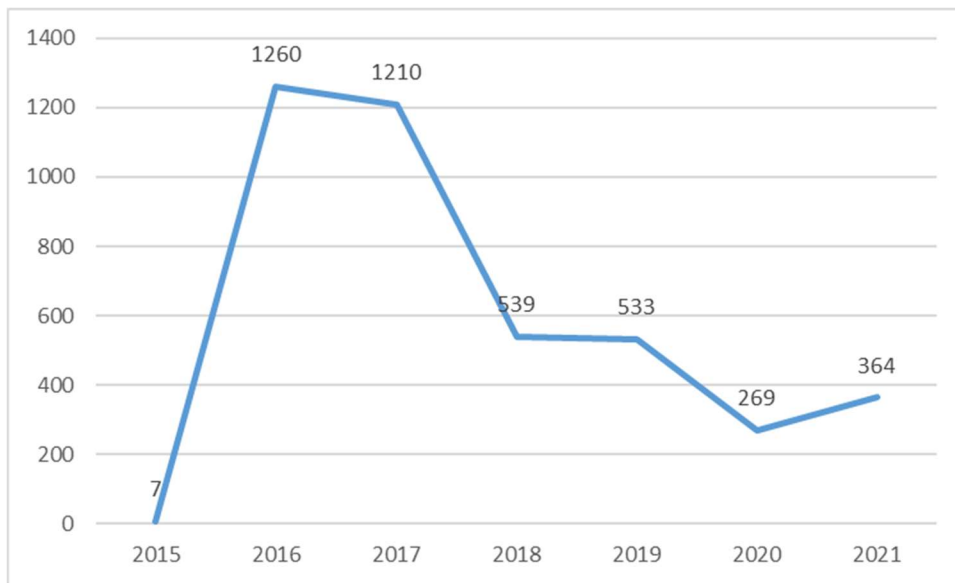
Font: Departament de Justícia. Resolució de dret d'accés 29-03-2022

Cal destacar que la inscripció al registre és obligatòria i de fet l'apartat 2.2 de l'Acord del Govern 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 dels seu sector públic, i altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública, estableix 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 el següent gràfic podem observar l’evolució de les inscripcions en el Registre de Grups d’Interès de Catalunya:

**Gràfic 6. Evolució inscripcions Registre Grups d’Interès de Catalunya**



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament de Justícia. Resolució dret accés 29-03-2022

Les dades mostren un alt nombre d’inscripcions amb la posada en funcionament i una estabilització en unes 500 inscripcions anuals durant els anys 2018 i 2019. La davallada del 2020 podria ser imputable a l’impacte de la pandèmia del COVID i s’observa un inici de recuperació de les inscripcions el 2021.

Cal destacar també que la normativa no recull excepcions subjectives, és a dir totes les persones físiques o jurídiques que s’incardinin en la definició de grup d’interès establert a la norma s’hauran d’inscriure, el que si que recullen els articles 7.2 i 3 del Decret Llei 171/2015 són excepcions en l’àmbit objectiu de la inscripció i exclou la inscripció d’algunes activitats com són:

- i) l'assessorament jurídic o professional per a defensar els interessos afectats per procediments administratius.
- ii) informar a un client sobre una situació jurídica general; conciliació o mediació o activitats d'assessorament amb finalitats informatives per a l'exercici de drets o iniciatives establerts per l'ordenament jurídic.
- iii) funcions públiques de les administracions corporatives que els atribueix l'ordenament jurídic; funcions públiques de les administracions corporatives que els atribueix l'ordenament jurídic.
- iv) la defensa i promoció dels interessos econòmics i socials propis dels sindicats de treballadores i associacions empresarials.

En relació a aquest darrer punt és rellevant destacar que tot i que les organitzacions empresarials i sindicals compleixen amb els trets definitoris dels grups d'interès, atès que són organitzacions reconegudes, defensen un interès creat pels seus membres i en determinades ocasions també busquen influir en el procés polític en defensa dels seus drets i interessos respectius, sense la intenció d'exercir responsabilitats de govern, el cert és que sovint han estat focus de polèmica alhora d'incloure'ls en les regulacions sobre grups d'interès.

En el cas del Catalunya el Registre de grups d'interès classifica els grups inscrits en cinc categories.<sup>140</sup>

---

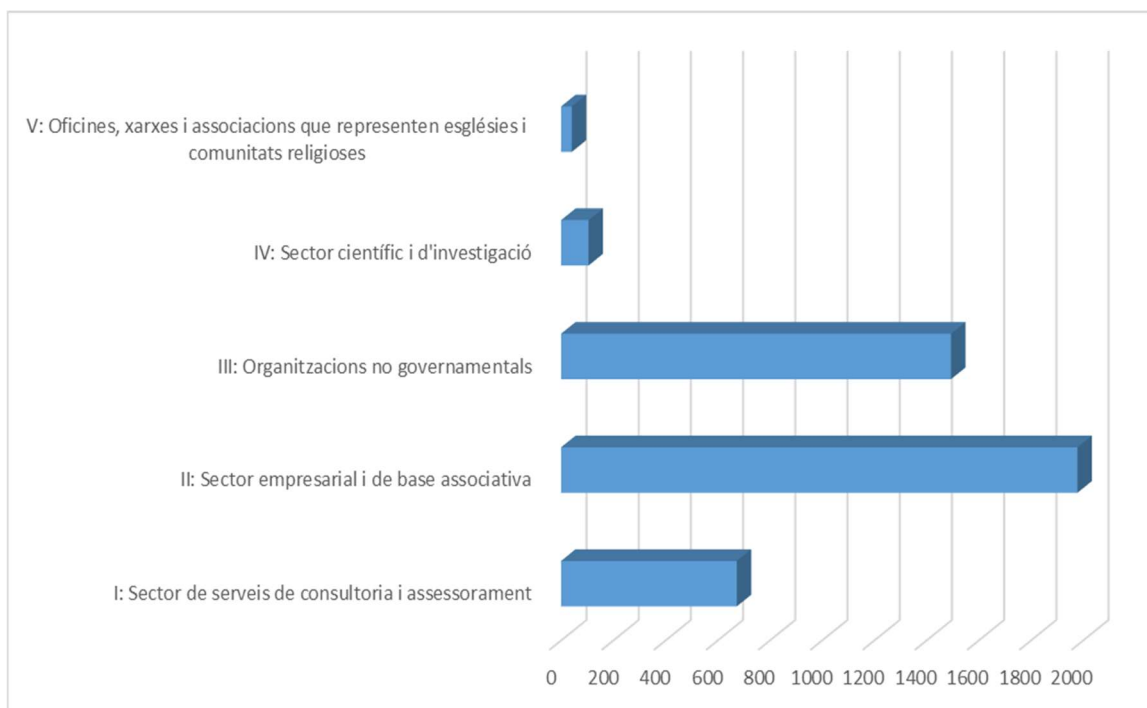
<sup>140</sup> Categoria I. Sectors de serveis de consultoria i assessorament adreçada als grups d'interès que fan activitats professionals per compte propi i influeixen en la defensa d'interessos de tercers des de l'àmbit dels serveis professionals organitzats. Subcategories: Consultories professionals, despatxos col·lectius i despatxos unipersonals.

Categoria II. Sector empresarial i de base associativa, on s'inscriuen els grups d'interès que influeixen en defensa d'interessos de tercers, corporatius i col·lectius. Subcategories: Empreses i grups d'empreses, corporacions de dret públic.

Categoria III. Organitzacions no governamentals, per a aquelles entitats i organitzacions sense ànim de lucre, amb personalitat jurídica o sense, que fan activitats registrals en defensa d'interessos que poden ser propis, de tercers o generals. Subcategories: Fundacions i associacions, plataformes i xarxes, coalicions ad hoc, estructures temporals i altres formes d'activitat col·lectiva, sense ànim de lucre.

Categoria IV. Sector científic i d'investigació, dirigida a les institucions, entitats i organitzacions de l'àmbit de les ciències i la investigació, amb personalitat jurídica o sense, que fan activitats registrals en defensa d'interessos de tercers. Subcategories: Grups de reflexió i institucions acadèmiques o d'investigació en

**Gràfic 7. Grups inscrits al Registre de Grups d'Interès de Catalunya per categories**



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament de Justícia. Resolució dret accés 29-03-2022.

Les dades mostren com el nombre més gran de grups d'interès inscrits és de la categoria II (sector empresarial i de base associativa), que actualment representa un 46 % dels grups d'interès inscrits, seguida per la categoria III (organitzacions no governamentals), que representa un 34,8 % de total de grups inscrits. En tercer lloc es troben els grups d'interès de la categoria I (serveis de consultoria i assessorament) que representen un 15,8 %. De forma més residual es troben els grups d'interès de la categoria IV (sector científic) amb un 2,5 % de les inscripcions i finalment trobem la categoria V (oficines, xarxes i associacions que representen esglésies i comunitats religioses) amb un 0.9 %.

---

general; grups de reflexió i institucions d'investigació vinculades a partits polítics, organitzacions empresarials i sindicals.

Categoria V. Oficines, xarxes i entitats que representen esglésies i comunitats religioses, on s'inscriuen les persones físiques, jurídiques, oficines, xarxes i altres entitats amb personalitat jurídica o sense que defensen els interessos de les entitats i institucions amb les quals es vinculen.

Quant als diferents àmbits en que es classifiquen segons el registre català aquests són molt diversos. En la següent taula es poden veure els diferents àmbits d'interès i actuació i el nombre de grups d'interès inscrits en cada àmbit:

**Taula 3: Grups d'interès per àmbit d'interès**

Àmbit d'interès	Grups d'Interès
Educació i formació	1698
Empresa i competència	1501
Tecnologia, universitat, recerca i innovació	1479
Medi ambient, gestió de residus i sostenibilitat	1438
Territori, urbanisme i paisatge	1339
Salut	1312
Cultura	1272
Inclusió i benestar social	1249
Administració i serveis públics	1218
Treball o ocupació	1173
Indústria i energia	1048
Participació i ciutadania	1035
Comerç i consum	1030
Economia i sector financer	991
Infància, família i gent gran	938
Mobilitat i transport	926
Informació i comunicació	920
Turisme	905
Joventut	839
Agricultura, ramaderia, pesca i gestió dels boscos	832
Esports i lleure	768
Habitatge	703



Justícia	699
Cooperació i ajut humanitari	627
Relacions exteriors	569
Llengua i identitat	566
Emergències i seguretat	505

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament de Justícia.

Resolució dret accés 29-03-2022.

D'altra banda, a similitud d'altres regulacions revisades anteriorment, la inscripció al Registre de Grups d'Interès de Catalunya també dona certs drets i avantatges d'acord amb l'art. 11 del Decret 171/2015, com per exemple presentar-se i reunir-se davant dels càrrecs públics, autoritats, empleats públics, membres electes o diputats; formar part de les llistes de correu relatiu a les matèries d'interès del declarant que s'hagin fet constar en les declaracions responsables; i deixar constància de la seva contribució en les consultes públiques.

Recentment, la Llei 19/2014 (LTABG) ha estat desenvolupada pel Decret Llei 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret a l'accés a la informació pública per tal de garantir una implementació de la Llei més homogènia, efectiva i exhaustiva, clarificar conceptes jurídics indeterminats i resoldre dubtes interpretatius, i incorporar criteris de la Comissió Interdepartamental de Transparència i Govern Obert i doctrina consolidada de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. En aquesta línia, un dels objectius del Pla de Govern Obert 2022-2024 és millorar la regulació dels grups d'interès i de l'activitat d'influència, especialment millores en el procés d'inscripció existent i amb l'objectiu d'incorporar aspectes de seguiment, actualitzacions i control de l'activitat d'influència davant les Administracions públiques de Catalunya.<sup>141</sup>

Quant a l'organisme competent de la regulació i supervisió del Registre i de les polítiques relacionades amb els grups d'interès, cal dir que des de la seva creació el Departament

<sup>141</sup> Vid. roda de premsa Mercè Crosas, secretària de Govern Obert de la Generalitat de Catalunya. (Accés a 26/08/2022). <https://governobert.gencat.cat/ca/detalls/noticia/noticia-objectius-govern-obert>

de Justícia de la Generalitat de Catalunya havia estat el responsable en matèria de grups d'interès, atès que d'ell depenia el Registre de Grups d'Interès de Catalunya, i tradicionalment ha estat la conselleria competent en matèria de registres públics i del notariat. Actualment però, i d'acord amb l'art. 3.6.7 del Decret 21/2021, de 25 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya la regulació i supervisió dels Grups d'Interès correspon al Departament d'Exteriors i Govern Obert, atès que també des de l'aprovació de la Llei 19/2014 era l'encarregat de les polítiques de transparència i govern obert. Amb aquest traspàs de competències s'aglutinen totes les polítiques vinculades al desenvolupament de l'esmentada llei en un mateix Departament.<sup>142</sup>

Malgrat que Catalunya va ser pionera en la regulació dels grups d'interès a l'Estat espanyol, cal continuar avançant perquè com veurem *ad infra* capítol IV, a l'analitzar el paper dels registres en la prevenció del delictes de tràfic d'influències, encara no són suficients els grups d'interès inscrits i representen una minoria.

### **1.6. L'activitat dels grups d'interès i les estratègies del lobbisme**

Com ja s'ha assenyalat, l'activitat d'influència que realitzen els grups d'interès pot ser realitzada per persones integrades dins de la mateixa organització, lobbisme integrat, o bé per persones externes, lobbisme independent, entès com aquell que ha estat contractat per un tercer per a la defensa d'uns interessos.<sup>143</sup>

Tant si estem davant del lobbisme integrat a l'organització o del lobbisme independent, es podrien identificar diverses etapes en les que es desenvoluparia l'activitat del lobby:<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> L'art. 15.2 del Decret 250/2021, de 22 de juny, de reestructuració del Departament d'Acció Exterior i Govern Obert estableix que la Direcció General de Dades Obertes, Transparència i Col·laboració assumeix també la funció de dirigir i supervisar les actuacions de registre, control i fiscalització dels grups d'interès en el marc de la legislació vigent en matèria de transparència.

<sup>143</sup> Op.Cit. XIFRÀ, J. (2009). p. 30

<sup>144</sup> SANTILLANA BUELNA, J.R. (2013). " Lobbying y asuntos públicos". Actas – V Congreso Internacional Latina de Comunicación Social – V CILCS – Universidad de La Laguna, desembre. pp. 9-15. [http://www.revistalatinacs.org/13SLCS/2013\\_actas.html](http://www.revistalatinacs.org/13SLCS/2013_actas.html)

i. Investigació prèvia de l'assumpte

El lobby realitza un anàlisi de la informació disponible, s'identifica un mapa d'actors i es defineix l'equip multidisciplinari necessari per a dur a terme l'activitat d'influència.

ii. Desenvolupament de l'estratègia

Es defineixen els objectius a assolir i els possibles escenaris. Es busquen aliances de persones o altres grups d'interès que tinguin un objectiu similar.

iii. Instrumentació tàctica

En aquesta etapa s'elaboren tant els missatges, com la informació i documentació que cal utilitzar, tant adreçada als actors clau que es vol influir (informes tècnics), com als mitjans de comunicació per influir a l'estat d'opinió.

iv. Avaluació

Finalment, en aquesta fase es mesura l'efectivitat de l'activitat d'influència que s'està realitzant per comprovar que s'estan aconseguint els objectius establerts o l'encàrrec rebut a través d'enquestes o entrevistes.

D'altra banda, existeixen diferents tècniques de lobbisme:<sup>145</sup>

- Lobbisme directe, basat en la participació directa ens els processos de decisió pública, ja sigui mitjançant les vies legals de participació (tràmits d'audiència) o ja sigui a través del contacte directe amb el funcionari o parlamentari.
- Lobbisme indirecte (*grassroots lobbying*), a través de la mobilització de l'opinió pública i de crear un estat d'opinió favorable als interessos reivindicats.

Certament aquesta recerca posa el focus en el primer tipus de lobbisme, especialment en el de contacte directe amb els legisladors o decisors públics, perquè és el que fins ara ha estat més opac i té més risc d'extralimitar-se i convertir-se en una conducta il·legal. Ara bé, quan parlem de llobbistes professionals, el que es contracta d'aquests són les seves habilitats de negociació, el seu coneixement de com es compatibilitzen la

---

<sup>145</sup> Op. Cit. XIFRÀ, J. (1998). pp. 205-207.

diversitat d'interessos particulars, el seu coneixement del Govern i del mapa d'actors involucrats, el seu coneixement sobre les polítiques públiques i les prioritats del poder legislatiu i executiu. I d'altra banda, la visió del conflicte per part del lobbista no té la càrrega emocional dels actors directament involucrats el que permet trobar solucions als conflictes d'interessos de forma més racional.<sup>146</sup>

I això és rellevant perquè qui millor coneix el funcionament intern de l'Administració i de les relacions de poder és qui ha estat dins, és a dir, alts càrrecs polítics i directius públics. D'aquí que molts d'ells quan són rellevats o cessen de les funcions representatives o executives optin per incorporar-se en alguna firma de lobby o crear-ne la pròpia, la qual cosa també pot comportar algun risc pel que fa a la normativa sobre incompatibilitats o d'influències indegudes.<sup>147</sup>

Per altra banda, també és interessant veure com actua el lobbisme indirecte, especialment a través dels mitjans de comunicació, perquè segurament podria esdevenir una font de captura regulatòria per la pressió exercida en l'opinió pública que sovint no és conscient dels interessos corporatius que hi ha al darrere de determinades campanyes.

En aquest cas, les estratègies del lobbisme basen la seva acció sobre els propis mitjans de comunicació fent aparèixer informacions ja sigui a través de cartes al director, peticions a periodistes o rodes de premsa, com a fets susceptibles de solucionar i introduint-los en el procés de l'agenda-setting<sup>148</sup> ja que els mitjans tenen la capacitat de proposar aquelles qüestions públicament rellevants que poden ser motiu de discussió pública. Tanmateix, per tal d'evitar la manca de control sobre el què i qui informarà i assegurar la connivència entre els interessos del lobby i les informacions generades pels mitjans, els grups d'interès intentaran penetrar de manera directa en l'estructura dels mitjans i implicar-se en la seva gestió. Ara bé, aquesta estratègia queda limitada als

---

<sup>146</sup> CORREA RIOS, E. (2010). "Lobby y asuntos públicos". *Centro de Estudios en Diseño y Comunicación*. Cuaderno 33. pp.101-110.

<sup>147</sup> ÁLVAREZ, P. Así son los Nuevos lobistas. *El País*. 26 de septiembre de 2020.

[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/09/25/fortunas/1601063125\\_813830.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/09/25/fortunas/1601063125_813830.html)

<sup>148</sup> Vid. al Glossari.

lobbies més poderosos econòmicament i que tenen als *mass media* exercint per a ells de grups de pressió.<sup>149</sup> Un exemple el podem trobar a un dels grups més grans de comunicació a Espanya com pot ser Atresmedia que, a través de les cadenes de televisió i radio com Antena3, La Sexta, Onda cero, Europa FM, té una alta capacitat de generar opinió i un dels seus màxims accionistes és el grup editorial Planeta d'Agostini, de la família Lara.<sup>150</sup>

### 1.7. Conclusions parcials

L'activitat del lobby exercida de forma professional i íntegra, com la resta d'oficis, esdevé un component essencial de qualsevol sistema democràtic. La legitimitat dels lobbies es sustenta en la seva capacitat de representar diferents interessos i com a complement de la representativitat electoral, com a canal de participació social i ciutadana a través de l'agrupació d'interessos i com a complement de coneixement tècnic per als legisladors i governants.

La regulació de la seva activitat té com a objectiu principal garantir la transparència en relació a l'impacte de la influència que realitzen, especialment en l'elaboració de les normes i en la presa de decisions públiques. De les regulacions analitzades es poden trobar des de les més completes i amb llarga tradició, com és el cas de la nord-americana, a les més precàries per inexistents com és el cas de l'Estat espanyol. En el cas de Catalunya ha estat el territori pioner en regular i crear un registre de grups d'interès, al que progressivament s'han anat sumant altres comunitats autònomes.

Aquestes regulacions han de permetre que la ciutadania conegui quins grups d'interès interactuen amb el poder legislatiu i executiu, quan es realitzen aquestes contactes i quin és el motiu. És a dir, que hi hagi traçabilitat de les anomenades "influències". Però cal tenir present també que l'activitat dels lobbies es pot vehicular, entre d'altres, a través dels mitjans de comunicació, anomenats sovint el quart poder, per la capacitat

---

<sup>149</sup> CASTILLO ESPARCIA, A. (2006). "Comunicación y sociedad. Las estrategias de comunicación de los lobbies." *FISEC-Estrategias* - Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora Año II, Número 5, Mesa VI. p. 10.

<sup>150</sup> Accionistas i inversors. Atresmedia. (Accés a 26/08/2022).

<https://www.atresmediacorporacion.com/accionistas-inversores/capital-social/accionariado/>

precisament d'influir no només en els nostres legisladors i governants, sinó en tota la societat.

## CAPITOL 2 - ELS RISCOS DE CORRUPCIÓ RELACIONATS AMB L'ACTIVITAT DELS GRUPS D'INTERÈS

Com hem vist, els *lobbies* existeixen en totes les societats democràtiques i, en molts casos, la seva activitat està acceptada i regulada. Tanmateix, en el cas de l'Estat espanyol per la major part de l'opinió pública, la paraula està associada a un "favor" o inclús al tràfic d'influències o altres tipus de corrupció en que s'utilitzen formes de pressió poc ortodoxes.<sup>151</sup>

Segons REVUELTA i VILLORIA<sup>152</sup> la relació entre els grups d'interès i la corrupció té que entendre's des d'una concepció de la corrupció que no sigui merament jurídica, sinó des d'una visió politològica i normativa. És curiós el terme utilitzat per aquests autors de "corrupció legal", que tot i que sembla un oxímoron, la defineixen com "pràctiques que atempten contra els principis bàsics que delimiten els límits entre el polític i l'economia, pràctiques que poden ser legals però que són utilitzades per a crear polítiques o lleis que afavoreixen interessos econòmics privats i danyen l'interès general.

Aquesta reflexió és interessant perquè obliga a aprofundir en el concepte de corrupció ja que pot ser diferent segons la perspectiva des de que s'analitzi. En alguns casos trobarem que hi ha situacions que s'identifiquen clarament amb conductes tipificades al Codi Penal i, per tant, que el legislador ha decidit identificar com a conductes punibles. Per altra banda també podem trobar situacions que analitzades des d'una altra perspectiva poden suposar vulneracions de determinats valors ètics, que malgrat no estiguin tipificats penalment poden tenir unes conseqüències perjudicials perquè destrueixen la confiança de la ciutadania en les institucions públiques i els seus governants.

---

<sup>151</sup> Op.cit. MARTINS LAMPREIA, J. (2006). p. 9

<sup>152</sup> REVUELTA, A; VILLORIA, M. (2016). "La regulación de los grupos de interés como instrumento de prevención de la corrupción." a VILLORIA MENDIETA, M; GIMENO FELIU, J.M.; TEJEDOR BIELSA, J (Dir). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. ed. Atelier, Barcelona. p. 409.

## 2.1. El concepte de corrupció

Definir un fenomen social tan ampli com el de corrupció no és senzill perquè qualsevol definició del concepte el limitarà i no permetrà veure tots els matisos i la complexitat que se'n deriven. Diverses disciplines han estudiat i analitzat el fenomen de la corrupció com poden ser el dret penal, la ciència política, la història, la sociologia, i la filosofia. Això vol dir que segons des de quina perspectiva analitzem la corrupció es destacaran unes característiques i unes causes diferents i, per tant, les mesures preventives o reactives també hauran de ser diferents.

En aquesta línia, CABIESES considera indispensable poder recórrer a l'estudi d'altres disciplines que enriqueixen i doten de contingut al dret i als estudis jurídics, al ser ciències que certament expliquen el comportament de les persones, siguin físiques o jurídiques, que és justament el que el Dret pretén regular.<sup>153</sup> Les definicions de VILLORIA<sup>154</sup> sobre corrupció s'utilitzaran en els següents apartats per analitzar aquest fenomen des de diferents perspectives d'anàlisi i per tant constatar la necessitat d'estudiar-lo des d'un àmbit multidisciplinar.

### 2.1.2. La corrupció des d'una perspectiva històrica-sociològica

La corrupció des de l'àmbit de la sociologia i la ciència política dependrà de variables com per exemple el moment històric, la cultura o el grau de formació de la ciutadania.

#### 2.1.2.1. *Perspectiva històrica de la corrupció*

Entre el s. XVIII i XIX, de forma paral·lela al desenvolupament del capitalisme, és quan el fenomen de la corrupció comença a identificar-se amb el concepte actual, consistent en la sostracció de recursos públics per a benefici privat a través del suborn, la malversació o la prevaricació. També és quan conceptes com favoritisme, nepotisme o clientelisme polític comencen a agafar una connotació pròpia.<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> CABIESES CROVETTO, G. (2012). "El carácter interdisciplinario del Derecho y la utilidad de la economía en su estudio". *THĒMIS-Revista de Derecho* 62. p. 12.

<sup>154</sup> Op.cit. Villoria Mendieta, M. (2016). p. 48.

<sup>155</sup> RUBÍ, G.; FERRAN TOLEDANO, L; DE RIQUER I PERMANYER, F. (2020). "Sobre la corrupció política a Catalunya dins l'Espanya contemporània". *Revista Catalana de Dret Públic*, 60. pp. 1-19.



En el cas d'Espanya els delictes comesos per funcionaris públics es van introduir en el Codi Penal del 1822, al títol VI amb la voluntat d'acabar amb l'arbitrarietat i garantir el compliment de la seva funció.<sup>156</sup> Ja en aquella època preocupava la manca de probitat i d'aquí que s'elaborés un catàleg de les característiques morals i d'estil de vida de jutges i funcionaris.<sup>157</sup> Cal pensar que en aquella època la majoria de càrrecs públics estaven lligats als estaments privilegiats de la societat i, per tant, a una actuació poc imparcial. La societat espanyola es caracteritzava pel caciquisme i amb una estructura social de tipologia clientelar, el pes de l'estatus personal, social i el "favoritisme" sempre han estat molt arrelats a les característiques de la vida pública. Un dels trets característics del caciquisme era la concreció electoral en una societat clientelar i gens igualitària i servia per posar en contacte el món rural amb l'urbà on es prenen les decisions polítiques. Així, el Govern central va cedir part del seu poder als cacics locals per poder arribar a tots els extrems del territori. El cacic controlava l'Ajuntament, les llistes electorals municipals i l'administració dels petits municipis. Tant els favors personals, com la coacció, pressió i repressió ajudaven al cacic a mantenir-se en el poder creant-se xarxes clientelars mitjançant les quals oferia favors a canvi de vots. Així va anar consolidant-se una situació de desigualtat, on els propis familiars eren els que rellevaven en el càrrec als cacics i va anar creant una sèrie de famílies molt poderoses a Espanya.<sup>158</sup>

En el cas de Catalunya, malgrat determinades corrents ideològiques han volgut vendre la imatge d'una Espanya endarrerida i corrupta i una Catalunya moderna i víctima de la corrupció, el cert és que tot i que Catalunya va viure un procés d'industrialització primerenc i la societat catalana tenia un grau de modernitat similar a l'europeu occidental, també va haver un caciquisme català, especialment durant la Restauració, i també pràctiques corruptes que van propiciar el procés industrialitzador. Algunes d'aquestes pràctiques van ser l'obtenció d'informació privilegiada i la incorporació de

---

<sup>156</sup> BAHAMONDE MAGRO, A.; MARTÍNEZ MARTÍN, J.A (1994). *Historia de España. Siglo XIX*. Ediciones Cátedra, Madrid. p.131.

<sup>157</sup> GIL NOVALES, A. (1980)). *El trienio liberal*, Siglo XXI editorial, Madrid. p. 62.

<sup>158</sup> FERNÁNDEZ CÁRCAR, M. (2019). "Una reflexión sobre el caciquismo". *Historia Digital*, XIX, 34. pp. 139-159.

polítics a les grans empreses per tenir un tracte avantatjós en les concessions públiques, creant-se també xarxes clientelars urbanes.<sup>159</sup>

La diferència entre Espanya i altres països europeus, rau en que en aquests darrers el sistema clientelar i de favoritisme era típic de l'Antic Règim i part del s. XIX i, en el cas espanyol, ha estat present tot el segle XX i en alguns entorns encara continua condicionant la realitat social i política contemporània.<sup>160</sup>

Podríem afirmar que en l'actualitat, els grups socials més influents han reproduït les forces corporatives de la burgesia del s. XIX i sovint ens trobem amb sistemes polítics democràtics que han perllongat una societat on els interessos corporativistes i la corrupció estarien vinculats amb la finalitat de la subsistència d'aquests grups predominants. Així, els actes i conductes corruptes han variat al llarg del temps i mentre que, en alguns casos, trobem exemples de corrupció que inclouen conductes il·lícites, altres són pràctiques associades al fenomen de la corrupció però que poder ser perfectament legals però de dubtosa moralitat. En aquest sentit, tal i com assenyala SANDOVAL,<sup>161</sup> la corrupció seria una forma específica de dominació social d'aquí la importància del seu anàlisi també des d'una visió sociològica.

#### *2.1.2.2. Perspectiva sociològica de la corrupció*

Des de la perspectiva sociològica, el fenomen de la corrupció no s'explicarà exclusivament per la conducta de la persona corrupta, sinó que caldrà incorporar les relacions socials i interaccions amb la vida política. Des d'aquesta visió s'analitza el fenomen de corrupció i no el delictes de corrupció, la corrupció sistemàtica de les institucions més que els casos individuals.

Com a conseqüència la majoria de definicions sobre corrupció posen el focus en la persona corrupta. Per exemple, PASQUINO defineix la corrupció com el fenomen pel

---

<sup>159</sup> Op. cit. RUBÍ, G; FERRAN, LL; DE RIQUER, B. ( 2020). pp.5-6.

<sup>160</sup> RODRÍGUEZ-DINCROUT ÁLVAREZ, J. (2017) "Democracia y corrupción pública" a QUERALT JIMÉNEZ, J; SANTANA VEGA, D. *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*. Tirant lo Blanch, València. p. 105.

<sup>161</sup> SANDOVAL BALLESTEROS, I.E. (2016). "Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana". *Rev. Mex. Sociol* vol.78 no.1 Ciudad de México ene./mar. p.123.

qual un funcionari públic és impulsat a actuar de manera diferent als estàndards normatius del sistema per afavorir interessos particulars a canvi d'una recompensa.<sup>162</sup> En la mateixa línia, KLITGAARD considera que hi ha corrupció quan una persona, il·lícitament, posa els seus interessos personals per davant de les persones i dels ideals que està compromès.<sup>163</sup>

Tanmateix, des d'una perspectiva sociològica HUNTINGTON<sup>164</sup> relaciona la corrupció amb els canvis socials i considera que la corrupció sorgeix quan les institucions polítiques existents perden la capacitat de gestió de la cosa pública. Posa com a exemple la revolució industrial i la modernització que van implicar un canvi de valors bàsics de la societat, de noves normes i de noves fonts de riquesa i poder. Per aquest motiu, quan les lleis posen en desavantatge algun grup, aquest és una font potencial de corrupció. Així els antics grups privilegiats com la noblesa o el clergat que pertanyien a societats precapitalistes es van veure substituïts progressivament per altres grups organitzats socialment a través de partits polítics, organitzacions sindicals, associacions, corporacions econòmiques, en representació dels seus interessos, tenint que defensar aquests davant d'un Estat que d'acord amb la legalitat havia d'actuar únicament en base a l'interès general. Aquesta defensa dels seus interessos corporatius i de l'assoliment de determinades quotes de poder s'ha realitzat sovint a través de la corrupció mitjançant la compra de vots a canvi de privilegis.

Malgrat que, com s'ha vist, determinats canvis socials poden explicar i definir la corrupció, el cert és que aquest fenomen és resultat de la suma de moltes conductes individuals que s'acaben sistematitzant.

SUTHERLAND, a partir de la seva teoria de l'aprenentatge social, sosté que la criminalitat i, en aquest cas la corrupció, pot ser apresada com qualsevol altra conducta social a partir de determinats models de conducta criminals. És per això, que la corrupció es produeix en determinats nivells i àmbits professionals i en determinats càrrecs i posicions socials.

---

<sup>162</sup> PASQUINO, G. (1998). "Corrupción" a BOBBIO, N. (Coord.) *Diccionario de Ciencia Política*. México. Siglo XXI. Editores. pp. 438-440.

<sup>163</sup> KLITGAARD, R. (1994) *Controlando la corrupción*. Ed. Sudamericana. Buenos Aires. p. 11

<sup>164</sup> HUNTINGTON, S.P. (1972) *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós, Buenos Aires. p. 63.

En els ambients clientelars i corruptes és on aquesta conducta s'aprèn a l'interactuar amb persones que ja venen realitzant conductes il·legals i mancades d'integritat.<sup>165</sup>

Tanmateix, segons VILLORIA<sup>166</sup> actualment Espanya no té un problema de corrupció sistèmica com pot passar en altres països on, per exemple, sigui freqüent que policies acceptin suborns per no posar multes davant les infraccions, hi hagi un sistema judicial corrupte o bé la figura de "la mordida"<sup>167</sup> estigui pràcticament institucionalitzada per poder contractar amb el sector públic. En aquest cas, a Espanya, la corrupció entre els empleats públics és baixa, tot i que, l'autor considera que existeix un greu problema de corrupció política, especialment a nivell dels governs locals.

### 2.1.2. La corrupció centrada en el mercat i en l'anàlisi econòmic

La intervenció de l'Estat en l'organització econòmica i la transcendència de les decisions públiques esdevenen uns valors idonis per a la seva mercantilització i, de retruc, per a la corrupció.<sup>168</sup> En aquest sentit, la corrupció contribueix a la concentració del poder en mans dels privilegiats per les seves relacions amb l'Administració i afecta a la llibertat d'empresa i a l'economia de mercat. Segons la Comissió Europea,<sup>169</sup> la corrupció genera pèrdues a l'economia de la UE que s'estimen en 120.000 milions d'euros a l'any, el que equival a un 1 % del PIB europeu i comporta la distorsió del mercat interior. Resulta interessant com TANZI<sup>170</sup> assenjala que la corrupció suposa un cost en termes

---

<sup>165</sup> ¿Qué es la teoría de la asociación diferencial en Criminología?. UNIR Revista. 26-04-2021. Accés a 3/08/2022) <https://www.unir.net/derecho/revista/teoria-asociacion-diferencial/>

<sup>166</sup> VILLORIA MENDIETA, M. (2015). "La corrupción en España: rasgos y causas esenciales." *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*. 15. p.3

<sup>167</sup> La RAE defineix el terme "mordida" com el profit o diners obtinguts d'un particular per part d'un funcionari o empleat, en abús de les atribucions del seu càrrec. En l'àmbit de parla hispanoamericana són diners fruit de suborns.

<sup>168</sup> CUGAT MAURI, M. (1997) *La desviación del interés general y el tráfico de influencias*. Cedecs, Ed. Rubí. p. 52.

<sup>169</sup> Comunicació de la Comissió. Lucha contra la corrupción en la UE, COM (2011) 308 final, de 6 de juny, p. 3. (Accés a 3/8/2022).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0308&from=ET>

<sup>170</sup> TANZI, V. (2008): "La corrupción y la actividad económica" a SOLIMANO, A.; TANZI, V. y SOLAR, F. *Las termitas del estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Fondo de Cultura Económica, Xile. p. 32

d'eficiència, doncs opera com un impost aleatori sobre l'activitat econòmica, és a dir de forma ineficient i arbitrària.

Si es trenca la igualtat i existeix informació privilegiada, el mercat resulta danyat i els seus agents perden confiança en el mateix. D'aquí el paper de l'Estat per garantir el mercat. El problema rau en la captura d'aquesta activitat reguladora de l'Estat per les elits. Així la captura de les agències reguladores s'entén com la capacitat de les empreses d'influir en la formació i execució de les regles econòmiques a través de la influència en sentit ampli, ja sigui amb contraprestacions directes o indirectes.<sup>171</sup> D'aquesta manera els responsables de les agències reguladores van generant xarxes que afavoreixen l'activitat del lobby però també la corrupció, produint-se relacions clientelars i d'interacció continua d'informació privilegiada que permeten l'accés a l'avançament regulatori i als contractes públics.<sup>172</sup> Certament un dels àmbits on es troben més pràctiques corruptes és el de la contractació pública. Els efectes de la corrupció en la contractació pública és la ineficiència en la gestió de fons públics i una pèrdua que afecta a la solvència qualitativa del sector empresarial.<sup>173</sup>

En les democràcies occidentals és evident la dificultat d'articular dues esferes de naturalesa antagònica, ja que en una societat democràtica per una banda el poder polític es basa en la igualtat i en el dret, mentre que per l'altra, la naturalesa del món econòmic capitalista té com a base i principis la desigualtat.<sup>174</sup> Un sistema econòmic és el conjunt de relacions socials al voltant d'uns recursos productius disponibles per una societat, així com els procediments i comportaments que assegurin la seva continuïtat i per tant el sistema econòmic defineix les característiques de l'organització social al voltant de la producció, la distribució i el consum.<sup>175</sup>

---

<sup>171</sup> Més desenvolupat el concepte ad infra a l'apartat 2.4.2. La captura reguladora i tècnica.

<sup>172</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. 2016. "Regulación y supervisión en sectores estratégicos económicos y corrupción" a VILLORIA MENDIETA, M; GIMENO FELIU, J.M.; TEJEDOR BIELSA, J. (Dir). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, ed. Atelier, Barcelona. pp.337-347.

<sup>173</sup> GIMENO FELIU, J.M. (2016). "La Corrupción en la contratación pública. Propuestas para reclamar un modelo desde la perspectiva de la integridad" a VILLORIA MENDIETA, M; GIMENO FELIU, J.M.; TEJEDOR BIELSA, J (Dir). *La Corrupción En España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, ed. Atelier, Barcelona. p. 254

<sup>174</sup> Op.Cit. RODRÍGUEZ-DINCROUT ÁLVAREZ, J. (2017). p. 106

<sup>175</sup> GARCÍA DE LA CRUZ, J.M. (2014). "Desigualdad y formas del capitalismo". Políticas públicas. Universidad de Santiago de Chile. Volum. 7. Núm. 1. pp. 4-23.

En aquest sentit, les societats amb desigualtat elevada es caracteritzen per una baixa mobilitat entre estaments socials i una alta estabilitat de les elits, creant xarxes relacionals d'on creix la corrupció. Aprofundint en aquesta qüestió, FARIÑAS i FERLIN, consideren que les definicions sobre corrupció que es limiten a definir-la com “l’abús d’un càrrec públic per obtenir beneficis privats” i que entenen que la corrupció és un fenomen originat des del poder econòmic, són insuficients perquè creuen que l’abordatge de la corrupció des de l’esfera pública és un error i que cal anar a la seva gènesi, en l’espai privat, en un poder econòmic corruptor.<sup>176</sup>

També USLANER suggereix que les arrels de la corrupció es troben en la desigualtat econòmica i jurídica. La corrupció trenca les regles de l’equitat i dona a unes persones, les elits, avantatges que altres no tenen. L’autor planteja un model en el que la desigualtat, la desconfiança i la corrupció es reforcen mútuament i al que anomena “la trampa de la desigualtat”. Argumenta que la corrupció és enganxosa perquè els països no poden escapar fàcilment de la corrupció, però tampoc la desigualtat i la confiança canvien molt amb el temps. I això és degut, entre d’altres causes, als curts horitzons de temps de que disposen els actors polítics i el fort biaix del *statu quo* associat a les regles de decisió que regeixen la majoria de les institucions polítiques. Tanmateix, encara que és difícil sortir de la trampa de la desigualtat USLANER considera que no és impossible ja que polítiques universals de benestar social i millores en el nivell d’educació fan augmentar la confiança i redueixen la desigualtat. L’educació universal, una ciutadania més formada, també exigirà uns governants més honestos. Aquests elements semblen ser la base de les històries d’èxit en la lluita contra la corrupció com és el cas de Suècia, Dinamarca, Singapur o Hong Kong.<sup>177</sup>

Altres autors, com YOU i KHAGRAM,<sup>178</sup> també han analitzat aquesta relació entre desigualtat, confiança i corrupció. Segons aquests autors en les societats molt desiguals,

---

<sup>176</sup> FARIÑAS DULCE, M.J.; FERLIN D’AMBROSO, M. (2020). “Corrupción y desigualdad social: sendas de la antidemocracia”. *TraHs*. Núm. Especiales 7: Corrupción y dilemas sobre justicia. pp. 11-26.

<sup>177</sup> USLANER, E M. (2008) *Corruption, Inequality, and the Rule of Law : The Bulging Pocket Makes the Easy Life*. Cambridge University Press. pp. 24-27.

<sup>178</sup> YOU, J.S.; KHAGRAM, S; (2005). A Comparative Study of Inequality and Corruption. *American Sociological Review*. Vol. 70, No. 1 (Feb.), pp. 136-157.

la població pot entendre les institucions polítiques i les seves decisions com injustes i afavoridores de les elits. En conseqüència, la ciutadania en general veurà el sistema institucional i legal amb poca o cap legitimitat. Això provocarà que la població al considerar les lleis il·legítimes tampoc es sentirà cridat a obeir-les i per tant farà cas omís i justificarà la seva forma corrupta també de procedir. Per tant, la desigualtat el que fa és estendre la corrupció a totes les classes i a tots els nivells en major o menor magnitud.

Atès que existeixen diferents indicadors que ens permeten mesurar tant les desigualtats d'una societat com el grau de corrupció percebuda, el creuament d'ambdós variables ens permetrà comprovar la relació entre desigualtats i corrupció. En primer lloc, com s'ha vist a la introducció de la present investigació, disposem d'un indicador utilitzat a nivell mundial com és l'Índex de Percepció de la Corrupció elaborat per Transparency International. L'Índex de Percepció de la Corrupció (IPC) es calcula a partir d'un mínim de tres fonts de dades de tretze estudis i avaluacions. Aquestes fonts de dades provenen de diverses institucions de prestigi com el Banc Mundial i el Fòrum Econòmic Mundial. L'IPC mesura el nivell de percepció de la corrupció d'un país en el seu sector públic, segons la percepció d'empresaris i analistes d'un país, en una escala de zero (percepció de molt corrupte) a cent (percepció d'absència de corrupció).<sup>179</sup>

Per altra banda, existeix també un cert consens en que l'indicador per mesurar les desigualtats d'un país que ha tingut major acceptació en els treballs empírics és el denominat coeficient de concentració de Gini ideat per l'estadístic italià Corrado GINI. El coeficient de Gini és un número entre 0 i 1. El valor 0 equival a països amb perfecta igualtat, és a dir tothom disposa dels mateixos ingressos. Per altra banda, 1 es correspon amb la perfecta desigualtat (una persona té tots els ingressos i la resta cap). Així l'Índex de Gini és el coeficient de Gini multiplicat per 100 on enlloc d'1 el valor màxim de desigualtat és 100.

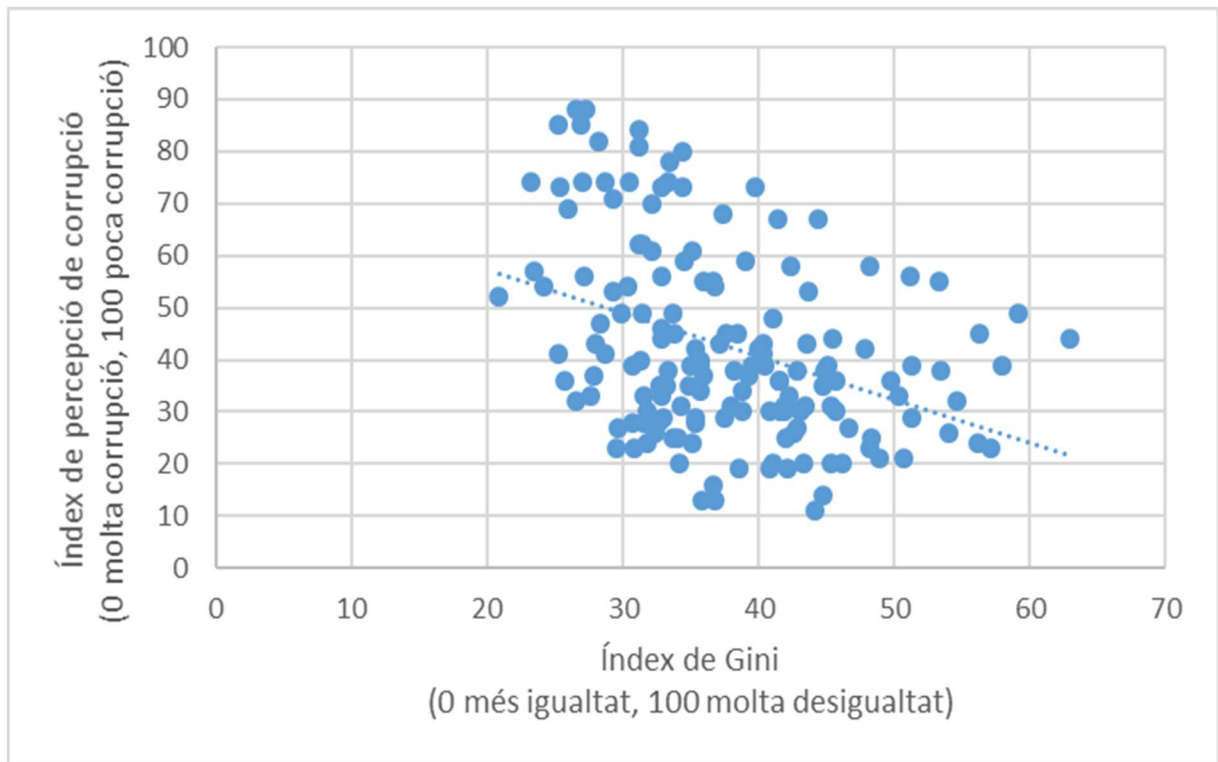
En el següent gràfic de dispersió podem veure la relació entre les dues variables:

---

<sup>179</sup> Per conèixer amb més detall el sistema de càlcul de l'Índex de Percepció de la Corrupció consultar a (Accés a 27/8/2022)

<https://www.transparency.org/es/news/how-cpi-scores-are-calculated>

**Gràfic 8. Relació entre desigualtat i corrupció<sup>180</sup>**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades extretes de <https://datosmacro.expansion.com/>

Les dades mostren una tendència clara entre aquells països que tenen un Índex de Gini més proper a 100 i, per tant, un nivell de desigualtat més alt amb una clara relació a

<sup>180</sup> Les dades analitzades corresponen als següents països: Espanya, Alemanya, Regne Unit, França, Itàlia, Portugal, EUA, Japó, Xina, Emirats Àrabs, Albània, Armènia, Angola, Argentina, Àustria, Austràlia, Azerbaïan, Bòsnia i Hercegovina, Barbados, Bangladesh, Bèlgica, Burkina Faso, Bulgària, Bahrain, Burundi, Benín, Bolívia, Brasil, Bahames, Butan, Botswana, Bielorússia, Canadà, R.D. Congo, R.Centroafricana, R.Congo, Suïssa, Costa de Marfil, Xile, Camerun, Colòmbia, Costa Rica, Cuba, Cap Verd, Xipre, R. Txeca, Djibouti, Dinamarca, R. Dominicana, Argèlia, Equador, Estònia, Egipte, Etiòpia, Finlàndia, Fiji, Gabon, Geòrgia, Ghana, Gàmbia, Guinea, Grècia, Guatemala, Guinea-Bissau, Guyana, Hondures, Croàcia, Haití, Hongria, Indonèsia, Irlanda, Israel, Índia, Irak, Iran, Islàndia, Jamaica, Jordània, Kènia, Kirguistan, Cambòia, Comores, Corea S, Kazajistan, Laos, Líban, Santa Llúcia, Sri Lanka, Libèria, Lesotho, Lituània, Luxemburg, Letònia, Marroc, Moldàvia, Montenegro, Madagascar, Macedònia N, Mali, Birmània-Myanmar, Mongòlia, Mauritània, Malta, Maurici, Maldives, Malawi, Mèxic, Malàisia, Moçambic, Namíbia, Níger, Nigèria, Nicaragua, Països Baixos, Noruega, Nepal, Panamà, Perú, Papua N.G., Filipines, Pakistan, Polònia, Paraguai, Romania, Sèrbia, Rússia, Ruanda, Illes Salomó, Seychelles, Sudan, Suècia, Eslovènia, Eslovàquia, Sierra Lleona, Senegal, Somàlia, Surinam, Sudan S, Sant Tomés i Príncep, El Salvador, Síria, Swazilàndia, Txad, Togo, Tailàndia, Taikistan, Timor Oriental, Turkmenistan, Tunis, Turquia, Trinitat i Tobago, Tanzània, Ucraïna, Uganda, Uruguai, Uzbequistan, Veneçuela, Vietnam, Vanuatu, Iemen, Sudàfrica, Zàmbia, Zimbàbue.



tenir un Índex de percepció de corrupció en el sector públic més proper a zero i, que implica, major corrupció. Per contra, aquells països amb una puntuació més alta en l'IPC (menor corrupció), també tenen un Índex de Gini més baix i en conseqüència menor desigualtat.

### 2.1.3. La corrupció com abús del càrrec públic i l'incompliment de normes jurídiques per part dels responsables públics

Des d'una visió més clàssica, i potser reduccionista, es podria afirmar que la corrupció és l'abús autoritari del poder. Per HUNGTINTON,<sup>181</sup> la corrupció és una desviació de la conducta d'un funcionari públic que s'aparta de les normes establertes per posar-se al servei dels interessos privats. Des d'aquesta perspectiva, es podria parlar de corrupció política o pública quan existeix manipulació de polítiques, institucions i normes de procediment en l'assignació de recursos i finançament per part dels responsables de les decisions polítiques, que abusen de la seva posició per conservar el seu poder, estatus i patrimoni.<sup>182</sup>

En relació al deure d'integritat o probitat dels empleats públics, que seria l'oposat a una conducta corrupta, l'art. 52 del Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre pel que s'aprova el Text Refós de l'Estatut Bàsic dels Empleats Públics estableix que els funcionaris públics han d'actuar d'acord amb els següents principis: objectivitat, integritat, neutralitat, responsabilitat, imparcialitat, confidencialitat, dedicació al servei públic, transparència, exemplaritat, austeritat, accessibilitat, eficàcia, honradesa, promoció a l'entorn cultural i mediambiental i respecte a la igualtat entre dones i homes. Tot aquests principis inspiren el Codi de Conducta dels empleats públics (arts. 53 i 54 TREBEP). Certament, l'exhaustiva llista de principis que han de regir la conducta dels empleats públics es podria estendre al conjunt de la ciutadania i es podria afegir que els empleats que compleixin amb aquestes deures de conducta en la seva totalitat, haurien de ser dignes de "beatificació pública". Aquesta major exigència en la conducta dels

---

<sup>181</sup> HUNTINGTON, S.P.(1972). El orden político en las sociedades en cambio. Paidós, Buenos Aires. p 63.

<sup>182</sup> Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción. Transparency International.

(Accés 30/09/2018)

<https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>.

empleats i càrrecs públics responsables de la gestió pública fa que sovint aquesta condició actuï com agreujant en la determinació de la pena quan la norma es transgredida.

D'altra banda, el Codi Penal ha inclòs com bé objecte de protecció del delicte de les negociacions i activitats prohibides als funcionaris públics i dels abusos en l'exercici de la seva funció, la defensa de l'interès de l'Administració pública, el patrimoni públic, la *rectitud de l'actuació dels funcionaris públics en l'exercici del seu càrrec*, i inclús la imatge de l'Administració Pública. Per tant, es tracte d'un delicte de corrupció d'acord amb la classificació realitzada pel Consell General del Poder Judicial,<sup>183</sup> i es tracta d'un delicte d'infracció del deure, que suposa la criminalització d'un deure de naturalesa extrapenal com és la imparcialitat en l'actuació dels empleats públics i la prohibició d'obtenir qualsevol avantatge particular al funcionari que actua en l'exercici de les seves funcions.<sup>184</sup>

Com s'ha exposat anteriorment, tant VILLORIA<sup>185</sup> com RAMIÓ<sup>186</sup> consideren que a Espanya la corrupció dels funcionaris públics és baixa. Aquesta baixa corrupció entre el funcionariat és deu, segons els autors esmentats, al model meritocràtic weberiana de selecció dels empleats públics que ha limitat i reduït les possibilitats de corrupció. El model actual de selecció d'empleats públics troba els seus principis inspiradors a la Constitució. Així l'art. 103.3 CE estableix que la llei regularà l'estatut dels funcionaris públics, l'accés a la funció pública d'acord amb els principis de mèrit i capacitat, les peculiaritats de l'exercici del dret a sindicació, el sistema d'incompatibilitats i les garanties per a la imparcialitat en l'exercici de funcions.

---

<sup>183</sup> Vid. Repositorio de datos sobre procesos por corrupción. (Accés a 27/08/2022). <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Transparencia/Repositorio-de-datos-sobre-procesos-por-corrupcion/>

<sup>184</sup> Comentario a Artículo 439 del Código Penal. (Accés el 15/04/2022) <https://vlex.es/vid/comentario-articulo-codigo-penal-206723441>

<sup>185</sup> Opt. Cit. VILLORIA MENDIETA, M; (2016). p. 50

<sup>186</sup> RAMIÓ MATAS, C; esmentat a la conferència Corrupció i feblesa institucional. Cicle de Conferències "Perspectives d'anàlisi de la corrupció política". Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS). 21 novembre 2018.

Aquest principi de mèrit i capacitat deriva del model burocràtic de l'Administració pública ideat per WEBER que es caracteritzava per establir una plantilla de personal administratiu integrada per funcionaris amb un respecte rigorós als deures del seu càrrec, amb competències reglades, seleccionats per la qualitat de la seva formació professional, d'aquí el principi de mèrit i capacitat, amb sou fix, amb una carrera administrativa de promoció professional i amb una estricta vigilància de les seves funcions i separats totalment de l'àmbit polític.<sup>187</sup>

Actualment, els sistemes de selecció dels empleats públics es troben regulats amb caràcter bàsic a l'art. 61.6 del Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, que estableix que els sistemes de selecció són l'oposició i el concurs-oposició. D'acord amb l'art. 1.3.b) els principis d'actuació es fonamentaran en la igualtat, mèrit i capacitat en l'accés i en la promoció professional.

Tanmateix, aquest model burocràtic que atorga una suposada estabilitat als empleats públics i els separa de l'àmbit polític presenta algunes disfuncions. En totes les administracions existeix un cert grau de *spoils-system*<sup>188</sup> i cada nou equip de govern contracta personal eventual i fa cessaments i nous nomenaments entre els càrrecs de lliure designació d'acord amb els criteris de lleialtat partidista.

D'aquí que, en la meua opinió, és especialment important el desenvolupament de la figura del directiu públic i de reforçar la professionalitat de l'Administració i acabar, o reduir al mínim, els llocs de lliure designació. Quan més despolititzada estigui l'Administració, més protecció existirà davant la corrupció, ja que els directius públics professionals no dependran de les cadenes de favor que es poden produir entre els

---

<sup>187</sup> WEBER, M. (1983). *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. (6ª reimpressió). Fondo de Cultura Económica. Mèxic.p.43.

<sup>188</sup> En la política nord-americana, l'anomenat *spoils-system* fa referència a la convenció per la qual un partit polític guanyador premia els seus partidaris amb nomenaments públics. El terme va ser encunyat pel senador William Marcy de Nova York el 1832, en relació amb els nomenaments del president Andrew Jackson, que va substituir el 20% dels càrrecs federals pels seus partidaris polítics durant els seus dos mandats. Oxford Reference. (Accés3/08/2022).

<https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100524600>

partits polítics i determinades entitats o sectors privats dels que reben finançament, i per tant podran actuar de forma més objectiva i independent.

#### 2.1.4. La corrupció com influència en una política pública amb un interès privat per sobre de l'interès general

Com s'ha vist en el primer capítol, actualment, les democràcies occidentals representatives han de garantir la coexistència d'interessos plurals i fomentar la participació de diversos agents socials i econòmics en els processos de presa de decisions. En aquest context l'exercici del lobby s'ha anat desenvolupant a través de l'exercici estratègic d'influències sobre les polítiques públiques per aconseguir, ja sigui un marc jurídic o unes decisions, favorables als interessos particulars que representen.

Mitjançant el contacte i l'accés amb els parlamentaris i la resta de càrrecs públics, els grups d'interès i els lobbistes facilitaran i compartiran determinada informació, influint en l'elaboració i tramitació de les normes o en les decisions públiques. Aquest exercici legal i legítim del lobby es contraposa al que VÁZQUEZ-PORTOMEÑE<sup>189</sup> anomena el *lobbying ocult*, el qual està íntimament lligat a la corrupció al poder-se encabir en la tipificació del delictes de tràfic d'influències. El fet de que l'autor sigui un llobbista professional que utilitza els seus contactes o xarxes d'influència en favor d'un grup d'interès no ha de ser un inconvenient per subsumir aquest tipus d'actuacions al tràfic d'influències almenys tal i com està definit a l'art. 12 del Conveni del Consell d'Europa contra la Corrupció (CCEC) que no el vincula exclusivament a una relació de prevalença personal o a la jerarquia professional com fa el Codi Penal espanyol.<sup>190</sup>

Des d'aquesta perspectiva, la corrupció es fruit de la prevalença i influència dels grups econòmics i socials dominants sobre el sistema polític i en conseqüència de l'existència d'una classe política en la que els seus membres representen una quantitat d'interessos essencialment privats i no compatibles amb l'interès públic.

---

<sup>189</sup> VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F. (2022). "Lobbying, influencias y corrupción. El art. 12 del Convenio del Consejo de Europa contra la Corrupción como modelo tipo para la criminalización del lobbying oculto." *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 24-03. pp. 16-17.

<sup>190</sup> Veure art. 428 CP. Els elements constitutius de la conducta típica de tràfic d'influències s'analitzen en detall ad infra al capítol 3.

En aquest sentit, WOLFE considera que hi ha més probabilitat de corrupció quan una classe ha obtingut el poder econòmic però no ha aconseguit el poder polític.<sup>191</sup> En aquest cas, el poder informal (ocult) avança sobre el govern formal, o sigui cap el control i la captura de l'Estat i ens trobem en situacions en les quals individus poderosos, institucions, empreses o grups recorren a la corrupció per definir les polítiques, el marc jurídic i l'economia del país en benefici dels seus interessos privats i proporcionant guanys privats il·lícits als funcionaris públics.<sup>192</sup>

És interessant veure també com les pràctiques corruptes varien segons el nivell de desenvolupament dels països. Així en Estats en vies de desenvolupament les empreses multinacionals i els interessos privats seran més propenses a pagar suborns mentre que en Estats desenvolupats s'optarà per reduir la corrupció, i les mateixes multinacionals optaran per influir i pressionar a través del lobbying, és a dir per vies legals. Això pot venir motivat, entre d'altres qüestions, perquè els països desenvolupats, tant econòmicament com democràticament, estan dotats de determinats mecanismes de transparència, com pot ser el control dels interessos i del patrimoni dels càrrecs públics, però també de majors instruments de lluita contra el frau i el blanqueig de capitals que obstaculitzen el cobrament de suborns i s'opti per altres vies per aconseguir resolucions i polítiques avantatjoses com pot ser l'exercici del lobbisme o superant la barrera delictiva, pel tràfic d'influències.<sup>193</sup>

## **2.2. Tipus de corrupció : jurídica, ètica i política**

En l'anterior apartat hem vist com la corrupció es pot analitzar des de diferents perspectives o punts de vista. Tanmateix, la corrupció també es pot classificar des d'altres criteris, com per exemple si està més o menys acceptada socialment, o si les conductes estan tipificades com a corrupció en les diferents normes.

---

<sup>191</sup> WOLFE, A. (1980). *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*. Siglo XXI editores, México. p. 88.

<sup>192</sup> HELLMAN, J; KAUFMANN, D. (2001). "Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies". *Finance & Development*, vol. 38, p. 3. (Accés a 3/08/2022). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>

<sup>193</sup> Op.Cit. RODRÍGUEZ-DRINCOUR ÁLVAREZ, J. (2017). p. 107.

Per exemple, HEIDENHEIMER<sup>194</sup> defineix tres categories de corrupció en funció del menor a major grau d'acceptació per part de l'opinió pública i les elits, només les elits, o cap de les dues, respectivament. Així classifica la corrupció entre blanca, gris i negra.

La corrupció negra inclouria les accions condemnades per les elits i la ciutadania, com poden ser els suborns a empleats públics; en la corrupció gris no existiria un consens, hi ha entorns que mostrarien rebuig i altres no, com pot ser eludir pagar algun impost com l'IVA; i finalment la corrupció blanca és aquella que està lliure d'oposició i condemna, com per exemple en determinats casos fer recomanacions en processos de selecció de personal.

Si prenem en consideració la categorització de HEIDENHEIMER podrem veure que la consciència social del camp de la corrupció és major que el camp assenyalat per la legislació. I segurament el que avui no forma part de l'àmbit de la corrupció, sí ho serà en el futur a mesura que l'ètica social pressioni sobre el legislador i aquest es vegi obligat a definir determinats supòsits com a corrupció política. Això vol dir que la corrupció té una connexió amb l'ètica social, i a mesura que aquesta darrera varia, també ho fa la percepció i valoració social de la corrupció.<sup>195</sup>

Aquesta diversitat en la percepció social ens permet distingir tres classes de corrupció la jurídica, l'ètica i la política.

### 2.2.1. La corrupció jurídica o legal

Aquest tipus de corrupció és la que conté unes conductes descrites i sancionades per les normes, ja siguin sancionadores administratives o penals. D'altra banda, ens podem trobar davant de corrupció legal administrativa realitzada pels funcionaris i empleats públics, com davant de corrupció política duta a terme pels parlamentaris, càrrecs electes i alts càrrecs i directius públics. Tanmateix, difícilment es poden separar una de

---

<sup>194</sup> HEIDENHEIMER, A. (2002). "Perspectives on the Perception of Corruption" a HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M. (eds.). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. NJ: Transaction Publishers, New Brunswick. p. 161.

<sup>195</sup> SORIANO, R. (2011). "La corrupción política: tipos, causas y remedios". *Anales de La Cátedra Francisco Suárez*, 45. p.384.

l'altra perquè estan íntimament relacionades, ja que en la majoria de casos els polítics precisen de la burocràcia, i viceversa per a dur a terme les conductes corruptes.

El Codi Penal espanyol no utilitza un concepte unívoc de corrupció. Per exemple, en la Llei orgànica 5/2010, de 22 de juny, es va utilitzar el terme de corrupció en els delictes del Capítol XI (relatiu a la propietat intel·lectual i industrial, al mercat i als consumidors) per tipificar la corrupció entre particulars (art. 286 bis). En la modificació del Codi Penal de la Llei orgànica, 1/2015, de 30 de març, aquests delictes es recullen en la secció que porta per nom "Delictes de corrupció en els negocis" i inclou el pagament de suborns a subjectes privats o agents públics estrangers per obtenir avantatges competitives. Sí que el preàmbul I i XIX de la LO 1/2015 es refereix a les reformes dels anomenats delictes de corrupció en l'àmbit de l'Administració pública, però l'articulat del Codi no regula una categoria o una tipologia de delictes de corrupció pública.<sup>196</sup>

En aquest sentit, el trasllat del fenomen de la corrupció a l'àmbit legal s'ha produït de diferent manera i amb terminologia heterogènia. És interessant revisar els antecedents històrics per veure com en el cas espanyol exigeix una anàlisi prèvia sobre la construcció social del camp semàntic i vocables afins a la corrupció. Així segons RUBÍ i TOLEDANO<sup>197</sup> en la família semàntica de la corrupció política espanyola al s. XIX es podien trobar conceptes com "venalidad", "nepotismo", "favoritismo", "influencia", "empleomanía",<sup>198</sup> "abuso de autoridad o de poder", "la arbitrariedad", "el caciquismo" i la "corrupción electoral". Relacionat amb les activitats econòmiques es trobaven conceptes com "el fraude", "el peculio", "la malversación de fondos públicos",

---

<sup>196</sup> TERRADILLOS BASOCO, J.M. (2017). "Estrategias político-criminales frente a la corrupción política. Apuntes desde la experiencia española". *Revista Penal México*. Núms. 11-12, septiembre de 2016-agosto de 2017. p. 229.

<sup>197</sup> RUBÍ, G.; TOLEDANO, F. (2019). "La corrupción general del siglo. Palabras y discursos sobre la corrupción política en la España del siglo XIX". *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*. 115/2019 (3).pp. 131-157.

<sup>198</sup> El concepte "empleomanía" feia referència a l'afany per obtenir un càrrec o ocupació pública, es tinguessin o no els mèrits. Op.cit. RUBÍ, G; TOLEDANO, F. (2019). p. 141.

“el agiotaje”,<sup>199</sup> “la estafa” i la “concusión”;<sup>200</sup> acotat a l’activitat judicial “el cohecho o soborno” i “la prevaricación”.

Actualment, tampoc el Codi Penal espanyol dins de les principals figures delictives que s’inclouen dins del fenomen social de corrupció no utilitza concretament el terme “corrupción” i prefereix la referència al “cohecho”, la “malversación” o al “tráfico de influencias” que són conceptes com hem vist més tradicionals del patrimoni cultural penal espanyol.<sup>201</sup>

Per tant, es pot concloure que en el Codi Penal espanyol no existeix un delicte de corrupció pròpiament dit, ni tal sols una sistematització dels delictes relacionats amb la corrupció política sota un mateix títol identificatiu del bé jurídic protegit, que com assenyalava DOLZ LAGO<sup>202</sup> hauria d’anar més enllà de la simple objectivitat i imparcialitat en l’exercici de la funció pública, com és el cas del Títol XIX que regula els delictes contra l’Administració Pública.<sup>203</sup> Aquests tipus de delictes són els que més relació tenen amb les conductes anomenades de corrupció pública i per tant s’ataca aquest element comú que es caracteritza per ser una desviació de l’activitat administrativa, de l’interès públic al privat.

---

<sup>199</sup> El concepte de “agiotaje” descrivia la manera de fer-se ric amb mentides i treballant poc, que sense contenir fets punibles per la llei posseïa contenen de molts altres que ofenien a la moral. DE CASTRO Y ROSSI, A. (1852). Biblioteca Universal. Gran Diccionario de la Lengua Española, vol. I, Madrid, Oficinas y Establecimiento Tipográfico del Semanario Pintoresco y de la Ilustración. p. 107.

<sup>200</sup> La “concusión” va ser un altre tipus de corrupció, encara que la RAE no la reconeixia com a tal fins a 1869. Feia referència a un abús d’autoritat, una exacció fraudulenta feta per part d’un funcionari en profit propi, equiparable al suborn o l’acceptació de gratificacions indegudes. Op.cit. RUBÍ, G.; TOLEDANO, F. (2019). p. 142.

<sup>201</sup> ACALE SÁNCHEZ, M. (2014). “La lucha contra la corrupción en el ámbito supranacional y su incidencia en el Código Penal español”. *Economía e Diritto Penale in Europa. Diritto Penal Contemporaneo*. 34. p. 26.

<sup>202</sup> DOLZ LAGO, M. (2014). “Corrupción en la vida pública: los delitos de tráfico de influencias y cohecho”. Abogacía Española. Consejo General. (Accés a 3/08/2022). <https://www.abogacia.es/actualidad/noticias/sintesis-sobre-el-delito-de-trafico-de-influencias-y-el-de-cohecho/>

<sup>203</sup> El Títol XIX del CP es distribueix en deu capítols: Capítol I, de la prevaricació dels funcionaris públics i altres comportaments injustos (arts. 404 a 406 CP); Capítol II, de l’abandonament de destí i de l’omissió del deure de perseguir delictes (arts. 407 al 409); Capítol III, de la desobediència i denegació d’auxili (arts. 410 a 412); Capítol IV, de la infidelitat en la custòdia de documents i de la violació de secrets (arts. 413 a 418); Capítol V, del suborn (arts. 419 a 427); Capítol VI, del tràfic d’influències (arts. 428 a 431) ; Capítol VII, de la malversació (arts. 432 a 435); Capítol VIII, dels frauds i exaccions il·legals (arts. 436 a 438); Capítol XIX, de les negociacions i activitats prohibides als funcionaris públics i dels abusos en l’exercici de la seva funció (arts. 439 a 444); Capítol X, disposició comuna als capítols anteriors (art. 445).



Tanmateix, els delictes contra l'Administració Pública no s'esgoten en aquest Títol XIX, atès que en el Codi Penal es regulen altres delictes que tenen un tractament independent com els Delictes relatius a l'exercici dels drets fonamentals i les llibertats públiques, els delictes comesos pels funcionaris públics contra les garanties constitucionals, així com atemptats contra altres Administracions com és el cas de l'Administració de Justícia o els interessos internacionals.<sup>204</sup> Tanmateix, per QUERALT crear un capítol al Codi Penal que faci referència específica a aquest tipus d'infraccions englobades sota la rúbrica de corrupció no milloraria el seu combat, ja que seria un canvi nominal, no necessàriament substancial.<sup>205</sup>

Una classificació dels delictes de corrupció la proporciona el Consell General del Poder Judicial (CGPJ) a través del seu repositori d'indicadors dels processos judicials per corrupció, anteriorment esmentat,<sup>206</sup> i que inclou els següents tipus delictius:

- Ordenació del territori, urbanisme i patrimoni històric (arts. 320 i 322 CP)
- Prevaricació de funcionaris públics (arts. 404, 405 i 408 CP)
- Infidelitat en la custòdia de documents i violació de secrets (arts. 413, 414, 415, 416, 417 i 418 CP)
- Suborn (arts. 419, 420, 421 i 422)
- Tràfic d'influències (arts. 428, 429 i 430)
- Malversació (arts. 432, 433, 434 i 435 CP)
- Fraus i exaccions il·legals (arts. 436, 437 i 438 CP)
- Negociacions i activitats prohibides als funcionaris públics i dels abusos en l'exercici de la seva funció (arts. 439, 441, 442 i 443 CP)

---

<sup>204</sup> Guías Jurídicas. La Ley. (Accés a 3/08/2022). <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/>

<sup>205</sup> QUERALT JIMENEZ, J. (2012). "Reflexiones marginales sobre la corrupción." Revista Crítica Penal y Poder. 2012, nº 2, marzo (pp. 18 - 35) OSPDH. Universidad de Barcelona. p. 19.

<sup>206</sup> Op.cit. (186).

A partir d'aquesta classificació, entendríem per corrupció legal només aquests tipus delictius, la qual cosa permetrà en aquesta investigació treballar amb els indicadors i estadístiques judicials oficials i que alhora hi hagi una coherència amb l'anàlisi jurisprudencial realitzat. Cal destacar el valor dels estudis realitzats a partir d'aquests indicadors estrets de les resolucions judicials, ja que en l'àmbit de la corrupció s'acostumen a disposar de molts indicadors fruit d'enquestes basades en percepcions de la ciutadania, però no tant en fets provats.

### 2.2.2. La corrupció ètica

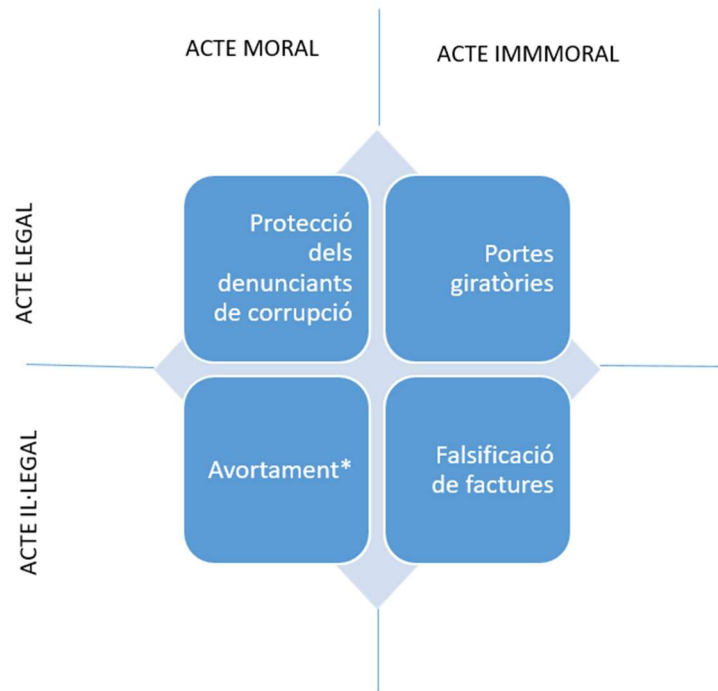
La corrupció ètica seria la sancionada per les concepcions ètico-socials dominants en un moment històric i en una cultura concreta. Per tant aquest tipus de corrupció contempla conductes que són reprovables socialment però que no són sancionables des del punt de vista penal o administratiu. Per tant, podríem definir la corrupció ètica com aquella conducta que permet treure avantatges infringint les expectatives morals explícites o implícites associades a una posició determinada però no infringint necessàriament les normes legals.<sup>207</sup>

En el següent diagrama s'analitzen les interrelacions de les conductes legals i il·legals, i les morals i immorals. La corrupció ètica estaria situada en la zona dels actes legals i immorals i inclús en aquells actes immorals no tipificats pel dret.

---

<sup>207</sup> SZABÓ, G. (2014). "Moral Considerations on Bribery and Corruption". *Journal of Eastern-European Criminal Law*. pp. 38-42.

**Diagrama 2. Actes segons la dimensió moral i jurídica**



Font: Elaboració pròpia.

\*L'avortament està tipificat com a delictes en determinats països. CARMEN PARRA, M. "Estos son los países que prohíben el aborto y los que no". ABC. 4/05/2022. (Accés a 3/08/2022) <https://www.abc.es/sociedad/abci-paises-aborto-prohibido-legal>

Una de les principals diferències entre actes legals/il·legals i actes morals/immorals, és que els primers es poden identificar de forma clara i objectiva a l'estar tipificats en una norma. Altrament, els actes que tenen a veure amb la moralitat són subjectius i dependran dels valors morals de cada individu.

Però quan parlem de corrupció és més adient parlar d'ètica, que de moral, i més concretament de l'ètica pública que no pas de la moral. La diferència entre l'ètica i la moral, rau en que l'ètica tracta sobre els principis del que s'ha de fer, mentre que la

moral modela aquesta ètica en costums, usos i maneres de fer. És a dir, la moral és el que es practica i l'ètica pensa com ha de ser aquesta moral.<sup>208</sup>

Tanmateix, hi ha autors que sí tenen en compte el concepte de moral al tractar la corrupció. Per a PIZZORNO<sup>209</sup> esdevindrà una de les variables que condicionen la realització d'actes corruptes. Per aquest autor hi ha quatre variables, que combinades amb major o menor intensitat, afavoreixen la possibilitat de corrupció: la intervenció de l'estat en l'organització de la vida econòmica, el grau de discrecionalitat dels actes administratius, els cost moral d'intermediació i l'entrada de nous grups al sistema polític. En aquest sentit el cost moral serà per la persona més baix quan més dèbils siguin les referències a criteris morals del seu cercle respecte a la llei; i li importarà més el judici moral del seu grup, que no el de l'Estat o els ciutadans. Per altra banda, alguns estudis mostren com la participació d'intermediaris en les transaccions corruptes contribueix a disminuir els costos morals percebuts i per tant incrementa la possibilitat de que les persones realitzin conductes de corrupció.<sup>210</sup>

Però quan parlem d'ètica pública un dels valors que la conformen és la integritat dels nostres governants i de les institucions que representen.<sup>211</sup> En aquesta línia, en un Estat democràtic un indicador de bon govern i d'integritat en les institucions seria el la separació de poders. Quant existeix interferències entre els diferents poders d'un Estat ens trobem davant de poca qualitat democràtica.

Un exemple clar, tot i que legal, d'interferència entre el poder executiu i el poder judicial són els indults. L'indult és un dret de gràcia regulat a la Llei de 18 de juny de 1870 per la que s'estableixen regles per a l'exercici de la Gràcia d'Indult, que correspon al Rei, d'acord amb l'art. 62.i) CE i la seva tramitació és competència del Ministeri de Justícia.

---

<sup>208</sup> ARLAND, R. (2002). *Ética o corrupción: el dilema del nuevo milenio*. Fundación Estado y Sociedad. Documento de Trabajo nº 3. Serie Transparencia. Mendoza (Argentina). p. 28.

<sup>209</sup> PIZZORNO, A. (1992). "La corruzione nel sistema político" a DELLA PORTA, D. *Lo scambio occulto*. Il Mulino, Bologna. p. 48.

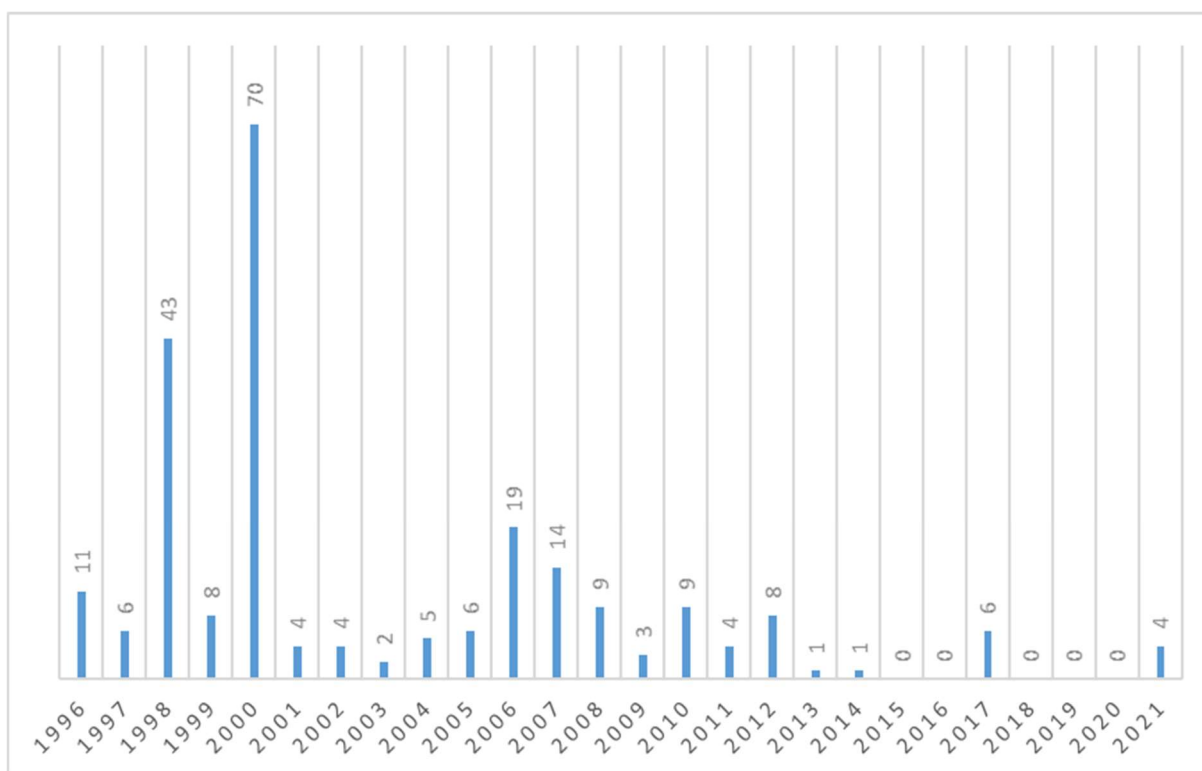
<sup>210</sup> DRUGOV, M; HAMMAN, J; SERRA, D. (2014). "Intermediaries in corruption: An experiment". *Experimental Economics*, 17 (1). pp. 78-99.

<sup>211</sup> L'ètica pública i els valors públics s'analitzen amb més profunditat al capítol 5.

D'acord amb l'art. 130.4 del Codi Penal, la responsabilitat criminal s'extingeix per l'indult.

Si centrem l'anàlisi en els indults per delictes de corrupció pública, podem trobar un indicador que ens permetria valorar el grau de tolerància dels nostres governants davant d'aquest tipus de conductes. Com diu SANTANA si una excessiva judicialització de la política porta a la politització de la justícia, la intervenció de l'executiu a través dels indults suposa una politització de l'Administració de Justícia en la fase de fer executat allò jutjat.<sup>212</sup>

**Gràfic 9. Indults concedits per delictes de corrupció**



Font: <https://civio.es/el-indultometro/2022/02/01/indultos-por-corrupcion/> (Accés a 27/08/2022)

<sup>212</sup> SANTANA VEGA, D.M. (2016). "Desmontando el indulto (especial referencia a los delitos de corrupción)". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 108, p. 59.

Una dada rellevant que es desprèn del gràfic és la disminució dels indults per delictes de corrupció des del començament de la crisi econòmica, que és quan s'ha constatat una major intolerància cap a les conductes corruptes.

Si analitzem les dades d'indults concedits per delictes de corrupció segons els governants de cada període trobem que durant el govern del president Aznar, període 1996-2004, es van concedir 139 indults; durant el govern del president Zapatero (2004-2011) es van concedir 62 indults; durant els mandats del president Rajoy (2011-2018) es van concedir 16 indults i durant el mandat del president Sánchez (2012- fins l'actualitat) s'han concedit 4 indults (aquests darrers per delictes de sedició i malversació als presos del procés independentista català).

I si es posa la mirada a l'altra cara de la moneda cal posar de manifest que l'ètica de la ciutadania, és un paràmetre a tenir en compte a l'hora d'analitzar l'ètica pública. És cert que els governants tindran menys escrúpols a l'hora de realitzar actes corruptes, si els seus votants els continuen donant suport. Exemples clars els trobem en el cas de Lula Silva al Brasil<sup>213</sup> o Silvio Berlusconi a Itàlia<sup>214</sup> ambdós condemnats per causes per corrupció.

Per MUÑOZ, si els votants castiguessin massivament la corrupció, aquesta hauria de desaparèixer, però al contrari hi ha nombrosos països on la democràcia conviu perfectament amb un nivells estructurals de corrupció. Això és degut, entre altres qüestions, perquè els votants tenen alts nivells de tolerància envers aquest tipus de pràctiques. Una de les possibles causes d'aquesta conducta és que els votants

---

<sup>213</sup> "4 motivos por los que Lula da Silva sigue siendo el político más popular de Brasil pese a su condena por corrupción." Redacción BBC. 25 gener 2018. (Accés a 3/08/2022).

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42812596>

<sup>214</sup> LISSARDY, G. "Silvio Berlusconi el sobreviviente". BBC News. 14 de desembre de 2010. (Accés a 1/12/2018).

[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101214\\_italia\\_silvio\\_berlusconi\\_voto\\_parlamento\\_con\\_fianza\\_pea](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101214_italia_silvio_berlusconi_voto_parlamento_con_fianza_pea)

decideixen mantenir el suport al polític corrupte en la mesura que vegi que es tracta d'un bon gestor capaç de proveir de béns públics o atreure recursos al seu territori.<sup>215</sup>

Finalment, és necessari destacar que les dimensions jurídica-legal i moral-ètica de la corrupció comparteixen espais de conflicte que poden produir biaixos a l'hora d'intentar mesurar l'impacte del marc regulador entre les causes de la corrupció. És a dir, un anàlisi de les conductes corruptes només des del punt de vista del dret positiu pot tenir dificultats, però més difícil és encara mesurar el grau d'incompliment de la norma moral. D'aquí que alguns autors com CANTOS i BALSALOBRE<sup>216</sup> destaquin la utilitat d'alguns indicadors com l'Índex de Percepció de la Corrupció desenvolupat per Transparency International per tal de mesurar les causes de les pràctiques corruptes des d'un enfocament més subjectiu.

### 2.2.3. La corrupció política o pública

Alguns autors identifiquen de forma separada el que es considera corrupció política de la pública, entenent la primera com l'obtenció de beneficis personals o grupals de manera il·lícita pel poder o vincles amb aquest mitjançant l'exercici de l'activitat política o de representació. En el cas de la corrupció pública, o administrativa pública, aquesta es correspondria amb l'ús de la funció pública per a l'obtenció de beneficis personals, familiars o grupals en detriment del patrimoni públic.<sup>217</sup>

En la present investigació s'utilitza sovint de forma equivalent ambdós termes per la seva gran interrelació. Ara bé, quan es parla de corrupció política o pública les fronteres entre corrupció legal i ètica, es dilueixen, i s'acostuma a contemplar des d'una perspectiva àmplia que ho engloba tot. Sí que cal diferenciar que en la corrupció pública sempre participen directa o indirectament càrrecs polítics o funcionaris públics i

---

<sup>215</sup> MUÑOZ, J. (2013). "El precio electoral de la corrupción: ¿por qué los votantes la castigan tan poco?". *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo*, 42. pp. 23-25.

<sup>216</sup> CANTOS, J. M.; BALSALOBRE, D. (2017). "Investigando las causas de la corrupción pública. Notas metodológicas". *XXIV Encuentro de Economía Pública*. p. 10.

<sup>217</sup> Participación Ciudadana (2003). *La corrupción. Características y consecuencias en la República Dominicana*. Programa de Transparencia de la Gestión Pública. (Accés a 24/04/2022). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/3496ADACB0EE54FF05257E0E00741B97/\\$FILE/06\\_La\\_corrupcion.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3496ADACB0EE54FF05257E0E00741B97/$FILE/06_La_corrupcion.pdf)

autoritats, que s'enriqueixen o obtenen un benefici de forma indeguda (corrupció ètica) o il·legal (corrupció jurídica o legal).

En aquesta línia MALEM SEÑA<sup>218</sup> considera que són actes polítics corruptes aquells que reuneixen les següents característiques: 1) un acte de corrupció implica la violació d'un deure posicional; 2) per a que existeixi un acte de corrupció política hi ha d'haver un sistema normatiu de caràcter polític que li serveixi de referència; 3) un acte de corrupció política no sempre comporta una acció antijurídica; 4) els actes de corrupció política sempre estan vinculats a l'expectativa d'obtenir un benefici extraposicional. És a dir, no qualsevol vulneració o violació d'un deure posicional és pot qualificar de corrupció, pel que ho sigui, cal l'existència d'un benefici econòmic o d'una altra naturalesa.

En aquest sentit s'entén per deure posicional segons GARZÓN<sup>219</sup> aquell que s'adquireix quan s'accepta assumir una posició que es troba regulada dins d'un sistema normatiu. Aquests deures han de ser diferenciats dels anomenats deures naturals, aquells que valen per a tots els individus.

En la mateixa línia SELEME<sup>220</sup> afirma que per a que hi hagi corrupció han d'existir dos pols. En el primer, es troba el decisor o funcionari que vulnera un deure posicional (vinculat al seu càrrec o funcions) i en l'altra pol, qui ofereix el suborn o pateix una extorsió. En segon lloc, la corrupció troba la seva motivació en aconseguir per part del decisor de beneficis extraposicionals provinents de l'altra part, és a dir de qui ofereix el suborn o pateix l'extorsió. Per tant, la finalitat de l'acte corrupte és maximalista és obtenir per part del decisor un benefici que sigui diferent i s'afegeixi als adherits al càrrec que ocupa. Aquests beneficis poden consistir en obtenir un guany o evitar una pèrdua.

Aquest benefici extraposicional obtingut per l'autoritat o càrrec públic pot ser com hem vist derivat d'una conducta legal o il·legal, segons estigui regulada legalment o no, i per

---

<sup>218</sup> MALEM SEÑA, J.F. (2001). "La corrupción política". *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. Núm. 31. pp. 581-582.

<sup>219</sup> Op. Cit. GARZÓN VALDÉS, E. (1997). p. 47.

<sup>220</sup> SELEME, H.O. (2017). "La cara oculta de la corrupción". *Revista de la Facultad*, Vol. VIII N° 2 Nueva Serie II. p. 111.



tant també ens podem trobar amb beneficis extraposicionals obtinguts per conductes poc ètiques.

Cal dir que moltes agències anticorrupció utilitzen aquesta visió àmplia de la corrupció, superant el marc legal establert. Així, per a l'Oficina Antifrau de Catalunya<sup>221</sup> tot acte de corrupció suposa l'incompliment conscient de l'obligació d'un decisor públic (tot i que també aplicable a l'àmbit privat) qui, en oberta deslleialtat amb el mandat assumit legalment o contractualment, únicament persegueix la obtenció d'un benefici particular, al marge de la ciutadania o dels legítims interessos de tercers. L'acte corrupte sempre es produeix en un marc normatiu concret que li serveix de referència, ja sigui de caire legal -on parlaríem de corrupció legal- o bé contractual, com podria ser la vulneració de normes de responsabilitat social corporativa o inherents al risc reputacional, que estaria relacionat amb la corrupció ètica.

D'altra banda, cal destacar en l'àmbit de la corrupció política o pública, que aquesta normalment no es correspon amb un model d'un grup de persones reduït sinó que es realitza en cadena i quan arriba als extrems de la cadena ens podem trobar amb una corrupció organitzada. Per tant una successió de persones amb conductes corruptes, que no tenen perquè tenir relació personal entre elles, i on hi participen polítics, intermediaris interns i externs del partit, empresaris, clients i beneficiaris.<sup>222</sup> Aquestes cadenes s'aprecien molt clarament en les grans trames de corrupció. Això ens porta al que popularment es coneix com a xarxes de corrupció.

MONTEVERDE<sup>223</sup> ha teoritzat sobre aquestes xarxes de corrupció i ha identificat els elements que componen la xarxa i els rols i funcions que desenvolupen cadascú, que no tenen perquè existir en totes les xarxes cadascun d'ells:

- Apoderat: el que té poders de representació respecte una altra persona i actua en el seu nom.

---

<sup>221</sup> Vid. Glossari d'Integritat. Oficina Antifrau de Catalunya. (Accés a 27/08/2022). <https://www.antifrau.cat/ca/la-corrupcio/glossari.html>

<sup>222</sup> Op. Cit. SORIANO, R. (2011). p. 386.

<sup>223</sup> MONTEVERDE, V.H. (2017). "Redes de corrupción y/o mundos pequeños de corrupción". *Revista Internacional Transparencia e Integridad*. nº 5. Septiembre-Diciembre. p. 6.

- Cobrador: el que percep la quantitat endeutada.
- Conseller: el que aconsella o assessora.
- Defraudador: el que no compleix amb les seves obligacions.
- Destacat: la persona notòria, rellevant i amb poder.
- Especialista: persona amb habilitats.
- Empreses: que actuen o emeten factures.
- Facilitador: persona que facilita una tasca o tràmit.
- Familiar: persona que té tracte freqüent i de confiança amb algú.
- Funcionari: persona que treballa per l'Estat en qualsevol nivell territorial o institucional.
- Funcionari judicial: persona que treballa en el poder judicial i s'inclou jutges, fiscals, funcionaris, pèrits o operadors jurídics.
- Jugadors: persona amb habilitats en el joc.
- Blanquejador: persones, bancs, institucions que facilitat el blanqueig de capitals.
- Mecenes: persona que patrocina l'activitat d'altres.
- Negociador: persona que intervé en la negociació d'un assumpte.
- Ñoqui: <sup>224</sup> el treballador que cobra una remuneració sense assistir al lloc de treball.
- Polític: persona que ocupa un càrrec polític.

---

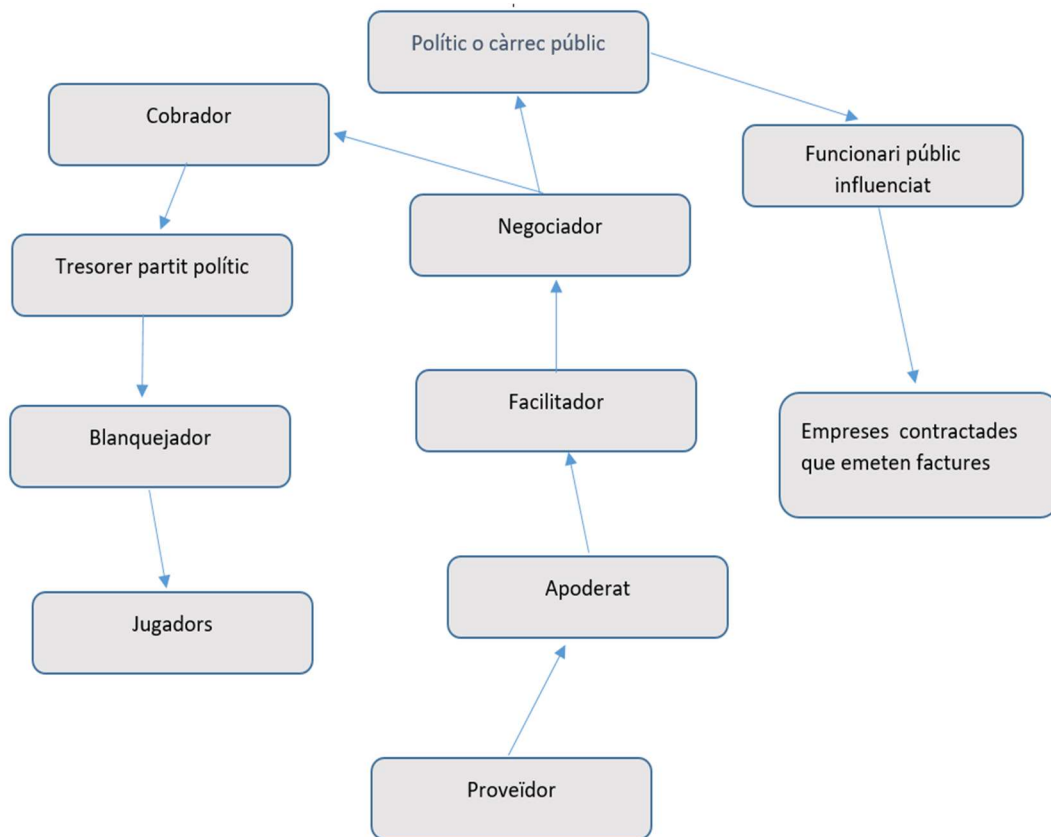
<sup>224</sup> Terme utilitzat a l'Argentina i que no té traducció al català, la qual cosa no vol dir que no es puguin donar fets similars. Veure PIÑOL, A. "El Parlament de Catalunya apuesta por eliminar el privilegio de los funcionarios de cobrar sin ir a trabajar". EL Pais. 18 de gener de 2022. (Accés 3/08/2022). <https://elpais.com/espana/catalunya/2022-01-18/el-parlament-de-cataluna-apuesta-por-eliminar-el-privilegio-de-los-funcionarios-de-cobrar-sin-ir-a-trabajar.html>

- Proveïdor: persona o empresa externa que produeix o dona servei a les Administracions.
- Simulador: persona que oculta o encobreix actes propis o aliens.
- Substitut: persones que fan d'altres, testaferros.
- Tresorer: persona encarregada de custodiar i distribuir els diners o béns d'un grup de persones.

Certament no tots els rols han d'existir en una xarxa de corrupció, depèn de la seva complexitat, ni tots els participants s'han de conèixer. Tanmateix, és interessant veure com funcionen els entramats de corrupció i entendre com operen si es volen trobar mecanismes per combatre la corrupció.

Partint de les definicions de MONTEVERDE, en el següent esquema es mostra un exemple de com pot operar una xarxa de corrupció en un cas de suborn per aconseguir un contracte públic, on es produeix també un delictes de tràfic d'influències cap al funcionari públic, un finançament il·legal a un partit polític i un blanqueig de diners a través del joc.

### **Diagrama 3. Xarxa de corrupció**



Font: Elaboració pròpia

Les diferents interrelacions corruptes es podrien produir de la següent manera:

- i. Es parteix d'un possible proveïdor que a través del seu apoderat, contacta amb un facilitador que és aquella persona que té una xarxa de contactes en l'àmbit econòmic i social. Aquest facilitador transmetrà, si no ho fa directament ell mateix, a una persona l'encàrrec de negociar les condicions de poder aconseguir un contracte, és a dir de subornar al càrrec públic.
- ii. Aquest polític o càrrec públic, pot influenciar a través de la seva prevalença jeràrquica a un funcionari per a que prepari l'adjudicació del contracte a aquest proveïdor (supòsit d'un contracte menor que no requereix concurs públic).
- iii. Per altra banda, el pagament del suborn pot no realitzar-se directament al polític, sinó a un cobrador que traslladi la quantitat a un tresorer del partit polític al que pertany el càrrec públic subornat. Aquest pot contactar amb blanquejadors que

distribueixin els diners a través de jugadors com a forma de blanquejar els diners fruit del suborn.

Aquest exemple simulat i d'entrada prou simple, serveix per veure la complexitat que poden adoptar les grans xarxes de corrupció quan s'entrellacen entre elles, i que fa més difícil la seva detecció. Quan es destapen, sovint es converteixen en macro causes judicials en que el seu enjudiciament es dilata en el temps com es veurà ad infra al tractar la durada dels processos judicials en els delictes de corrupció.

### **2.3. Causes i conseqüències de la corrupció pública**

La corrupció és un fenomen social complex i com hem vist ad supra es pot analitzar des de diferents perspectives i disciplines. El mateix succeeix al voler analitzar les causes de la corrupció i els seus efectes, que dependrà molt de les àrees culturals i geogràfiques on es produeixi.

#### **2.3.1. Causes de la corrupció pública**

No existeix una única causa que expliqui el fenomen de la corrupció, el que porta a que els diferents autors treballin des d'una perspectiva multicausal. En aquest sentit és interessant la formulació que fa KLITGAARD de la corrupció com el resultat d'una combinació matemàtica de diferents factors  $C = M + A - T$ , on la suma del monopoli del poder de decisions en mans dels governants i les elits (M) i l'arbitrarietat i gran capacitat de discrecionalitat (A), combinat amb poca transparència i per tant opacitat (T) dona lloc a la corrupció (C).<sup>225</sup>

Per altra banda, SORIANO<sup>226</sup> realitza una classificació de les causes de corrupció i les divideix entre causes de tipus econòmic, social i polític. En l'àmbit econòmic identifica les polítiques socials de l'Estat on els polítics seleccionen les demandes socials; les privatitzacions del sector públic amb una discrecionalitat administrativa sense control i les descentralitzacions d'activitats a altres administracions territorials sense un marc

---

<sup>225</sup> KLITGAARD, R (1994). *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema del fin de siglo*. Ed. Sudamérica. p. 10 i ss.

<sup>226</sup> Op. cit. SORIANO, R. (2011). p. 389.

normatiu de control. En l'àmbit social, l'absència d'una moral pública i cívica que incrimini a la corrupció i els corruptes però també l'absència de sensibilitat i responsabilitat ciutadana. En aquest darrer aportat s'identifiquen dos tipus de ciutadania: la composta pels ciutadans fraudulents i la dels conformistes. Finalment, en l'àmbit polític les causes de corrupció resideixen en la manca de normes jurídiques i institucions de control i exigència de responsabilitats. Així, on hi ha absència d'institucions de vigilància del comportament o aquestes són insuficients, això facilita les temptacions per incórrer en casos de corrupció.

Tanmateix, les causes que es troben a l'origen de la corrupció són molt transversals i sovint són causes interrelacionades. Algunes deriven de marcs legals ineficients i de manca d'independència dels òrgans de control. Altres assenyalen a la descentralització de la despesa pública com una possible causa. Finalment, la baixa cultura de la legalitat i la tolerància cap a la corrupció, en un entorn d'opacitat de les relacions entre el sector públic i privat també poden esdevenir font de corrupció. A continuació s'analitzen amb més detall cadascuna de les possibles causes.

#### *2.3.1.1. Ineficàcia dels marcs legals i de les institucions*

Malgrat que un Estat disposi d'un marc legal amb un sistema penal de tipificació general de conductes relacionades amb la corrupció, així com un dret sancionador administratiu, aquest serà ineficaç si no es materialitza amb uns procediments forts i basats en els principis de legalitat, publicitat i transparència i amb uns mecanismes institucionals eficients de control i bona governança. Així, una primera causa que explicaria la corrupció seria no disposar d'un marc normatiu que per una banda tipifiqui i per l'altra sancioni o penalitzi clarament els actes de corrupció i per tant no compleixi amb la finalitat preventiva.<sup>227</sup> En aquesta línia, VILLORIA<sup>228</sup> assenyalava com a principals causes de la corrupció a Espanya el *boom* urbanístic, unit a problemes de contractació pública, així com els dèficits institucionals en la regulació urbanística, del sistema d'integritat local i defectes globals del sistema de rendiment de comptes.

---

<sup>227</sup> MIRANDO DÍAZ, J. (2018). "Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas". *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*. Nº 14, junio, pp. 1-26.

<sup>228</sup> Op. Cit. VILLORIA MENDIETA, M; (2016). p.60.

Cal afegir a més que un sistema sancionador o punitiu ineficaç i que no tingui capacitat per fer complir la llei també pot ser causa de corrupció al transmetre una idea d'impunitat.<sup>229</sup>

Per altra banda, també hi ha estudis com el de TANZI i DAVOODI que mostren que quan el aparells burocràtics administratius funcionen el nivell de corrupció és més baix. Així països amb un excés de regulacions i autoritzacions necessàries per avançar en els tràmits administratius aquests són una causa de la corrupció política atès que poden portar als ciutadans a pagar un suborn per accelerar o obtenir una autorització administrativa.<sup>230</sup>

### 2.3.1.2. Manca d'independència dels organismes de control

Sovint ha estat qüestionada la independència dels organismes de control que han de vetllar per un ús correcte dels recursos públics, tant pel que fa als òrgans de fiscalització com pot ser la Sindicatura de Comptes o el Tribunal de Cuentas, com en el Consell General del Poder Judicial en el cas del control jurisdiccional.

Tots ells són òrgans que estan compostats per membres de designació política<sup>231</sup> i podem trobar situacions que posen en qüestió aquesta manca d'independència. Al Tribunal de

---

<sup>229</sup> SHARMA, R. (2017). "Corruption: causes, consequences and reforms". *International Journal of Research in Economics and Social Sciences (IJRESS)* 7 (5). pp. 100-106.

<sup>230</sup> TANZI, V.; DAVOODI, H. (1998). "Corruption, Public Investment and Growth". *International Monetary Found. Working Paper*, 97/139.

<sup>231</sup> L'art. 81 de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, estableix que la Sindicatura de Comptes està formada per membres designats pel Parlament per majoria de 3/5 parts. L'art. 7 de la Llei 18/2010, del 7 de juny de la Sindicatura de Comptes estableix que el Ple de la Sindicatura estarà formada per 7 membres designats pel Parlament. D'altra banda, l'art. 30.1 de la Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig del Tribunal de Comptes, estableix que els Consellers de Comptes seran designats per les Corts Generals, sis pel Congrés dels Diputats i sis pel Senat, mitjançant votació per majoria de 3/5 de cadascuna de les Cambres, entre Censors del Tribunal de Comptes, Censors Jurats de Comptes, Magistrats i Fiscals, Professors d'Universitat i funcionaris públics que pertanyin a Cossos que s'exigeixi titulació acadèmica superior, Advocats, Economistes i Professors Mercantils, tots ells de reconeguda competència i amb més de quinze anys d'exercici professional. Finalment, en el cas de la composició del Consell General del Poder Judicial, l'art. 566 i ss. de la Llei orgànica, 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial, estableix que El Consell General de Poder Judicial estarà integrat pel president de Tribunal Suprem, que el presidirà, i per vint vocals, dels quals dotze seran jutges o Magistrats en servei actiu en la carrera judicial-vuit juristes de reconeguda competència. Els vint vocals del Consell General del Poder Judicial seran designats per les Corts Generals de la manera que estableix la Constitució i en aquesta Llei orgànica, atenent el principi de presència paritària entre homes i dones. Cadascuna de les Cambres triarà, per majoria de tres cinquenes parts dels seus membres, a 10 vocals, quatre entre juristes de

Cuentas se li ha qüestionat el seu posicionament en la tramitació de l'expedient contra dirigents independentistes, quan 7 dels seus 11 consellers estan designats pel Partit Popular.<sup>232</sup> I el cas del Consell General del Poder Judicial és més escandalós pel fet que la manca d'acord dels dos grans partits PSOE i PP fa que la situació de pròrroga del mandat ja vençut dels seus membres s'allargui des del 2018, havent rebut l'Estat espanyol un informe de la Comissió Europea que insta una vegada més a establir un sistema d'elecció en el que els jutges siguin escollits pels seus homòlegs en consonància amb les normes europees.<sup>233</sup>

En la mateixa línia, ja ho assenyalava el Primer Informe de Evaluación (2014) del GRECO<sup>234</sup> que recomanava a Espanya a revisar el marc normatiu que regeix el CGPJ, tenint en compte els efectes sobre la independència d'aquest òrgan enfront qualsevol influència indeguda, real o aparent, per tal de corregir qualsevol deficiència. Així el GRECO posa de manifest l'evident amenaça de seria politització d'aquest òrgan el que constitueix un potencial focus de corrupció.<sup>235</sup>

---

reconeguda competència amb més de quinze anys d'exercici professional i sis corresponents al torn judicial.

<sup>232</sup> BRUNET, J.M. " El Tribunal de Cuentas defiende su "plena independencia" para controlar el uso del dinero público". El País. 1 de juliol de 2021. (Accés 4/08/2022).

<https://elpais.com/espana/2021-07-01/el-tribunal-de-cuentas-defiende-su-plena-independencia-para-controlar-el-uso-del-dinero-publico.html>

<sup>233</sup> Informe sobre el Estado de Derecho. (2021). Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España. Comisión Europea. (Accés a 4/08/2022).

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021\\_rolr\\_country\\_chapter\\_spain\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rolr_country_chapter_spain_es.pdf)

<sup>234</sup> El Grup d'Estats contra la Corrupció (GRECO) va ser creat l'any 1999 pel Consell d'Europa per supervisar el compliment dels estàndards anticorrupció de l'organització per part dels estats membres. El GRECO té com a objectiu millorar la capacitat dels seus membres per lluitar contra la corrupció assegurant, mitjançant un procés d'avaluació mútua i pressió entre iguals, que respectin els estàndards del Consell d'Europa en la lluita contra la corrupció. Ajuda a identificar llacunes en les polítiques nacionals de lluita contra la corrupció i, per tant, anima els Estats a dur a terme les reformes legislatives, institucionals i pràctiques necessàries. GRECO és també un fòrum per compartir bones pràctiques en prevenció i detecció de la corrupció. (Accés a 27/08/2022. <https://www.coe.int/fr/web/greco/about-greco>)

<sup>235</sup> Informe aprovat per la Reunió plenària GRECO nº 62, desembre 2013. (Accés a 4/08/2022) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2013\)5Spain\\_ES.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2013)5Spain_ES.pdf)



De fet, la manca d'independència del poder judicial és pràcticament el punt de major consens de que és una de les causes de corrupció. Allà on el mecanisme judicial no funciona de forma eficient, la corrupció no està controlada.<sup>236</sup>

### 2.3.1.3. Descentralització de la gestió de la despesa pública

El terme descentralització no és un concepte únic. Per una banda podem trobar descentralització de l'autoritat entesa com la capacitat de regular o executar les normes. Un altre tipus de descentralització és la fiscal, que es refereix a la fixació d'impostos, contractació de deute o assignació de la despesa. Finalment, hi ha la descentralització democràtica, relacionada amb la capacitat d'escollir les autoritats locals i nomenar els empleats públics.<sup>237</sup>

En el cas d'Espanya ens trobem amb un Estat que d'acord amb l'art. 137 CE s'ha dotat d'una descentralització territorial a través de les comunitats autònomes, províncies i municipis amb autonomia per a la gestió dels seus interessos. D'altra banda, d'acord amb l'art. 2 de la Llei 40/2015, de 1 de octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic, l'Administració Pública està integrada per l'Administració General de l'Estat, les Administracions de les Comunitats Autònomes, les entitats que integren l'Administració local i pels corresponents sectors públics institucionals.

Alguns autors com FISMAN i GATTI<sup>238</sup> han demostrat una relació negativa entre la descentralització del govern i la corrupció. Segons els autors algunes evidències recents suggereixen que una major descentralització s'associa amb una reducció de la corrupció. Tanmateix, això no és així en el cas que la descentralització de la despesa no s'acompanya de la transferència de generació d'ingressos. En el cas dels Estats Units, una major descentralització s'associa amb taxes de condemna més altes per abús dels càrrecs públics quan hi ha restriccions de transferència de pressupost. En el cas de l'Estat

---

<sup>236</sup> ESTÉVEZ, A.M. (2005). "Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social". *Revista Venezolana de Gerencia* v.10 n.29 Maracaibo. Enero. p. 55.

<sup>237</sup> BARDHAN, P.; MOOKHERJEE, D. (2005). "Decentralization, Corruption and Government Accountability: An Overview" a ROSE-ACKERMAN, S; ELGAR, E. *Handbook of Economic Corruption*. (edits.). Boston University - Department of Economics, The Institute for Economic Development Working Papers Series. p. 5.

<sup>238</sup> FISMAN, R; GATTI, R. (2002). "Decentralization and corruption: Evidence from U.S. federal transfer programs". *Public Choice*, 113 (1-2), pp. 25-35.

espanyol, si el nivell de descentralització no va acompanyat d'un correcte finançament de la resta d'administracions territorials pot derivar en un risc de corrupció.

D'altra banda, el sistema de distribució competencial espanyol entre les diferents Administracions Públiques, ja siguin territorials o institucionals, fa que ens podem trobar amb multitud d'òrgans d'adjudicació en la contractació pública, la qual cosa d'entrada pot ser positiva perquè s'apropa la gestió al destinatari final, però també augmenten els riscos per una possible pèrdua de control de l'activitat dels poders adjudicadors. D'altra banda, també es poden generar interessos localistes fruit de la pressió de les elits locals que poden no coincidir amb els interessos generals (de l'Estat o de la Comunitat Autònoma) i produir-se conflictes d'interessos.<sup>239</sup>

#### *2.3.1.4. Baixa cultura de la legalitat i de conscienciació social de la corrupció*

No s'ha d'oblidar que la corrupció es manifesta com un acte de la voluntat individual de les persones implicades i no pot ser vist de manera aïllada del context social. La societat i la cultura són elements rellevants en relació a la tolerància de la corrupció i en la seva lluita. Els valors ètics inculcats des d'edats primerenques, la por a la condemna moral i al rebuig social i el sentiment de justícia i solidaritat social són dics eficaços contra la corrupció. I quan aquests valors es relaxen la propensió a cometre actes de corrupció o il·legals creix considerablement.<sup>240</sup> Per altra banda, quant més perceben les persones que els seus iguals són corruptes, més augmentarà la probabilitat de que aquesta persona realitzi en un futur actes corruptes.<sup>241</sup> Per tant, no només s'hauran de dedicar esforços en l'enfortiment de la integritat pública, sinó també de la ciutadania en general. I això darrer passa per reforçar l'educació en valors públics i civisme.

En aquest sentit, l'experiment realitzat per ANDUIZA, GALLEGU i MUÑOZ mostra com la ciutadania té una doble vara de mesurar i som més tolerants quan la corrupció afecta a polítics del partit que simpatitzem. Així per exemple, les dades mostren com la percepció

---

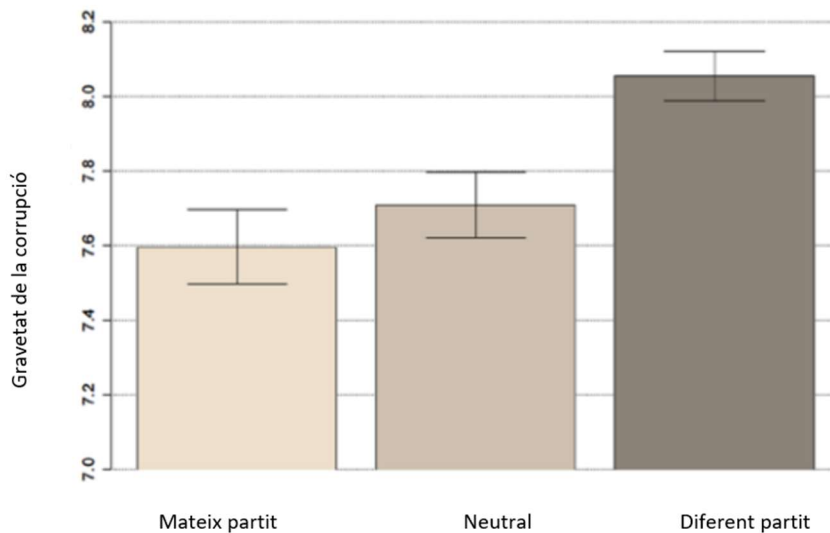
<sup>239</sup> Op. Cit. MIRANDO DÍAZ, J. (2018). pp. 15.

<sup>240</sup> CÁSTAR, M.A. (2015). *México: Anatomía de la corrupción*. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) -Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Granada, CDMX. p. 62.

<sup>241</sup> DONG, B; DULLECK, V; TORSLEK, B. (2012). "Conditional corruption". *Journal of Economic Psychology*, 33 (3). pp. 609-627.

de la gravetat d'un mateix cas de corrupció varia en funció de si la persona afectada pertany al mateix partit que l'enquestat, al principal partit o no es coneix el partit afectat.

**Gràfic 10 . Percepció de la gravetat del mateix cas de corrupció**



Font: (Traducció i adaptació d' ANDUIZA, GALLEGO, MUÑOZ; 2013)

D'altra banda, l'estudi esmentat també va mostrar que aquesta doble valoració desapareix quan la ciutadania té nivells més alts de coneixement polític. En aquesta línia, ja la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció del 2006<sup>242</sup> instava als Estats part a realitzar activitats d'informació pública per a fomentar la intransigència amb la corrupció, així com de programes d'educació pública, inclosos programes escolars i universitaris.

Podríem dir que la corrupció es dona amb major o menor intensitat independentment de la forma d'Estat i del règim polític, i que pot estar més o menys acceptada, i més o menys combatuda depenent dels valors ètics que imperin a una determinada societat. La situació de crisi econòmica dels darrers anys ha fet modificar a Catalunya la forma de

<sup>242</sup> Art. 13.2 de la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció aprovada i ratificada per Espanya el 9 de juny de 2006.

percebre els delictes relacionats amb la corrupció per part de la societat. Com assenyala JAREÑO en època de bonança econòmica va generar certa indiferència social la corrupció dels càrrecs públics, sovint per falta de consciència del perjudici que aquestes conductes fan al sistema democràtic i econòmic. Els darrers anys tant el legislador amb les reformes del Codi Penal (CP) del 2010 i del 2015 i la pròpia jurisprudència s'han anat fent més ressò dels delictes de corrupció. Per tant, segurament no és que ara hi hagi més corrupció però aquesta és més visible i la ciutadania està més vigilant.<sup>243</sup>

#### *2.3.1.5. Opacitat de les relacions entre el sector públic i privat*

Com hem vist la corrupció interposa un interès privat sobre l'interès públic o general. D'aquesta manera, l'activitat econòmica que impulsa i realitza l'Administració atreu interessos privats, generalment de naturalesa econòmica. En aquest sentit, gran part de l'activitat econòmica privada està relacionada d'alguna manera amb les activitats que realitza l'Administració pública ja sigui en la concessió d'obres, serveis públics o subministraments d'equipaments. En aquest àmbit és on existeixen riscos de corrupció quan s'alineen components econòmics públics i privats, i quan es vol influenciar i aconseguir decisions que facin prevaldre l'interès privat per sobre del públic.<sup>244</sup>

I és en aquest àmbit, quan la manca de transparència de les relacions entre el sector públic i privat on poden operar impunement les influències indegudes que poden ser font de corrupció. La imatge i la percepció social del lobby és negativa degut a l'opacitat dels contactes que es realitzen amb els càrrecs públics i la manca de control de les influències il·legítimes. Només cal veure el ventall de titulars dels mitjans de comunicació que associen el terme lobby a l'opacitat de la seva actuació.<sup>245</sup> Aquest

---

<sup>243</sup> JAREÑO LEAL, A. (2016). "Los delitos contra la Administración y la contratación pública: reformas legislativas y aplicación jurisprudencial" a VILLORIA MENDIETA, M; GIMENO FELIU, J.M; TEJEDOR BIELSA (Dir). *La Corrupción En España. Ámbitos, Causas y Remedios Jurídicos*, ed. Atelier, Barcelona. pp. 517-536.

<sup>244</sup> CARBAJO CASCÓN, F. (2012). "Corrupción en el sector privado (I). La corrupción privada y el derecho patrimonial". *Iustitia*. Enero-Diciembre. p. 284.

<sup>245</sup> Agencia EFE. "Lobby en la oscuridad: como millones de dolares influyen en el Supremo de EE.UU" 2 de setembre de 2018. *elDiario.es*. (Accés a 27/08/2022). [https://www.eldiario.es/politica/lobby-oscuridad-millones-supremo-eeuu\\_1\\_1956636.html](https://www.eldiario.es/politica/lobby-oscuridad-millones-supremo-eeuu_1_1956636.html); GRASO, D. "Para romper con los intereses ocultos "El nuevo "lobby" español pretende salir de la oscuridad y que se regule su actuación" 26 de gener de 2014. *El Confidencial* (Accés a 27/08/2022) [https://www.elconfidencial.com/espana/2014-01-26/el-nuevo-lobby-espanol-pretende-salir-de-la-oscuridad-y-que-se-regule-su-actuacion\\_80568/](https://www.elconfidencial.com/espana/2014-01-26/el-nuevo-lobby-espanol-pretende-salir-de-la-oscuridad-y-que-se-regule-su-actuacion_80568/); MARTINEZ, D. "¿Adiós a la

extrem s'analitzarà en profunditat al tractar dels riscos de corrupció de l'activitat dels grups d'interès i del lobbisme.<sup>246</sup>

### 2.3.2. Conseqüències de la corrupció pública

Les conseqüències i efectes derivats de la corrupció poden ser, igual que les causes, molt diverses i afectar a diferents àmbits, ja sigui l'econòmic, l'institucional o el social.

#### 2.3.2.1. Afectació en el creixement econòmic

La corrupció distorsiona el mercat i condueix a una assignació errònia dels recursos, atès que es desvien a activitats que passen per davant d'altres activitats més productives, com per exemple a defensa. El lobby militar espanyol integrat per la indústria armamentista de fabricants i distribuïdors, exerceixen pressió sobre el govern en favor dels seus interessos corporatius sovint a través de les portes giratòries on polítics o comandaments militars passen a ocupar càrrecs directius en les empreses militars. A banda de l'enorme bombolla d'armaments que ha generat un deute públic acumulat de 35.000 milions que ha contribuït a augmentar el dèficit públic.<sup>247</sup>

Així, la corrupció actua com un impost ineficient perquè augmenta els costos de producció i per tant redueix la rendibilitat de les inversions. D'altra banda també pot fer disminuir la productivitat i per tant redueix la qualitat dels recursos que s'obtenen, com succeeix quan la corrupció es dona en àmbits com la salut i l'educació.<sup>248</sup>

En aquest sentit, podríem dir que la corrupció fa que l'economia d'un país sigui més ineficient, perquè encareix els productes i serveis. Però a més també afecta al

---

opacidad Congreso-lobbies? La Cámara se lanza al fin a regular la relación” 14 de març de 2017. Vozpopuli. (Accés a 27/08/2022).

[https://www.vozpopuli.com/espana/politica/adios-opacidad-relacion-congreso-lobbies-camara\\_0\\_1007600564.html](https://www.vozpopuli.com/espana/politica/adios-opacidad-relacion-congreso-lobbies-camara_0_1007600564.html); CABALLERO, D. “El lento viaje de los lobbies desde el “lado oscuro” hacia la transparencia”. 24 de desembre de 2018. ABC Economía. (Accés a 27/08/2022). [https://www.abc.es/economia/abci-lento-viaje-lobbies-desde-lado-oscurο-hacia-transparencia-201812240155\\_noticia.html](https://www.abc.es/economia/abci-lento-viaje-lobbies-desde-lado-oscurο-hacia-transparencia-201812240155_noticia.html)

<sup>246</sup> Veure apartat 2.4. Els riscos de corrupció de l'activitat d'influència.

<sup>247</sup> RUSIÑOL, P. (2015). “Luz sobre un sector opaco. Radiografía sobre el complejo militar industrial autóctono”, *Alternativas económicas*, nº. 29 (Octubre) p. 59 rev. d'ORTEGA GRASA, P. (2015). *El lobby de la industria española. Adonde van nuestros impuestos*. Icaria Ed. Barcelona.

<sup>248</sup> Transparency International (2014). “Anticorruption Helpdesk. The impact of corruption on growth and inequality”. p.2.

creixement econòmic de manera indirecta, ja que influeix en altres variables i genera un context polític i social que no afavoreix el creixement. Així, la corrupció redueix la competitivitat, ja que limita l'accés al mercat i les persones que participen en la corrupció obtenen majors beneficis atès que no tenen tanta competència. D'altra banda la inseguretat que genera la corrupció, afecta l'estabilitat social i fa que no sigui atractiva pel capital estranger. Un baix creixement econòmic també fa augmentar les desigualtats.<sup>249</sup>

És rellevant fer constar que també existeixen efectes negatius derivats de les diferències existents en les polítiques anticorrupció, és a dir quan s'apliquen polítiques asimètriques que deriven en desigualtats dels riscos penals, el que provoca un impacte distorsionador en la lliure competència, atès que la decisió d'una empresa de no incórrer en pràctiques corruptes pot implicar la seva exclusió en el mercat.<sup>250</sup> En aquest sentit, la mateixa sanció pot fer més mal a una empresa petita que a una empresa potent econòmicament, d'aquí que l'objectiu han de ser sancions amb un impacte dissuasiu, com per exemple la inhabilitació per participar en licitacions públiques que té un efecte més igualitari.

### *2.3.2.2. Distorsió de les decisions públiques i afectació a la qualitat democràtica*

Quan la corrupció ja afecta a les institucions governamentals ja sigui via suborns o per tràfic d'influències es produeix una captura il·legal de les decisions i de les polítiques públiques i afecta a l'interès general, ja que només afavoreix uns determinats interessos privats.<sup>251</sup> De fet quan més democràtic és un sistema i millors sistemes de governança tenen més baixos són els índex de corrupció. Així ho demostra l'Índex de Percepció de

---

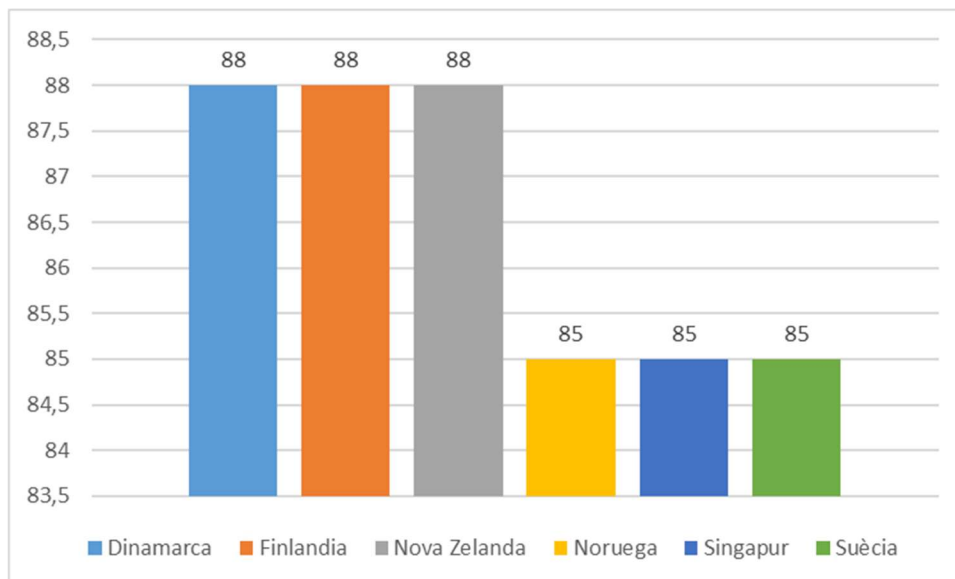
<sup>249</sup> ALCAIDE ZUGAZA, L. (2015). "¿Es la corrupción un obstáculo al desarrollo y al crecimiento económico? Un análisis micro, macro y emírico-Casos de Estudio: Haití y Marruecos" (Tesis doctoral CEU Universidad San Pablo). TESEO. També es pot veure l'estudi realitzat BAEZ GÓMEZ, J.E. (2013). "Relación entre el Índice de control de la corrupción y algunas variables sociales, económicas e institucionales" *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* | 38 (2013.2) pp. 137-154, on es demostra que un major grau de corrupció d'un país menor és el seu PIB per càpita, menys recursos financers s'atorguen a les seves empreses, pitjors són les percepcions de logística d'aquest país, més desfavorables són les seves reglamentacions pels negocis, més baixa és la seva puntuació a l'IDH i menor és el grau de confiança de la seva ciutadania en l'Estat de Dret.

<sup>250</sup> SOREIDE, T. (2014). "Corruption and competition. Fair market as an anticorruption device". *The Nagoya Journal of law and politics*, 258. pp. 239-240.

<sup>251</sup> Veure a glossari el concepte Captura Regulatòria. Aquest tema es tracta amb més detall ad infra a l'apartat 2.4.2. La captura regulatòria i tècnica.

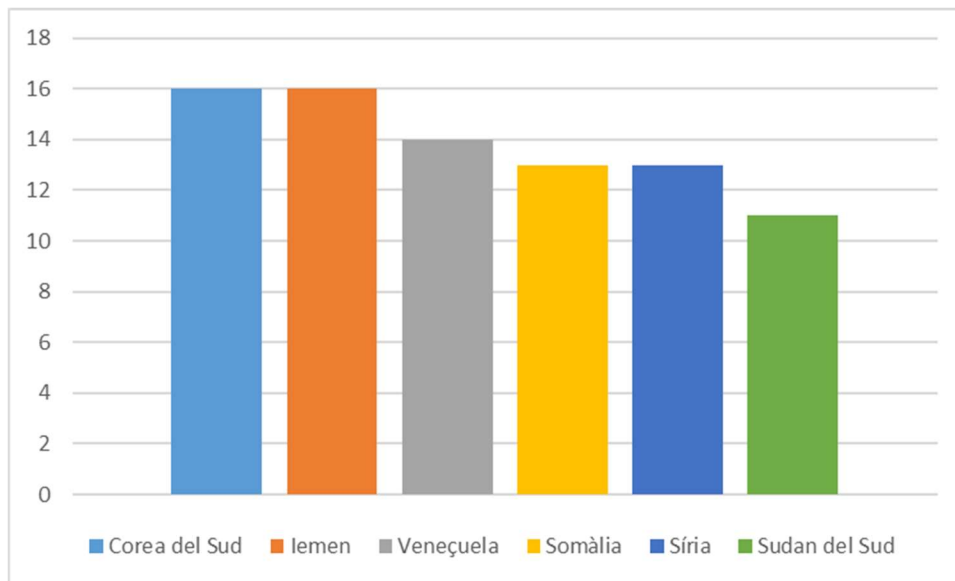
la Corrupció del 2021 publicat per Transparency Internacional on els països amb més alta puntuació (menor percepció de corrupció) són democràcies avançades i els països amb més baixa puntuació (major percepció de corrupció) són països amb baixos nivell de democràcia interna.

**Gràfic 11. Països amb menys nivell de percepció de corrupció**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades publicades per Transparency International

**Gràfic 12. Països amb més nivell de percepció de corrupció**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades publicades per [Transparency International](https://www.transparency.org/)

### 2.3.2.3. Desigualtats socials i pobresa

En els gràfics anteriors hem vist que els països amb major percepció de corrupció acostumen a ser també els que tenen major nombre d'habitants en situacions de pobresa. En aquestes situacions marginals la corrupció fa que moltes persones no puguin accedir a les seves necessitats bàsiques, però la corrupció no és la causa de la pobresa sinó la conseqüència, perquè impacta de forma inequitable i desigual produint l'exclusió social. Com s'ha esmentat anteriorment, la corrupció opera com un impost ineficient i implícit, que seria l'equivalent a la il·legalitat de la despesa pública (import dels desviaments corruptes) sobre l'ingrés de les famílies. BÉLIZ i SRUR ho exemplifiquen molt bé com operaria aquest impost de la corrupció.<sup>252</sup> Si els recursos d'una família estan integrats pels salaris obtinguts en el mercat laboral més una part que els hi ofereix el govern en qüestió en forma de serveis públics (justícia, policia, sanitat, educació...), menys els impostos que aquesta família paga a l'Estat l'equació resultant seria:

$$\text{Ingrés Familiar} = \text{Salaris} + \text{Serveis del Govern} - \text{Impostos legals}$$

<sup>252</sup> BÉLIZ, G; SRUR, J. "La corrupción como impuesto a la pobreza". *Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*. Edición 16. (Accés 25/08/2021). [http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/16/a16\\_08.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/16/a16_08.pdf)



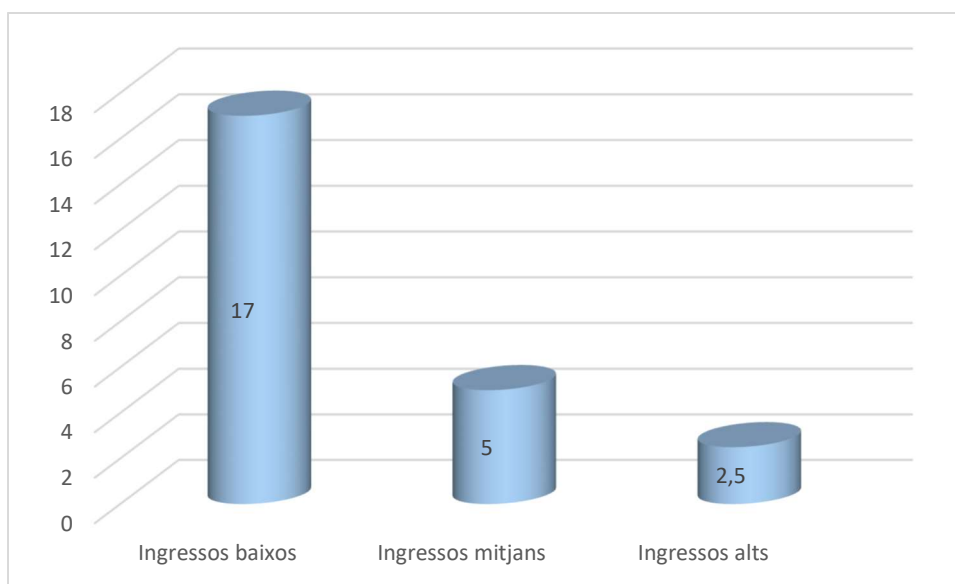
En canvi quan hi ha corrupció aquesta equació queda alterada, ja que disminueixen els ingressos derivats de prestacions del Govern, i per tant es cobra a les famílies una sobretaxa implícita equivalent als serveis que deixa de percebre fruit de la corrupció.

$$\text{Ingrés Familiar} = \text{Salaris} + (\text{Serveis del Govern} - \text{Impostos de la Corrupció}) - \text{Impostos legals}$$

D'altra banda, la realitat mostra que les persones amb menys ingressos seran les més castigades per aquest impost, atès que les persones majoritàriament destinatàries dels serveis públics, especialment els de caire social, són les persones amb menys rendes.

En la mateixa línia KAUFMAN<sup>253</sup> parla d'impost regressiu de la corrupció als usuaris dels serveis públics, que és molt més alt en persones amb baix ingressos que amb alts ingressos. En el següent gràfic podem veure el valor d'aquest impost en relació als ingressos dels usuaris dels serveis públics, en aquest cas a Colòmbia:

**Gràfic 13. La corrupció com a impost regressiu**

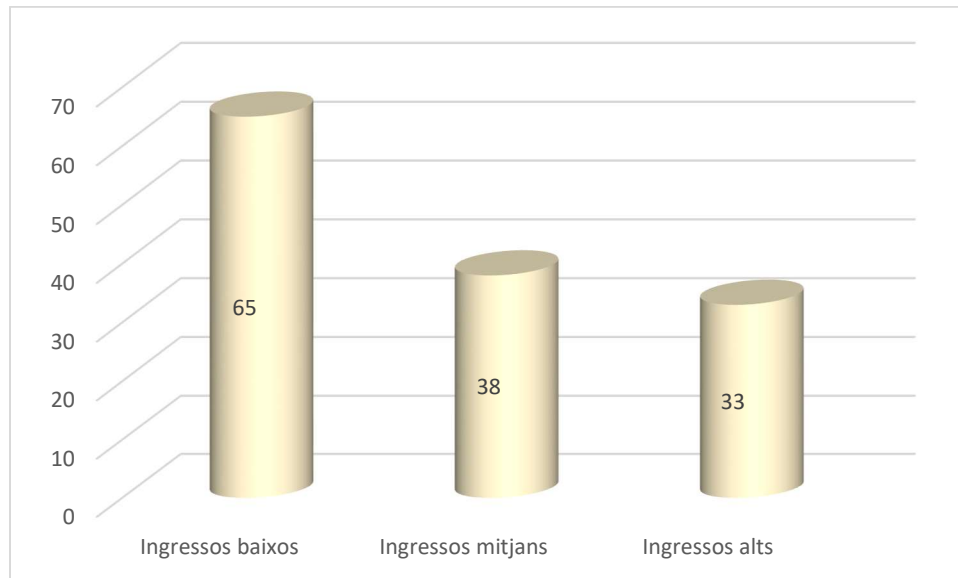


Font: Adaptació pròpia de (KAUFMAN, 2003).

<sup>253</sup> KAUFMAN, D. (2003). "Pobreza y su relación con la captura del Estado, Corrupción y Falta de gobernabilidad. Un breve marco analítico y empírico. La estrategia TIP: Transparencia, Incentivos y Prevención" presentada en el Seminario Virtual para el Nuevo Periodismo, 17 de maig de 2003. Banc Mundial.

D'altra banda, en els següents gràfics podem veure com en el cas de Perú, la corrupció penalitza especialment les capes de persones amb menys ingressos:

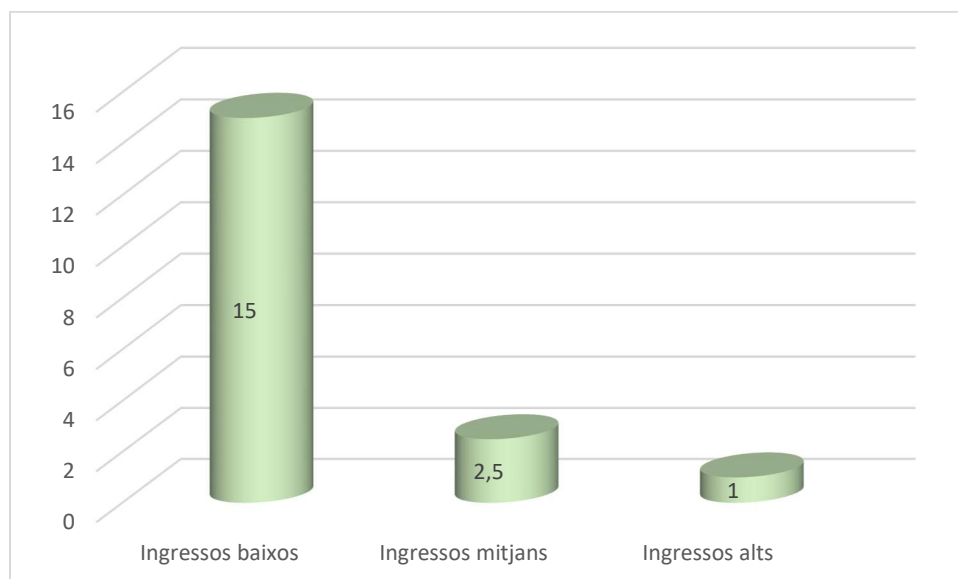
**Gràfic 14. Cost mitjà del suborn pagat pels usuaris\***



\*Cost calculat en Sols (moneda peruana).

Font: Adaptació pròpia de (KAUFMAN, 2003)

**Gràfic 15. Percentatge d'ingressos destinats a suborns**



Font: Adaptació pròpia de (KAUFMAN, 2003)

En aquest darrer gràfic es pot observar com aquelles persones amb menys ingressos tenen un impacte major del cost del suborn i d'aquí que puguem afirmar que les capes socials més desfavorides tenen un major cost, i per tant desigual dels efectes de la corrupció.

Fins ara hem vist les causes i conseqüències derivades de la corrupció. En el següent apartat s'analitzen aquelles conductes o situacions que intrínsecament generen un risc per a la corrupció i que es canalitzen a través de l'activitat d'influència objecte de la present investigació.

#### **2.4. Els riscos de corrupció de l'activitat d'influència**

Quan es parla de riscos es fa referència a aquelles situacions que en cas de produir-se eleven la possibilitat de que es produeixi l'acte de corrupció. En el cas dels riscos de corrupció es tracta d'identificar aquelles situacions i comportaments que per si mateixes poden esdevenir un risc que pot derivar en pràctiques corruptes.

Nombroses institucions públiques i agències anticorrupció estan aprovant els darreres anys plans i guies per a la gestió dels riscos de corrupció. És el cas de l'Oficina Antifrau de Catalunya que ha publicat la "Guia per a la integritat en la contractació pública",<sup>254</sup> l'Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears que ha publicat la "Guía marco de gestión de corrupción en organismos públicos",<sup>255</sup> les diverses guies publicades per l'Agence Française Anticorruption<sup>256</sup> especialment en l'àmbit de la contractació pública i els conflictes d'interès, o el document aprovat pel GRECO per identificar els riscos de corrupció relacionats amb la gestió de la pandèmia del COVID-19,<sup>257</sup> per citar-ne alguns.

---

<sup>254</sup> OAC (2018). Guia per a la integritat en la contractació pública. (Accés a 4/8/2022).

<https://guies.antifrau.cat/ca/guia-integritat-contractacio-publica>

<sup>255</sup> OAIB (2020). Guía marco de gestión de corrupción en organismos públicos. (Accés a 4/08/2022).

<https://www.oaib.es/wp-content/uploads/2021/06/0-guia-marco-de-gestion-de-riesgos-de-corrupcion-en-organismos-publicos-impresion-1.pdf>

<sup>256</sup> <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/guides-et-chartes>

<sup>257</sup> GRECO (2020). Corruption Risks and Useful Legal References in the context of COVID-19.

<https://rm.coe.int/corruption-risks-and-useful-legal-references-in-the-context-of-covid-19/16809e33e1>

En aquesta línia, la millor eina per la prevenció i gestió d'un risc de corrupció és identificar-lo i d'aquí la necessitat de disposar d'un mapa de riscos que ens permeti adoptar les mesures pertinents a cada risc.

En el cas d'Espanya el GRECO en el seu informe d'avaluació de la quinta ronda, que va ser adoptat en la 83a reunió plenària d'aquest organisme el 21 de juny de 2019 i fet públic el 13 de novembre de 2019, prèvia autorització d'Espanya, va fer 19 recomanacions a Espanya en relació a aquelles situacions que podien ocasionar un risc per a la corrupció i la integritat pública. Només es destaquen les deu primeres recomanacions, atès que la resta fan referència exclusivament a recomanacions específiques relatives a la policia i a la Guàrdia Civil:

- i) Reforçar el règim actual aplicable als assessors, per tal de sotmetre'ls als requisits de transparència i integritat equivalents als aplicables a les persones amb altes funcions executives.
- ii) Dissenyar una estratègia d'integritat per analitzar i mitigar les àrees de risc de conflictes d'interessos i de corrupció per al personal amb altes funcions executives i connectar els resultats d'aquesta estratègia amb un pla per a la seva aplicació.
- iii) Aprovar un codi de conducta per al personal amb altes funcions executives, i que es complementi amb mesures pràctiques per a la seva aplicació, que incloguin directrius escrites, assessorament confidencial i formació específica.
- iv) Avançar en l'aplicació de la Llei 19/2013, facilitant els procediments de sol·licitud d'informació i establint un termini raonable per respondre, introduint el registre i tractament de la informació pública en format electrònic i sensibilitzar al públic sobre el dret a la informació.
- v) Proporcionar al Consell de Transparència i Bon Govern la independència, l'autoritat i els recursos adequats per exercir les seves funcions de supervisió de manera eficaç.

- vi) Adoptar normes sobre la manera en que el personal amb altes funcions executives té contacte amb els grups d'interès i tercers que busquen influir en el treball legislatiu o d'altre tipus de Govern; i que es divulgui informació suficient sobre la finalitat d'aquests contactes, com la identitat de les persones amb les que s'han mantingut reunions o d'aquelles en que en el seu nom s'han celebrat, i l'objecte o temes concrets tractats.
- vii) Que la legislació que regeix les limitacions a l'exercici d'activitats privades posteriors al cessament estigui subjecta a una revisió per part d'un organisme independent i que es reforci quan es consideri necessari.
- viii) Ampliar l'abast dels requisits de publicació de la informació financera per incloure informació desglossada/detallada sobre actius, interessos, ocupació, complementari i passius; i considerar la possibilitat d'escurçar els terminis per a la presentació i publicació d'informes, i incloure informació sobre els cònjuges i els familiars a càrrec seu, entenent que aquesta informació no s'hauria de fer necessàriament pública.
- ix) Reforçar substancialment el règim d'assessorament, supervisió i execució en matèria de conflictes d'interessos dels alts càrrecs, en particular, reforçant la independència, l'autonomia, les competències i els recursos de l'Oficina de Conflictes d'interès.
- x) Modificar l'aforament de manera que no obstaculitzi l'acció penal contra membres del Govern dels que se sospiti haver comés delictes relacionats amb la corrupció.

En el darrer informe sobre el grau d'acompliment de les diferents recomanacions efectuades a Espanya emès a finals del 2021, el GRECO es mostra contundent al criticar la manca d'avenços de les autoritats espanyoles encarregades d'implementar les 19 recomanacions per a la prevenció de la corrupció en el govern central i en les forces i

cossos de seguretat.<sup>258</sup> Tanmateix, pel que fa al tema que ocupa la present recerca destacaria tres inobservances de les recomanacions del GRECO:

- i. Per una banda, no s'ha modificat el règim actual aplicable als assessors (personal eventual) per tal que els hi sigui aplicable el mateix règim de transparència i integritat equivalent als que s'aplica als alts càrrecs. Tanmateix, actualment es troba en curs un projecte de Llei de Prevenció de Conflictes d'Interès dels Empleats Públics que ha de substituir la Llei 53/1984, d'Incompatibilitats del Personal al servei de les Administracions Públiques. L'objectiu de la reforma legislativa és modificar el règim general aplicable a tots els empleats públics i funcionaris i establir un règim més estricte pels assessors. Aquesta norma serà una llei bàsica i per tant aplicable a totes les administracions públiques.<sup>259</sup>
- ii. En Relació als grups d'interès, malgrat l'incompliment de la recomanació es podria dir que hi ha hagut algun avenç, atès que el IV Plan de Gobierno Abierto (2020-2024), (eix 3, projecte 5.2), inclou l'establiment d'un registre obligatori de grups d'interès. En aquesta línia existeix actualment un avantprojecte de Llei de "Transparencia e Integridad en la actividad de los grupos de interés" el qual ja ha estat sotmès a consulta pública prèvia que va finalitzar el 28 de maig de 2021 i s'esperava que al maig de 2022 s'iniciés la tramitació parlamentària. Aquesta proposta pretén regular legalment diferents aspectes relacionats amb l'activitat dels grups d'interès com és la definició de grups d'interès; la regulació del registre obligatori i de l'accés públic; els deures i obligacions dels membres i dels representants de grups d'interès; i el codi de conducta que s'aplica als membres dels grups d'interès. Per tant, respecte aquesta recomanació el GRECO reconeix que s'ha avançat parcialment.

---

<sup>258</sup> GRECO. Informe de cumplimiento. España. 5a Ronda de Evaluación. Prevención de la corrupción y promoción de la integridad en gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas) y las fuerzas y cuerpos de seguridad. 22 de setembre de 2021.

<sup>259</sup> MESEGUER YEBRA, J. (2021). " Breves notas sobre la futura ley de prevención de conflictos de intereses del personal al servicio del sector público". *Diario la Ley*. (Accés a 4/8/2022). <https://diariolaley.laleynext.es/dli/2021/05/14/breves-notas-sobre-la-futura-ley-de-prevencion-de-conflictos-de-intereses-del-personal-al-servicio-del-sector-publico>

- iii. Finalment, un altre de les recomanacions en que no s'ha avançat gens és en el tema de les portes giratòries ja que no s'ha efectuat cap revisió de la legislació aplicable a les restriccions a l'exercici d'activitats privades posteriors al cessament. Com s'analitzarà ad infra aquest és un dels grans riscos de corrupció, especialment en el cas d'Espanya.

En relació a la present investigació és rellevant desenvolupar amb major profunditat els riscos de corrupció derivats de l'activitat dels grups d'interès i que ja alertava el GRECO com pot ser la captura reguladora i les portes giratòries i afegiria un tercer factor contemplat pel mateix organisme en la Tercera Ronda d'Avaluació efectuada al 2011, com és el finançament dels partits polítics, que com veurem a continuació per gran part de la doctrina és encara rellevant per la insuficiència de la darrera legislació aprovada.<sup>260</sup>

#### 2.4.1. Finançament de partits polítics per obtenir regulacions beneficioses

És rellevant destacar que els partits polítics són la institució en la que més desconfien els espanyols, atès que d'acord amb l'Eurobaròmetre del 2021-2022, el 86 % hi desconfia, mentre que a nivell del conjunt dels europeus, aquesta dada baixa a un 75 %.<sup>261</sup> El motiu rau en l'evolució de la seva funcionalitat respecte els seus orígens, atès que en un inici els partits polítics es van concebre com elements vertebradors i de connexió entre la societat i l'Estat en la materialització de les democràcies representatives. Tanmateix, actualment els partits sovint mostren més preocupació per la seva pròpia supervivència, pel manteniment de les quotes de poder i la seva expansió

---

<sup>260</sup> VILLORIA, M; REVUELTA, A. (2014). "Una evaluación del lobby en España. Análisis y propuestas". Transparency International España. p 33. SUÁREZ ROBLDANO, J.M. (2020).

" Algunas consideraciones sobre la financiación ilegal de los partidos políticos". *Revista Española de Control Externo* | vol. XXII | n.º 65 (Mayo 2020) | pp. 10-33. SÁNCHEZ MUÑOZ, O. (2015). "La insuficiente reforma de la de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013, págs. 161-200.

<sup>261</sup> European Comisión. Opinión pública en la Unión Europea. Eurobarómetro Standard 96 Invierno 2021 – 2022. (Accés a 4/8/2022).

[https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/eurobarometro-el-81-de-los-espanoles-se-siente-ciudadano-de-la-union-europea-2022-04-08\\_es](https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/eurobarometro-el-81-de-los-espanoles-se-siente-ciudadano-de-la-union-europea-2022-04-08_es)

burocràtica en les institucions, que en la captació, articulació i satisfacció de les demandes ciutadanes.<sup>262</sup>

D'altra banda, en relació al seu finançament i tal i com assenyala Transparency International la qualitat del govern i l'eficàcia de la democràcia es redueixen quan la corrupció distorsiona el finançament i les campanyes electorals dels partits, perquè afecta la competència entre els candidats. En aquest sentit, els processos electorals es poden veure influïts de forma indeguda quan organitzacions i grups d'interès persegueixen la seva pròpia agenda i els seus interessos corporatius fan donacions de quantitats significatives i no públiques de diners als partits polítics.<sup>263</sup>

El fet que el finançament dels partits polítics s'identifiqui com un risc de corrupció ha motivat la modificació de les diferents normatives reguladores durant els darrers anys.

#### *2.4.1.1. Antecedents normatius*

La primera regulació espanyola de la democràcia que fa referència al finançament dels partits polítics la trobem al Decret Llei 20/1977, de 18 de març sobre normes electorals, que regulava al seu article 44 les subvencions de l'Estat per les activitat electorals.<sup>264</sup> Amb el reconeixement constitucional dels partits polítics s'estableixen les regles del seu règim jurídic tot i que no es fa menció expressa al seu finançament. Així, l'art. 6 de la CE estableix que "els partits polítics expressen el pluralisme polític, concorren a la formació i manifestació de la voluntat popular i són instrument fonamental per a la participació política. La seva creació i l'exercici de la seva activitat són lliures dins del respecte a la Constitució i a la llei. La seva estructura interna i el seu funcionament hauran de ser democràtics".

---

<sup>262</sup> FLORES D'ARCAIS, P. (1990). "La democracia tomada en serio". *Claves de razón práctica*, n. 2, mayo. p. 9.

<sup>263</sup> Transparency International (2009). " Estándares sobre financiamiento político y discrecionalidad". *Posición sobre políticas* 1/2009.

<sup>264</sup> L'art. 44 del Decret Llei 20/1977, de 18 de març sobre normes electorals, establia que L'Estat subvencionaria les despeses que originessin les activitats electorals, d'acord amb les següents regles:

- a) Un milió de pessetes per cada escó obtingut al Congrés o al Senat.
- b) Quaranta-cinc pessetes per cada un dels vots obtinguts per cada candidatura a Congrés, un dels membres, com a mínim, hagi obtingut escó de diputat.
- c) Quinze pessetes per cada un dels vots obtinguts per cada candidat que hagi obtingut escó de Senador.



La primera norma que fa menció al finançament per al funcionament dels partits polítics és la Llei 54/1978, de 4 de desembre de Partits Polítics que estableix al seu article 6 que les activitats dels partits serien finançades per l'Administració de l'Estat, i per tant la única font de finançament legal com es desprèn del seu articulat era la pública.<sup>265</sup>

Amb l'aprovació de la Llei orgànica 57/1985, de 19 de juny, de Règim Electoral General, a l'art. 127 i ss. es regula el finançament de les campanyes electorals. D'aquesta regulació es destaca la prohibició de subvencionar partits o agrupacions que incorrin en alguna il·legalitat, que tinguin en els seus òrgans de direcció persones condemnades per sentència ferma o no ferma per delictes greus i la prohibició de les aportacions per part d'empreses que pertanyin a l'Administració pública o qualsevol corporació, organisme autònom o entitat paraestatal.

Posteriorment, la Llei Orgànica 3/1987, de 2 de juliol, sobre finançament dels partits polítics, va establir un sistema de finançament mixt en el que els partits es podien finançar amb recursos públics (art. 2.1), sobretot subvencions, i amb recursos privats (art. 2.2) aportats per persones físiques i jurídiques amb uns límits establerts a la Llei.<sup>266</sup> Estem davant d'una norma integradora que sistematitza les diferents normes que afecten al finançament dels partits, excepte les que tenen a veure amb les despeses electorals. També aborda el tema del finançament privat que es conforma per les quotes i aportacions dels afiliats, els productes de les activitats pròpies del partit i els rendiments patrimonials, els ingressos provinents d'altres aportacions, els crèdits, les

---

<sup>265</sup> L'art. 6 de la Llei 54/1978, de 4 de desembre de Partits Polítics estableix que l'Administració de l'Estat finançaria les activitats dels partits d'acord amb les següents normes:

a) Cada partit havia de percebre anualment una quantitat fixa per cada escó obtingut en cadascuna de les dues Cambres i, així mateix, una quantitat fixa per cada un dels vots obtinguts per cada candidatura a cadascuna de les dues Cambres.

b) En els pressuposts generals de l'Estat s'havia de consignar la quantitat global destinada a aquests fins, així com els criteris per distribuir-la amb subjecció al que disposa l'apartat anterior.

c) S'havia de determinar reglamentàriament el règim de distribució de les quantitats esmentades en l'apartat a) quan els partits haguessin concorregut a les eleccions formant part de federacions o coalicions.

<sup>266</sup> L'art. 4.3. b) de la Llei Orgànica 3/1987, de 2 de juliol, sobre finançament dels partits polítics, estableix que els partits no podien acceptar o rebre, directa o indirectament aportacions procedents d'una mateixa persona física o jurídica superiors a la quantitat de 10.000.000 de pessetes.

herències, o llegats que rebin, i en general qualsevol prestació en diners o espècies que obtinguin.<sup>267</sup>

La llei de 1987 va ser reformada per la Llei orgànica 8/2007, de 4 de juliol. La norma del 2007 no modificava gaire la inicial regulació i es va limitar a introduir algunes qüestions sobre el control i la responsabilitat jurídica.<sup>268</sup> La manca de transparència de les donacions privades va motivar una nova reforma de la normativa amb la Llei orgànica 5/2012, de 22 d'octubre, que va ampliar la prohibició de donacions de fundacions privades, associacions o altres entitats vinculades amb els partits, que rebin subvencions de les Administracions Públiques.<sup>269</sup> Així mateix, la llei indicava que les donacions privades s'havien d'abonar en comptes d'entitats de crèdit obertes exclusivament per a aquest fi. A més, s'havia d'assenyalar la data d'imposició, l'import de la donació i la identitat del donant; les donacions superiors a 50.000 euros i en tot cas les donacions de béns immobles havien de ser notificades al Tribunal de Comptes en un termini màxim de tres mesos.

Per altra banda, cal destacar que la Llei Orgànica 5/2010, del 22 de juny, per la qual es modifica la Llei Orgànica 10/1995, del 23 de novembre, va incorporar al Codi Penal la responsabilitat penal de les persones jurídiques. Tanmateix, quedaven exclosos tant els partits polítics com els sindicats, entre d'altres. No obstant, a través de la modificació operada per la Llei Orgànica 7/2012, de 27 de desembre, per la qual es modifica la Llei Orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi Penal en matèria de transparència i lluita contra el frau fiscal i en la Seguretat Social, els partits polítics i els sindicats si que

---

<sup>267</sup> GIL CASTELLANO, J. (2001). "La financiación de los partidos políticos: el estado de la cuestión". *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* núm. 36/37. pp. 249-260.

<sup>268</sup> RUÍZ-RICO RUÍZ, G. (2015). "El control sobre la financiación de los partidos políticos: un desafío permanente para el legislador". *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35. pp. 281-308.

<sup>269</sup> Com destaca el preàmbul de la Llei orgànica 5/2012, de 22 d'octubre, resulta rellevant la modificació que s'efectua en matèria de condonacions de deute als partits. Així, la llei estableix que cap entitat de crèdit podrà condonar a un partit polític més de 100.000 euros a l'any de deute, quantitat per al càlcul del s'ha de tenir en compte tant el principal com els interessos pactats. Tanmateix, tal i com destaca l'Informe del 2012 del Tribunal de Comptes, de fiscalització dels estats comptables dels partits polítics i de les donacions percebudes per les fundacions vinculades orgànicament, en l'exercici 2007, el deute total dels partits polítics (tant d'àmbit estatal com autonòmic) amb les entitats financeres pujava a 227 milions d'euros.

poden incórrer en responsabilitat penal, la qual cosa és extensiva a les fundacions i entitats amb personalitat jurídica vinculades als partits polítics.

Dit això, i malgrat aquests avenços l'Informe sobre la lluita contra la corrupció a la UE de 2014<sup>270</sup> continuava alertant sobre el finançament dels partits polítics com a qüestió que influïa en la corrupció tal i com ja havia apuntat l'Informe del GRECO del 2009<sup>271</sup> en matèria de transparència en el finançament dels partits polítics. D'aquí que les reformes legislatives continuessin amb la normativa actual que trobem a la Llei orgànica 3/2015, de 30 de març, de control de l'activitat econòmica-financera dels Partits Polítics, per la que es modifiquen la LO 8/2007, de 4 de juliol, sobre finançament dels Partits Polítics, la Llei orgànica 6/2002, de 27 de juny de Partits Polítics i la Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig del Tribunal de Comptes.

El més destacat de la LO 3/2015 i que ha generat més controvèrsia és la prohibició de les donacions als partits polítics per part de les persones jurídiques. Per OLAIZOLA<sup>272</sup> aquesta no ha estat una bona decisió, i considera que malgrat les donacions provinents d'empreses poden beneficiar a determinats partits polítics que tinguin majors connexions ideològiques amb grups empresarials, i inclús provocar captures regulatòries, creu que amb la prohibició no s'eliminaran sinó que s'ocultaran. És el que PAÚCAR CHAPPA anomena el finançament secret de la política.<sup>273</sup>

Per altra banda, SÁNCHEZ MUÑOZ, critica que s'hagi perdut una gran oportunitat per fer un replantejament del model de finançament, i únicament es centri en el

---

<sup>270</sup> Informe de lucha contra la corrupción de la UE de 3 de febrero de 2014. (Accés el 4/8/2022).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0038>

<sup>271</sup> L'informe del GRECO de 15 de maig de 2009 alertava sobre la manca de transparència del finançament dels partits polítics i demanava garantia de que els crèdits concedits als partits polítics no s'utilitzessin per esquivar la reglamentació aplicable al propi finançament. Així mateix, recomanava reforçar el sistema d'auditoria interna i dotar de majors mitjans al Tribunal de Comptes. (Accés a 4/8/2022). <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9d6d>

<sup>272</sup> OLAIZOLA NOGALES, I. (2015). "Medidas de regeneración democrática. La nueva regulación de la financiación de los partidos políticos en España". *Estudios de Deusto*. Vol. 63/1, Enero-Junio. pp. 327-358.

<sup>273</sup> PAÚCAR CHAPPA, M.E. (2016). "El lobby la corrupción política". *Problemas actuales de política criminal. Anuario de Derecho Penal*. 2015-2016. p. 74.

reforçament de la vigilància i control sobre els partits, tot i que veu positives la prohibició de les donacions de les persones jurídiques i les condonacions de crèdits bancaris.<sup>274</sup>

Vistes les successives modificacions legislatives considero que encara queden disfuncions no resoltes en la regulació del finançament dels partits polítics com és clarament el finançament per la porta del darrera de les fundacions vinculades als partits, així com una major no només transparència sinó també accessibilitat i comprensió d'aquest finançament per part de la ciutadania.

#### *2.4.1.2. El delictes de finançament il·legal de partits polítics*

La reforma del Codi Penal operada per la Llei orgànica 1/2015, de 30 de març, va introduir per primera vegada el delictes de finançament il·legal de partits polítics, conducta molt vinculada la corrupció. Sovint s'ha vinculat el finançament privat com afavoridor de la corrupció. En aquest sentit, les aportacions criminològiques assenyalen que no té tant a veure amb les necessitats econòmiques del propi partit, sinó amb l'oportunitat de cometre el delictes perquè l'ambició econòmica preval encara que el partit estigui sanejat. En base a aquesta hipòtesi, el partit es pot constituir en broker de la corrupció, teixint i disposant d'una xarxa de tràfic d'influències.<sup>275</sup>

Pel que fa al tipus delictiu, l'art. 304 bis i ter del CP regula els delictes que castiguen la recepció o entrega de donacions o aportacions d'origen privat a partits polítics quan superen el llindar establert a la LO de finançament del partits.<sup>276</sup>

---

<sup>274</sup> SÁNCHEZ MUÑOZ, O. (2015). "Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifica la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos; la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas [boe n.º 77, de 31-III-2015]. Una reforma decepcionante". Crónica de legislación Constitucional (Enero-Junio 2015). *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 3, diciembre 2015, pp. 217-218.

<sup>275</sup> GUARDIOLA LAGO, M.J. (2018). "Cuestiones generales sobre la responsabilidad penal y política de los partidos". (Seminario celebrado en la UAB el 20 de noviembre de 2015) a GARCIA ARAN, M. (dir), BOTELLA CORRAL, J. (coord). *Responsabilidad jurídica y política de los partidos políticos*. Tirant lo Blanch, València. p. 33.

<sup>276</sup> La LO 3/2015, de 30 de març, de control de l'activitat econòmic-financera dels Parts polítics, per la que es modifica la LO 8/2007, de 4 de juliol, sobre finançament dels partits polítics, dona un nou redactat a l'art. 5 que estableix els límits a les donacions privades. Així els partits polítics no podran acceptar directa o indirectament: a) Donacions anònimes, finalistes o revocables; b) Donacions procedents d'una mateixa

Però abans d'entrar en el plantejament de possibles disfuncions en la regulació del tipus delictiu cal fer esment en primer lloc en quin és el bé jurídic protegit. Per JAVATO el bé jurídic protegit s'identifica amb el correcte funcionament del sistema de partits i el desenvolupament de les funcions que constitucionalment tenen assignades.<sup>277</sup> Per altres autors, com NIETO el delictes de finançament il·legal lesiona béns mereixedors de protecció penal com són la transparència del finançament, la igualtat d'oportunitats entre els diferents partits i la democràcia interna d'aquests.<sup>278</sup>

D'altra banda la tipificació del finançament il·legal dels partits polítics, possibilita l'existència de concursos de delictes en relació als delictes contra l'Administració pública entre d'altres amb el suborn (art. 419 CP i ss.), quan el membre del partit polític que rep el finançament a més desenvolupa un càrrec públic; tràfic d'influències de l'art. 428 CP i ss. quan la dàdiva oferta va a un partit polític, i malversació de l'art. 432 CP i ss. quan els fons concedits per a una determinada finalitat són desviats, per exemple a un partit polític.<sup>279</sup>

Dit això, una de les principals crítiques que es fa a la tipificació del delictes de finançament il·legal de partits polítics (arts. 304 bis i 304 ter CP), deguda a la LO 1/2015 del 30 de març, és en relació a la tècnica legislativa utilitzada atès que únicament s'ha limitat a convertir en delictes la majoria d'infraccions administratives de la Llei 8/2007 de finançament dels partits. A més d'altres mancances o debilitats derivades del propi abast de la remissió legislativa, pot deixar fora les donacions a les Fundacions, excepte quan siguin mitjà indirecte de finançament del partit. Aquests buits punitius poden permetre

---

persona superiors a 50.000 euros anuals; c) Donacions procedents de persones jurídiques i d'ens sense personalitat jurídica.

<sup>277</sup> JAVATO MARTIN, A.M. (2017). "El delito de financiación ilegal de los partidos políticos (arts. 304 bis y 304 ter CP). Aspectos dogmáticos, político criminales y de derecho comparado." *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (RECPC)*. pp. 19-26.

<sup>278</sup> NIETO MARTÍN A., (2006). "Financiación ilegal de partidos políticos (art.10-13)" a *Fraude y corrupción en el Derecho penal económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude*. Ed. Universidad de Castilla-La Mancha. p. 123.

<sup>279</sup> Wolters Kluwer. "Financiación ilegal de partidos políticos." *Guías Jurídicas*. (Accés a 16-12 2018). <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/>

als partits continuar nodrint-se il·legítimament de fons, tant públics com privats i per tant continuant facilitant conductes corruptes.<sup>280</sup>

Però no totes les conductes vinculades al finançament dels partits polítics es poden considerar corruptes. Segons OLAIZOLA cal diferenciar entre finançament irregular, finançament il·legal i finançament corrupte. En el cas del finançament irregular estariem davant d'estratègies utilitzades pels partits per aconseguir suport econòmic de forma poc ortodoxa però sense infringir cap llei. En el cas del finançament il·legal, estariem davant del tipus delictiu ad supra analitzat. Finalment, el finançament corrupte seria el finançament finalista, a canvi d'alguna decisió pública.<sup>281</sup> En la meua opinió, en aquest darrer cas és quan estariem davant d'una captura legislativa o reguladora que pot esdevenir un risc de corrupció perquè persegueix obtenir un benefici corporatiu per davant de l'interès general.

#### 2.4.2. La captura reguladora i tècnica

La captura regulatòria i tècnica és el procés pel qual un grup d'interès incideix en la intervenció de l'Estat en qualsevol de les seves formes, i pot incloure àmbits tan diversos com la fixació dels impostos, l'elecció de la política exterior o monetària o la legislació de determinat sector.<sup>282</sup> Així, el concepte de captura reguladora es refereix a la connivència entre el regulador i l'empresa o indústria que es regula. Parteix de l'existència de grups de poder que intenten que les regulacions els hi siguin favorables, ja sigui a nivell econòmic o a nivell polític. A través de la captura, es corromp el procés regulador de manera que el bé públic es sacrifica a favor del corporatiu.<sup>283</sup>

La captura reguladora per si mateixa no és il·legal, ja que existeix una forma de captura correcta o legalment permesa, quan el lobby realitza una acció d'influència legítima com hem vist en el primer capítol. Tot i així, aquesta influència pot crear distorsions al mercat

---

<sup>280</sup> GARCÍA ARAN, M. (dir); BOTELLA CORRAL, J. (coord.). (2018). *Responsabilidad jurídica y política de los partidos en España*. Tirant lo Blanch, Valencia. p. 357.

<sup>281</sup> Op. cit. OLAIZOLA NOGALES, I. (2015). p.345.

<sup>282</sup> DAL BO, E. (2006). "Regulatory Capture: A review". *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 22. Núm. 2. p. 203.

<sup>283</sup> CFA Institute (2016). "Corrupt or collaborative? An Assessment of Regulatory Capture". *Compliance Risk Concepts*. p.1.

quan es produeixen avantatges per un sector concret a través de regulacions laxes, preus alts i sancions mínimes. El fet que es distorsionin les regles de la regulació a favor d'una empresa o sector pot eliminar l'eficiència entre el servei i els seus costos.<sup>284</sup>

Per altra banda, existeix el risc que es capturi al regulador de forma il·lícita a través de suborns, tràfic d'influències o altres conductes delictives les empreses poden influir en la formulació de lleis, polítiques i reglamentació de l'Estat. És per això, que és important identificar i entendre com funciona aquest risc de corrupció per prevenir-lo.

#### 2.4.2.1. Orígens de la regulació econòmica

La intervenció econòmica de l'Estat a l'economia ha trobat la seva justificació amb la voluntat i necessitat de corregir les falles o imperfeccions del mercat, quan aquest és incapaç de fer una assignació de recursos eficient. L'economia neoclàssica es basava en tres preceptes. En primer lloc en l'economia tot els participants són agents racionals amb igual accés a la informació. En segon lloc hi ha sempre una taxa natural de desocupació i aquest és voluntari, perquè qui no treballa és perquè vol maximitzar les seves oportunitats. Finalment, com l'economia està sempre en plena ocupació, un govern intervencionista del govern sempre tindrà un efecte inflacionari.<sup>285</sup> El fracàs dels postulats de la teoria neoclàssica es van evidenciar amb la crisi econòmica del 29, a inicis del s. XX, i es va fer evident que els mercats no funcionen en competència perfecta, sinó que existeixen imperfeccions o falles del mercat.

Els principis de la teoria del benestar impulsats pel president nord-americà Roosevelt a partir del model econòmic Keynesià,<sup>286</sup> van motivar que les polítiques públiques adoptessin un enfocament totalment oposat al model de "laissez faire" caracteritzat pel lliure joc de l'oferta i la demanda. El New Deal (1933) va consistir en un programa de

---

<sup>284</sup> GUIMARAY MORI, E (2016). "Sobre la captura del regulador y el injusto penal de colusión". *Themis* 68. *Revista de Derecho*. Pontificia Universidad Católica del Perú. p.. 130-131.

<sup>285</sup> PENIDO DE FREITAS, M.C.(2006). "Banco Central Independente e coordenação das políticas macroeconômicas: lições para o Brasil." *Revista Economia e Sociedade*, vol. 15. núm. 2. (27). pp. 269-271.

<sup>286</sup> John Maynard Keynes (1883 - 1946), creador de la teoria econòmica anomenada "Keynesianisme", la qual promulgava que per sortir d'una crisi econòmica calia un fort augment de la despesa pública, però sense impostos addicionals. Així, encara que l'Estat fes créixer el seu dèficit, la demanda global pujaria i per tant les empreses tenen que produir més que abans, i en conseqüència es reprèn l'activitat econòmica. Veure a DANIEL, J.M. (2010). *Histoire vivante de la Pensée Économique, Des crises et des hommes*. Pearson Edition, London. p.270.

política econòmica intervencionista on es prioritzava l'interès general per sobre de l'interès particular. Per aconseguir la recuperació i la reforma de l'economia es van establir una sèrie d'accions des del govern entre les que destaquen la restauració i manteniment dels preus, la reducció del deute, l'expansió dels crèdits, l'elevació de la ma d'obra, la reducció de l'atur, l'augment dels ajuts socials, la construcció d'habitatges, la reducció de l'ocupació, l'augment d'ajuts socials, l'establiment d'unes normes per fixar un sou base, implementar la jornada laboral de 8 hores diàries i 40 setmanals, establir l'edat mínima per a treballar als 16 anys i potenciar el desenvolupament dels sindicats.<sup>287</sup>

A través de diferents normes es va anar reconeixent i desenvolupant la intervenció de l'Estat en l'economia. El dret es va transformar en dret regulador a través de l'establiment de normes jurídiques per controlar el comportament dels mercats. Així, l'Estat havia d'intervenir quan l'interès públic no podia ser satisfet sinó únicament mitjançant una disposició estatal i no a través del funcionament del mercat. A través de les anomenades *public utilities*, l'objectiu de les diferents regulacions era que l'activitat regulada assolís similars o propers resultats dels quals s'obtindria en cas que l'activitat s'estigués prestant en un mercat obert i amb competència, buscant en conseqüència corregir els problemes que una situació monopòlica produeix i que afecten el interès públic.<sup>288</sup>

D'aquesta manera, els Estats Units van dissenyar unilateralment les noves regles econòmiques que regirien l'economia a nivell global. El Keynesianisme i les regulacions econòmiques estatals es van anar expandint per totes les democràcies occidentals i a mitjans dels anys 70 del s. XX, el marc de la teoria tradicional de la regulació, va arribar al seu punt àlgid.

En l'actualitat, la regulació econòmica s'ha consolidat com un instrument de direcció estatal de l'economia. L'Estat, representat en una agència administrativa, estructura i

---

<sup>287</sup> SAGREDO SANTOS, A. (2013). "El abandono del model liberal durante el New Deal Rooseveltiano". *Historia* 396. Núm. 2. pp. 299-331.

<sup>288</sup> ZEGARRA VALDIVIA, D. (2004). "La regulación como técnica de intervención administrativa". *Derecho&Sociedad* (23). p. 46.



desenvolupa una sèrie de disposicions mitjançant les quals disciplina les dinàmiques econòmiques amb la finalitat d'avocar pel funcionament adequat de mercats específics, dins dels marcs fixats per l'ordenament jurídic, i perseguint sempre la materialització de l'interès general.<sup>289</sup>

No obstant, amb el pas del temps l'objectiu proposat orientat a l'interès general s'ha anat desviant cap a l'interès particular, i els problemes han estat més grans dels que es pretenien resoldre, perquè a més de les falles del mercat, han aparegut les falles del govern a l'exercir la regulació.<sup>290</sup> Així, les falles de la regulació en el mercat polític han derivat en el que es coneix avui com a "teoria de la captura del regulador", en la que l'entitat reguladora, a través del lobby, o del finançament de campanyes polítiques, permet que les normes siguin dissenyades de manera tal que afavoreixin a determinats regulats.

Aquest fenomen ha estat estudiat entre d'altres per l'Escola de Toulouse<sup>291</sup> que va analitzar el cicle vital de la captura reguladora. En un principi, tant el poder legislatiu com la ciutadania mostren un interès fort en la supervisió, i aquí el risc de captura és menor i en aquests moments el regulador acostuma a actuar en favor de l'interès públic. Amb el pas del temps, i a mesura que va disminuint l'interès per la regulació en el debat públic, però pel contrari el contacte amb el regulador i les empreses regulades és més estret, el regulador és més vulnerable a la captura dels interessos privats. Per tant, el risc de captura amb el pas del temps és major.

Així, es constata que el procés d'intervenció estatal en la política regulativa no és neutral, sinó fruit de la interacció política, de les transaccions de poder que es donen entre els agents presents en l'arena sectorial i de la influència dels grups de pressió sobre

---

<sup>289</sup> GUINARD-HERNÁNDEZ, D. (2017). "La 'regulación económica' como instrumento de intervención estatal en la economía". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 18, segundo semestre, Universidad Externado de Colombia. pp. 177-224.

<sup>290</sup> ROVERO ALVARADO, L.M. (2015), "Regulación económica: una aproximación al marco teórico y conceptual". *Derecho y Realidad* Vol. 13 - No. 25. ISSN 1962-39361. Enero – junio. pp. 43-62.

<sup>291</sup> MARTIMORT, D. 1999. "The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs". *Review of Economic Studies* 66, 4, pp. 929-947.

les polítiques públiques.<sup>292</sup> I és un cercle difícil de trencar, perquè tal i com assenyalava STIGLER<sup>293</sup> els líders polítics necessiten un suport i recursos per arribar al poder i no poden menysprear les aportacions de recursos que puguin fer els grups d'interès.

#### 2.4.2.2. Ineficiències de la captura regulatòria

Com hem vist la captura regulatòria pot materialitzar-se en connexió amb la corrupció o sense aquesta. En el primer cas, la influència en el procés de formació de la regulació es fa per mitjà de pagaments il·legals, favors i altres contraprestacions als legisladors i decisors públics. En el segon cas, ens trobem davant la influència legítima dels grups d'interès per a incidir sobre la formació de les regles del joc, sense necessitat de realitzar pagaments privats a funcionaris i reguladors, simplement fent ús del seu poder d'influència o de la sovint interacció amb el regulador.<sup>294</sup>

La corrupció perjudica les finances públiques, degut a que els Estats recaptin menys ingressos tributaris i per tant es paguen amb excés béns i serveis o projectes d'inversió. Un estudi del Fons Monetari Internacional (FMI),<sup>295</sup> permet mostrar com frenar la corrupció pot produir grans beneficis fiscals, degut a que els ingressos són majors en països amb menor corrupció. Així els governs menys corruptes, recaptin un 4 % del PIB més en impostos que aquells amb igual desenvolupament econòmic, però amb major índex de corrupció. Així, en l'esmentat estudi es posa com exemple Georgia, que al 2003 un nou Govern va iniciar una enèrgica campanya per reduir l'alta corrupció. Els resultats van produir un augment dels ingressos tributaris, passant d'un 12 a un 25 % del PIB en 5 anys, fins i tot amb reducció de la pressió fiscal. Això, va ser degut a una nova cultura de compliment tributari i una renovada confiança en el govern.

---

<sup>292</sup> OLSON, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge. Harvard University Press. p.111.

<sup>293</sup> STIGLER, G. (1971): "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics*. vol. 2. pp.3 -21.

<sup>294</sup> VALLEJO-ALMEIDA, G. (2016). "La captura regulatoria y su relación con las fallas del mercado" a J. A. CUBIDES-CÁRDENAS, J. E. PINILLA-MALAGÓN, J. TORRES-ÁVILA & G. VALLEJO-ALMEIDA. *Derecho público en el siglo XXI: regulación del mercado, contratación pública y derechos humanos*. Universidad Católica de Colombia. Bogotá.pp. 13-35.

<sup>295</sup> MAURO, P; MEDAS, P; FOURNIER, J.M. (2019). "El costo de la corrupción". *Finanzas & Desarrollo*. Septiembre. pp. 26-29.

No obstant, la corrupció també té repercussions socials al reduir la capacitat de l'Estat per promoure un creixement sostenible i inclusiu i genera desigualtats, al restar recursos a destinar a l'educació, l'atenció mèdica i a infraestructures que permetin millorar el nivell de vida dels ciutadans. D'altra banda, en els casos en que no existeix corrupció, però si falles d'agència fruit de la captura, aquestes també generen un cost per als consumidors.

Si prenem com a exemple pràctic la regulació del servei de taxi a Espanya, podem veure segons l'Informe de la CNMC,<sup>296</sup> que el Règim de monopoli en els Serveis de taxi es troba fonamentalment sustentat en l'existència de límits màxims en el nombre de llicències que poden operar i de restriccions normatives en el segment de vehicles de lloguer amb conductor (VTC), que precisament s'ha dissenyat per impedir que aquests vehicles siguin una font de competència intensa i eficaç en el mercat, i protegir i mantenir d'aquesta manera el monopoli en el sector del taxi. Aquesta regulació genera una escassetat artificial de taxis i uns preus per sobre dels que existirien en un entorn competitiu. En definitiva, un dany al benestar dels consumidors que, segons la CNMC, aquest règim normatiu existent eleva el preu, com a mínim en un 13,1 %, en comparació amb una situació en la que no existissin restriccions normatives d'entrada i de preu i el dany estimat a nivell nacional ascendeix, com a mínim, a 324,3 milions d'euros a l'any. És per això, que no només és rellevant la transparència en la regulació i presa de decisions, sinó també la publicació de dades, la seva difusió i explicació, en definitiva l'avaluació i rendició de comptes. Els mecanismes de prevenció es desenvolupen al capítol 4.<sup>297</sup>

Finalment, la captura regulatòria implica també que els reguladors poden afavorir aquells grups que poden exercir major pressió en la presa de decisions. En aquesta línia,

---

<sup>296</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2017). Estimación del daño ocasionado por el régimen de monopolio en los servicios de taxi en España. Documento de Trabajo en Política de Competencia y Regulación nº 001/2017.

<sup>297</sup> L'apartat de la recerca sobre la captura regulatòria s'ha recollit en un article publicat que porta per títol "La captura regulatoria y la huella legislativa. Hacia un lobby transparente" a ABAD ALCALÁ, L.; SERRANO MAÏLLO, I (Dir.), GONZÁLEZ MORO, A. (Coord.) (2022). *La integridad en la Administración: Contratación Pública y lucha contra la corrupción*. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra). pp. 135-152.

les empreses regulades ofereixen com veurem en el següent apartat, posicions lucratives dins de l'empresa a exreguladors.<sup>298</sup>

#### 2.4.3. Portes giratòries

El significat del concepte portes giratòries, també conegut com a *revolving doors* o *pantouflage* és molt gràfic, dona nom al moviment dels individus que es traslladen des de les administracions públiques a empreses privades i viceversa. Es creu que aquest fenomen afecta el procés de presa de decisions en detriment de l'interès públic.<sup>299</sup>

La definició que adopta l'Oficina Antifrau de Catalunya és la de moviment de professionals que passen a treballar del sector públic al privat o la inversa.<sup>300</sup> Considera que aquest fenomen pot comprometre la integritat i imparcialitat dels servidors públics i esdevé un risc de corrupció pel fet que els servidors públics que passen al sector privat poden utilitzar indegudament la informació privilegiada i els contactes obtinguts en l'exercici del càrrec públic per beneficiar al privat pel qual treballi o bé als seus clients corporatius fent de lobbista.<sup>301</sup>

Actualment ja existeixen una sèrie de mesures encaminades a prevenir i gestionar aquest risc, establertes a nivell estatal a la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat i en el cas de Catalunya a la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat, que són principalment les declaracions de béns i activitats i les declaracions patrimonials i d'interessos en la fase de nomenament, i el període de refredament de dos anys després del cessament, en que els alts càrrecs no poden

---

<sup>298</sup> ARMSTRONG, M; COWAN, S.; VICKERS, J.S. (1994). *Regulatory Reform. Economic Analysis and British Experience*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts. p. 91.

<sup>299</sup> PONS HERNÁNDEZ, M. (2022). "Power(ful) Connections: Exploring the Revolving Doors Phenomenon as a Form of State-Corporate Crime". *Critical Criminology* 30. pp. 305.

<sup>300</sup> Control d'interessos postcàrrec. Oficina Antifrau de Catalunya. (Accés 16-12-2018). <https://www.antifrau.cat/es/conflictos-de-interes/que-herramientas-preventivas-tenemos-en-las-instituciones-publicas/herramientas-preventivas-gestion/control-de-intereses-postcargos.html>

<sup>301</sup> A la següent pàgina es pot veure recopilació que fa visible les connexions entre la política i les grans corporacions a través de les portes giratòries. (Accés 4/8/2022). <https://www.inventati.org/puertasgiratorias/index.html>

prestar serveis en entitats privades que hagin resultat afectades per decisions en les que hagin participat.<sup>302</sup>

Tanmateix, aquests instruments ni són suficients, ni són eficaços. Les dades ens demostren que l'Oficina de Conflictes d'Interessos de l'Administració General de l'Estat autoritza la pràctica totalitat de les peticions realitzades pels càrrecs públics que volen iniciar una activitat professional durant el període de refredament. Així, l'estudi realitzat per la Fundación Hay Derecho (2017) sobre les portes giratòries a l'Administració General de l'Estat i el paper de l'Oficina de Conflicte d'Interessos,<sup>303</sup> mostra com entre novembre 2006 i octubre de 2016 es van emetre un total de 377 autoritzacions a un total de 199 alts càrrecs públics després del seu cessament. Del total de 199 alts càrrecs que van rebre autorització per part de l'Oficina de Conflictes d'Interessos per a l'exercici d'una activitat privada en els dos anys següents al cessament, 137 (el 69%) van sol·licitar autorització per a l'exercici d'una única activitat. És a dir, els 62 alts càrrecs restants van ser autoritzats per al desenvolupament de 2 o més activitats professionals. En aquest període només es van denegar 6 sol·licituds. Això no seria preocupant si les autoritzacions es realitzessin en els supòsits en que queda meridianament clar que no existeix conflicte d'interessos, el problema és que són nombrosos els casos que no és així.<sup>304</sup>

Tot i que el fenomen de les portes giratòries es produeix en diversos sectors alguns són més propensos que altres, i en la meua opinió, un exemple clar de portes giratòries és el que es produeix en el cas del sector armamentista, com s'ha assenyalat ad infra al parlar de la captura regulatòria. És un cas clar on hi ha portes giratòries i de traspàs de persones de la indústria armamentista a la política i viceversa.

---

<sup>302</sup> Aquestes mesures que s'analitzen en més detall en l'apartat 4.2. La gestió dels conflictes d'interès.

<sup>303</sup> CASTELLANO, J. (2017). Estudio sobre las puertas giratorias en la administración general del estado y el papel de la oficina de conflictos de intereses. Fundación Hay Derecho. Març 2017. (Accés a 27/08/2022). [https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2017/04/Estudio-sobre-Puertas-Giratorias\\_Vconsolidada-2.pdf](https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2017/04/Estudio-sobre-Puertas-Giratorias_Vconsolidada-2.pdf)

<sup>304</sup> Informe de evaluación de España. Quinta ronda de Evaluación. Prevención de la corrupción y promoción de la integridad en Gobiernos Centrales (altas funciones ejecutivas) y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. GRECO. 21 de junio de 2019. p. 27.

El cas més notori és el de l'exministre Pedro Morenés que, després de ser secretari d'Estat de Defensa, va ser directiu de l'empresa de míssils MDBA i del fabricant de munició Instalaza. El també exministre Julián García Vargas, va presidir la patronal espanyola de la indústria aeronàutica i de Defensa, TEDAE. Carlos Villar, cap de l'Exèrcit de Terra amb el ministre José Antonio Alonso, va ser després conseller delegat de Santa Bárbara Sistemas; i un històric del Ministeri de Defensa, l'almirall Francisco Torrente, va presidir la companyia de projectils Expal, el qual va ser substituït el 2020 per un altre almirall José Luis Urcelay. Més recentment, el general Francisco Javier García Arnáiz, cap de l'Exèrcit de l'Aire fins al 2017, va ser fitxat per Global Training Aviation; i el seu exnúmero dos, el general Eduardo Gil, per Oesia Network. I finalment Agustín Conde, secretari d'Estat de Defensa amb la ministra Dolores de Cospedal, va ser nomenat director general de la companyia d'armament Escribano Mechanical & Engineering.<sup>305</sup>

Quan és parla de portes giratòries, es posa en el mateix sac el pas del sector privat al públic i del públic al privat, quan els riscos de corrupció no són els mateixos. En el primer cas, si ens interessa atreure determinat talent al sector públic i disposar de professionals amb gran experiència en un sector concret, ens trobem que les condicions econòmiques salarials, en determinats càrrecs directius, normalment son menors en l'àmbit públic que en el privat. A més quan cessin se'ls hi aplicarà una normativa sobre incompatibilitats per haver exercit un càrrec públic que implica que després del seu cessament hauran d'estar durant dos anys sense poder retornar al seu ofici en aquest sector, perquè segurament al tractar-se del mateix àmbit professional on han prestat serveis en el sector públic i d'on procedia en el privat, existiran conflictes d'interessos. Per tant, no sembla molt atractiu per aquests professionals ni la millor forma de captar talent. En aquests casos, on el càrrec ja ha acreditat la seva experiència professional prèvia no s'hauria de penalitzar amb el període de refredament.

És diferent en el cas dels polítics de carrera, aquelles persones que pràcticament s'han dedicat a la vida de partit i a ocupar càrrecs electes, i que no tenen altre ofici més enllà

---

<sup>305</sup> GONZÁLEZ, M. " El ex 'número dos' de Cospedal ficha por una empresa a la que favoreció Defensa". El País. 7 de març de 2019. (Accés 4/8/2022). [https://elpais.com/politica/2019/03/06/actualidad/1551902797\\_521481.html](https://elpais.com/politica/2019/03/06/actualidad/1551902797_521481.html)

de les seves responsabilitats polítiques. Molts d'aquests càrrecs aconseguen després del seu cessament, passar al sector privat com a membres de Consells d'Administració o alts directius d'empreses multinacionals (habitualment que cotitzen en l'Íbex-35) i això degut als contactes i influències desenvolupades durant el seu mandat.

En aquests casos, sí que cal ser molt estricte amb l'aplicació de la normativa i exigir el compliment dels dos anys de refredament. Cal recordar que actualment a determinats càrrecs, per tal que puguin atendre les seves necessitats personals i/o polítiques amb certa dignitat en concordança amb les altes funcions exercides, se'ls compensa després del seu cessament amb el 80 % de la seva retribució anual per als membres del govern, secretaris d'Estat, el càrrec de Fiscal Superior de l'Estat, els màxims responsables dels organismes reguladors i el cap i secretari general de la Casa Reial. Si prenem Catalunya com a exemple, tenen dret a percebre una pensió després del seu cessament els consellers/es de la Generalitat de Catalunya amb una durada màxima de divuit mesos,<sup>306</sup> així com els expresidents de la Generalitat de Catalunya<sup>307</sup> i del Parlament de Catalunya.<sup>308</sup> Aquestes pensions són incompatible amb qualsevol retribució o pensió i amb càrrec a fons públics i amb qualsevol retribució procedent d'una activitat privada. En la resta de càrrecs, que no tenen compensació econòmica després del cessament, el criteri hauria de ser autoritzar únicament durant els dos anys post-càrrec aquelles sol·licituds en les que no s'aprecia en absolut un conflicte d'interès. Per altra banda, existeixen alts càrrecs de l'AGE que tenen la condició de funcionaris públics i poden tornar al servei actiu després de la situació de serveis especials.<sup>309</sup>

Pel que fa aquesta qüestió cal destacar que el fenomen de les portes giratòries no es pot abordar de forma aïllada i únicament des de la regulació de les incompatibilitats, sinó

---

<sup>306</sup> Art. 32.3 de la Llei 1/2021, del 29 de desembre, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya.

<sup>307</sup> Art. 2 de la Llei 6/2003, del 22 d'abril, de l'estatut dels expresidents de la Generalitat.

<sup>308</sup> Art. 1 de la Llei 2/1988, del 26 de febrer, sobre assignacions temporals i pensions als presidents del Parlament.

<sup>309</sup> Segons Resolució d'accés a informació pública del Ministeri de Política Territorial i Funció Pública de 17 de setembre de 2020, al Registre Central de Personal de l'Administració General de l'Estat consten com a membres del Govern o com a alts càrrecs de l'AGE i el seu sector públic, 735 efectius. Dins dels quals, 412 tenen almenys una relació de servei oberta com a funcionari de carrera de la mateixa administració o de les Universitats Públiques.

que s'ha d'entendre com un element més dels sistemes d'integritat del sector públic, juntament amb altres elements com la implantació efectiva d'un codi de conducta i ètic, l'extensió de la regulació dels conflictes d'interessos més allà dels alts càrrecs, l'augment de la transparència en la regulació dels lobbys i la implantació de mesures per a defensar als denunciants de la corrupció, elements que s'analitzaran amb més detall en el capítol IV.<sup>310</sup>

A partir d'aquí es plantegen noves qüestions:

- i. Si els riscos es materialitzen i ens trobem davant d'una activitat corrupta, seria el grup d'interès qui delinqueix (i aquí cal relacionar-ho amb la responsabilitat penal de les persones jurídiques) és l'intermediari o ambdós?
- ii. Per altra banda, quan l'exercici del lobbisme sobrepassa la barrera de l'activitat legítima i la seva activitat es desenvolupa a través d'influències il·legals, estem davant del delictes de tràfic d'influències? Per contra, a partir de les nombroses sentències absolutòries ens trobem que hem de refutar la idea popular que l'activitat del lobby està íntimament relacionada amb el tràfic d'influències i hem de vincular-la a altres tipus delictius com poden ser el suborn i la prevaricació?

En la segona part de la investigació s'aborda l'estat de la qüestió entorn el tipus delictiu de tràfic d'influències i els mecanismes de prevenció de les influències indegudes establerts a la regulació administrativa, que han de servir per resoldre les diferents qüestions plantejades.

---

<sup>310</sup> Aquestes reflexions es van presentar en una ponència que portava per títol "Los riesgos de corrupción de la actividad de influencia" al V Congrés Internacional de Transparència, celebrat del 28 de setembre a 1 d'octubre, organitzat pel Centro de Estudios de Partidos Políticos de la UNED, el Grupo de Investigación Regulación Jurídica y Participación del Ciudadano Digital de la Universidad Complutense de Madrid, la Plataforma en Defensa de la Libertad de Información (PDLI) y la Asociación de profesionales e investigadores de la transparencia ACREDITRA. Posteriorment es va publicar amb el títol "Los riesgos de corrupción de los lobbies". *Revista Española de Transparencia*. Núm. 12. Primer Semestre. Enero-Junio (2021). pp. 125-144.



## 2.5. Conclusions parcials

La corrupció és un fenomen social complex i com a tal s'ha d'analitzar des de diferents perspectives ja sigui històriques, sociològiques i econòmiques, però també des del punt de vista de l'abús del càrrecs públic i l'incompliment de normes per part dels responsables públics i com a influència en una política pública amb un interès privat per sobre de l'interès general.

Per altra banda, no totes les conductes corruptes estan tipificades al codi penal i penal i per tant també podem trobar corrupció ètica i corrupció política o pública. Aquesta darrera implica una violació d'un deure posicional del funcionari, càrrec públic o autoritat.

Sovint la corrupció pública es realitza en cadena a través de xarxes amb multitud de persones que desenvolupen diferents rols i d'aquí la seva dificultat en identificar-les i perseguir-les.

La corrupció és multicausal i principalment es deu a una ineficàcia dels marcs legals i de les institucions, la manca d'independència política dels organismes de control, la descentralització territorial de la despesa pública sense que vagi acompanyada d'una descentralització de la capacitat de generar ingressos, una baixa conscienciació social de la corrupció i la manca de transparència de les relacions entre el sector públic i privat.

Així mateix, la corrupció afecta al creixement econòmic generant distorsions del mercat i augmentant les desigualtats socials, desvia de l'interès general les decisions públiques i per tant afecta a la qualitat democràtica.

Finalment, l'activitat d'influència realitzada pels grups d'interès pot provocar riscos de corrupció per la seva estreta relació amb el sistema de finançament dels partits polítics que deixa via lliure al finançament d'aquests a través de les seves fundacions; la captura regulatòria, que corromp el procés regulador sacrificant el bé públic per davant del corporatiu; i les portes giratòries, que fan que persones que han treballat en el sector públic puguin utilitzar indegudament la seva experiència i informació privilegiada per beneficiar al privat pel qual treballi o als seus clients fent de lobbista.

## Segona part: Estat de la qüestió a nivell normatiu i d'anàlisi pràctica i experimental

### CAPÍTOL 3 - NORMATIVA PENAL. EL TIPUS DELICTIU DE TRÀFIC D'INFLUÈNCIES

Definits els tipus de corrupció des de diferents perspectives d'anàlisi, així com aquelles activitats d'influència que esdevenen un risc de corrupció, cal analitzar si l'activitat que fan els lobbys és delictiva o pot arribar a ser-ho. I en el cas que ho sigui en quins tipus delictius s'incardinaria.

Si com hem vist l'activitat del lobby és legal, legítima i a més compleix una funció social, ens hem de preguntar perquè aquesta relació, i sovint confusió amb el delicte de tràfic d'influències. Existeix una línia vermella, freqüentment difusa entre la influència legal i la il·legal i cal identificar aquells elements que ens permetin aconseguir una major seguretat jurídica a l'hora de realitzar una activitat d'influència que per si mateixa no és negativa, ans al contrari hem vist que pot ser un element de qualitat democràtica. Per altra banda, a l'analitzar el bé jurídic protegit pel delicte de tràfic d'influències veurem quins béns o valors vol protegir el legislador amb aquesta figura penal i quina relació tenen aquests amb l'activitat que realitzen els lobbies.

#### 3.1. Introducció al marc normatiu

El delicte de tràfic d'influències està inclòs dins el Títol XIX del Codi Penal (art. 428 a 430 CP) que regula els delictes contra l'Administració Pública. Aquests tipus de delictes són els que més relació tenen amb les conductes anomenades de corrupció pública i per tant s'ataca aquest element comú de tots ells que es caracteritza per ser una desviació de l'activitat administrativa, de l'interès públic al privat.<sup>311</sup> L'actuació de l'Administració

---

<sup>311</sup> Cal advertir que no tots els delictes compresos en aquest títol han de ser comesos per funcionaris públics o autoritats. Per exemple, l'art. 435 CP permet el delicte de malversació de cabals públics a persones que no són funcionaris públics per ocupen una posició similar; l'art. 414.2 CP castiga al particular que inutilitza o destrueix els mitjans posats a disposició per impedir l'accés a documents reservats; l'art. 418 CP castiga al particular que aprofita la informació privilegiada que obtingui d'un funcionari. També es pot donar el cas que es castigui al particular corruptor, com és el cas del suborn actiu de particular art.

sempre ha d'estar dirigida a la satisfacció dels interessos generals dels ciutadans, amb ple sotmetiment a la Llei i al dret (art. 9.1 i 103. 3 CE). De tal manera que l'Administració en la seva actuació ha de respectar les exigències constitucionals de garantia dels principis de legalitat, de seguretat jurídica i d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics.<sup>312</sup>

Cal dir però, que els delictes contra l'Administració Pública no s'esgoten en aquest Títol XIX, atès que en el Codi Penal es regulen altres delictes que tenen un tractament independent com els delictes relatius a l'exercici dels drets fonamentals i les llibertats públiques, els delictes comesos pels funcionaris públics contra les garanties constitucionals, així com atemptats contra altres Administracions com és el cas de l'Administració de justícia o els interessos internacionals.

Abans d'entrada en l'estudi propi dels elements constitutius del tràfic d'influències en el següents apartats es realitza una revisió de la regulació normativa tant a nivell internacional i comunitari, com especialment l'evolució de la regulació en el sistema penal espanyol.

### **3.2. La regulació internacional i comunitària del delicte de tràfic d'influències**

En l'àmbit internacional la regulació del delicte de tràfic d'influències no és homogènia i alguns estats no la tenen regulada com, per exemple Alemanya en considerar que existeixen altres figures que ja serveixen per a la finalitat, com poden ser el suborn actiu i passiu, combinades amb les formes imperfectes d'execució poden ser ja suficient.<sup>313</sup>

#### **3.2.1. La regulació del tràfic d'influències a nivell internacional**

Com hem vist en el capítol anterior la corrupció és un fenomen global i d'abast internacional, d'aquí que qualsevol instrument que s'utilitzi per combatre-la, com pot ser el dret penal, s'adopti també a través d'instruments harmonitzadors a nivell

---

424 CP, o el tràfic d'influències de particular a un funcionari art. 429 CP. Veure AGUDO FERNÁNDEZ, E. ; JAÉN VALLEJO, M. (2019). *Derecho penal aplicado: parte especial*. ed. Dykinson, Madrid. p. 218.

<sup>312</sup> ECHEVARRÍA, M. (2019). *Delitos de los funcionarios públicos*. ed. Dykinson, Madrid, p. 34.

<sup>313</sup> VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F. (2017). "Corrupción pública y globalización. una mirada a la regulación del tráfico de influencias en los instrumentos internacionales anti-corrupción". *Dereito* Vol.26, nº1. pp.1-25

supranacional amb la voluntat de fer més homogènies les regulacions estatals i que permeti una persecució més eficient dels fets delictius i que no hi hagin llacunes i paradisos fiscals.

#### *3.2.1.1. La Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció*

La Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció feta a Nova York el 31 d'octubre de 2003, va ser ratificada per l'Estat espanyol el 9 de juny de 2006. L'art. 18 de l'esmentada Convenció estableix que els Estats membre han de considerar la possibilitat d'adoptar les mesures necessàries per tipificar com a delictes el tràfic d'influències quan es cometin de forma intencionada.<sup>314</sup> Tot i que es presenta el delictes de tràfic d'influències com un instrument essencial per tal de prevenir les influències indegudes en el sector públic, el fet és que no és obligatòria la seva adopció, ja que s'ha establert com un delictes de tipificació facultativa.

D'altra banda, el Conveni autoritza que els Estats puguin formular reserves (art. 37) i en aquest cas Espanya va formular una reserva, la qual ha renovat en successives ocasions, la més recent el mes de març de 2022 la qual estableix que Espanya exigirà el requisit de la doble incriminació per a perseguir infraccions comeses pels propis nacions a l'estranger tipificades com a tals per la legislació del país en el que s'hagin comés. Tanmateix, cal tenir present que actualment la persecució d'aquest tipus de delictes a l'estranger estaria coberta jurídicament mitjançant criteris de jurisdicció universal.<sup>315</sup> En aquest sentit l'art. 23.3 h) de la LOPJ estableix que la jurisdicció espanyola coneixerà dels fets comesos per espanyols o estrangers fora del territori

---

<sup>314</sup> L'art. 18 del Conveni de les Nacions Unides contra la Corrupció defineix el tràfic d'influències com: a) La promesa, l'oferiment o la concessió a un funcionari públic o qualsevol altra persona, en forma directa o indirecta, d'un benefici indegut amb la finalitat que el funcionari públic o la persona abusi de la seva influència real o suposada per obtenir d'una Administració o autoritat de l'Estat Part un benefici indegut que redundi en profit de l'instigador original de l'acte o de qualsevol altra persona.

b) La sol·licitud o acceptació per part d'un funcionari públic o qualsevol altra persona, en forma directa o indirecta, d'un benefici indegut que redundi en el seu profit o el d'una altra persona amb la finalitat que el funcionari públic o la persona abusi de la seva influència real o suposada per obtenir d'una Administració o autoritat de l'Estat Part un benefici indegut.

<sup>315</sup> Tirant lo Blanch. "Reserva al Convenio Penal sobre la Corrupción". Actualidad Jurídica. 16 de març de 2022. (Accés 5/08/2022).

<https://tirant.com/actualidad-juridica/noticia-reserva-al-convenio-penal-sobre-la-corrupcion/>.

nacional quan siguin susceptibles de tipificar-se, segons la llei penal espanyola com a delictes contra l'Administració Pública.

### *3.2.1.2. La Convenció penal del Consell d'Europa sobre la Corrupció*

La Convenció Penal del Consell d'Europa sobre la Corrupció va ser adoptada el 4 de novembre de 1998, entrant en vigor l'1 de juliol de 2002. El Protocol adicional a la Convenció penal del Consell d'Europa sobre la corrupció, fet a Estrasburg el 15 de maig de 2003, estableix al seu article 12 que cada part adoptarà les mesures legislatives necessàries per a tipificar com a delictes el tràfic d'influències d'acord amb el seu dret intern.<sup>316</sup> També inclou en el seu article 18 la responsabilitat de les persones jurídiques per delictes de corrupció activa, tràfic d'influències i blanqueig de capitals, quan siguin comesos en benefici d'aquelles per una persona física, actuant individualment o com a membre d'un òrgan de la persona jurídica que exerceixi un poder directiu.<sup>317</sup>

### *3.2.1.3. La Recomanació del Consell d'Europa per la qual s'aprova un codi de conducta model per a servidors públics*

En la Recomanació (2000) 10, d'11 de maig de 2000, del Consell d'Europa per la qual s'aprova un codi de conducta model per a servidors públics es troben dos preceptes

---

<sup>316</sup> L'art 12 del Protocol adicional al Conveni penal del Consell d'Europa sobre la corrupció defineix el tràfic d'influències com el fet de proposar, oferir o atorgar, directament o indirectament, qualsevol avantatge indegut en concepte de remuneració a qualsevol que afirmi o confirmi ser capaç d'exercir influència sobre les decisions de qualsevol de les persones a què es refereixen els articles 2, 4 a 6 i 9 a 11 (de l'esmentat Protocol), independentment que l'avantatge indegut sigui per a si mateix o per qualsevol altre, així com el fet de sol·licitar, rebre o acceptar l'oferta o promesa de la mateixa en concepte de remuneració per aquesta influència, independentment que es exerceixi o no aquesta influència o que la influència suposada produeixi o no el resultat perseguit.

<sup>317</sup> Cal advertir que d'acord amb l'art 37.1 del Conveni, alguns Estats van manifestar reserves sobre la tipificació del delictes de tràfic d'influències. En aquest sentit Bèlgica va declarar que no tipificaria com a delictes el tràfic d'influències que no tinguin per objecte la utilització, per part d'una persona que exerceix una funció pública, de la influència real o presumpta de que disposi en raó de la funció que exerceixi. En el cas de França la reserva sobre el tràfic d'influències es va limitar a no tipificar com a delictes el tràfic d'influències tendent a influenciar la decisió que hagin de prendre els agents públics estrangers o els membres d'una Assemblea Pública estrangera. El Principat de Mònaco també va manifestar reserva a tipificar en la seva totalitat el delictes de tràfic d'influències. En el cas del Regne Unit va manifestar la seva reserva esgrimint que els actes descrits com a tràfic d'influències no eren delictius segons el seu marc legal sempre i quan existeixi una representació (agent relationship) entre la persona que exerceix la seva influència i la persona que la pateix. Finalment, Suècia també va presentar una reserva contra el compromís d'introduir disposicions penals en relació al tràfic d'influències.

relacionats amb el tràfic d'influències. En primer lloc, l'art. 20 regula la susceptibilitat a la influència d'altri i estableix:

*“Els funcionaris públics no han de posar-se ni semblar que es posen en una posició que els obliga a retornar un favor a cap persona o entitat, com tampoc la seva conducta en la qualitat del seu càrrec o en la seva vida privada els han de fer susceptibles a la influència inadequada d'altres persones”.*

Per altra banda, l'art. 21 regula la figura de l'abús del càrrec públic, i estableix que

*“1. El funcionariat públic no ha d'oferir ni donar cap avantatge relacionat d'alguna manera amb el seu càrrec públic, tret que tingui una autorització legítima per fer-ho.*

*2. El funcionariat públic no ha de buscar influir amb fins privats cap persona ni organisme, incloent-hi altres funcionaris públics, fent servir el seu càrrec oficial o oferint-los avantatges personals.”*

### 3.2.2. La regulació del tràfic d'influències a la normativa comunitària europea

A nivell de les institucions que conformen la Unió Europea no es troba una regulació específica que reguli el delictes de tràfic d'influències malgrat que sí que hi ha diverses iniciatives normatives sobre corrupció.<sup>318</sup> Tanmateix, sí que es pot trobar alguna referència en la Comunicació de la Comissió Europea, de 28 de maig de 2003, sobre una

---

<sup>318</sup> Comunicació COM (2011) 308, de 6 de juny de 2011, de la Comissió al Parlament Europeu, el Consell i el Comitè Econòmic i Social Europeu, relatiu a la lluita contra la corrupció a la Unió Europea; Decisió de la Comissió, C(2011) 3673 final A, de 6 de juny de 2011, per la qual s'estableix un mecanisme sobre la lluita contra la corrupció a la UE per a l'avaluació periòdica dels estats membres; Informe de la Comissió al Consell, COM (2011) 307 final, de 6 de juny de 2011, sobre les modalitats de participació de la Unió Europea al Consell del Grup d'Estats contra la Corrupció (GRECO); Conveni establert sobre la base de la lletra c) de l'apartat 2 de l'article K.3 del Tractat de la Unió Europea relatiu a la lluita contra els actes de corrupció en què estiguin implicats funcionaris de les comunitats europees o dels estats membres de la Unió Europea, fet a Brussel·les el 26 de maig de 1997; Decisió marc 2003/568/JAI del Consell, de 22 de juliol de 2003, relativa a la lluita contra la corrupció en el sector privat; Recomanació CM/Rec(2007)7 del Comitè de Ministres als estats membres sobre una bona administració.

política global de la Unió Europea contra la corrupció, que recull aquells aspectes que cal millorar per donar un impuls a la lluita contra la corrupció.<sup>319</sup>

Relacionat amb el delictes de tràfic d'influències, apareixen en aquesta Comunicació algunes propostes rellevants. En primer lloc la necessitat de reforçar la responsabilitat de les empreses. És important veure com les empreses i els seus representants poden ser tant autors de pràctiques corruptes com víctimes de la mateixa, com podria ser aquest darrer cas el d'una empresa licitadora no seleccionada perquè el contracte s'ha adjudicat a una altra empresa que ha actuat influenciant en la decisió pública.<sup>320</sup>

Una altra mesura va encaminada a la lluita contra la corrupció d'aquelles entitats d'especial naturalesa a cavall entre el sector públic i el sector privat, com poden ser partits polítics, sindicats, patronal o fundacions, que reben donacions no declarades, per influir en importants decisions polítiques o econòmiques o crear un bon clima entre el sector públic i privat. D'aquí que les propostes passin per una major transparència en el finançament dels agents socials i altres grups d'interès, la despesa electoral i determinades restriccions en les activitats econòmiques dels representants d'aquestes entitats per garantir que actuïn lliures de conflictes d'interessos.<sup>321</sup>

Finalment, destacar que en el marc comunitari operen les euroordres com a instrument de cooperació jurídica internacional en matèria penal i que permet que la resolució emesa per una autoritat judicial d'un Estat membre sigui reconeguda i executada en un altre Estat membre, excepte quan concorri algun dels motius que permeti denegar-ne el reconeixement.<sup>322</sup>

---

<sup>319</sup> Comunicació de la comisió al consell, al parlament europeu i al comitè econòmic i social europeu una política global de la UE contra la corrupció. 28 de maig de 2003. (Accés 5/8/2022).  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0317&from=ES>

<sup>320</sup> *Ibidem*. p. 18.

<sup>321</sup> *Ibidem*. p. 27.

<sup>322</sup> Vid. Art. 1 de la Llei 23/2014, de 20 de novembre, de reconeixement mutu de resolucions penals a la Unió Europea.

### 3.3. L'Evolució normativa del delictes de tràfic d'influències en el sistema penal espanyol

En aquest apartat únicament es revisen aquells Codi Penals o les seves reformes que han tingut algun impacte en la regulació de l'activitat d'influència i més concretament del delictes de tràfic d'influències en sentit estRICTE.

El Codi Penal espanyol actual va ser aprovat per la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, però ha patit multitud de modificacions.

#### 3.3.1. El Codi Penal de 1928

La primera vegada que el delictes de tràfic d'influències es va regular, va ser a l'art. 476 del CP espanyol de 1928,<sup>323</sup> en la línia del codi penal italià d'aleshores, com una modalitat del delictes de suborn.<sup>324</sup> Segons LOMBANA,<sup>325</sup> aquest precepte legal ja recollia tots els elements del frau a més de la connexió amb la corrupció administrativa, i es podria considerar *lex specialis* i, per tant, es podria apreciar concurs de lleis respecte de l'estafa. Així mateix, l'art. 477 del CP de 1928 tipificava una conducta similar però quan era comesa per advocats, procuradors, mandatari judicials, agents de negocis o representants de qualsevol classe que exigissin una remuneració o rebessin del seu client alguna dàdiva per obtenir una resolució favorable de qualsevol funcionari públic. Tanmateix, aquests dos articles van ser suprimits, com a modalitats del suborn, amb l'aprovació del CP de 1932.

#### 3.3.1. La reforma del Codi Penal de 1991

No serà fins l'any 1991, mitjançant la L.O. 9/1991, de 22 de març amb un nou Capítol en el Títol VII, amb la rúbrica de "tràfic d'influències" que introduïa els articles 404 bis a),

---

<sup>323</sup> Reial Decret-Llei que aprova el projecte de Codi Penal, i que comença a regir com a Llei del Regne el dia 1 de gener de 1929.

<sup>324</sup> Art. 476 CP (1928): Art. 476 del CP de 1928: "El que aparentando crédito, influencia o relaciones cerca de las autoridades, agentes de éstas o funcionarios públicos, recibiere o se hiciere prometer dinero u otras cosas, como recompensa de su mediación o resolución favorable de un asunto que de aquéllos dependa, será castigado con las penas de 6 meses a 3 años de prisión y multa de 1000 a 10 000 pesetas".

<sup>325</sup> LOMBANA VILLALBA, J. A. (2014). *Corrupción, cohecho y tráfico de influencias en España y Colombia*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. p. 205.



b) i c) de l'anterior text refós del 1973<sup>326</sup> que es regularà el tràfic d'influències desvinculat del delicte de suborn, malgrat que l'Informe sobre tràfic d'influències de les Corts Generals elaborat al 1988, no el considerava una activitat delictiva.<sup>327</sup>

Es podria dir que el delicte de tràfic d'influències no pertany al nucli tradicional del Dret Penal, ni al nucli històric dels delictes de corrupció, sinó que es tracta d'un delicte modern.<sup>328</sup> Per CUGAT MAURI la preocupació del legislador en aquells moments era l'abús de la proximitat al poder per a l'enriquiment personal, i especialment l'exercici de la influència sobre l'Administració per a que actués en favor de l'interès privat.<sup>329</sup>

El tipus nuclear del delicte consistia en utilitzar il·legítimament influències amb prevalença del càrrec o de relacions personals per a aconseguir una resolució beneficosa econòmicament. L'article 404 bis a)<sup>330</sup> i b)<sup>331</sup> tenia una mateixa estructura típica i la única diferència es trobava en el subjecte actiu, un funcionari en el primer cas, qualsevol persona en el segon. Quant a l'art. 404 bis c)<sup>332</sup> aquest es reservava al

---

<sup>326</sup> Decret 3096/1973, de 14 de setembre, pel qual es publica el Codi Penal, text refós conforme a la Llei 44/1971, de 15 de novembre.

<sup>327</sup> Vid. Informe sobre el concepto de tráfico de influencias y sobre derechos comparado en materia de incompatibilidades,. Revista de las Cortes Generales, núm. 14, 1988, pp. 201-202, que defineix el tràfic d'influències com "actos o conductas no delictivas ni incursas en ilegalidad que pueden generar beneficio, ventaja o provecho particular, presente o futuro, de carácter económico o no, para sí o para terceros, producido con ocasión del mandato parlamentario o del desempeño de un alto cargo, por medio del uso del prestigio social, las relaciones personales, el ejercicio de facultades que dimanen de las propias competencias o la información obtenidas o recibidas por cualquier otro medio que el mandato o el cargo proporcionen".

<sup>328</sup> MUÑOZ LORENTE, J. (2013). "Los delitos de tráfico de influencias (Situación actual y propuestas de reforma en la lucha contra la corrupción)". *Eunomía. Revista en Cultura de la legalidad*, núm. 4. Universidad Carlos III. p. 74.

<sup>329</sup> Op.Cit. CUGAT MAURI, M. (1997). p. 25.

<sup>330</sup> Article 404 bis a) El funcionari públic o autoritat que influís en un altre funcionari públic o autoritat prevalent-se de l'exercici de les facultats del seu càrrec o de qualsevol altra situació derivada de la seva relació personal o jeràrquica amb aquest o amb altre funcionari o autoritat i aconseguís una resolució, obtenint per això un benefici econòmic per a si directa o indirectament o per a tercer, serà castigat amb les penes d'arrest major, inhabilitació especial i multa per l'import del valor del benefici obtingut.

<sup>331</sup> Article 404 bis b) El particular que influís en un funcionari públic o autoritat prevalent-se de qualsevol situació derivada de la seva relació personal amb aquest o amb altre funcionari públic o autoritat i aconseguís una resolució, obtenint per això un benefici econòmic per a si directa o indirectament o per a tercer, serà castigat amb les penes d'arrest major i multa per l'import del valor del benefici obtingut.

<sup>332</sup> Article 404 bis c) Els que, oferint fer ús d'influències prop de les autoritat o funcionaris públic, sol·licitessin de tercers dàdives, presents o qualsevol altra remuneració o acceptessin oferiment o promesa, seran castigats amb la pena d'arrest major. `

Si els fets a que es refereix el paràgraf anterior fossin realitzats per professional titulat, s'imposarà, a més, com accessòria la pena d'inhabilitació especial. En qualsevol dels supòsits a que es refereix aquest article

mercadeig o tràfic pròpiament dit de la influència. En aquest sentit, les dues primeres modalitats eren delictes de resultats atès que s'exigia obtenir un benefici econòmic per a la consumació del delicte, tot i que en el primer cas (404 bis a) el delicte només podia ser comés per un funcionari públic i es considerava un delicte especial propi, en el segon cas (404 bis b) al tractar-se d'un particular estaríem davant d'un delicte comú.<sup>333</sup>

### 3.3.2. El Codi Penal de 1995

Posteriorment, tot i mantenir l'estructura de l'article 404 bis a), b) i c), la reforma del Codi Penal del 1995,<sup>334</sup> regula el tràfic d'influències en els articles 428,<sup>335</sup> 429<sup>336</sup> i 430<sup>337</sup> i es produeix un canvi important. Quan abans el benefici econòmic era requisit necessari per a la consumació del tipus, amb la reforma del 1995 passa a convertir-se en un subtipus agreujat. D'altra banda, de la pròpia redacció també és desprèn que el tipus deixa de requerir de forma expressa que s'obtingui una resolució, el que implica que passi de ser un delicte de resultat, a un delicte de mera activitat.<sup>338</sup> Això implica un

---

l'autoritat judicial podrà imposar també la suspensió de les activitats de la societat, empresa, organització o despatx i la clausura de les seves dependències obertes al públic pel temps de sis mesos a tres anys.

<sup>333</sup> MIR PUIG, C. (2000). *Los delitos contra la Administración Pública en el nuevo CP*. Bosch, Barcelona. p. 251.

<sup>334</sup> Llei Orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi Penal.

<sup>335</sup> Article 428 CP. El funcionari públic o autoritat que influís en un altre funcionari públic o autoritat prevalent-se de l'exercici de les facultats del seu càrrec o de qualsevol altra situació derivada de la seva relació personal o jeràrquica amb aquest o amb aquest o amb altre funcionari o autoritat per a aconseguir una resolució que li pugui generar directa o indirectament un benefici econòmic per a si o per a un tercer, incorrerà en les penes de presó de sis mesos a un any, multa de tant al doble del benefici perseguit o obtingut i inhabilitació especial per a ocupació o càrrec públic pel temps de tres a sis anys. Si obtingués el benefici perseguit se li imposaran les penes en la seva meitat superior.

<sup>336</sup> Article 429 CP. El particular que influís en un funcionari públic o autoritat prevalent-se de qualsevol actuació derivada de la seva relació personal amb aquest o amb un altre funcionari públic o autoritat per aconseguir una resolució que li pugui generar, directa o indirectament un benefici econòmic per a si o per a un tercer, serà castigat amb les penes de presó de sis mesos a un any, i multa del tant al doble del benefici perseguit o obtingut. Si obtingués el benefici perseguit s'imposaran les penes en la seva meitat superior.

<sup>337</sup> Article 430 CP. Els que, oferint-se a realitzar les conductes descrits en els articles anteriors, sol·licitessin de tercers dàdives, presents o qualsevol altra remuneració, o acceptessin oferiment o promesa, seran castigats amb la pena de presó de sis mesos a un any. En qualsevol dels supòsits a que es refereix aquest article, l'autoritat judicial podrà imposar també la suspensió de les Activitats de la societat, empresa, organització o despatx i la clausura de les seves dependències al públic pel temps de sis mesos a tres anys.

<sup>338</sup> Cal notar que per QUERALT estaríem davant d'un delicte de resultat tallat, no un delicte de mera activitat ja que la llei exigeix una activitat però també una finalitat. En canvi en el cas que s'obtingués la resolució seria un delicte de resultat. Veure a QUERALT JIMÉNEZ, J. (2015). *Derecho Penal Español. Parte especial*. Tirant lo Blanch, Valencia. p. 1179.

avançament en la incriminació d'aquestes conductes per una major eficàcia en la tutela dels béns jurídics protegits, que d'altra manera eren més vulnerables.<sup>339</sup>

Una altra novetat de la reforma del CP de 1995 és la regulació del decomís en el seu article 431,<sup>340</sup> tanmateix com es veurà serà suprimit més endavant amb la modificació del Codi Penal del 2015, atès que la nova regulació dels articles 127 i 128 CP sobre les conseqüències accessòries va convertir en supèrflua aquella regulació. També es produeix un augment de les penes tant de la privació de llibertat com de les multes, el que vol donar un missatge de que el legislador vol castigar amb més força la utilització de l'Administració Pública per a satisfer interessos personals que no tenen a veure amb l'interès general.<sup>341</sup>

Al marge del Codi Penal, no és menys important destacar en aquest període les reformes processals instaurades per la Llei Orgànica 5/1995, de 22 de maig, del Tribunal del Jurat, que al seu art. 1.2. g) estableix el delictes de tràfic d'influències dins del seu àmbit d'aplicació.<sup>342</sup>

### 3.3.3. La reforma del Codi Penal de 2010

D'altra banda, amb la reforma del CP mitjançant la LO 5/2010, de 22 de juny, les penes van tornar a ser agreujades amb l'elevació del límit màxim de la pena privativa de llibertat, que anteriorment era d'un any per passar a ser de dos anys. Una altra novetat

---

<sup>339</sup> Op. cit. DOLZ LAGO, M.J. (2014). p. 35.

<sup>340</sup> Article 431 CP. En tots els casos previstos en aquest capítol i en l'anterior, les dàdives, presents o regals cauran en decomís.

<sup>341</sup> FERNÁNDEZ PANTOJA, P. (2015). "Las consecuencias accesorias" a MORILLAS CUEVAS, L. (dir).

*Estudios sobre el Código Penal reformado (Leyes Orgánicas 1/2015 i 2/2015)*. Dykinson. Madrid. p. 275.

<sup>342</sup> La participació ciutadana a l'Administració de Justícia s'incorpora per primera vegada al dret positiu espanyol modern en l'Estatut de Bayona de 1808, tot i que el seu desenvolupament legislatiu es degut a la Constitució de 1812 que ja parla en el seu art. 307 de jutges de fet i de dret. Però no serà fins al 1820 que veurà la llum a partir de l'aprovació de la Llei de la impremta i l'enjudiciament dels delictes vinculats a la vulneració de la llibertat d'expressió a través d'un tribunal de jurat. La instauració d'aquesta figura va anar evolucionant especialment en les èpoques liberals i va viure etapes discontinües de vigència i va ser suprimida durant la dictadura franquista. La vigent Constitució Espanyola recupera la possibilitat de la participació ciutadana en l'Administració de Justícia en el seu art. 125 però no serà fins el 1995 que es tornarà a instaurar a Espanya el Tribunal del Jurat. Vid. BERMÚDEZ REQUENA, J.M. (2008). Tribunal del Jurado. Modelo y proceso: Evolución legislativa en el ordenamiento jurídico español. Tirant lo Blanch. València. pp. 19-20.

de la reforma del 2010 és la inclusió en la redacció de l'art. 430<sup>343</sup> la referència a la responsabilitat penal de les persones jurídiques.

Així, la introducció de la responsabilitat penal de les persones jurídiques fa que quedi superat el brocard "*societas delinquere non potest*".<sup>344</sup> En aquest sentit l'art. 31.1 bis del Codi Penal estableix que en els supòsits previstos en aquest Codi, les persones jurídiques seran penalment responsables dels delictes comesos en nom o per compte de les mateixes i en el seu profit, pels seus representants legals i administradors de fet o de dret.

Amb la vigència d'aquest article 31 bis, l'article 129 del Codi Penal ha passat a assumir una funció residual, i el que fins abans de la reforma del 2010 havia estat l'estatut de les conseqüències accessòries per a les persones jurídiques, actualment és un estatut de responsabilitat penal residual per a infraccions penals comeses per o amb col·laboració o per mitjà d'empreses, organitzacions, grups o qualsevol altra classe d'entitats o agrupacions de persones que manquen de personalitat jurídica. Tant partits polítics, sindicats i altres agències o entitats de dret públic, al tenir personalitat jurídica quedaran clarament a l'empara de l'art. 31 bis. Així, l'article 31 bis es projecta a la part especial del Codi Penal a través d'un sistema de *numerus clausus*. D'aquí que en relació al delicte de tràfic d'influències la LO 5/2010, modifiqués el segon paràgraf de l'art. 430 i li afegís un tercer, per establir la responsabilitat penal a les persones jurídiques en aquest tipus delictiu.

És per això, que la responsabilitat penal de les persones jurídiques també és aplicable al delicte establert a l'art. 429 CP, atès que aquest és un delicte on el subjecte actiu és un particular. Tanmateix, en el cas de l'art. 428 CP com el delicte és comés per un funcionari

---

<sup>343</sup> Article 430 Els que, oferint-se a realitzar les conductes descrites en els articles anteriors, sol·licitessin de tercers dàdives, presents o qualsevol altra remuneració, o acceptessin oferiment o promesa, seran castigats amb la pena de presó de sis mesos a un any.

Quan d'acord amb l'establert a l'article 31 bis d'aquest Codi una persona jurídica sigui responsable dels delictes recollits en aquest Capítol, se l'imposarà la pena de multa de sis mesos a dos anys. Ateses les regles establertes a l'article 66 bis, els jutges i tribunals podran així mateix imposar les penes recollides a les lletres b) a g) de l'apartat 7 de l'article 33.

<sup>344</sup> Vid. entre d'altres ZUGALDÍA ESPINAR, J.M. (2013). *La responsabilidad criminal de las personas jurídicas, de los entes sin personalidad y de sus directivos. (Análisis de los artículos 31 bis y 129 el Código Penal)*. Tirant lo Blanch. pp. 9-26.; GALAN MUÑOZ, A. (2017). *Fundamentos y límites de la responsabilidad penal de las personas jurídicas tras la reforma de la LO 1/2015*. Tirant lo Blanch, València. pp. 19 i ss.

públic, aquest quedaria fora d'aquest àmbit atès que l'Administració Pública com a persona jurídica està exclosa d'acord amb l'art. 31.5 CP.

Aquesta reforma és molt rellevant perquè inclou la possible responsabilitat penal de les persones jurídiques i per tant pot arribar a afectar a societats dedicades a la intermediació a canvi de contraprestació econòmica i també a supòsits aïllats en que s'ofereix exercir determinada influència en un negoci concret a canvi, per exemple, d'una comissió en els seus beneficis.<sup>345</sup>

#### 3.3.4. La reforma del Codi Penal de 2015

La reforma del CP a través de la LO 1/2015, de 30 de març, torna a modificar a l'alça les penes de dels delictes de tràfic d'influències regulats als articles 428, 429 i 430 CP.<sup>346</sup> En aquest sentit es modifica la pena d'inhabilitació especial pel que fa a l'article 428 CP, passant de 5 a 9 anys i s'afegeix la inhabilitació especial per al sufragi passiu. Quant a l'art. 429 CP<sup>347</sup> els canvis venen per la introducció de la pena de prohibició per a contractar amb el sector públic i la pèrdua de la possibilitat d'obtenir subvencions i ajuts públics, i la pèrdua del dret a gaudir de beneficis i incentius fiscals i de la Seguretat Social. Pel que fa a l'art. 430 CP<sup>348</sup> també hi ha un augment de les penes relatives a la inhabilitació i al sufragi passiu.

---

<sup>345</sup> GARCÍA ARÁN, M. (2010) "Los delitos de tráfico de influencias (arts. 428, 429 y 430)" a ÁLVAREZ GARCÍA, F.J.; GONZÁLEZ CUSSAC, J.L. (Dir). *Comentarios a la Reforma Penal de 2010*. Tirant Lo Blanch, Valencia. p. 478.

<sup>346</sup> Per veure l'evolució de les penes per delictes de tràfic d'influències en el CP espanyol des de la LO 9/1991 a LO 1/2015, es pot consultar a BARQUÍN SANZ, J. (2017). Tráfico de Influencias, corrupción política y razonable intervención penal. Cuadernos de Política Criminal. Número 123, III. Época II, diciembre. p. 107-108.

<sup>347</sup> Article 429 CP. El particular que influís en un funcionari públic o autoritat prevalet-se de qualsevol situació derivada de la seva relació personal amb aquest o amb un altre funcionari públic o autoritat per a aconseguir una resolució que li pugui generar directa o indirectament un benefici econòmic per a si o per a un tercer, serà castigat amb les penes de presó de sis mesos a dos anys, multa del tant al doble del benefici perseguit o obtingut, i prohibició de contractar amb el sector públic, així com la pèrdua de la possibilitat d'obtenir subvencions o ajudes públiques i del dret a gaudir de beneficis o incentius fiscals i de la Seguretat Social pel temps de sis a deu anys. Si obtingués el benefici perseguit, aquestes penes s'imposaran en la seva meitat superior.

<sup>348</sup> Article 430 CP. Els que, oferint-se a realitzar les conductes descrites en els dos articles anteriors, sol·licitessin de tercers dàdives, presents o qualsevol altra remuneració, o acceptessin oferiment o promesa, seran castigats amb la pena de presó de sis mesos a un any. Si el delicte fos comés per autoritat o funcionari públic se l'imposarà, a més, la pena d'inhabilitació especial per a càrrec o ocupació pública i per a l'exercici del dret de sufragi passiu pel temps d'un a quatre anys.

Una altra novetat va ser la supressió de l'art. 31 del CP, atès que la nova regulació del decomís, deixava sense sentit aquest precepte.

### 3.3.5. La reforma del Codi Penal de 2019

La darrera reforma del Codi Penal<sup>349</sup> en aquest àmbit ve motivada pel fet que la definició de funcionaris públics estrangers prevista a l'art. 427 del CP no era aplicable en els casos en que el delicte comès per aquests fos el tràfic d'influències. D'aquí que la reforma del Codi Penal del 2019 introdueixi aquesta precisió a l'art. 431 CP, ampliant el concepte de funcionari públic, que remet la seva definició a la prevista als arts. 24 i 427 CP.<sup>350</sup>

## 3.4. Elements estructurals del delicte de tràfic d'influències

Es consideren elements estructurals de qualsevol tipus delictiu: el bé jurídic protegit, la conducta típica i els subjectes que intervenen. Per aquest ordre s'analitzen a continuació.

---

Quan d'acord amb l'establert a l'article 31 bis una persona jurídica sigui responsable dels delictes recollits en aquest Capítol, se l'imposarà la pena de multa de sis mesos a dos anys.

Ateses les regles establertes a l'article 66 bis, els jutges i tribunals podran així mateix imposar les penes recollides a les lletres b) a g) de l'apartat 7 de l'article 33 .

<sup>349</sup> Llei orgànica 1/2019, de 20 de febrer, per la qual es modifica la llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del codi penal, per transposar directives de la Unió Europea en els àmbits financer i de terrorisme, i abordar qüestions de caràcter internacional.

<sup>350</sup> Article 24 CP

1. Als efectes penals es reputarà autoritat a qui per si sol o com a membre de alguna corporació, tribunal o òrgan col·legiat tingui comandament o exerceixi jurisdicció pròpia. A tot cas, tindran la consideració d'autoritat els membres del Congrés dels Diputats, del Senat, de les Assemblees Legislatives de les Comunitats Autònomes i del Parlament Europeu. Tindran també la consideració d'autoritat els funcionaris del Ministeri Fiscal i els fiscals de la Fiscalia Europea.

2. Es considera funcionari públic tot el que per disposició immediata de la Llei o per elecció o per nomenament d'autoritat competent participi en l'exercici de funcions públiques.

Article 427 CP

El que disposen els articles precedents serà també aplicable quan les conductes descrites siguin realitzades per o afectin a:

a) Qualsevol persona que ostenti un càrrec o ocupació legislativa, administrativa o judicial d'un país de la Unió Europea o de qualsevol altre país estranger, tant per nomenament com per elecció.

b) Qualsevol persona que exerceixi una funció pública per a un país de la Unió Europea o qualsevol altre país estranger, inclòs un organisme públic o una empresa pública, per a la Unió Europea o per a una altra organització internacional pública.

c) Qualsevol funcionari o agent de la Unió Europea o una organització internacional pública.

d) Qualsevol persona a qui s'hagi assignat i que estigui exercint una funció de servei públic que consisteixi en la gestió, als Estats membres o en tercers països, d'interessos financers de la Unió Europea o prendre decisions sobre aquests interessos.

### 3.4.1. El bé jurídic protegit

L'anàlisi del bé jurídic protegit parteix de dos plantejaments. El primer, de major abast, es centra en l'estudi del bé jurídic protegit pel delictes de tràfic d'influències com a delictes contra l'Administració pública i les diferents teories que el sustenten. El segon, més concret, té a veure amb l'estudi del bé jurídic protegit específicament en el delictes de tràfic d'influències i els diferents posicionaments.

#### *3.4.1.1. El delictes de tràfic d'influències com a delictes contra l'Administració Pública*

Existeixen diverses teories relatives a l'objecte de protecció dels delictes contra l'Administració Pública i alhora pel seu anàlisi també es poden trobar diverses classificacions sobre aquestes teories.

Així, ECHEVARRÍA<sup>351</sup> realitza una classificació de les corrents doctrinals majoritàries i distingeix entre aquelles corrents que sostenen que en els delictes contra l'Administració Pública: a) el bé jurídic protegit és el deure de fidelitat del funcionari; b) les que argumenten que el bé jurídic protegit és el correcte funcionament de l'Administració Pública conforme al principi de legalitat; c) la corrent doctrinal que defensa que el bé jurídic protegit és el correcte exercici de la funció pública com a bé jurídic supraindividual; i d) finalment la posició doctrinal que considera a l'Administració Pública com a persona jurídica i com a tal titular de drets i deures.

Tanmateix, una de les classificacions més clarificadores, i que se seguirà per la revisió de les diferents teories, és la realitzada per CHANJAN DOCUMENT<sup>352</sup> que identifica les quatre teories relatives a l'objecte de protecció en els delictes contra l'Administració pública. Es destaquen els principals autors que o bé les han analitzat o bé les defensen.

#### **i. La teoria del trencament de les expectatives a l'Administració pública**

---

<sup>351</sup> Op. Cit. ECHEVARRIA, M. (2019). pp. 35 i ss.

<sup>352</sup> CHANJAN DOCUMENT, R.H. (2017). "El correcto funcionamiento de la Administración Pública: Fundamento de incriminación de los delitos vinculados a la corrupción pública." *Revista Derecho Penal y Criminología*. Volumen XXXVIII - núm. 104. pp. 121–50.

El jurista més destacat en aquesta línia és JAKOBS<sup>353</sup> que defensa que no tot tipus penal sanciona a qui lesioni un bé jurídic, per la senzilla raó de que existeixen tipus penals que sancionen única i exclusivament “la defraudació del rol assignat”. Així, “*només en un Estat amb una administració de justícia segura podrà haver propietat segura (...). Quan un jutge comet prevaricació no ha lesionat un bé existent en perfecció i independent d’ell amb la denominació “correcta Administració de justícia” sinó que no ha generat aquella administració de justícia que ha d’existir*”.

Per aquest autor, un exemple són els delictes dels funcionaris públics, ja que el bé jurídic no existeix encara, sinó que el funcionari té al seu càrrec el deure de crear el bé, de realitzar una institució.

ii. La teoria de la protecció de la fidelitat a l’Estat (deure del càrrec)

Aquesta teoria posa el focus en la infracció per part dels funcionaris d’un deure específic de la funció pública, que és el sotmetiment a l’estructura de l’Estat, i per tant el trencament de la confiança en aquest, el que equivaldria per DE LA MATA a una traïció o deslleialtat a l’Estat.<sup>354</sup>

En aquest cas el bé jurídic protegit en els delictes contra l’Administració pública són els deures imposats per la llei a determinades persones, ja sigui per exemple el deure de lleialtat o el deure d’imparcialitat. Són deures personalíssims que imposa l’Estat a aquelles persones que exerceixen un càrrec públic en el si de l’Administració Pública. Són per tant, deures personals que alhora conformen els principis que sustenten l’Administració pública i no poden dividir-se ni compartir-se. D’aquí que segons SALINAS SICCHA, si dos o més funcionaris d’una institució pública es posen d’acord per sostreure el patrimoni de la institució sobre la qual tenen la relació funcional d’administració, i així ho fan, cadascun dels funcionaris afecta el seu deure personal de no lesionar el

---

<sup>353</sup> JAKOBS, G. (2003). “¿Qué protege el Derecho Penal: Bienes Jurídicos o la vigencia de la norma?” a *Libro homenaje al profesor Günther Jakobs. El funcionalismo en el Derecho Penal*. ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. pp.43-44.

<sup>354</sup> DE LA MATA BARRANCO, N.J. (2009). “Sentido y límites de la sanción penal de conductas de corrupción pública” a REYNA ALFARO, L.M. (Dir). *Delitos contra la Administración Pública*, ed. Jurista Editores, Lima. p. 45.



patrimoni públic. Cada funcionari de manera personal lesionarà o infringirà el deure especial penal imposat per l'Estat. Cada funcionari serà només autor del delictes de malversació.<sup>355</sup>

**iii.** La teoria de la bona imatge, dignitat o prestigi de l'Administració pública

Segons ASUA BARRATITA segurament aquesta és per si sola la teoria amb menys suport. Així les referències al prestigi o a la dignitat de les institucions públiques com a bé jurídic protegit poden resultar errònies si no es relacionen amb el que ha de de ser la font del prestigi institucional, és a dir el seu adequat funcionament d'acord amb els paràmetres constitucionals,<sup>356</sup> la qual cosa ens porta a la darrera teoria.

**iv.** La teoria del correcte funcionament o la funcionalitat de l'Administració pública

Tot i que totes quatre teories es complementen, la teoria majoritàriament acceptada és la darrera, ja que el correcte funcionament de l'Administració pública té empara constitucional. Així, amb caràcter general, podríem afirmar que el bé jurídic que protegeix el Títol XIX, *Delictes contra l'Administració Pública* no és altre que el correcte exercici de la funció pública, d'acord amb els criteris d'objectivitat i imparcialitat recollits a l'art. 103 de la Constitució Espanyola. L'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals. Aquesta afirmació, continguda en l'article 103.1 de la Constitució, és l'eix sobre el qual ha de gravitar l'actuació de l'Administració. L'interès general es configura d'aquesta manera com un principi constitucionalitzat, que ha d'estar present i guiar qualsevol actuació de l'Administració. La conseqüència immediata no és una altra sinó la que l'Administració no gaudeix d'un grau d'autonomia de la voluntat similar al que és propi dels subjectes de dret privat. L'actuació de l'Administració ha d'estar guiada per la recerca i prossecució de l'interès públic que li

---

<sup>355</sup> SALINAS SICCHA, R. (2016). "La teoría de infracción de deber en los delitos de corrupción de funcionarios públicos". *Problemas actuales de política criminal. Anuario de Derecho Penal 2015-2016*. pp.124-124.

<sup>356</sup> ASÚA BARRATITA, A. (1997). "La tutela penal del correcto funcionamiento de la Administración. Cuestiones político-criminales, criterios de interpretación y delimitación respecto a la potestad disciplinaria." *Delitos contra la Administración Pública*. Instituto Vasco de Administración Pública. Bilbao. p. 20

correspongui, el que li impedirà -per imperatiu de l'article 103.1 de la Constitució- apartar-se de la fi que li és propi.

En aquest sentit, l'ordenament jurídic estableix figures i mecanismes tendents a evitar desviacions de l'Administració respecte del que, en cada moment, i en funció de les circumstàncies, sigui considerat com a interès públic a assolir. L'article 103.1 CE garanteix d'aquesta manera que les potestats administratives reconegudes per l'ordenament jurídic no s'utilitzin amb fins diferents d'aquells que van justificar la seva creació i reconeixement en favor de l'Administració. Conductes penals tipificades (per exemple, la prevaricació art. 404-406 CP) o il·lícits administratius com la desviació de poder (articles 48.1 de la Llei 39/2015 i 70.1 de la Llei 29/1998), troben la seva cobertura en la referida afirmació continguda en l'article 103.1 de la Constitució.<sup>357</sup>

Per altra banda, l'art. 103.3 CE estableix, entre altres qüestions, que la llei establirà les garanties per a la imparcialitat en l'exercici de les funcions dels empleats públics, i aquí es important diferenciar entre el principi d'objectivitat i el d'imparcialitat. Per CUGAT MAURI<sup>358</sup> el principi d'objectivitat fa referència a l'actuació en general de l'Administració Pública, mentre que el d'imparcialitat es relaciona amb les garanties en l'actuació dels funcionaris públics i per tant amb la conducta personal, amb el deure del càrrec vist anteriorment. En aquest sentit la imparcialitat esdevindria la condició personal del compliment de l'objectivitat que ha de permetre un correcte procés en la presa de decisions. Per altra banda, l'art. 106.1 CE també garanteix aquest correcte funcionament de l'Administració Pública, a través del control jurisdiccional dels tribunals, de la legalitat de la seva actuació i de que aquesta s'adeqüi a les finalitats que la justifiquen, la qual cosa connecta directament amb la denominada desviació de poder.<sup>359</sup>

---

<sup>357</sup> Veure sinòpsis art. 103 CE elaborada per GARCÍA TREVIJANO, E. (2003) i actualitzada per MIRANDA, L.M. (2017). (Accés a 2/12/2018).

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=103&tipo=2>

<sup>358</sup> Op. cit. CUGAT MAURI, M. (1997). p .99.

<sup>359</sup> Vid. sinòpsis art. 106.1 CE. (Accés 6/8/2022).

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=106&tipo=2>

Com s'ha afirmat anteriorment, la doctrina majoritària contemporània defensa que el correcte funcionament de l'Administració pública és el bé jurídic protegit dels delictes que componen el Títol XIX CP.

En aquesta línia, per RODRÍGUEZ PUERTA el bé jurídic comú de tots els delictes contra la Administració Pública és la funció pública, i més concretament els principis essencial a cadascuna de les activitats prestades per l'Estat. No es tutela a l'Administració com a entitat, sinó l'activitat pública, els serveis que els diferents poders de l'Estat presten als ciutadans en el marc d'un Estat Social i Democràtic de Dret.<sup>360</sup>

VÁZQUEZ-PORTOMEÑE considera que els béns jurídics institucionals en joc al Títol XIX del Codi penal espanyol s'han d'identificar a través de referències sociològiques, i específicament a la noció àmplia de "procediment administratiu", com a conjunt de procediments decisoris, com són aquells que desemboquen en una resolució administrativa, de producció de normes o de prestacions efectives administratives i socials. Així, tots els delictes contra l'Administració Pública sancionen models institucionals de (bon) funcionament de l'Administració Pública sobre el plànol dels procediments tècnics, contractuals, de producció d'actes jurídics o de producció de normes.<sup>361</sup>

Per FEIJOO SÁNCHEZ,<sup>362</sup> els delictes contra l'Administració Pública protegeixen el correcte funcionament d'aquesta, però això no equival a protegir la perfecció en el seu funcionament, sinó que es fa al·lusió a que l'Administració a l'hora de servir als interessos generals, ho ha de fer complint amb uns mínims, de manera que el Dret Penal no actuarà en totes les pertorbacions o irregularitats de l'activitat administrativa, sinó únicament quan no es respectin aquests mínims establerts. Per aquest autor el correcte funcionament de l'Administració Pública és una finalitat tuitiva general que precisa de

---

<sup>360</sup> RODRÍGUEZ PUERTA, M.J. (1999). *El delito de cohecho: Problemática Jurídico-Penal del Soborno de Funcionarios*. Aranzadi, Pamplona. pp. 37-38.

<sup>361</sup> VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F. (2003). *Los delitos contra la Administración Pública. Teoría General*. Instituto Nacional de Administración Pública. Universidad de Santiago de Compostela. pp. 390-391.

<sup>362</sup> FEIJOO SÁNCHEZ, B. (1997). "Delitos contra la Administración pública: consideraciones generales, nuevas figuras delictivas y modificación de otras conocidas", *Diario La Ley*, Sección Doctrina, Ref. D-76, tomo 2, Editorial LA LEY 22430/2001. Versió (pdf). p.2.

majors concrecions, la qual ha de realitzar-se a l'hora d'ocupar-se individualment dels diferents delictes del títol XIX.

Tot i així, també trobem autors com MUÑOZ CONDE que assenyalen la dificultat de trobar un bé jurídic comú per a tots els delictes contra la Administració Pública de tal manera que el Títol XIX només és el marc en el que es realitzen els delictes tipificats però que després cal identificar en cada cas l'aspecte de l'Administració que en cadascun es qüestiona.<sup>363</sup>

Seguint aquest raonament s'entendria que el bé jurídic general de protecció del correcte funcionament de l'Administració pública, després s'ha de concretar en un bé jurídic específic, que constituirà l'objecte de protecció de cada figura delictiva regulada al Títol XIX del CP i que en el cas que ens ocupa al bé jurídic protegit en la regulació del delictes de tràfic d'influències.

Personalment, el posicionament defensat és que certament l'Administració Pública és el marc comú on es desenvolupen tots els delictes recollits al títol XIX, però podem trobar elements comuns de protecció com és el de servir objectivament l'interès general i garantir que les resolucions i els procediments administratius s'adeqüen al marc legalment establert. Tanmateix, la teoria de la defensa del correcte funcionament de l'Administració Pública, va completament lligada a la teoria del deure del càrrec i a la garantia d'imparcialitat dels funcionaris públics, que seria la condició subjectiva i personal per arribar a complir amb l'objectivat que com hem vist és un dels conceptes comú a tots els delictes contra l'Administració Pública.

#### *3.4.1.2. El bé jurídic protegit en el delictes de tràfic d'influències*

Anteriorment s'han analitzat les diferents teories sobre el bé jurídic protegit en els delictes contra l'Administració Pública, i com hem vist el posicionament majoritari el situa en relació a la protecció del correcte funcionament de l'Administració pública, que com s'ha vist té la garantia constitucional a l'art. 103 i 106 CE.

---

<sup>363</sup> MUÑOZ CONDE, F. (2021). *Derecho Penal: Parte especial*. Tirant lo Blanch, València. p. 921.

En el cas concret del bé jurídic protegit en el delictes de tràfic d'influències cal donar un pas més en la concreció del que significa el correcte funcionament de l'Administració Pública, per aquest delictes. En aquest cas i seguint la classificació que fa VÁZQUEZ-PORTOMEÑE podríem trobar dos opcions. La primera apunta a que el bé jurídic protegit és l'objectivitat i/o imparcialitat de l'Administració pública. La segona el bon nom o prestigi de l'Administració pública i el compliment dels deures inherents al càrrec.<sup>364</sup>

i. L'objectivitat i/o imparcialitat de l'Administració Pública

En aquest sentit, per totes la STS 184/2000, de 15 de febrer (FJ 4) disposa que el bé jurídic protegit en el delictes de tràfic d'influències no és altre que la defensa del principi d'imparcialitat en l'exercici de la funció pública.

S'hi suma a aquesta tesi part de la doctrina representada per MUÑOZ CONDE<sup>365</sup> o CUGAT MAURI,<sup>366</sup> que consideren la imparcialitat com a nucli del bé jurídic afectat pel delictes de tràfic d'influències. En la mateixa línia, MUÑOZ LORENTE sosté que el bé jurídic protegit, de forma molt similar al suborn, és el correcte funcionament de l'Administració pública, en relació als principis d'imparcialitat, objectivitat i transparència.<sup>367</sup>

També relacionat amb la protecció del principi d'imparcialitat és interessant la comparativa que fan MORALES PRATS i RODRÍGUEZ PUERTA del bé jurídic protegit en el cas de suborn i en de el tràfic d'influències. Per aquests autors, amb la tipificació del suborn es pretén evitar la interferència d'interessos aliens o contraris als públics en l'adopció de decisions públiques, ja que s'adreça a la tutela del principi d'imparcialitat o objectivitat en l'exercici de funcions públiques, a l'igual que el delictes de tràfic d'influències. No obstant això, a diferència del que passa en el delictes de suborn, en el tràfic d'influències només es pot parlar de tutela parcial, atès que els articles 428 i 429

---

<sup>364</sup> VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F. (2020). *Los delitos de ejercicio y ofrecimiento de influencias*. Tirant lo Blanch, València. pp.54-57

<sup>365</sup> MUÑOZ CONDE, M. (1991). *Los nuevos delitos de tráfico de influencias, revelación de secretos e informaciones y uso indebido de información privilegiada. Comentarios a la Ley orgánica 9/1991, de 22 de marzo, por la que se reforma el Código Penal*. Tirant lo Blanch, València. p. 9

<sup>366</sup> Opt. Cit. Cugat Mauri, M. (1997). p. 103

<sup>367</sup> Op. Cit. MUÑOZ LORENTE, J. (2013). p.79 i ss.

CP únicament contempen la conducta del funcionari o del particular, respectivament, que pretén incidir en la voluntat d'un altre funcionari públic, prevalent-se de les facultats o bé d'una relació jeràrquica o personal; no es contempla, en canvi, la conducta del funcionari que es deixa influir per aquesta classe de situacions i adopta una decisió parcial o es manifesta disposat a adoptar-la. D'aquesta manera, en el delictes de tràfic d'influències, només es confereix tutela a una de les vessants del principi d'imparcialitat, que es correspon amb aquella que concerneix el particular en el delictes de suborn, concretada a l'obligació de dirigir-se a l'Administració per formular les seves peticions sense interferir il·lícitament en la presa de decisions.<sup>368</sup>

En aquest sentit la jurisprudència és prou explícita. Així trobem la STS 300/2012, de 3 de maig (FJ 11) que expressa que el bé jurídic protegit en el delictes de tràfic d'influències consisteix en l'objectivitat i imparcialitat de la funció pública que inclou tant les funcions públiques com les judicials i en la mateixa línia la STS 277/2015, de 3 de juny (FJ 48). La STS 335/2006, de 24 de març per la seva banda disposa que el bé jurídic protegit és l'objectivitat i imparcialitat de les decisions administratives, exigència primordial per a un correcte funcionament de les Administracions Públiques.

- i. El bon nom o prestigi de l'Administració pública i el compliment dels drets inherents al càrrec.

Malgrat són dos béns jurídics a protegir diferenciats, certament el fet que els funcionaris públics incompleixin el seu deure posicional implica que s'ataca el bon nom o prestigi de l'Administració pública, al percebre la ciutadania que aquesta està servida per persones corruptes i per tant pot generar desconfiança cap a la pròpia institució. En aquesta línia trobem autors que malgrat no renunciïn a la primera de les justificacions consideren que prima l'element subjectiu. Per exemple, CASAS BARQUERO considera que el bé jurídic protegit en el delictes de tràfic d'influències és el deure bàsic inherent a la condició de tot funcionari públic, que no és altre que el fidel exercici del seu càrrec. Ara bé en el

---

<sup>368</sup> MORALES PRATS, F.; RODRÍGUEZ PUERTA, M.J. (2011). "El delito de tráfico de influencias". *Manuales Universitarios. Comentarios a la Parte Especial de Derecho Penal*. Aranzadi. Cizur Menor. Versión online (pdf). p. 1.

cas del delict comés per particular al no poder incomplir el deure del càrrec sí que pot afectar al prestigi social de l'ens públic.<sup>369</sup>

Tanmateix, cal fer referència explícita al bé jurídic protegit per l'art. 430 CP que serien pròpiament les "vendes" de les influències. En aquest àmbit existeix certa discrepància en la doctrina, tot i que el Tribunal Suprem en la seva STS 335/2006, de 24 de març (FJ 1) considera que el bé protegit en tots els casos és el mateix i que en tot cas l'art. 430 CP equivaldria a actes preparatoris dels tipus de tràfic d'influències en sentit estricte elevats a la categoria de delict.

Contrari a aquesta hipòtesis és MUÑOZ LORENTE que considera que el bé jurídic protegit en el cas de l'art. 430 CP és el bon nom de l'administració o la imatge de l'administració. L'autor critica que en el cas que es consideri que en tots els supòsits el bé jurídic protegit és el mateix, si després de la dàdiva efectivament es duen a terme influències sobre un funcionari, existiria un concurs aparent de lleis entre l'art. 429 i 430, que s'hauria de resoldre a través del principi de consumpció de l'art. 8 CP a favor de l'aplicació única de l'art. 429 CP. Però, a més el fet que es consideri que el bé jurídic protegit és el mateix en els tres tipus i que l'art 430 CP només són actes preparatoris elevats a la categoria de delict com consta a la jurisprudència del Tribunal Suprem, aleshores s'estaria tractant igual casos que no ho són, ja que no es és el mateix qui a l'exercir les influències a favor d'un tercer es lucra, que aquell que ho fa exercint les influències per exemple per fer un favor amb qui té una relació familiar o personal. El fet de considerar que l'art. 430 CP protegeix un bé jurídic diferent al que protegeixen l'art. 428 i 429 CP, permet que en el cas que es materialitzi la "venda d'influències" es pugui realitzar un concurs ideal-medial per així abastar tot el desvalor de la conducta atès que els béns jurídics afectats serien diferents i per tant no es vulneraria el principi "non bis in ídem".<sup>370</sup>

En una línia similar, SOTO RODRÍGUEZ considera que en el cas de l'art. 430 CP, els béns es lesionen quan algú manifesta que té poder d'influència sobre algun funcionari i realitza una oferta per a la «venda» d'aquesta influència o, sense fer aquesta oferta

---

<sup>369</sup> CASAS BARQUERO, E. (1989). "Tráfico de influencias". *Estudios penales en Memoria del Profesor Fernández-Albor*. Universidad Santiago de Compostela. p. 165 i ss.

<sup>370</sup> Op.cit. MUÑOZ LORENTE, J. (2013). p. 80.

accepta una dàdiva assumint que té un poder d'influència tan gran. En aquest sentit, el desprestigi de l'Administració vindria pel fet que tindria al seu servei funcionaris influenciables que no actuen d'acord amb els principis d'objectivitat, imparcialitat i igualtat.<sup>371</sup>

Respecte a la regulació de l'art. 430 CP, cal diferenciar entre aquelles situacions en que l'oferiment d'influències té una capacitat real de produir-se de la que és falsa. En aquest sentit VÁZQUEZ-PORTOMEÑE considera que sancionar els casos en que un subjecte té capacitat real d'incidir sobre la conducta d'un funcionari i s'ofereix a fer-ho es pot considerar una forma anticipada de tutela d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics. Per altra banda, presumir falsament de la capacitat d'influir en un funcionari mai no s'hauria de situar en un avançament de la corrupció ni per tant alinear-se amb els béns jurídics associats a l'exercici de la funció pública.<sup>372</sup>

Sancionar els casos en què un subjecte exagera la seva capacitat (real) d'incidir sobre la conducta d'un funcionari i s'ofereix a fer-ho, per preu, es pot considerar una forma anticipada de tutela d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics. Presumir falsament de la capacitat d'influir en un funcionari mai no es pot situar en una fase prodròmica respecte a la corrupció, ni alinear-se, per tant, amb els béns jurídics associats a l'exercici de la funció pública.

Personalment, trobo que molts dels pronunciaments són complementaris en el sentit que si el meu posicionament ja partia de que el bé jurídic comú protegit per tots els delictes contra l'Administració Pública és el seu correcte funcionament juntament amb el deure al càrrec dels empleats públics, quan parlem del bé jurídic protegit en el delicte de tràfic d'influències estem davant d'una situació similar de béns jurídics interrelacionats i complementaris.

---

<sup>371</sup> SOTO RODRÍGUEZ, M.L. (2015). "El delito de tráfico de influencias en la Administración Pública". *Diario La Ley*, Nº 8489, Sección Doctrina, 26 de Febrero de 2015. Editorial LA LEY. p.3.

<sup>372</sup> VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F. (2022). "El modelo de criminalización del tráfico de influencias en el Código penal español y sus rasgos definitorios". *La Ley Penal*, Nº 154, Sección Legislación aplicada a la práctica, Enero-Febrero. Wolters Kluwer. Versió pdf. p. 5



El delict de tràfic d'influències és sota el meu parer pluriofensiu perquè ataca diversos béns protegits. Com diu la doctrina i jurisprudència consolidada examinada, l'objectivitat i imparcialitat en l'exercici de la funció pública seria un dels béns a protegir jurídicament, però per a que l'Administració sigui imparcial i respongui a l'interès general cal que els càrrecs públics, les autoritats i els seus empleats compleixin fidelment amb les funcions del seu càrrec. D'altra manera també s'atacaria el prestigi de la institució i per tant també cal protegir-la perquè es tracta de preservar la confiança de la ciutadania envers l'Administració i la resta d'organismes públics.

### **3.5. La conducta típica**

En la conducta típica del delict de tràfic d'influències es diferencien tres elements: l'acció d'influir, la prevalença d'una certa situació i la finalitat del benefici econòmic.<sup>373</sup> A continuació s'analitzen cadascun d'ells.

#### **3.5.1. L'acció d'influir**

Quan es parla de l'activitat d'influència cal diferenciar, com ho fa la pròpia regulació penal en el seu articulat, de dues situacions en base a la tipologia de les persones que participen de l'actuació delictiva.

En primer lloc trobem com a conducta típica "la influència sobre funcionari o autoritat". Així, l'art. 428 CP tipifica la influència exercida pel funcionari o autoritat sobre un altre funcionari o autoritat. Per altra banda, l'art. 429 CP castiga la mateixa influència exercida sobre el funcionari però quan és realitzada per un particular, que a diferència del cas anterior, no es pot prevaler com en el cas del funcionari o autoritat de l'exercici del seu càrrec, però sí de qualsevol situació personal. El que és comú, tant en la tipificació de l'art. 428 com en la de l'art. 429 CP, és la conducta típica d'influir a un funcionari o autoritat en el procés motivador per a que adopti una decisió introduint elements aliens als interessos generals. El delict ja es consuma amb la conducta d'influència, encara que no s'aconsegueixi efectivament la resolució.<sup>374</sup>

---

<sup>373</sup> Thomson Reuters. Aranzadi Instituciones (2021). "Comentarios prácticos. Tráfico de Influencias". Doc. 2021/121.

<sup>374</sup> MUÑOZ CONDE, F. (2021). *Derecho penal: parte especial*. Tirant lo Blanch, València. pp. 965 i ss.

En segon lloc, trobem la conducta d'ofertament d'influència a un particular establerta a l'art. 430 CP. D'acord amb la STS 427/2021 de 20 maig (FJ 9), els arts. 428 i 429 CP regulen, com també ha indicat la doctrina, l'exercici del tràfic d'influències. Tanmateix, és en el tipus comprès a l'art. 430 CP on pròpiament el legislador castiga el comerç d'influències, i com consta a la resolució esmentada *“siendo suficiente la mera idoneidad y verosimilitud de la oferta para erosionar el bien jurídico protegido que puede entenderse referido a la confianza de los ciudadanos en el recto proceder de la administración, salvaguardando el prestigio y buen nombre de la misma.”*

Aquí, tant el funcionari com el particular que ofereixen exercir la seva influència actuen en l'àmbit privat a títol particular. L'art. 430 CP queda així, com un tipus residual que no afecta directament cap bé jurídic. De fet, el tipus no exigeix que efectivament arribi a fer-se ús de la influència, encara que sempre se'l pot considerar com un delictes de perill (abstracte) que arribi a pertorbar el funcionament imparcial de l'Administració. Si es mira des del punt de vista del particular a què s'ofereix fer ús de la influència, el tipus es compleix sense que ni tan sols aquest hagi acceptat l'oferta.<sup>375</sup> En aquesta línia la STS 335/2006, de 24 de març (FJ 1) estableix que no és necessari per a la consumació del delictes que l'acusat realment tingui possibilitats d'influir, o sigui simplement una fal·làcia, com tampoc que tot i tenir aquesta possibilitat, s'hagi fet o no la gestió i aquesta hagi estat exitosa o anodina. El delictes és de simple activitat, destaca la sentència *“el legislador ha mostrado un rigor inusitado al criminalizar un acto preparatorio, aún alejado de lo que sería el bien jurídico protegido: la objetividad y la imparcialidad de las decisiones administrativas, exigencia primordial para un correcto funcionamiento de las administraciones públicas”*. En definitiva, és indiferent que la conducta delictiva, la influència, hagi repercutit a la resolució administrativa o trobat favorable acollida per part del receptor perquè el delictes s'entengui perfeccionat.

En relació a la consideració del delictes de tràfic d'influències com un delictes de perill abstracte, cal dir que certament la situació de perill és únicament la *ratio legis*, és a dir el motiu que va induir al legislador a crear aquesta figura delictiva. Així, en els delictes

---

<sup>375</sup> Op.cit. MUÑOZ CONDE, F. (2021). pp. 968 i ss.

de perill abstracte és castiguen determinades conductes perquè generalment comporten un perill cap a un bé jurídic. El delictes queda consumat encara que en el cas concret no s'hagi produït un perill del bé jurídic protegit.<sup>376</sup> En el cas del delictes de tràfic d'influències certament ens trobem en el que s'anomena "avançament de les barreres penals de protecció" d'on deriva, la qualificació de tipus de perill dels arts. 428 i 429 CP i de tipus de risc de perill (perill remot) per l'art. 430 del mateix text legal.<sup>377</sup> MUÑOZ CONDE sosté que l'art. 430 CP se'l pot considerar com un delictes de perill abstracte en l'entesa que es pugui arribar a pertorbar el funcionament imparcial de l'Administració.<sup>378</sup>

Afegir que el delictes de tràfic d'influències només admet la forma dolosa i tampoc no es pot cometre per omissió d'acord amb la STS 480/2004, de 7 d'abril (FJ 1). Tanmateix, el propi Tribunal admet que encara que hipotèticament es pogués acceptar la possibilitat d'una influència per omissió per a la realització del tipus delictes del tràfic d'influències, la conducta hauria de reunir les exigències de l'art. 11 del Codi Penal, entre elles que el fet d'infringir l'especial deure jurídic de l'autor (garant) equivalgui a la comissió de l'acció.

En la mateixa línia, es pronuncia CATALÁN SENDER que considera que malgrat és difícil concebre que un funcionari o particular puguin influir per omissió en un altre funcionari per a que aquest dicti resolució beneficiosa, tampoc és impossible.<sup>379</sup> Tot i que si ja és difícil imaginar-ho més difícil serà provar-ho.

Finalment, ens trobem amb la possibilitat de que el delictes de tràfic d'influències es realitzi en un sol acte i per una única persona, o en una pluralitat d'actes i amb diferents persones, el que es coneix com a tràfic d'influències en cadena. Aquesta pràctica, que no recull el text articulat del Codi Penal ens obliga a aplicar les regles generals d'autoria i participació. Tanmateix, aquest fenomen esdevé comú en les societats amb majors

---

<sup>376</sup> CEREZO MIR, J. (2002). "Los delitos de peligro abstracto en el ámbito del derecho penal del riesgo". *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2.A Época, nº.10, p. 47.

<sup>377</sup> OCTAVIO DE TOLEDO Y UBIETO, E. (1998). "Los delitos relativos al tráfico de influencias". *Diario La Ley, Sección Doctrina*, 1998, tomo 5, Editorial LA LEY. P.6.

<sup>378</sup> Op. cit. MUÑOZ CONDE, F. (2021). p. 970.

<sup>379</sup> CATALÁN SENDER, J. (1999). *Los delitos cometidos por autoridades y funcionarios públicos en el nuevo Código Penal*. Ed. Bayer, Barcelona. p. 235.

índex de corrupció administrativa i política i està present en les anomenades xarxes de corrupció. En aquest sentit caldria entendre que en el cas que ens trobem davant d'un tràfic d'influències en cadena, la totalitat dels membres de la cadena haurien de ser considerats autors del delictes. Com destaca CUGAT MAURI, tots seran considerats autors i no cooperadors necessaris, atès que tots ells realitzen actes executius consistents en influir.<sup>380</sup>

### 3.5.2. La prevalença d'una certa situació

Com hem vist, el tipus objectiu d'aquest delictes consisteix en influir, però no és suficient la mera influència sinó que ha de concórrer també l'element típic essencial de la prevalença, a través de qualsevol de les formes legalment definides. Segons la STS 2056/2018, de 8 de juny (FJ 30) el Codi Penal contempla tres modalitats de prevalença: i) Per l'exercici abusiu del les facultats d'un càrrec; ii) Per una situació derivada d'una relació personal (amistat, familiar...); iii) Per una situació derivada de relació jeràrquica utilitzada de forma desviada, exercint una pressió moral sobre el funcionari influït.

És a través d'aquesta prevalença que la conducta serà típica. Si no existeix la possibilitat d'exercir aquesta prevalença la conducta serà atípica, ja que no es pot traficant amb una influència qui no ostenta una condició que pugui fer servir per a prevaldre davant la capacitat de decisió del funcionari o autoritat.

En aquest sentit, d'acord amb la STS 373/2017, de 24 de maig (FJ 4), no seria suficient el mer suggeriment o recomanació asèptica i esporàdica, sinó que és necessari per una banda que la conducta es realitzi pel qui es troba en una situació d'ascendència, i que la influència tingui entitat suficient per a ser potencialment eficient per la situació prevalent que ocupa qui influeix. Per tant aquest ascendent i influència ha de quedar acreditat en la relació de fets provats.

En aquesta línia, per MUÑOZ CONDE existirà prevalença quan la influència es produeixi abusant d'una situació de superioritat originada per qualsevol causa. Així, considera el tràfic d'influències com l'atac a la llibertat del funcionari o autoritat que ha d'adoptar,

---

<sup>380</sup> Opt.Cit. CUGAT MAURI, M. (1997). p. 271.

en l'exercici del càrrec, una decisió, introduint en la motivació elements aliens als interessos públics, fet que suposa un factor d'increment del risc de desviació de la funció pública, assemblant l'estructura delictiva a les coaccions o amenaces, encara que sense arribar al grau de constrenyiment físic o psíquic que aquests delictes exigeixen.<sup>381</sup>

Per altra banda, d'acord amb la STS 485/2016, de 7 de juny (FJ 11), també quedaria exclòs de l'àmbit del tipus delictiu de l'art. 428 CP l'actuació dels funcionaris que es dirigeixen al que ha de resoldre, inclús sent superiors si no existeix un abús de la jerarquia. Per contra en el cas de l'art. 429 CP tampoc seria suficient que un ciutadà tracti d'influir a un funcionari si no manté amb ell una relació que es pugui considerar personal i és prevalgui d'aquesta. En aquest sentit, DOLZ LAGO considera que el tipus exigeix l'abús d'una situació de superioritat, i per tant no es penalitza genèricament qualsevol gestió del superior jeràrquic, sinó únicament en les que la posició de superioritat s'utilitza de forma desviada, quan s'exerceix una pressió moral impròpia del càrrec.<sup>382</sup>

Quant a les recomanacions, existeix cert debat doctrinal al respecte. Tal i com assenyala DÍAZ-MAROTO, aquestes quedarien excloses expressament de l'àmbit típic del tràfic d'influències, per molt immorals que siguin.<sup>383</sup> Tanmateix, per MUÑOZ LORENTE no caldria excloure tant a la lleugera aquestes pràctiques que són tant habituals especialment les "recomanacions personals" quan hi hagi un prevalença de la relació personal de qui fa la recomanació.<sup>384</sup>

### 3.5.3. La finalitat del benefici econòmic

D'acord amb el previst als arts. 428 i 429 CP, l'objectiu de la influència és aconseguir dels funcionaris públics influïts una resolució que generi directament o indirectament un benefici econòmic, ja sigui pel subjecte que influeix o per a un tercer. Per resolució s'entendrà un acte administratiu que impliqui una declaració de voluntat, és a dir que

---

<sup>381</sup> Op. cit. MUÑOZ CONDE, J. (2021). p. 965.

<sup>382</sup> DOLZ LAGO, M. (2014). *El delito de tráfico de influencias ante la lucha contra la corrupción política en España: una visión jurisprudencial crítica*. La Ley. Madrid. p. 331.

<sup>383</sup> DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO, J. (2009). "Sobre la práctica del lobby los delitos de tráfico de influencias". *La Ley digital*. Núm. 18038. p. 3.

<sup>384</sup> Op. cit. MUÑOZ LORENTE, J. (2013). p. 88.

tingui un contingut decisorí que afecti als drets dels administrats, per tant el concepte de resolució s'ha d'entendre en un sentit tècnic i jurídic.

Per moltes, la STS 300/2012, de 3 de maig (FJ 12), interpreta el concepte de "resolució" i permet concloure que quedarien excloses del tipus delictiu les simples sol·licituds d'informació o gestions que interessin una bona finalització del procediment però que no pretenen alterar el procés de decisió que ha de ser objectiu i imparcial de l'autoritat o funcionari. En aquest sentit, i d'acord amb la STS 2056/2018, de 8 de juny (FJ 30), quedarien fora de l'àmbit d'aquest tipus delictiu del tràfic d'influències aquelles gestions que, encara que realitzin una pressió moral indeguda, no tinguin per objectiu aconseguir una resolució, sinó altre tipus d'actes administratius com poden ser actes de tràmit, informes, consultes, acceleració d'expedients, que no són pròpiament resolucions en sentit tècnic. Tampoc s'exigiria que la resolució que es vol aconseguir sigui injusta o arbitrària, ni tampoc, en el cas del tipus bàsic, que finalment s'arribi a dictar.

Per altra banda, la STS 2025/2001, de 29 d'octubre (FJ 5) afirma que la resolució aconseguida no té perquè ser forçosament injusta i encara menys delictiva, per la qual cosa no és obstacle per a que s'imputi tràfic d'influències.

Quant a la naturalesa econòmica de la resolució administrativa que el tercer busca en el seu propi benefici, segons la promesa d'influir en la seva consecució, l'art. 430 CP no fa una menció expressa a que el benefici hagi de ser de tipus econòmic, tot i que es remet als articles precedents, que sí que parla de "*resolució que pugui generar directa o indirectament un benefici econòmic per a sí o per a un tercer*".

En aquest sentit, d'acord amb la STS 335/2006, de 24 de març (FJ 1) l'art. 430 CP fa referència al tercer que ofereix, la influència, a canvi d'una "dàdiva, present o qualsevol altra remuneració" però no menciona l'aspecte econòmic, encara que usualment serà aquesta la contraprestació, però l'amplitud de l'expressió "qualsevol altra remuneració" permet fer una interpretació dels termes del precepte legal, que pot comprendre qualsevol recompensa o benefici del tipus que sigui.

La majoria de la doctrina però entén que el benefici inclou tot allò que sigui econòmicament valorable, ja sigui diners, un be o un servei.<sup>385</sup>

### 3.6. Els subjectes dels delictes

En els següents subapartats es revisen els diferents subjectes que intervenen en el delicte de tràfic d'influències en totes les seves modalitats. A banda del subjecte actiu, es farà especialment esment a la diferència entre el subjecte passiu del delicte i el subjecte que suporta l'acció delictiva.

#### 3.6.1. El subjecte actiu

Existeixen dos tipus de subjectes en la regulació del tràfic d'influències, per una banda el subjecte que exerceix la influència (funcionari o particular, segons parlem de l'art. 428 o 429, respectivament), i el subjecte que és objecte de la influència (funcionari públic o autoritat) que pot dictar o no una resolució.

Si en centrem en el subjecte actiu que exerceix la influència veurem que la diferència entre l'art. 428 i el 429 CP rau en que a l'article 428 CP el subjecte actiu té que ser un funcionari públic, mentre que a l'art. 429 es tracta d'un particular que té una relació personal (d'amistat, de parentiu, d'afinitat política, amorosa, etc.) que pot moure l'ànim del funcionari afectat.

En aquest sentit, com hem vist anteriorment, els articles 428 i 429 CP es centren en l'element de la influència dirigida a l'obtenció de la resolució, mentre que el tipus de l'art. 430 es centra en el de la contraprestació. Segons DÍAZ-MAROTO<sup>386</sup> només en el cas del l'art. 430 CP (oferiment d'influència) es pot parlar pròpiament de tràfic, ja que en els

---

<sup>385</sup> MARTÍNEZ GALINDO, G. (2005). "El delito de tráfico de influencias en la Administración Local". *La Ley Penal*, núm. 22, Sección Estudios, Editorial La Ley. p. 6; PÉREZ FERRER, F. (2022). *Análisis doctrinal y jurisprudencial del delito de tráfico de influencias. ¿Oportunidad o necesidad de su tipificación en el Código Penal español*. Aranzadi, Pamplona. p. 120; MORILLAS CUEVA, L. (2020). "Delitos contra la Administración Pública. Tráfico de Influencias". *Sistema de Derecho Penal Español. Parte Especial*. Dykinson, Madrid. p. 1286.

<sup>386</sup> Op.cit. DÍAZ-MAROTO VILLAREJO, J. (2009). p. 3.

dos primers casos (influència de funcionari i influència de particular) la influència s'exerceix, no s'ofereix.<sup>387</sup>

La diferència en la qualitat del subjecte actiu entre l'art. 428 i 429 CP esdevé la clau de la classificació del delictes. Així, el delictes regulat a l'art. 428 CP és un delictes especial impropis, atès que juntament amb la modalitat per a subjectes qualificats, es preveu una altra per a particulars que realitzessin la mateixa conducta i que es troba tipificada a l'art. 429 CP.

Cal destacar que la conducta tipificada en el delictes de tràfic d'influències és la dels autors que exerceixen la influència, mentre que quedarà impune la conducta de la persona que es deixi influir, tot i que podria incórrer en un delictes de prevaricació (art. 404 CP) si resol injustament segons la influència rebuda.<sup>388</sup> En definitiva, s'exclou de responsabilitat el funcionari influït en el delictes de tràfic d'influències i es limitaria en tot cas a la que es pugui derivar de la resolució que emeti. Segons CUGAT MAURI<sup>389</sup> ens trobaríem davant d'un supòsit de participació necessària impune del subjecte passiu.

D'altra banda, a l'article 430 del Codi Penal, l'autor del delictes serà aquella persona o persones que s'ofereixen a realitzar alguna de les conductes dels articles 428 i 429 CP o qui accepti l'ofertament o la promesa. En aquesta línia, comparteixo la visió de VÁZQUEZ-PORTOMEÑE que valora negativament el fet que en la descripció del delictes de l'art. 430 CP no es faci referència a la conducta del comprador de la influència ja que el legislador ha primat la consideració com a víctima d'una estafa i no ha valorat la seva condició com a partícip de la compravenda de la funció pública, després d'haver rebut i acceptat una oferta d'exercici d'influències reals davant un funcionari públic.<sup>390</sup> Cal assenyalar però, que en el cas que fos un funcionari o autoritat el que acceptés l'ofertament o promesa i

---

<sup>387</sup> En la mateixa línia es pronuncien ROMERO DE TEJADA Y GÓMEZ, J.M. (2010). "El delito de tráfico de influencias en el ámbito de la Administración Local". *Quaderns de dret local* núm. 24. p. 70; i ROMERO ABOLAFIO, J.J. (2021). "Tráfico de influencias" a MORILLAS CUEVA, L. (dir). *Respuestas jurídicas frente a la corrupción política*. Dykinson, Madrid. p. 760.

<sup>388</sup> Op. Cit. MARTÍNEZ GALINDO, G. (2005). p. 7.

<sup>389</sup> Op.Cit. CUGAT MAURI, M. (1997). p. 174

<sup>390</sup> Op.cit. VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F. (2022). p. 14.



estigués actuant en exercici del seu càrrec, ens trobaríem davant d'un delictes de suborn (art. 419 CP), i no de tràfic d'influències.<sup>391</sup>

Quant a la figura de funcionari o autoritat, com a subjecte actiu, cal destacar el caràcter autònom del concepte penal que és més ampli que l'administratiu. Així el concepte d'autoritat, entesos com els càrrecs electes, com són els de designació política, també s'inclouen en aquest concepte penal de funcionari públic. Ara bé, només es podran considerar subjectes actius aquells càrrecs polítics quan realitzin una activitat pública de caràcter administratiu i per tant tinguin el deure de perseguir un interès general i estiguin sotmesos al principi d'objectivitat i imparcialitat. De fet, es fa necessari un requisit formal (títol que atorga la condició de funcionari públic, l'elecció o el nomenament) i un requisit material consistent en el propi exercici de les funcions públiques per poder qualificar al subjecte actiu de funcionari públic o autoritat. A banda d'aquests requisits, la conducta típica del tràfic d'influències s'haurà de realitzar en l'exercici del càrrec i en relació a les competències del funcionari o autoritat.<sup>392</sup>

A banda, cal recordar, que l'art. 431 CP introduït en la darrera reforma del Codi Penal del 2019, amplia el concepte de funcionari públic i el remet a allò determinat als arts. 24 i 427 CP.<sup>393</sup>

Quant a les causes modificatives de responsabilitat, en el delictes de tràfic d'influències es poden arribar a contemplar les circumstàncies atenuants i agreujants establertes en el Codi Penal. Tanmateix, caldria destacar que en el cas de l'agreujant de traïdoria i les de superioritat i prevalença derivades del càrrec en que l'autor és un funcionari o autoritat, no es podrien aplicar atès el principi "*non bis in ídem*".<sup>394</sup>

---

<sup>391</sup> Aquest aspecte s'aborda amb més profunditat al subapartat 6.2.2.2 Solapament amb altres figures delictives.

<sup>392</sup> Op. Cit. CUGAT MAURI, M. (1997). p. 175

<sup>393</sup> Vid. ad supra apartat 3.3.5. La reforma del Codi Penal de 2019.

<sup>394</sup> MARTÍNEZ ESCAMILLA, M; MARTÍN LORENZO, M; VALLE MARISCAL DE GANTE, M. (2012). *Derecho Penal. Introducción. Teoría Jurídica del Delito. Materiales para su docencia y aprendizaje*. Universidad Complutense de Madrid. p. 61.

### 3.6.2. El subjecte passiu

D'entrada semblaria que no és el mateix el subjecte objecte de la influència, el funcionari o autoritat, que el subjecte passiu del delictes de tràfic d'influències, que és el titular del bé jurídic atacat. Certament, en l'àmbit penal existeixen diversos conceptes que fan referència a aquells subjectes que pateixen els danys del delictes. Per BONET, víctima, subjecte passiu i ofès són expressions amb les quals es fa referència a aquells individus que pateixen un atemptat directe al seu bé jurídic protegit per la norma penal. Tanmateix, l'autora considera que malgrat el terme subjecte passiu és el terme utilitzat majoritàriament per la doctrina, el cert és que en els textos legals i la jurisprudència és més freqüent trobar els termes de víctima i ofès. En aquesta línia, al parlar de Justícia Restaurativa en el capítol VII s'utilitzarà el concepte de víctima en aquest sentit, com el titular del bé jurídic atacat, que com es veurà en el cas dels béns jurídics supraindividuals institucionals la víctima s'identifica amb la societat en general.<sup>395</sup>

En el mateix sentit, QUERALT considera que el subjecte passiu en el delictes de tràfic d'influències és "la comunitat en general", perquè és la que resulta perjudicada pel fet delictiu, tot i que en determinats supòsits es pugui considerar el funcionari pressionat.<sup>396</sup> En aquesta línia, es podria afirmar que amb caràcter general el subjecte passiu seria la comunitat com a titulars del bé jurídic protegit, si aquest es considera el correcte funcionament de l'Administració Pública. Tanmateix, si com he argumentat anteriorment, es pot considerar que el tràfic d'influències protegeix també el deure del càrrec dels funcionaris públics, certament crec que en determinades ocasions es podria arribar a considerar al funcionari influenciat com a subjecte passiu.

Dit això, el delictes de tràfic d'influències, a l'igual que a resta dels delictes contra l'Administració pública, protegeixen bens jurídics col·lectius i més concretament i seguint la classificació efectuada per BUSTOS RAMÍREZ<sup>397</sup> protegeixen bens jurídics institucionals que són els referits a la preservació de determinades institucions bàsiques

---

<sup>395</sup> BONET ESTEVA, M. (1999). *La víctima del delito (La autopuesta en peligro como causa de exclusión del tipo de injusto)*. Mc.Graw Hill, Madrid. P. 133.

<sup>396</sup> Op. cit. QUERALT JIMÉNEZ, J.J. (2015). p.1178.

<sup>397</sup> BUSTOS RAMÍREZ, J. (2002). *Los bienes jurídicos colectivos*. Obras completas. Tomo II. Ara Editores, Lima. p. 192.

per al funcionament de sistema. En la mateixa línia, SANTANA VEGA distingeix dins dels béns supraindividuals els institucionals d'una banda, en que la protecció dels interessos supraindividuals apareix mediatitzada per una persona jurídica-pública, i els col·lectius que afecten a una generalitat de persones individuals sense mediació d'un ens institucional.<sup>398</sup>

En aquest sentit, els bens jurídics institucionals no es que protegeixin a les institucions de manera separada dels interessos socials, sinó que estan al servei dels anomenats bens jurídics col·lectius, que són els que protegeixen les necessitats de caràcter social i econòmic com podria ser per exemple la salut pública. Així els bens jurídics institucionals asseguren mitjançant procediments formalitzats (institucions) l'exercici efectiu dels drets i interrelacions de la persona, per tant els bens jurídics individuals.<sup>399</sup>

Quant a la conducta del funcionari o autoritat sobre la que recau la influència, com s'ha assenyalat anteriorment, aquesta resulta totalment impune perquè així ho ha decidit el legislador i no es contempla en la regulació del tipus. Per tant la conducta del funcionari influït només serà constitutiva de delictes si és constitutiva d'un altre tipus delictiu com podria ser la prevaricació. Però si la conducta del funcionari influït és totalment ajustada a Dret o constitutiva d'una irregularitat administrativa, no seria penalment punible.<sup>400</sup> Dit això, atès que el funcionari influenciat no es considera subjecte passiu, no podrà interposar cap querrela per falta de legitimació. Sí que serà però considerat objecte de l'acció, ja que sobre ell recaurà l'acció típica del delictes.<sup>401</sup>

L'exclusió de la responsabilitat del funcionari influït ha generat certa controvèrsia. Comparteixo l'opinió de MORALES PRATS i RODRÍGUEZ PUERTA<sup>402</sup> els quals consideren que no s'entén que ambdues parts que s'hagin posat d'acord no siguin mereixedores de castic, atès que la única diferència entre el suborn passiu i el tràfic d'influències de l'art. 430 CP és que en el primer cas la voluntat del funcionari es corromp a través de dàdives

---

<sup>398</sup> SANTANA VEGA, D.M. (2000). *La protección penal de los bienes jurídicos colectivos*. Dykinson, Madrid. p. 77.

<sup>399</sup> El tema de la protecció dels bens jurídics col·lectius es tracta amb més profunditat en a l'apartat 7.5 Els processos restauratius en els delictes de corrupció.

<sup>400</sup> Op. Cit. MUÑOZ LORENTE, J. (2013). pp. 82-83.

<sup>401</sup> Op. Cit. CUGAT MAURI, M (1997). p. 189.

<sup>402</sup> Op. Cit. MORALES PRATS, F.; RODRÍGUEZ PUERTA, M. J. (2011). p. 1254.

i en el segon a través d'una sèrie de relacions personals amb el funcionari i proposen la figura de la cooperació necessària en el cas de l'art. 429 CP.

Per altra banda, aquesta manca d'asimetria entre la sanció que correspon al que influeix i la manca de sanció al que es deixa influir, certament dificulta la interpretació i sovint la prova d'aquests delictes, al ser molt difícil examinar i acreditar el contingut tant quantitatiu, com qualitatiu de la influència.

D'altra banda, davant la possible responsabilitat del funcionari o autoritat que ha rebut la influència, cal destacar la coordinació i complementarietat existent entre les mesures administratives i penals per la protecció de determinats bens jurídics. Al dret administratiu li correspon el paper preventiu i/o sancionador de primer grau, i al dret penal, d'acord amb el principi d'intervenció mínima, li corresponen les infraccions més greus segons el grau d'afectació del bé jurídic protegit.<sup>403</sup> En aquest sentit la STC 24/2004, de 24 de febrer (FJ 7) recorda la necessitat d'atendre en la interpretació de les figures delictives als principis generals limitadors del *ius puniendi*, principi d'última ratio i de subsidiarietat, que exclouen l'existència d'il·lícits penals merament formals que penalitzin l'incompliment d'un mandat administratiu. És per això, que en el cas que el funcionari o autoritat fruit de la influència rebuda hagués realitzat alguna irregularitat administrativa com podria ser agilitzar la tramitació i resolució d'un procediment administratiu, no és obstacle per que no sigui responsable d'un delictes de tràfic d'influències, però sí que se li pugui exigir responsabilitat disciplinària per la via administrativa.

D'altra banda, cal recordar que d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional, per totes STC 77/1983, de 3 d'octubre, existeix la possibilitat de reclamar responsabilitat penal i administrativa per uns mateixos fets en via administrativa i penal quan el bé jurídic protegit sigui diferent.

### **3.7. Diferències entre el lobbisme i el delictes de tràfic d'influències**

---

<sup>403</sup> Interlocutòria AP Girona 522/2005, de 28 de juliol de 2005. (FJ 5).

En el primer capítol s'ha analitzat amb detall en que consisteixi l'activitat que realitzen els lobbies i la seva regulació. D'aquí, que un cop analitzada la tipificació en el sistema penal espanyol del delictes de tràfic d'influències, s'estigui en disposició de fer una anàlisi comparativa d'ambdues conductes.

La regulació del tràfic d'influències com a delictes introduïda per la LO 9/1991, de 22 de març, tenia com a finalitat marcar el límit entre el que és l'activitat legal i legítima dels lobbys i la il·legal. Com hem vist en apartats anteriors, el tipus delictiu ha anat definint jurisprudencialment els seus elements estructurals, malgrat sigui un dels delictes de corrupció amb menys sentències condemnatòries.<sup>404</sup>

El fet que l'activitat dels grups d'interès es realitzi sovint al marge dels mecanismes formals d'actuació administrativa, com poden ser reunions informals, dinars o converses a la tribuna d'un camp de futbol amb l'objectiu d'influenciar i incidir en l'agenda política o en la presa de decisions, fa que aquesta diferenciació entre l'activitat legítima i legal i la il·legal sigui encara més complexa. Tanmateix, que els canals de comunicació i actuació siguin informals, no comporta necessàriament que siguin il·legals, però a l'haver menys control sí que pot haver un risc i una possible tendència a una actuació administrativa il·legal.<sup>405</sup>

Per altra banda, malgrat que l'activitat dels grups d'interès sigui legítima i compleixi una funció participativa i representativa pròpia dels sistemes democràtics, el fet és que el grau d'acceptació dels grups de pressió i del lobbisme com a procés de comunicació política dependrà de la societat i cultura concreta. En el cas americà, bressol del lobbisme, aquest s'entén com un instrument de participació de la societat civil a la vida pública i per tant té força més acceptació que a Europa que ho entén com una pràctica més propera al tràfic d'influències.<sup>406</sup>

---

<sup>404</sup> Vid. ad infra subapartat 6.2.2.1. Dificultat provatòria i l'escàs nombre de sentències.

<sup>405</sup> PONCE SOLÉ, J. (2019). *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa: Un análisis empírico de la informalidad*. Tirant lo Blanch, València. p. 10.

<sup>406</sup> Op.Cit. XIFRA, J. (1998). p. 33.

En aquest sentit, a Espanya existeix una percepció social negativa i que perjudica la imatge de l'activitat legítima dels lobbies en defensa dels interessos corporatius. Hi ha una idea molt arrelada que els diners compren la influència a la política i que hi ha una interrelació amb la corrupció. Aquesta mala reputació és segons ÀLVARO<sup>407</sup> multicausal i derivada principalment per l'intrusisme laboral, la corrupció existent, els abusos desmesurats i la construcció de mites que no s'ajusten a la realitat.

En aquest sentit, el baròmetre publicat i realitzat per l'Oficina Antifrau en col·laboració amb el CEO l'any 2016 mostra una dada rellevant com és que un 80,7 % no aprova els vincles massa estrets entre política i negoci i el 87,9 % considera que existeix una indeguda influència dels grups econòmics en les decisions públiques.<sup>408</sup>

Així el lobby a Espanya i a Catalunya sovint es percep com una pràctica propera al tràfic d'influències i, amb caràcter general, és degut al desconeixement del que és realment el lobbisme entès com el procés de comunicació entre els grups d'interès i els legisladors transmissor d'aquelles informacions útils pel procés de presa de decisions.<sup>409</sup>

Cal però fer un exercici d'hermenèutica per identificar l'activitat legal del lobbisme, perquè el requisit del tipus de tràfic d'influències no només és influir (que podria ser sinònim de lobbisme tal i com es defineix actualment a l'activitat que realitzen els lobbies) sinó que aquesta influència s'ha de realitzar com s'ha vist amb prevalença, causant una situació de superioritat original fruit de la relació personal, familiar o del càrrec que s'exerceix. I aquí està la clau, la prevalença exigida és la que diferencia la simple influència de la influència constitutiva de delictes. És a dir, malgrat que la finalitat del lobby és influir i orientar una determinada normativa o activitat dels poders públics, aquesta influència és lícita i s'executa sense coartar la llibertat de decisió i amb mitjans lícits. Com hem vist a la STS 373/2017, de 24 de maig (FJ 4), la influència s'ha d'exercir a través de la prevalença, sigui per ús abusiu del càrrec, derivada d'una situació personal

---

<sup>407</sup> Op. cit. ÀLVARO, D. (2021). pp. 47-57.

<sup>408</sup> Baròmetre 2016. Oficina Antifrau de Catalunya. (Accés a 27/08/2022).

<https://www.antifrau.cat/ca/lacorrupcio/publicacions/barometre/barometre-2016.html>

<sup>409</sup> XIFRA, J. (1998). *Lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*. Gestión 2000, Barcelona. p 17.

o jeràrquica del càrrec, i no seria suficient el mer suggeriment o recomanació asèptica i esporàdica.

Analitzades les sentències que podrien estar relacionades amb l'activitat dels grups d'interès, la STS de la Sala Primera (Civil), 351/2012, d'11 de juny de 2012 (FJ 4), aborda un problema relatiu a l'activitat del lobby. En aquesta sentència un intermediari (lobbista) reclama l'abonament dels serveis d'intermediació en el desenvolupament d'un negoci d'una empresa del sector sanitari. En aquest cas la mercantil deutora al·legava en el seu recurs la il·licitud de la causa del contracte d'arrendament de serveis al tractar-se d'un contracte de lobby o influències. En aquest cas l'Alt Tribunal sosté que malgrat no hi hagi una regulació dels grups d'interès actualment a Espanya, no es pot declarar il·lícit un contracte que tingui per objecte l'exercici de *lobbying* i caldrà analitzar cas per cas la conducta realitzada per l'intermediari, i veure si les conductes pactades es troben dins del límit de l'ordenament jurídic, que ve constituït pel tràfic d'influències.

I és interessant també aquesta sentència perquè fa visible la figura de l'intermediari o lobbista, ja que en la majoria de causes complexes per corrupció on hi ha tràfic d'influències no és directament el grup d'interès qui fa la influència sinó l'intermediari. En aquest sentit CUGAT MAURI<sup>410</sup> veu a l'intermediari com un element que exerceix de frontissa en el centre d'una sèrie de relacions d'intercanvi, normalment entre el partit polític, o els grups de pressió i els òrgans de decisió públics.

D'altra banda, la SAP de Barcelona de 27 de juliol de 2011 (Cas Hisenda), confirmada després per la STS 990/2013, de 30 de desembre, que serveix d'exemple en la forma d'operar dels intermediaris en el cas de tràfic d'influències al descriure en els fets provats de la sentència d'instància la trama de corrupció dins la Inspecció Regional de Catalunya *“Los corruptos contactos entre funcionarios y empresarios se instrumentalizaron en algunos casos a través de los asesores legales y/o fiscales de los empresarios, movidos por las significativas recompensas, beneficios o ventajas económicas proporcionadas por dichos contribuyentes o sus representantes”*, i afegeix *“los mencionados Inspectores de Hacienda torcieron intencionada y deliberadamente el*

---

<sup>410</sup> Op. cit. CUGAT MAURI, M. (1997). p. 53.

*ejercicio de sus funciones públicas con la finalidad de beneficiar la posición tributaria de aquéllos en detrimento de la Hacienda Pública”.*

En aquest sentit, no és la influència en si la que permet diferenciar l'activitat dels lobbies amb el delictes de tràfic d'influències, sinó la legitimitat de la seva actuació. És a dir, mentre el lobbisme es dedica a representar i defensar els legítims interessos d'un sector, l'activitat corrupta el que busca és assegurar uns beneficis econòmics que són il·legals únicament per a l'actor que realitza la influència.<sup>411</sup>

A partir dels anteriors arguments és possible realitzar una comparativa entre l'activitat dels grups d'interès i el tràfic d'influències:

**Taula 4. Diferències entre el lobbisme i el tràfic d'influències**



Font: Elaboració pròpia

<sup>411</sup> APOLLONIO, D; CAIN, B.E.; DRUTMAN, L. "Access and Lobbying: Looking beyond the Corruption Paradigm", *Hasting Constitutional Law Quarterly*, Vol. 36, 2008, p. 32.



Com es pot veure a l'esquema es destacarien principalment quatre elements diferenciadors:

- i. Prevalença. En el cas del lobbisme l'activitat d'influència és lícita i compleix unes funcions de representativitat, participació social i transmissió del coneixement tècnic. En el cas del tràfic d'influències la conducta tipificada exigeix que la influència es realitzi a través d'una prevalença ja sigui jeràrquica o personal.
- ii. Legitimitat. En el cas del lobbisme estem davant d'una activitat que representa i defensa uns interessos legítims. En contraposició, el tràfic d'influències busca beneficis econòmics il·legals únicament per l'autor o tercers relacionats que realitzen la influència.
- iii. Professionalització. L'activitat d'influència duta a terme per lobbistes s'exerceix de forma professionalitzada i amb estratègia comunicativa prèvia. En canvi, l'intrusisme laboral no professionalitzat que busca aconseguir diners a través dels contactes es pot materialitzar en tràfic d'influències.
- iv. Transparència. La regulació de l'activitat d'influència exercida pels grups d'interès permet disposar d'una traçabilitat i control de la seva actuació. Altrament, les conductes delictives de tràfic d'influències es realitzen de forma opaca i sense transparència i sovint per canals no oficials.

Però sí certament el lobbisme i el tràfic d'influències són dues activitats diferenciades cal fer un esforç comunicatiu i pedagògic, que permeti netejar la imatge del lobbisme per tal de desvincular-la del tràfic d'influències. I aquí considero que aquest exercici d'hermenèutica s'ha d'abordar especialment des dels mitjans de comunicació.

En aquest sentit crec que com es veurà ad infra al tractar sobre possibles reformes, cal reformular el concepte de lobby per desvincular-lo de les conductes delictives. Els mitjans de comunicació juguen un paper molt rellevant ja que depèn de que com es tractin comunicativament els casos de corrupció es creen uns determinats marcs cognitius en la ciutadania. És el que en ciències de la comunicació es coneix com la teoria del *framing*. La informació té un enfocament o marc determinat de la realitat, fruit de

com els mitjans de comunicació el transmeten i que afavoreixen una determinada interpretació.<sup>412</sup>

Sovint els mitjans de comunicació han confós de forma recurrent la pròpia activitat del lobby amb pràctiques poc ètiques o directament amb conductes il·legals com són el tràfic d'influències o el suborn. I en la mateixa línia, els mitjans de comunicació han construït la imatge dels aconseguïdors, intermediaris o figures ocultes que d'esquenes al sistema s'han enriquit equiparant-les al lobbista professional. És aquí on també els mitjans de comunicació poden jugar un paper clau parlant de lobbista quan s'estigui realitzant una influència legítima i legal, i parlant de delinqüents quan estem davant de tràfic d'influències.<sup>413</sup>

### **3.8. Conclusiones parciais**

El delictes de tràfic d'influències s'integra dins del Títol XIX del CP que regula els delictes contra l'Administració Pública, els quals comparteixen com a bé jurídic protegit segons doctrina majoritària, el correcte funcionament de l'Administració Pública i segons posicionament personal s'afegiria protegir el deure del càrrec dels empleats públics, càrrecs i autoritats.

Per altra banda, el bé jurídic protegit pel delictes de tràfic d'influències segons doctrina majoritària és el principi d'imparcialitat i objectivitat com a marc d'actuació de l'Administració Pública i més concretament en el procés d'elaboració de les decisions públiques. Caldria afegir al meu parer, la protecció del deure del càrrec i el prestigi de la pròpia Administració com a béns jurídics secundaris i complementaris al primer.

Un cop introduïda la figura delictiva del tràfic d'influències el desenvolupament dels seus elements és essencialment jurisprudencial. En primer lloc, la influència que ha de ser exercida amb prevalença, ja sigui per un ús abusiu del càrrec, per una relació personal o per una relació jeràrquica. Segon, la finalitat d'aconseguir un benefici valorable econòmicament. Tanmateix, de les tres figures típiques regulades als arts. 428, 429 i 430 CP, l'única que realment fa referència a la compra-venda i per tant al tràfic d'influències és la conducta tipificada a l'art. 430 CP.

---

<sup>412</sup> Vid. SÁDABA, T.; RODRÍGUEZ VIRGILI, J.; LA PORTE, M.T. (2008). "La teoría del *Framing* en la investigación en comunicación política" a CANEL, M.J.; GURRIONERO, M.G. (ed). *Estudios de Comunicación Política*. Acop. Madrid. pp. 15-30.

<sup>413</sup> Op.cit. ÁLVARO, D. (2021). p 57.

El fet que la configuració legal del tipus deixi impune tant el funcionari influenciat com el comprador d'influències és motiu de crítica i qüestionament atès que amb la seva actuació també posen en perill el béns jurídics protegits.

Finalment, a partir de la revisió de quatre elements com són la prevalença, la legitimitat, la professionalització i la transparència es pot diferenciar, en la seva vessant teòrica, l'activitat legítima i lícita del lobbisme de l'activitat delictiva. Cal però un exercici d'hermenèutica tant de la doctrina com dels mitjans de comunicació per separar i diferenciar ambdues activitats.

## **CAPÍTOL 4 - NORMATIVA ADMINISTRATIVA. MECANISMES DE PREVENCIÓ DEL TRÀFIC D'INFLUÈNCIES**

La corrupció, com a fenomen social, pot arribar a ser sistèmica i com a tal no serà suficient combatre-la des de la vessant jurídica o legal. Qualsevol regulació normativa per a prevenir o lluitar contra la corrupció pública, només serà una eina, i no servirà per si sola per a resoldre el problema.<sup>414</sup> Tanmateix, hi ha diferents mesures intrínsecament relacionades que possiblement no permetran erradicar les influències il·legals, però si que poden ser molt útils. Per una banda serveixen per transparentar les influències del grups d'interès cap els legisladors i decisors públics. D'altra, fan més difícil la realització d'influències indegudes o si més no proporcionen els elements per a identificar quan les influències han sobrepassat els límits legals.

En els següents apartats es revisaran aquelles mesures que regulen l'activitat administrativa i que serveixen com a mecanismes de prevenció de les influències indegudes i evitar que esdevinguin conductes delictives. Aquestes mesures s'han classificat entre aquelles basades en la transparència, en la detecció i gestió dels conflictes d'interès, en la integritat i ètica pública, en l'alerta prèvia, en la supervisió i el control i en la separació entre l'àmbit tècnic i el polític.

### **4.1. MESURES BASADES EN LA TRANSPARÈNCIA**

Les normatives sobre la transparència de l'activitat administrativa poder aportar una sèrie de beneficis com serien una disminució de la desafecció política, una recuperació de la confiança a les institucions per part de la ciutadania, un augment de la percepció de transparència, especialment de les relacions entre el sector públic i el privat i en tot cas un descens de la corrupció pública.<sup>415</sup>

---

<sup>414</sup> GUICHOT, E. (2016). "Transparencia y acceso a la información pública en el marco de la lucha contra la corrupción" a VILLORIA MENDIETA, M; GIMENO FELIU, J.M.; TEJEDOR BIELSA, J (Dir). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, ed. Atelier, Barcelona. p. 142.

<sup>415</sup> DABBAGH ROLLÁN, V.O. (2016). "La ley de transparencia y la corrupción. aspectos generales y percepciones de la ciudadanía española". *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*. 68, Gener, Febrer, Març. pp. 83-106.

Malgrat que no fa gaires anys de l'entrada en vigor a Espanya de la Llei 19/2013, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i a Catalunya de la Llei 19/2014, de 9 de desembre, amb el mateix títol, han passat suficients anys per poder mesurar l'impacte de les diferents normatives sobre transparència.

No hi ha gaires estudis que avaluin l'impacte a Espanya de la normativa sobre transparència, d'aquí que resulti interessant l'estudi realitzat per VALLE ESCOLANO<sup>416</sup> ja que engloba una mostra de 339 municipis de les 17 Comunitats Autònomes. Les seves conclusions mostren que els efectes de la llei de transparència espanyola més apreciats són:

- La millora de l'Organització de la informació administrativa (60,6 %)
- Facilitar l'exercici dels drets dels ciutadans (58,2 %)
- Millora de la rendició de comptes a la ciutadania (55,2 %)
- Consecució d'una democràcia de major qualitat (54,5 %)
- La promoció de la participació ciutadana (54,3 %)
- La lluita contra la corrupció (53,9 %)
- L'eficàcia i l'eficiència de l'Administració (53,9 %)
- La satisfacció ciutadana (53,5 %)

Com es pot veure, entre els objectius de les normatives sobre transparència destaquen la rendició de comptes, la participació ciutadana, majors graus d'eficàcia i eficiència de l'administració, així com la prevenció de la corrupció i la consecució d'una democràcia de qualitat. Tanmateix, de l'estudi realitzat es constaten unes valoracions modestes respecte als efectes de la implantació de la normativa de transparència, destacant a més la lluita contra la corrupció com un dels que ha tingut menor impacte. Aquestes efectes, segons l'estudi són encara menors en els municipis més petits i de menys habitants, mentre que tenen una millor valoració els ajuntaments de major mida i població. Això,

---

<sup>416</sup> VALLE ESCOLANO, R. (2021). "La eficacia de la normativa sobre transparencia: percepciones de los responsables municipales en España". *GAPP. Nueva Época* – N.º 27, novembre. pp. 30-48.

és degut a la major capacitat i recursos per complir amb la normativa i un major interès i demanda ciutadana d'informació.

Tanmateix, si com s'ha exposat una manca de transparència en l'exercici de l'activitat d'influència pot esdevenir un risc de corrupció o, si menys no, generar desconfiança en la ciutadania, sembla evident que major nivells d'informació haurien de reduir el grau de corrupció. Malgrat no es pot concloure que sempre que hi hagi transparència disminueixin els nivells de corrupció.<sup>417</sup> Es pot constatar, doncs, com la corrupció és un fenomen multicausal, la suma de molts instruments, cadascun enfocat a una finalitat específica, que fan possible combatre-la. Segurament cap de les mesures que es revisaran a continuació té, per ella mateixa, la suficient capacitat per servir com eina única de prevenció del tràfic d'influències. Només seran realment eficients i efectives quan estiguin incardinades dins d'un sistema.<sup>418</sup>

D'altra banda, al marge de l'abast que els diferents mecanismes puguin tenir a l'hora d'implementar-se, existeix una limitació inherent de l'eficàcia de les mesures basades en la transparència administrativa com instrument per a lluitar contra la corrupció, i en aquest cas contra el tràfic d'influències, ja que sovint l'impuls de la implementació d'aquestes mesures de prevenció va a càrrec de les mateixes institucions o persones que participen de les males pràctiques o d'activitats delictives.<sup>419</sup>

#### 4.1.1. La publicitat de l'agenda dels càrrecs públics

Segurament la publicitat de l'agenda dels càrrecs públics és una de les mesures més fàcils d'implementar i que major impacte pot tenir. La mesura, com a tal, és molt simple ja que consisteix en donar publicitat, a través de les pàgines webs i portals de les diferents institucions públiques, de l'agenda dels seus càrrecs públics. El compliment de

---

<sup>417</sup> PEISAKHIN, L.; PINTO, P. (2010). "Is transparency an effective anti-corruption strategy? Evidence from a field experiment in India". *Regulation & Governance*, 4 (3). p. 262.

<sup>418</sup> Aquesta visió de les mesures integrades dins d'un sistema més ampli d'integritat pública es valorarà amb detall en l'apartat 4.7.

<sup>419</sup> CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2011). "Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local". *Anuario del Gobierno Local. Fundación Democracia y Gobierno Local*. Institut de Dret Públic. p. 308.

les obligacions de publicitat activa de les agendes respon al dret de la ciutadania a saber qui pot influir en la presa de decisions públiques.

En l'àmbit de la Unió Europea, l'art. 11 del Reglament intern del Parlament europeu,<sup>420</sup> estableix l'obligació dels diputats de publicar la llista completa de les reunions programades amb representants d'interessos que estiguin inscrits en el Registre de Transparència.

A nivell estatal, la Recomanació 1/2017 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre información de las Agendas de los responsables públicos, estableix que si bé, els continguts de les agendes dels alts càrrecs no estan, inicialment, afectats pel principi de publicitat activa. La informació sobre l'activitat pública diària dels responsables públics sempre que tingui transcendència, ha de ser publicada amb la major extensió possible (art. 6 i ss. de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, -que obliga a publicar, d'ofici, determinada informació de caràcter institucional, organitzativa i de planificació, informació de rellevància jurídica i informació econòmica, pressupostària o estadística).

En aquest sentit, la Recomanació esmentada considera d'interès l'agenda de treball del responsable públic i diferencia dos nivells. En un primer, situa als membres del Govern i secretaris d'Estat o equivalents. En el segon, identifica a la resta d'Alts càrrecs i directius del sector públic institucional estatal. Així, el Consell de la Transparència atorgava un termini de 6 mesos des de l'aprovació de la Recomanació, el 23 d'abril de 2017, per a la publicació de les agendes del primer nivell i el termini d'un any per a la resta. Certament, a data d'avui no s'han complert plenament aquestes recomanacions i al Portal de Transparència de l'Administració General de l'Estat, únicament es publica l'agenda del president i membres del Govern, però no la dels Secretaris d'Estat i la resta d'Alts càrrecs.

---

<sup>420</sup> Parlament Europeu (2019-2024). Reglament Intern. 9a. Legislatura. Setembre 2021. (Accés a 9/8/2022). [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-09-13\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-09-13_ES.pdf)

De fet, a Espanya, algunes de les normatives relacionades amb transparència aprovades per les Comunitats Autònomes, com poden ser les d'Andalusia,<sup>421</sup> Aragó,<sup>422</sup> Castella-La Manxa,<sup>423</sup> Catalunya,<sup>424</sup> Comunitat Valenciana,<sup>425</sup> Galícia<sup>426</sup> i la Regió de Múrcia<sup>427</sup> han inclòs la publicació de les agendes dins de les obligacions de publicitat activa, amb el que es podria destacar que en aquest àmbit les regulacions de les comunitats autònomes estan més avançades. En el cas de Catalunya, per exemple, no només és obligatori publicar les agendes del president, membres del Govern i Alts càrrecs i directius públics, sinó també dels subdirectors generals i càrrecs assimilats que són funcionaris públics.<sup>428</sup>

---

<sup>421</sup> L'art. 10.1 m) de la Llei 1/2014, de 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia estableix l'obligació de publicar l'agenda institucional del govern.

<sup>422</sup> L'art. 13.5.a) de la Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó, estableix l'obligació de fer pública les agendes de l'activitat institucional dels membres del Govern i dels alts càrrecs i màxims responsables de les entitats públiques que es mantindran públiques, com a mínim, durant tot el mandat.

<sup>423</sup> L'art. 9.3 de la Llei 4/2016, de 15 de desembre, de Transparència i Bon Govern de Castella- La Manxa, estableix l'obligació de publicar les agendes de treball dels titulars dels òrgans directius, de suport o assistència.

<sup>424</sup> L'apartat 5.5 del Codi de Conducta dels Alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, aprovat per Acord de Govern /82/2016, de 21 de juny, estableix l'obligació de l'Alt càrrec i directiu públic de donar publicitat de forma veraç del currículum acadèmic i dels mèrits professionals i tècnics, de les funcions que corresponen al seu càrrec, de les retribucions i indemnitzacions i dietes, i de l'agenda pública en tot allò relatiu a les reunions amb els grups d'interès.

<sup>425</sup> L'art. 9.4 f) de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, estableix l'obligació de publicar les agendes de les persones integrants del Consell i els seus alts càrrecs.

<sup>426</sup> L'art. 7 i) de la Llei 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern estableix l'obligació de publicació de les agendes de l'activitat institucional pública dels membres de la Xunta de Galícia i de les persones que ocupen alts càrrecs, que es mantindran públiques, com a mínim durant un any.

<sup>427</sup> L'art. 14.1 i) de la Llei 12/2014, de 16 de desembre, de transparència i participació Ciutadana de la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia, estableix l'obligació dels alts càrrecs de publicar les agendes institucionals que tinguin en l'exercici de les seves funcions, que es mantindran públiques almenys durant un any.

<sup>428</sup> L'art. 27 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, estableix que l'Administració de la Generalitat i les entitats del seu sector públic han de fer públiques, amb identificació del nom, cognoms i lloc de treball, i amb periodicitat mensual, les informacions següents:

a) Les agendes públiques del personal al seu servei amb rang de sub-direcció general o assimilat, en relació amb els contactes i les reunions mantinguts amb grups d'interès, d'acord amb els termes i els requisits que són definits a la normativa vigent reguladora dels grups d'interès.

En tot cas, aquesta informació ha de contenir la data de la reunió, el nom del grup d'interès, la persona o persones que actuen en nom d'aquest i l'objecte de la reunió amb la precisió suficient per conèixer-ne el contingut principal.

2. L'Administració de la Generalitat ha de facilitar la difusió d'aquesta informació en formats oberts per facilitar-ne l'anàlisi i reutilització.



En la meua opinió, és més útil la publicació de les agendas que la pròpia existència d'un registre de grups d'interès, el qual s'analitza en el següent apartat, perquè per si sol el registre aporta poc. En canvi, encara que no existís un registre, el simple fet de publicar amb qui es reuneix el representant públic, i els temes tractats, pot ser una eina més potent per transparentar les influències que el propi registre. Tanmateix, aquest a mesura té una debilitat i és la manca de control o verificació tant de la veracitat de les anotacions de l'agenda com el fet que no existeixi una comprovació de si tots els contactes estan anotats.

Per altra banda, més enllà de la publicació de l'agenda individual del càrrec públic des d'un punt de vista de transparència, és important l'explotació d'aquesta informació de manera global permet observar, per exemple, quin grup d'interès té més reunions agendades, temes més freqüents, càrrecs que més publiquen, aportant aquestes agendas públiques un valor afegit a la prevenció.

En aquesta línia, un exemple clar el trobem en l'estudi realitzat per PONCE SOLÉ<sup>429</sup> a partir de les agendas públiques dels alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya, on es van analitzar les reunions específiques amb grups d'interès en el procés d'elaboració d'una norma.<sup>430</sup> Una de les conclusions és que el treball de lobby s'estén amb naturalitat en la tasca d'elaboració de normes ja que es va constatar l'existència de reunions informals, fora dels tràmits formals participatius, tant abans de començar la redacció normativa com durant aquesta, però paral·lelament al procediment d'elaboració de reglaments o avantprojectes de lleis. D'aquí la importància de la de la transparència i traçabilitat d'aquests contactes que es pretén aconseguir també amb la següent mesura, consistent en el registre dels grups d'interès. El concepte de traçabilitat, entesa aquesta com la possibilitat de seguir el rastre de l'elaboració d'una norma, a través de l'obtenció

---

<sup>429</sup> PONCE SOLÉ, J. (2018). "Grups d'Interès a Catalunya i elaboració de normes." Oficina Antifrau de Catalunya. pp. 1-87.

<sup>430</sup> En l'estudi realitzat PONCE va analitzar els contactes realitzats en l'elaboració de les següents normes: Decret 150/2017, de 17 d'octubre de l'atenció educativa a l'alumnat en el marc d'un sistema educatiu inclusiu. (DOGC núm. 7477, de 19.10.2017); Projecte de Decret dels serveis de comunicació audiovisuals comunitaris sense ànim de lucre; Projecte de Decret de Turisme; Projecte de decret de dejeccions ramaderes; Avantprojecte de llei de les cambres de comerç, indústria, serveis i navegació de Catalunya i de la Cambra General de Catalunya

d'informació sobre totes les etapes, s'analitzarà amb més profunditat al tractar la mesura de la petjada legislativa.

D'altra banda cal fer constar, que no només és rellevant la publicació dels contactes que tenen els càrrecs i autoritats amb els lobbies, sinó que també esdevé clau vetllar pel seguiment i control de que la publicació de l'agenda es realitza, cosa que, actualment no es fa. Però que no es publiqui una reunió amb un grup d'interès no és sempre imputable al propi càrrec o autoritat, també cal formar degudament a tot el personal administratiu que dona suport als càrrecs públics per a que siguin rigorosos en l'aplicació d'aquest deure. Amb caràcter general són funcions de les persones que ocupen llocs de treball corresponents a secretaries dels alts càrrecs o personal directiu la gestió de les agendas. En coherència es pot deduir que el deure o obligació de l'anotació dels contactes sigui d'aquest personal i el deure de vetllar per aquest es realitzi del seu superior jeràrquic, ja sigui un/a cap de secretaria, ja sigui el propi càrrec públic.

#### 4.1.2. El registre de grups d'interès

Un registre de grups d'interès és una base de dades d'aquelles organitzacions que tenen com a objectiu influir en l'elaboració de lleis i en el procés de implementació de polítiques públiques. Aquest tipus de registres fan visibles els interessos corporatius i qui hi ha al darrera. Com a mesura preventiva de les influències indegudes, el registre permet a la ciutadania conèixer aquells grups que es relacionen amb la Administració i quins interessos defensen.<sup>431</sup>

En el primer capítol es van analitzar les diferents regulacions i s'ha pogut constatar com en la majoria dels països que han regulat l'actuació dels grups d'interès han optat per la implementació dels respectius registres.<sup>432</sup> Una de les característiques més rellevants és el seu caràcter voluntari o obligatori, i el fet que els representants públics tinguin prohibit contactar-hi si el grup en qüestió no està inscrit. En el meu parer, tots haurien

---

<sup>431</sup> Transparency Register. European Commission. (Accés a 9/8/2022).[https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-andprinciples/transparency/transparency-register\\_en](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-andprinciples/transparency/transparency-register_en)

<sup>432</sup> Vid. ad supra l'apartat 1.5 Regulació dels grups d'interès.

de ser obligatoris si es vol que sigui un instrument eficaç, altrament, els contactes entre els llobistes i l'Administració continuaran produint-se sense visibilitat.

En el cas de Catalunya, l'Informe sobre Transparència, Accés a la Informació i Bon Govern del Síndic de Greuges,<sup>433</sup> publicat el mes març del 2022, destaca que d'acord amb les previsions de l'art. 49.1 de la Llei 19/2014, el registre de grups d'interès ha de donar publicitat a l'àmbit d'actuació de cada grup, el seu finançament i l'activitat que porta a terme. D'altra banda, de forma més específica, en l'apartat 2 del mateix precepte legal, s'estableix que el registre ha de donar publicitat de les reunions i audiències tingudes amb autoritats i càrrecs públics, membres electes o diputats, i de les comunicacions, els informes i altres contribucions amb relació a les matèries tractades. Aquesta obligació de publicar l'activitat concreta del grups al Registre es complementa amb l'obligació dels alts càrrecs de fer pública la seva agenda, a l'efecte de publicitat del registre del grups d'interès.<sup>434</sup> L'esmenat Informe del Síndic denuncia que persisteix l'incompliment generalitzat en l'àmbit local d'aquesta obligació, ja que la gran majoria d'ens locals no han creat el seu propi registre de grups d'interès ni tampoc s'han adherit al Registre de grups d'interès de Catalunya creat a partir del que estableix el Decret llei 1/2017, de 14 de febrer, amb la voluntat que pogués ser el registre únic per a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, l'Administració local i la resta d'ens obligats a crear un registre de grups d'interès. De tal manera, que l'eficàcia del registre

---

<sup>433</sup> Síndic de Greuges (2022). Informe sobre Transparència, Accés a la Informació i Bon Govern. (Accés a 9/8/2022).

[https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8537/Informe%20de%20transparencia\\_cat\\_mar%C3%A72022\\_def.pdf](https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8537/Informe%20de%20transparencia_cat_mar%C3%A72022_def.pdf)

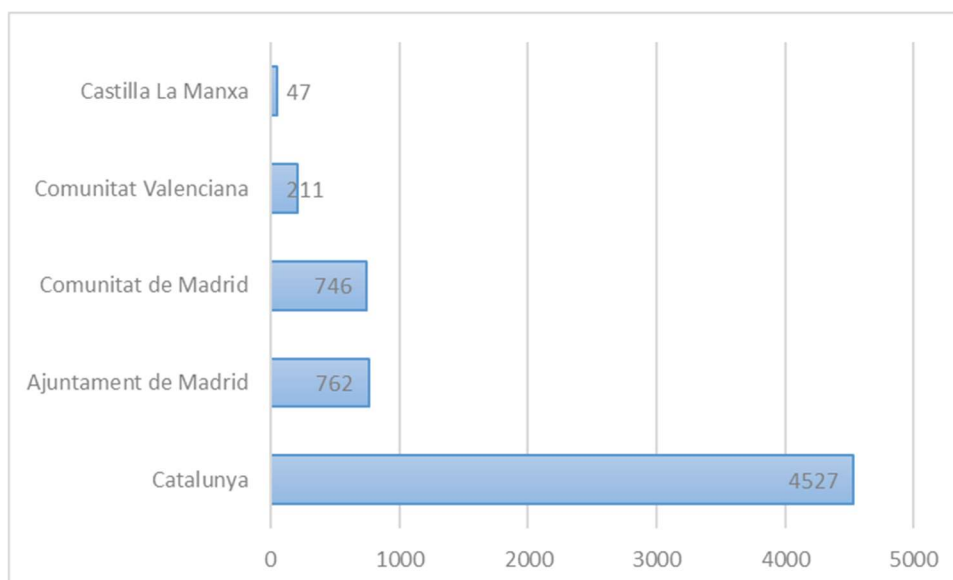
<sup>434</sup> Article 49 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre de Transparència, Accés a la Informació i Bon Govern. Contingut del Registre.

1. El Registre de grups d'interès ha d'incloure: a) Una relació, ordenada per categories, de persones i organitzacions que actuen amb la finalitat d'influir en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques, i la seu de llur organització. b) La informació que han de subministrar les persones i organitzacions a què fa referència la lletra a, especialment amb relació a les activitats que duen a terme, a llur àmbit d'interès i a llur finançament. c) Un codi de conducta comú. d) El sistema de control i fiscalització, que ha d'establir els mecanismes de denúncia aplicables en el cas d'incompliment del que estableix aquesta llei o del codi de conducta a què fa referència la lletra c. 2. El Registre ha de donar publicitat de les actuacions dels grups d'interès, especialment de les reunions i audiències tingudes amb autoritats, càrrecs públics, membres electes o diputats, i de les comunicacions, els informes i altres contribucions amb relació a les matèries tractades.

de grups d'interès, com a instrument per fer efectiva la transparència de l'activitat d'influència, es considera actualment més que limitada.

D'altra banda a nivell autonòmic i local, si mirem les dades del següent gràfic dels principals registres veurem com Catalunya és la Comunitat que més grups de pressió té registrats (segurament perquè és a primera que el va posar en marxa al 2017). Per nombre de grups registrats seguiria l'Ajuntament de Madrid, la Comunitat de Madrid, la Comunitat Valenciana i Castella La Manxa.

**Gràfic 16. Lobbies inscrits en registres 2022**



Font: APRI. Asociación de Profesionales de las Relaciones Internacionales.

La realitat és que si no hi ha inscripció dels lobbies, tampoc es poden comptabilitzar. Atès que la definició de grup d'interès és tan ampla a ningú se li escapa que els lobbies inscrits són una minoria.<sup>435</sup> Si agafem, per exemple, el supòsit del món empresarial i admitem que qualsevol empresa es pot inscriure com a grup d'interès en un registre, es pot veure com a data 1 de gener de 2021 a Espanya hi havia un total de 3.366.570

<sup>435</sup> Vid. ad supra l'apartat 1.1. El concepte de grup d'interès i l'exercici del lobby.

empreses actives,<sup>436</sup> molt lluny dels 6.000 lobbies inscrits als principals registres de l'Estat.

És important, per tant, augmentar la creació de registres d'inscripció obligatòria però també, incrementar el nombre de grups d'interès inscrits. Per una banda, a través del compliment rigorós de la normativa que prohibeix als alts càrrecs i altres responsables públics reunir-se amb lobbies no inscrits, però per altra, també augmentant els incentius per a la seva inscripció i que aquesta sigui àgil i accessible, cosa que no sempre passa. En definitiva, els registres han de servir en un instrument que ha de permetre la traçabilitat de l'activitat d'influència.

Finalment, com apunta BERNADÍ GIL<sup>437</sup> *"aquests grups d'interès registrats haurien de configurar una llista blanca. És a dir una relació d'entitats, que tot i que podrien mirar de defugir-ne o d'evitar-ho no tenen inconvenient a fer constar la seva activitat d'influència sotmetent-se a un règim de transparència i de supervisió d'aquesta activitat i que per tant des d'una perspectiva privada col·laboren amb l'administració pública a fer més transparents aquestes activitats d'influència"*. En definitiva, els grups d'interès registrats són entitats privades conscients que la seva activitat pot influir a l'administració pública i col·laboren amb aquesta a fer transparents davant de la ciutadania aquestes relacions d'influència. Des d'aquest punt de vista els grups d'interès registrats són uns col·laboradors de l'administració o del sistema públic per aprofundir en la integritat i en la bona imatge reputacional no únicament d'ells mateixos com a entitats sinó de la mateixa administració. Encara que amb la inscripció al Registre pugui semblar que únicament estem davant d'un "rentat de cara" de la imatge negativa dels lobbies, en la meua opinió, és important per l'impacte d'exemplaritat i canvi cultural que pot produir.

#### 4.1.3. La petjada legislativa

Un altre mecanisme de prevenció de la corrupció basat en la transparència és la petjada normativa (*legislative footprint*) que consisteix en un document que detallaria el moment, la persona i l'objecte implicats en un contacte del poder normatiu amb una

---

<sup>436</sup> Instituto Nacional de Estadística (2021). Notas de Prensa. 13 de desembre de 2021. (Accés a 9/8/2022) [https://www.ine.es/prensa/dirce\\_2021.pdf](https://www.ine.es/prensa/dirce_2021.pdf)

<sup>437</sup> Entrevista realitzada el 20-05-2019 en el decurs de la investigació.

persona física o jurídica, amb l'objecte d'assegurar que la influència dels grups d'interès en el desenvolupament de polítiques públiques mitjançant normes no és desproporcionada, la qual cosa portaria a la influència indeguda i a una captura del regulador.<sup>438</sup>

A nivell normatiu comunitari, la Resolució del Parlament Europeu de 8 de maig de 2008 sobre el desenvolupament del marc per a les activitats dels grups d'interès en les institucions europees 2007/2115/(INI) reconeix la influència dels grups d'interès en la presa de decisions de la UE i considera que els diputats europeus tenen la responsabilitat d'assegurar que reben una informació equilibrada i per tant ser capaços de prendre decisions polítiques independentment dels grups d'interès.

Així, els parlamentaris europeus que actuen de ponents, de forma voluntària, poden adjuntar un informe de "petjada legislativa" on s'indiquin els representants dels grups d'interès consultats i la rellevància de la seva participació durant la preparació de l'informe. En aquest sentit, el resultat final de l'informe es coneixeran el ventall d'opinions externes que ha rebut el ponent. La publicació d'aquest informe, un cop s'ha aprovat en comissió la iniciativa parlamentària corresponent, permetrà a la ciutadania saber amb qui ha mantingut contactes el ponent abans de la votació final en el Ple del Parlament. L'informe de "petjada legislativa" és un instrument diferenciat de la publicació de l'agenda dels parlamentaris de les reunions amb representants d'interessos, però són complementàries.<sup>439</sup>

En la mateixa línia, MULCAHY recomana la creació d'una petjada legislativa, per a cada proposta de legislació o de política, que impedeixi la influència indeguda i garanteixi la transparència en la presa de decisions. Aquesta petjada legislativa hauria d'estar formada no només per la informació de les reunions entre lobbistes i funcionaris públics, sinó que també hauria d'incloure tota la documentació enviada per grups d'interès a les

---

<sup>438</sup> Op. cit. PONCE SOLÉ, J. (2018). p. 3.

<sup>439</sup> Punt 3 de la Resolució del Parlament Europeu de 8 de maig de 2008 sobre el desenvolupament del marc per a les activitats dels grups d'interès en les institucions europees 2007/2115/(INI). (Accés a 28/08/2022).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008IP0197&from=ES>

institucions públiques relacionada amb aquella proposta legislativa, inclús els documents distribuïts durant una reunió i els consultats i utilitzats per a la presa de decisió.<sup>440</sup>

L'establiment de l'obligació de la petjada legislativa a Espanya, només la trobem a nivell de regulació autonòmica tal i com s'exposarà a continuació, tot i que no totes les iniciatives en aquest àmbit tenen el mateix grau de desenvolupament i impacte.

i. Regulacions dèbils o ineficients de la petjada legislativa

Iniciatives com la de la Comunitat de Madrid o de Múrcia, en la meua opinió no recullen l'esperit del mecanisme de la petjada legislativa amb l'objectiu de donar publicitat de les influències dels grups d'interès, sinó simplement publicar els informes i tràmits realitzats per a l'aprovació d'una norma.<sup>441</sup> Així, l'article 16 de la Llei 10/2019, de 10 d'abril, de Transparència i de Participació de la Comunitat de Madrid,<sup>442</sup> regula la publicitat activa relativa a matèria normativa. Al Portal de Transparència trobem en l'apartat, "Huella normativa", la publicació de tots els tràmits i informes realitzats durant la tramitació d'una norma. Tanmateix, no consta aquella informació relativa als contactes i pretensions dels grups d'interès, per la qual cosa, considero que no respondria al concepte de petjada legislativa en el sentit recomanat, com a eina de control de l'activitat d'influència.<sup>443</sup>

I el mateix succeeix en el cas de la Comunitat Autònoma de Múrcia. L'art. 138 del Reglament de l'Assemblea Regional de Múrcia<sup>444</sup> regula l'*Informe de huella legislativa* (iter legislativo), que s'haurà d'elaborar una vegada conclusa la tramitació de cada

---

<sup>440</sup> MULCAHY, S. (2015). "El lobby en Europa. Influencia encubierta, acceso privilegiado". *Transparency International*. p. 10.

<sup>441</sup> Aquest recull normatiu relatiu a la petjada legislativa s'ha incorporat a l'article "La captura regulatoria y la huella legislativa. Hacia un lobby transparente", a ABAD ALCALÀ, L; SERRANO MAILLO, I. (dir) (2022). *La integridad en la Administración: Contratación pública y lucha contra la corrupción*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 146-148.

<sup>442</sup> Llei 10/2019, de 10 d'abril de Transparència i de Participació de la Comunitat de Madrid. (Accés a 28/08/2022). <https://www.boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-10102-consolidado.pdf>

<sup>443</sup> Huella normativa. Portal de Transparencia. Comunidad de Madrid. (Acceso a 28/08/2022). <https://www.comunidad.madrid/transparencia/normativa-planificacion/huella-normativa>

<sup>444</sup> Reglament de l'Assemblea Regional de Múrcia. (Accés a 28/08/2022). <https://www.boe.es/boe/dias/2019/05/14/pdfs/BOE-A-2019-7148.pdf>

iniciativa legislativa, en el que ha de quedar reflectides cronològicament les modificacions que aquesta hagués tingut al llarg del procediment, detallant-se les votacions produïdes indicant el sentit del vot de cada diputada o diputat. Aquest informe serà publicat en la pàgina web de la Cambra en el termini de dos mesos des de que hagués conclòs la tramitació i s'actualitzarà permanentment amb totes les modificacions que, amb posterioritat, puguin produir-se sobre el mateix text legislatiu.

ii. Regulacions suficients sobre la petjada legislativa

D'altra banda, sí que podem trobar el cas d'altres comunitats amb una regulació més avançada com la de la comunitat d'Astúries. L'art. 54 de la Llei 8/2018, de 14 de setembre, de Transparència, Bon Govern i Grups d'Interès d'aquesta comunitat<sup>445</sup> regula l'expedient de petjada en l'actuació pública, el qual haurà de constar en tots els canvis introduïts en l'elaboració d'una norma, pla o programa d'actuació, o disseny d'una política pública, com a conseqüència de la intervenció de grups d'interès. Aquests expedients seran accessibles per a la ciutadania des del Portal de Transparència.

En el cas de la Comunitat Autònoma de Castellà i Lleó, l'Acord 190/2019, de 12 de desembre, de la Junta de Castella i Lleó, pel que s'aproven mesures de millora de la regulació a l'ordenament jurídic autonòmic de Castella i Lleó pel període 2019 a 2023,<sup>446</sup> estableix com una de les accions a realitzar per a aconseguir l'objectiu de "Promover una Cultura de dialogo y participación" la posada en marxa de l'anomenada "huella normativa". Mitjançant la Resolució de 20 d'octubre de 2020, de la Direcció General de Transparència i Bon Govern,<sup>447</sup> es concreten les condicions per a la publicació de la petjada normativa, estableix la necessitat de publicar no només els informes i dictàmens

---

<sup>445</sup> Llei 8/2018, de 14 de setembre de Transparència, Bon Govern i Grups d'Interès de la Comunitat Autònoma del Principat d'Astúries. (Accés a 28/08/2022). <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-14293-consolidado.pdf>

<sup>446</sup> Acord 190/2019, de 12 de desembre de la Junta de Castella i Lleó. (Accés 28/08/2022). <https://www.iberley.es/legislacion/acuerdo-190-2019-12-diciembre-junta-castilla-leon-aprueban-medidas-mejora-regulacion-ordenamiento-juridico-autonomico-castilla-leon-periodo-2019-2023-26450635>

<sup>447</sup> Resolució de 20 d'octubre de 2020, de la Direcció General de Transparència i Bon Govern de la Junta de Castella i Lleó. (Accés 28/08/2022). <https://www.iberley.es/legislacion/resolucion-20-octubre-2020-direccion-general-transparencia-buen-gobierno-concretan-condiciones-publicacion-huella-normativa-26681211>



preceptius emesos en la tramitació d'una norma, sinó també les al·legacions efectuades per tots els actors que intervenen en el procés o la resposta donada a elles.

### iii. Regulacions més completes sobre petjada legislativa

Des del meu punt de vista, una de les regulacions més completes és la regulació valenciana. L'article 18 de la Llei 25/2018, de 10 de desembre, reguladora de l'activitat dels grups d'interès de la Comunitat Valenciana,<sup>448</sup> estableix que quan l'activitat dels grups d'interès tinguin la finalitat d'influir en l'elaboració i adopció d'avantprojectes de llei i de projectes de decret del Consell, la conselleria competent per a la seva tramitació emetrà un informe on consti la identitat de les persones que hagin mantingut contactes, directes o indirectes, orals o escrits, amb qualsevol persona que actuï en nom o defensa dels interessos del grup d'interès amb aquella finalitat. Alhora, es farà constar detalladament en l'informe la identitat d'aquestes persones, la data i l'objecte del contacte i la identificació dels grups d'interès pels quals actuen, així com la postura i pretensions del grup d'interès. Aquest informe es farà públic igualment a través dels portals de transparència.

En el cas de Catalunya, malgrat va ser la comunitat pionera en la regulació dels grups d'interès la introducció de la mesura de la petjada legislativa és molt recent. L'art. 42 del Decret 8/2021, de 9 de febrer sobre la transparència i el dret a l'accés a la informació pública,<sup>449</sup> estableix que s'ha de publicar especialment la informació relativa a la intervenció o participació en el procediment d'elaboració normativa de persones que, d'acord amb la normativa aplicable, tenen la condició de grup d'interès, si escau, a fi i efecte de poder conèixer la identitat del grup d'interès, la data de la seva participació, contacte o influència, i una descripció dels termes o continguts de les seves aportacions i contribucions al text de la norma i de la valoració corresponent, d'acord amb les dades que consten al registre dels grups d'interès.

---

<sup>448</sup> Llei 25/2018, de 10 de desembre, reguladora de l'activitat dels grups d'interès de la Comunitat Valenciana. (Accés a 28/08/2022). [Llei 25/2018, de 10 de desembre, reguladora de l'activitat dels grups d'interès de la Comunitat Valenciana](#)

<sup>449</sup> Decret 8/2021, de 9 de febrer sobre la transparència i dret a l'accés a la informació pública. (Accés a 28/08/2022). <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=893113>

## 4.2. MESURES BASADES EN LA DETECCIÓ I GESTIÓ DELS CONFLICTES D'INTERÈS

L'art. 103.1 CE disposa que l'Administració Pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb sotmetiment ple a la llei i al Dret.

El fet que els càrrecs públics hagin d'actuar sempre amb objectivitat i en defensa dels interessos generals, provoca a la pràctica nombroses situacions de conflictes d'interès. Per conflicte d'interès s'entendrà aquí aquella situació en què una persona o l'organisme en què aquesta treballa, ha d'optar entre les responsabilitats i exigències del seu lloc i els seus propis interessos privats.<sup>450</sup>

Si aprofundim en el concepte de conflicte d'interès, es pot establir que existeixen uns conflictes d'interès "purs". Aquests serien situacions en que apareixen cursos d'acció alternatius i la presa de decisió depèn d'una ponderació personal d'interessos, però en els que no hi ha cap component d'anàlisi moral. I per altra banda existiren conflictes d'interès aparents, que es corresponen amb situacions que sovint poden semblar un conflicte d'interès però el que amaguen són temptacions d'optar per una opció atractiva però indeguda, perquè causa dany i transgredeix els estàndards ètics generalment acceptats.<sup>451</sup>

Aquesta diferenciació vindria a dir que en un conflicte d'interès pur, no apareix la dimensió ètica perquè és sobreentén que els empleats involucrats tenen una cultura ètica interioritzada i enfocada a complir amb l'interès general i, a més a més, tenen les eines (abstenció, incompatibilitats, règim disciplinari..) per resoldre el conflicte. Tanmateix, segons ARGANDOÑA, el qual realitza un anàlisi dels conflictes d'interessos en l'àmbit econòmic i empresarial, aquesta seria una actitud relativista que sovint queda

---

<sup>450</sup> Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción. Transparency International (2009). (Accés a 9/8/2022).

<https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

<sup>451</sup> KOTTOW, M. (2016). "Dilemas éticos presentados como conflictos de interés". *Revista Chilena de Salud Pública*, 20(1). p. 57-65.

desmentida pels fets ja que considera que existeix una valoració ètica del conflicte d'interès.<sup>452</sup>

Si transposem el seu anàlisi al sector públic veiem que no és èticament correcte actuar en contra de l'interès general perquè els empleats públics tenen el deure de fer-ho; tampoc és lícit obtenir un benefici indegut, econòmic o d'altre tipus en el desenvolupament de la funció pública o en l'ocupació d'un càrrec públic.<sup>453</sup> Ara bé, que el funcionari públic no sigui el culpable de trobar-se en una situació de conflicte d'interès no significa que la situació no tingui conseqüències ètiques. D'altra banda, trobar-se en una situació de conflicte d'interès no és per se una situació immoral atès que el funcionari no és responsable de la situació. És a dir, és èticament incorrecte posar-se en una situació que pugui produir un conflicte d'interès, d'aquí la importància de saber-los identificar, encara que es tingui el propòsit de resoldre la situació amb justícia i integritat. Primer, seguint el que anteriorment s'ha establert com bé jurídic a protegir, perquè pot danyar la imatge de la institució que l'empleat públic representa i, segon, perquè els conflictes d'interès són un risc de corrupció, ja que la corrupció és una forma de conflicte d'interès buscat i acceptat en que l'interès propi no és legítim.<sup>454</sup>

Existeixen diferents instruments per a la detecció i gestió dels conflictes d'interessos. En centrar-se aquesta recerca especialment en l'àmbit català i, per coherència amb el treball de camp realitzat amb els alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i els directius del seu sector públic, sembla oportú revisar els instruments establerts per l'Oficina Antifrau de Catalunya i que es revisen a continuació.<sup>455</sup>

---

<sup>452</sup> ARGANDOÑA, A. (2004). *Conflicto de intereses: el punto de vista ético*. XII Conferència anual de Ética, Economía y Dirección. IESE Business School, Universitat de Navarra. p.2.

<sup>453</sup> Vid. art. 53.2 i 7 del Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic.

<sup>454</sup> Opt.cit. ARGANDOÑA, A. (2004). p. 8

<sup>455</sup> BAENA GARCÍA, L; FOLGUEROLA FONDEVILA, R; GARCÍA MUÑOZ, O; MIRALLES HIGÓN, M; ROCA SAFONT, O (coord) . (2016). *La gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya*. Col·lecció Testimonis Parlamentaris, 39. Oficina Antifrau de Catalunya. Parlament de Catalunya. Barcelona.

#### 4.2.1. Les declaracions dels Alts càrrecs i directius públics

El principal instrument per a la detecció dels conflictes d'interès són les declaracions que els alts càrrecs al servei de l'Administració 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. En el cas de l'Administració espanyola, i també la catalana, els alts càrrecs tenen un termini de tres mesos per a la presentació de la documentació des de la data del seu nomenament.<sup>456</sup>

Malgrat que aquest podria ser un bon instrument per fer un control de béns i patrimoni de l'alt càrrec, abans i després del seu pas per l'Administració, i un mecanisme per a evitar activitats incompatibles, a la pràctica, el sistema presenta diverses disfuncions com bé assenyala l'Oficina Antifrau de Catalunya.<sup>457</sup>

- i. El deure de declarar interessos només afecta als alts càrrecs i no a la resta de servidors públics, quan existeixen llocs de responsabilitat i capacitat de decisió que no són de designació política.
- ii. El fet que la persona pugui presentar les declaracions fins tres mesos després del nomenament fa que no hi hagi un control precàrrec i que no es puguin detectar situacions de conflicte d'interès abans del nomenament.

En aquest sentit, l'OAC proposa sotmetre al possible alt càrrec a un control previ d'idoneïtat amb una compareixença ja sigui en seu parlamentària (hearing) o en altres seus que garanteixin la mateixa transparència i pluralitat.<sup>458</sup> També caldria que una

---

<sup>456</sup> En el cas de l'Administració General de l'Estat la regulació es troba als articles 2, 7, 15 i 16 de la Llei 3/2015, del 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat. En el cas de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, la regulació es troba a l'art. 12 i ss. de la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat.

<sup>457</sup> Op.cit. BAENA GARCÍA, L; FOLGUEROLA FONDEVILA, R; GARCÍA MUÑOZ, O; MIRALLES HIGÓN, M; ROCA SAFONT, O (coord) . (2016). p. 16.

<sup>458</sup> Op.cit. BAENA GARCÍA, L; FOLGUEROLA FONDEVILA, R; GARCÍA MUÑOZ, O; MIRALLES HIGÓN, M; ROCA SAFONT, O (coord) . (2016). p. 19.

autoritat de control especialitzada fes un escrutini de la seva trajectòria professional prèvia per detectar possibles conflictes d'interessos.

Cal destacar que, amb mesures d'aquest tipus, el govern de Pedro Sánchez de la XIII legislatura molt probablement hauria pogut evitar situacions compromeses que van motivar el cessament de diversos ministres per conductes no idònies amb el càrrec als pocs dies del seu nomenament.<sup>459</sup>

És interessant, per la seva utilitat pràctica i pedagògica, dedicar un espai al simulador de situacions de conflictes d'interès desenvolupat i posat en marxa al 2018 per l'Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció de les Illes Balears. És una eina oberta que permet informar a la persona que té dubtes sobre si la seva situació provoca un conflicte d'interessos i quina és la conducta a seguir.<sup>460</sup>



OFICINA DE PREVENCIÓ I LLUITA CONTRA LA CORRUPCIÓ DE LES ILLES BALEARS  
info@oaib.es | ES | CAT



A continuació es desenvoluparà un supòsit de prova d'un alt càrrec del Govern de les Illes Balears que servirà per mostrar el funcionament de l'eina:

<sup>459</sup> "Dos ministros dimitidos y varios conatos de crisis en apenas 100 días de Gobierno de Pedro Sánchez". RTVE. 11 de setembre de 2018. (Accés a 9/8/2022). <https://www.rtve.es/noticias/20180911/dos-ministros-dimitidos-varios-conatos-crisis-apenas-100-dias-gobierno-pedro-sanchez/1796020.shtml>

<sup>460</sup> Simulador de conflictes d'interès. Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears. (Accés a 9/8/2022). <https://simulador.oaib.es/index.php?idioma=CA>

Indiqui la seva situació administrativa i els motius de la seva consulta

Sóc empleat públic

Sóc alt càrrec de la CAIB o assimilat

He estat alt càrrec de la CAIB o assimilat

Sóc membre electe d'una corporació local

He estat membre electe d'una corporació local

Sóc personal directiu d'una corporació local

Un cop cessada, aquesta persona desenvolupa activitats privades i ha de procedir a subscriure un contracte amb una Administració Pública,

Realitzo activitats privades directament relacionades amb les funcions o competències de l'càrrec o lloc en el qual vaig cessar

Realitzo activitats privades relacionades amb procediments sobre els quals vaig dictar resolució quan era alt càrrec

Vaig a subscriure contractes d'assistència tècnica, de servei o similars amb l'Administració de la Comunitat Autònoma

Realitzo activitats privades d'un altre tipus

Fa menys d'un any que la persona va cessar com alt càrrec del govern autonòmic

Fa 1 any o menys que vaig cessar en el càrrec

Fa més d'1 any que vaig cessar en el càrrec

El simulador procedeix a resoldre la situació i a informar de la situació, en aquest cas de conflicte d'interès:

#### POTS INCÓRRER EN CONFLICTE D'INTERÈS O INCOMPATIBILITAT

L'activitat privada és incompatible (art. 15 Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat). La prohibició s'estén tant a les entitats privades afectades com a les que pertanyin a el mateix grup societari

#### RECORDATORI

Recorda que l'incompliment de les normes d'incompatibilitats o de les que regulen les declaracions d'activitats i interessos, serà sancionat de conformitat amb el que disposa la Llei 2/1996, de 19 de novembre (art. 27 de la Llei 19 / 2013 de Transparència i Bon Govern).

Aquest simulador és un clar exemple de com la tecnologia pot ser també una eina útil al servei de la prevenció i en la lluita contra la corrupció.

#### 4.2.2. El règim d'incompatibilitats

A banda de les figures administratives de l'abstenció i la recusació<sup>461</sup> un dels principals instruments per a la prevenció i detecció de conflictes d'interès és el control de les segones ocupacions i altres fonts d'ingressos. Tant en l'Administració General de l'Estat,<sup>462</sup> com en el cas de Catalunya<sup>463</sup> s'ha produït un avenç en el deure de

<sup>461</sup> L'art. 23 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic regula la figura de l'abstenció i estableix:

1. Les autoritats i el personal al servei de les administracions en els que es donin algunes de les circumstàncies assenyalades en l'apartat següent s'abstindran d'intervenir en el procediment i ho comunicaran al seu superior immediat, qui ha de resoldre el que sigui procedent.

2. Són motius d'abstenció els següents:

a) Tenir interès personal en l'assumpte de què es tracti o en un altre en la resolució pogués influir la d'aquell; ser administrador de societat o entitat interessada, o tenir qüestió litigiosa pendent amb algun interessat.

b) Tenir un vincle matrimonial o situació de fet assimilable i el parentiu de consanguinitat dins el quart grau o d'afinitat dins el segon, amb qualsevol de els interessats, amb els administradors d'entitats o societats interessades i també amb els assessors, representants legals o mandatari que intervinguin en el procediment, així com compartir despatx professional o estar associat amb aquests per a l'assessorament, la representació o el mandat.

c) Tenir amistat íntima o enemistat manifesta amb alguna de les persones esmentades en l'apartat anterior.

d) Haver intervingut com a perit o com a testimoni en el procediment de què es tracti.

e) Tenir relació de servei amb persona natural o jurídica interessada directament en l'assumpte, o haver-li prestat en els dos últims anys serveis professionals de qualsevol tipus en qualsevol circumstància o lloc. Per altra banda l'art. 24, del mateix tex legal, regula la recusació i estableix que en qualsevol dels supòsits anteriors les persones interessades podran en qualsevol moment del procediment plantejar la recusació.

<sup>462</sup>Compatibilidades de empleadas y/o empleados públicos tanto para actividad pública como para actividad privada. Portal de Transparencia. Administración General del Estado. (Accés a 9/8/2022). [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/PublicidadActiva/OrganizacionYEmpleo/Resoluciones-de-autorizacion-compatibilidad.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/OrganizacionYEmpleo/Resoluciones-de-autorizacion-compatibilidad.html)

<sup>463</sup> L'art. 26 del Decret 8/2021, de 9 de febrer sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública estableix 1. Les administracions públiques han de publicar un extracte de les resolucions vigents d'autorització o reconeixement de compatibilitat amb activitats públiques o privades que afectin el personal al servei de les administracions públiques, en el qual es faci constar la informació següent:

a) El nom i cognoms de l'empleada o empleat.

l'Administració de donar publicitat a les resolucions vigents d'autorització o reconeixement de compatibilitat amb activitats públiques o privades que afectin el personal al servei de les administracions públiques. Atès que fins ara no era una informació pública i únicament figurava en l'expedient personal de l'empleat/da públic.

En aquest àmbit cal recordar que els empleats públics tenen totalment prohibides activitats privades que puguin impedir o menyscar l'estricta compliment dels seus deures o comprometre la seva imparcialitat i independència.<sup>464</sup> L'exercici d'activitats professionals, laborals, mercantils o industrials fora de les Administracions Públiques requereix del previ reconeixement de compatibilitat. En el cas dels alts càrrecs o autoritats, la prohibició és encara més exhaustiva, ja que regeix el principi de dedicació absoluta i només s'autoritza la compatibilitat d'activitats privades relatives a l'administració del patrimoni personal o familiar, amb certes limitacions; la producció i creació literària, artística, científica i tècnica; la participació ocasional com a ponent en congressos, seminaris, jornades de treball, conferències o cursos de caràcter

---

b) El lloc de treball ocupat i el departament o entitat de dret públic vinculat o dependent en què s'integra.

c) La data de la resolució de compatibilitat.

d) Un breu detall de l'activitat secundària que es compatibilitza, pública o privada, amb referència al tipus d'activitat o professió, a l'àmbit concret d'actuació professional, al nombre total d'hores de dedicació, i al nom o raó social de l'empresa o entitat on es desenvolupi.

e) El tipus de vinculació en l'activitat secundària.

f) La localització de l'entitat o empresa on es realitza l'activitat secundària, quan sigui rellevant conèixer l'àmbit territorial d'actuació on es desenvolupa l'activitat secundària per gestionar un eventual conflicte d'interès.

2. Aquesta informació s'ha d'actualitzar periòdicament, dins del termini màxim de dos mesos des de la data de la resolució.

Veure Resolucions de compatibilitat dels empleats públics. Govern Obert. Generalitat de Catalunya. (Accés a 9/8/2022). <https://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/Funcio-publica/empleats-publics/resolucions-de-compatibilitat-dels-empleats-publics/>

<sup>464</sup> Amb caràcter bàsic, l'art. 12 de la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del Personal al Servei de les Administracions Públiques, estableix que no es podran exercir les activitats privades següents: a) L'exercici d'activitats privades, incloses les de caràcter professional, sigui per compte propi o sota la dependència o al servei d'Entitats o particulars, en els assumptes en què estigui intervenint, hagi intervingut en els dos darrers anys o hagi d'intervenir per raó del lloc públic. S'inclouen especialment en aquesta incompatibilitat les activitats professionals prestades a persones a qui s'estigui obligat a atendre en l'exercici del lloc públic. b) La pertinença a Consells d'Administració o òrgans rectors d'Empreses o Entitats privades, sempre que l'activitat estigui relacionada amb les que gestioni el Departament, Organisme o Entitat en què presti els seus serveis el personal afectat. c) L'exercici, per si o per persona interposada, de càrrecs de tot ordre en empreses o societats concessionàries, contractistes d'obres, serveis o subministraments, arrendatàries o administradores de monopolis, o amb participació o aval del sector públic, sigui quina sigui la configuració jurídica d'aquelles. d) La participació superior al 10 per 100 al capital de les empreses o societats a què es refereix el paràgraf anterior.



professional sempre que no siguin conseqüència d'una relació laboral o de prestació de serveis; o la participació en entitats culturals o benèfiques que no tinguin ànim de lucre o en fundacions sempre que no percebin cap retribució.<sup>465</sup>

Finalment, una altra eina de gestió serien els controls d'interessos postcàrrec públic que consistirien en un període de refredament en el que el càrrec no pot prestar serveis en activitats privades que puguin estar relacionades amb l'àmbit de responsabilitat de les competències exercides pel càrrec durant el seu mandat. Aquesta situació s'ha tractat amb detall en el capítol 2, amb l'estudi del fenomen de les portes giratòries com una activitat de risc per a la corrupció.

#### 4.2.3. Les polítiques d'obsequis i regals

Una altra eina per a la gestió dels conflictes d'interès és la política de regals i altres beneficis que poden posar en qüestió la imparcialitat de l'actuació de l'alt càrrec. Amb caràcter general la majoria de regulacions contempnen la prohibició d'admetre qualsevol tipus de regal o obsequi, tot i que algunes normatives accepten els regals de cortesia segons el costum. Per exemple, en el cas de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, d'acord amb l'art. 5.17 del Codi de Conducta dels Alts Càrrecs i personal directiu,<sup>466</sup> aquests han d'abstenir-se d'acceptar regals i donacions de particulars i d'entitats públiques o privades a excepció feta de les mostres no venals de cortesia i objectes commemoratius, oficials o protocol·laris que li puguin ser lliurats per raó del seu càrrec. Així, les mostres no venals de cortesia i objectes commemoratius, oficials o protocol·laris es dipositaran a la conselleria competent en la matèria, que establirà l'ús que se'n farà i es publicarà al portal de Transparència de la Generalitat. Per altra banda, l'art. 27.1 b) del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, estableix que l'Administració de la Generalitat i les entitats del seu sector públic han de fer públiques, amb identificació del nom, cognoms i lloc de treball,

---

<sup>465</sup> Art. 13.2 c) de la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració general de l'Estat i art. 8 de la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat.

<sup>466</sup> Aprovat per 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.

i amb periodicitat mensual, les informacions següents els obsequis percebuts i les invitacions a esdeveniments, viatges, desplaçaments i allotjaments rebudes pel personal al servei de les administracions públiques amb rang de subdirecció general o assimilat.

En la següent taula es poden veure els tipus d'obsequis i regals acceptats i dipositats pels alts càrrecs i personal directiu; subdirectors/es i llocs assimilats de la Generalitat de Catalunya.

**Taula 5. Obsequis i regals acceptats i dipositats per càrrecs públics**

Obsequis	Quantitat
Ampolles vi/cava	118
Llibre	96
Placa	32
Litografia	28
Bolígraf	28
Calendari	21
Samarreta	15
Corbata	13
Bombons	13
Quadre	10
Caixa mandarines	9
Pin	8
Tassa	6
Punt de llibre	6
Lot de Nadal	6
Clauer	5
CD	5
USB	5
Figura decorativa	5
Mocador coll	5

Llibreta	5
Bossa de roba	5

Font: [Portal de dades obertes de la Generalitat](#). (Accés a 15/06/2022)

Com es pot veure la tipologia d'obsequis i regals acceptats són el que s'entén socialment de cortesia i per tant, en principi, no susceptibles de considerar-se dàdives o regals, des del punt de vista penal o administratiu. Tanmateix, en el cas de la normativa catalana, ni tant sols aquest tipus d'obsequis està permès acceptar-los per ús personal.<sup>467</sup>

En el cas de l'Estat, l'art. 26.2 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, inclou entre els seus principis d'actuació, referits a membres del Govern, Secretaris d'Estat i al resta dels alts càrrecs de l'Administració General de l'Estat, "no acceptar per a ells regals que superin els usos habituals, socials o de cortesia, ni favors o serveis en condicions avantatjoses que puguin condicionar el desenvolupament de les seves funcions. En el cas d'obsequis d'una rellevància institucional més gran es procedirà a la seva incorporació al patrimoni de l'Administració pública corresponent". Per tant, en aquest cas sí que semblaria que els regals i obsequis de cortesia es poden acceptar. Tanmateix, sobta les dificultats que té el legislador per ser més concret i taxatiu en allò que es pot acceptar o no i sovint utilitza terminologia decimonónica que es manté per inèrcia i que cada cop és més incomprendible per la ciutadania. Aqueta ambigüitat no aporta gaire seguretat jurídica i més quan els arts. 419, 420 i 422 CP tipifiquen com a delictes de suborn el fet que un funcionari públic pugui rebre regals ja sigui per realitzar un acte sigui o no propi del seu càrrec.

---

<sup>467</sup> Apartat 5.17 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.

Altres regulacions han optat per posar un límit econòmic al que s'entén per cortesia com és el cas de la Xunta de Galícia que en el seu Codi ètic<sup>468</sup> que estableix que les atencions rebudes superen la consideració d'usos habituals i costums socials de cortesia quan sobrepassi el topall màxim de 90 euros. Aquest topall màxim, s'aplica tant a autoritats com a la resta de personal autonòmic i la mateixa norma posa de relleu que és un límit inferior al que en aquest tipus d'atencions fixa la Comissió Europea establert en 150 euros.

Crec que l'opció del model català que opta per la prohibició d'acceptar qualsevol tipus de regal o obsequis sigui de cortesia o no, és la millor per evitar situacions indesitjables o compromeses.

Per acabar cal afegir que el règim sancionador establert al Títol V de la Llei 3/2015, de 30 de març reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat i a l'apartat 7 del Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, també poden exercir un element dissuasiu per evitar situacions de conflictes d'interès.

### **4.3. MESURES BASADES EN LA INTEGRITAT I L'ÈTICA PÚBLICA**

Un dels elements cabdals d'una societat democràtica és la confiança de la ciutadania en les seves institucions. Aquesta confiança es potencia amb la institucionalització de la competència ètica tant dels càrrecs públics i autoritats, com la resta dels empleats públics i entitats prestadores de serveis públics, a través de diferents instruments que es revisen a continuació.

#### **4.3.1. Els codis ètics o codis de conducta**

Fins ara, l'instrument més utilitzat per les administracions públiques per regular els comportaments ètics dels empleats han estat els codis de conducta, els quals

---

<sup>468</sup> Apartat V.1 de la RESOLUCIÓ de 8 de setembre de 2014, conjunta de la Direcció General d'Avaluació i Reforma Administrativa i de la Direcció General de la Funció Pública, per la qual es dona publicitat a l'Acord del Consell de la Xunta de Galícia de 24 de juliol de 2014 per el que s'aprova el codi ètic institucional de la Xunta de Galícia. (Accés a 28/08/2022).

[https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2014/20140919/AnuncioG0244-160914-0003\\_es.html](https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2014/20140919/AnuncioG0244-160914-0003_es.html)

estableixen els principis i normes de comportament que es corresponen amb els valors de l'organització.

Malgrat alguns autors, com PRIETO,<sup>469</sup> utilitzen indistintament els dos conceptes per referir-se al mateix, no és el mateix un codi ètic que un codi de conducta. Un codi ètic és un instrument que promou l'ètica dins d'una organització i que integra els valors corporatius. El seu objectiu és impulsar, consolidar i vetllar per una cultura de valors i principis ètics que han de servir de guia per a les funcions quotidianes dels empleats públics i la presa de decisions de les autoritats administratives de l'entitat. D'altra banda un codi de conducta té com a objectiu establir les pautes de comportament obligatòries per als treballadors i per a tercers relacionats, partint dels valors corporatius definits en el codi ètic.<sup>470</sup> De fet l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (EBEP)<sup>471</sup> ja diferencia per una banda el que són principis ètics i els principis de conducta.

**Taula 6. Diferències entre codis ètics i codis de conducta**

<b>Codi ètic</b>	<b>Codi de conducta</b>
Conté els valors organitzatius més rellevants de l'organització	Desenvolupa els valors corporatius plasmats en el codi d'ètica mitjançant conductes específiques
Enuncia valors sense descriure situacions concretes o conductes específiques	Determina una sèrie de regles concretes d'actuació
Ensenya i transmet valors	Defineix comportaments, en base a criteris d'ètica i integritat

Font: Arroyo Chacon, J-I. (2018)

<sup>469</sup> PRIETO, C. (2011). *Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno*. Anuario local 2011. Fundación democracia y gobierno local. pp. 318.

<sup>470</sup> ARROYO CHACON, J.I. (2018). *Los códigos de ética y los códigos de conducta en la promoción de la ética organizacional*. Revista Nacional de Administración. Volumen 9 (1), Gener-Juny. p. 95.

<sup>471</sup> Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre pel que s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, articles 52 a 54.

D'altra banda, siguin codis de conducta o siguin codis ètics, la majoria d'administracions han aprovat algun tipus de regulació. La compilació feta per MARTÍNEZ SUAREZ és un document de treball interessant que recull els principals codis ètics i de conducta de l'Estat, les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals. Si bé és cert que les temàtiques són variades, aquesta diversitat no impedeix que es puguin deduir valors comuns com són l'austeritat, la imparcialitat, la rendició de comptes, la integritat, l'accessibilitat, l'honradesa, l'eficàcia, l'eficiència, la responsabilitat i la subordinació a l'interès col·lectiu.<sup>472</sup>

Un altre element rellevant és el seu àmbit subjectiu d'aplicació. En alguns casos inicialment només s'han aprovat codis adreçats a les seves capes superiors, és a dir als Alts Càrrecs i directius públics, segurament perquè són els òrgans amb major capacitat de decisió dins d'una institució pública que, lògicament, estan exposats a més influències externes i, per tant, a més riscos d'actuacions corruptes.

#### *4.3.1.1. Codis de conducta dels Alts Càrrecs*

Els Codis ètics han de recollir els valors i principis que han de regir una organització i, per tant, tenen un àmbit d'aplicació molt ampli i integral. Tanmateix, els codis de conducta han focalitzat des del seu inici el seu àmbit subjectiu d'aplicació en la figura dels alts càrrecs, cosa que com veurem també està canviant actualment.

Els antecedents normatius dels codis de conducta, a nivell estatal, són 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, que anava acompanyada d'un "Codi de Bon Govern dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració General de l'Estat", així com la regulació de principis de conducta que realitza l'EBEP anteriorment esmentada.

---

<sup>472</sup> MARTÍNEZ SUAREZ, G. (2022). *Códigos éticos, de conducta, buen gobierno y transparencia*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (Accés a 10/8/2022).  
[https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/publicacion.php?id=PUB-PB-2022-232](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-PB-2022-232)

També, diverses comunitats autònomes, han anant aprovat els seus codis de conducta (o codis ètics). Es destaquen aquells que estan adreçats als seus alts càrrecs i òrgans de govern:<sup>473</sup>

- Extremadura. Resolució de 31 de març de 2009, del Conseller, per la qual es dona publicitat a l'Acord del Consell de Govern pel qual s'aprova el codi ètic de conducta dels membres del Consell de Govern i Alts Càrrecs de l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Extremadura i s'adopten mesures de transparència, contenció i austeritat en l'execució de la despesa pública.
- El País Basc. Acord pel Consell de Govern, en sessió celebrada el 10 de maig del 2011, pel qual s'aprova un Codi d'Ètica i Bon Govern dels membres del Govern, alts càrrecs, personal eventual i la resta de càrrecs directius al servei del sector públic de la Comunitat Autònoma d'Euskadi. Posteriorment al 2013 s'aprova el Codi Ètic i de Conducta dels càrrecs públics i personal eventual de l'Administració General i Institucional de la Comunitat Autònoma d'Euskadi, ambdós textos van ser refosos a través de la Resolució, de 22 de novembre, del Viceconseller de Relacions Institucionals, per la qual es disposa la publicació de l'Acord adoptat pel Consell de Govern pel qual s'aprova el Text Refós del Codi Ètic i de Conducta dels càrrecs públics d'Administració de la Comunitat Autònoma d'Euskadi i el seu sector públic, i s'hi incorporen noves previsions.
- Cantàbria. Acord de 17 d'octubre del 2013, pel qual s'aprova el Codi de Bon Govern dels Membres del Govern i dels Alts Càrrecs de la Comunitat Autònoma de Cantàbria.
- Galícia. Resolució de 8 de setembre de 2014, conjunta de la Direcció General d'Avaluació i Reforma Administrativa i de la Direcció General de la Funció Pública, per la qual es dona publicitat a l'Acord del Consell de la Xunta de Galícia de 24 de juliol de 2014 per el que s'aprova el Codi ètic institucional de la Xunta de Galícia.

---

<sup>473</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R (2017). "Códigos de conducta en las administraciones públicas: algunas experiencias." *QDL43-Cuadernos de Derecho Local*. Fundación Democracia y Gobierno Local. pp. 160-199.

- La Comunitat Valenciana. Decret 56/2016, del Consell, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de Bon Govern de la Generalitat.
- La Comunitat de Madrid. Acord de 31 d'octubre del 2016, del Consell de Govern, pel qual s'aprova el codi ètic dels alts càrrecs de l'Administració de la Comunitat de Madrid i dels seus ens adscrits. el Codi Ètic dels Alts Càrrecs de l'Administració de la Comunitat de Madrid i dels seus ens adscrits.
- Castella-la Manxa. Decret 7/2018, de 20 de febrer, pel qual s'aprova el Codi Ètic per als Alts Càrrecs o Assimilats de l'Administració de la Junta de Comunitats de Castella-la Manxa.
- Castella-Lleó. Acord 16/2020, de 7 de maig, de la Junta de Castella i Lleó, pel qual s'aprova l'actualització del codi ètic i d'austeritat dels alts càrrecs de l'Administració de la Comunitat de Castella i Lleó i de les entitats adscrites .

En el cas de Catalunya la pròpia Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, establia a l'art. 55.3 un mandat al Govern per elaborar un codi de conducta dels seus alts càrrecs que concretés i desenvolupés els principis ètics i les regles de conducta d'acord amb les quals han d'actuar. Així mitjançant l'Acord GOV/82/2016, de 21 de juny, es va aprovar 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.

Examinades les diferents regulacions, els Codis de conducta acostumen a desenvolupar mesures relacionades tant amb el comportament dels alts càrrecs com en la transparència en l'exercici de les seves funcions. En el cas de del Codi de Conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, abasta els següents àmbits:

- a) Exercici del càrrec al servei de la ciutadania
- b) Publicació veraç de la informació rellevant relativa al càrrec
- c) Ús eficaç, eficient i responsable dels recursos materials i de la informació obtinguda en exercici del càrrec



- d) Respecte als funcionaris públics i al personal al servei de l'Administració
- e) Col·laboració amb els mitjans de comunicació i la participació en el debat públic
- f) Actuació no condicionada per interessos privats i el conflicte d'interès
- g) Col·laboració amb el Parlament i altres institucions
- h) Grups d'interès i l'agenda oficial
- i) Bones pràctiques de contractació
- j) Gestió de documents públics

Com a conseqüència de l'aplicació d'aquest Codi de Conducta es poden consultar a través del Portal de Transparència tant l'agenda dels alts càrrecs amb els grups d'interès, els obsequis i regals rebuts pels alts càrrecs, així com les invitacions a viatges, desplaçaments i allotjaments realitzats.<sup>474</sup>

El model implementat per aquest Codi de Conducta mereix un apunt crític, ja que, en la meua opinió, malgrat és obligatòria la seva adhesió en el termini d'un mes d'haver pres possessió en el càrrec, en la majoria de casos ens podem trobar que el càrrec es limita a llegir els continguts del Codi i signar la seva conformitat a les normes de conducta. Res fa assegurar que els continguts siguin interioritzats o consolidats si el càrrec no continua rebent formació al respecte.

I el mateix succeeix amb les declaracions d'activitats, patrimonials i d'interessos esmentades anteriorment. Els alts càrrecs i directius públics disposen d'un termini de 3 mesos per presentar la documentació prevista a la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat.

Totes aquestes mesures de prevenció i detecció s'haurien d'implementar prèviament al nomenament del càrrec i així s'evitarien situacions com les derivades de l'anterior

---

<sup>474</sup> Codi de conducta dels alts càrrecs i del personal directiu de la Generalitat. Administració i Funció Pública. (Accés a 10/8/2022). <https://administraciopublica.gencat.cat/ca/organitzacio/etica-publica/codi-de-conducta-dels-alts-carrecs-i-del-personal-directiu-de-la-generalitat/>

legislatura on com hem vist van haver de cessar dos ministres els primers 100 dies de legislatura.<sup>475</sup>

#### 4.3.1.2. Codi ètic del servei públic català

Una altra crítica al Codi de conducta dels alts càrrecs és que només va dirigida a un col·lectiu molt concret. Quan l'objectiu és la creació d'una cultura organitzacional basada en la integritat i l'ètica pública la gran majoria de les mesures haurien de tenir un abast que inclogui tota l'organització i a tot el seu personal. D'altra banda, aquesta tendència a anar baixant en la jerarquia algunes de les mesures preventives adoptades, es veu també en la publicació dels perfils professionals de l'Administració, fins ara eren públics els alts càrrecs, actualment en el cas de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, ja es publiquen també els perfils professionals dels comandaments intermedis de l'Administració.<sup>476</sup>

D'altra banda, dels diferents Codis autonòmics aprovats que s'han analitzat es posa de relleu que aquests es poden crear a través de normes de caràcter general com pot ser un Decret (cas de la Comunitat Valenciana), però també a través de l'autoregulació a través dels Codis que no tenen una aplicació directa però sí inspiren, per exemple, l'aplicació d'altres normes com pot ser el règim disciplinari. Però si l'objectiu és guanyar la confiança ciutadana, en la meua opinió una de les formes més recomanables pot ser a través de la seva participació en l'elaboració d'aquests instruments.<sup>477</sup> Seguint aquest model es revisa a continuació l'elaboració del Codi ètic de servei públic de Catalunya.

En aquesta línia, la Generalitat de Catalunya a través d'un procés participatiu ha elaborat el Codi ètic del Servei Públic,<sup>478</sup> aprovat per l'Acord GOV/164/2021, de 26 d'octubre, d'adopció del Codi ètic del servei públic de Catalunya per part del Govern de la Generalitat i l'Administració de la Generalitat i les entitats del seu sector públic, amb

---

<sup>475</sup> Vid. cit. (<sup>450</sup>).

<sup>476</sup> Vid. art. 16.3 del DECRET 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública

<sup>477</sup> WANG, X; WAN WART, M. (2007). "When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assesment of Managers' Perceptions." *Public Administration Review*, 67 (2).pp. 265-278.

<sup>478</sup> Codi ètic del servei públic de Catalunya. Administració i Funció Pública. Generalitat de Catalunya. (Accés a 28/08/202). <https://administraciopublica.gencat.cat/ca/organitzacio/etica-publica/codi-etic-del-servei-public-de-catalunya/>

l'objectiu principal d'orientar l'actuació de les servidores i els servidors públics des de la clau dels valors, reforçant d'aquesta manera la integritat de llur actuació i contribuint així a impulsar la millora de la qualitat democràtica i la recuperació de la confiança de la ciutadania en les seves institucions. L'àmbit subjectiu d'aplicació d'aquest Codi ètic del Servei Públic s'estén també a les persones que treballen en organitzacions privades i entitats que fan efectius serveis públics per compte de les administracions, sense perjudici de quina sigui la seva posició, condició o règim jurídic de vinculació. Així, el Codi aspira, de manera transversal, a establir un marc ètic comú a totes les modalitats del servei públic, de manera que pugui ser complementat per altres codis ètics propis d'àmbits específics (sanitaris, educatius, de seguretat...).

Però com assenyala RODRÍGUEZ-ARANA<sup>479</sup> el conjunt de normes i controls no garanteixen que el treballador públic actuï de forma èticament correcta. Només la fortalesa de les conviccions ètiques dels treballadors pot omplir el buit que el context produeix. La gestió de la integritat pública no es pot realitzar de forma aïllada i únicament a través de normes i regulacions. Per enfortir la integritat institucional cal dissenyar tot un sistema de controls interns amb marcs de retiment de comptes, i alhora capacitar, conscienciar i acompanyar als empleats públics, i que aquests trobin entorns on puguin traslladar amb seguretat els seus dilemes ètics, ja sigui a través de consells ètics o assessors legals externs.<sup>480</sup> En el cas del Govern de Catalunya existeix un Comitè Assessor d'Ètica Pública al qual es poden adreçar tant els alts càrrecs per plantejar els seus dilemes ètics, la resolució dels quals es publica de forma anonimitzada; com també es poden adreçar queixes sobre la conducta d'un alt càrrec o directiu públic quan hi ha indicis de vulneració del seu codi de conducta.<sup>481</sup>

---

<sup>479</sup> RODRÍGUEZ ARANA, J. (1997). "Ètica y empleados públicos." *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, maig-agost. pp. 27-34

<sup>480</sup> Naciones Unidas (2019). *Integridad pública y ética. Educación para la Justicia. Serie de Módulos Universitarios. Módulo 13.* Viena. p. 12

<sup>481</sup> L'apartat 6 del 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, crea i regula les funcions del Comitè Assessor d'Ètica Pública. (Accés a 28/08/2022).

<https://administraciopublica.gencat.cat/ca/organitzacio/etica-publica/comite-assessor-detica-publica/>

Per a VILLORIA MENDIETA<sup>482</sup> el Codi ètic seria un instrument més dins del marc d'integritat organitzacional.<sup>483</sup> En aquest sentit es podrien diferenciar fins a quatre categories d'instruments de gestió relacionats: els que serveixen per a la determinació i definició de la integritat, com seria el cas del Codi ètic; els que condueixen cap a la integritat, com seria la formació en ètica pública; els que controlen la integritat, com seria una auditoria de compliment del codi ètic; i els que fan complir-lo, com és el sistema disciplinari o sancionador.

Certament, és difícil no està d'acord en que aquestes mesures no es poden limitar a la seva aprovació i entrada en vigor com succeeix en la majoria de normatives. Els Codis de Conducta o Codis ètics tenen com a finalitat adequar els valors i pautes de comportament individuals en l'àmbit professional públic i això requereix d'una formació contínua i d'un control en la seva aplicació, i també d'un règim sancionador en el cas d'incompliment però sempre que hi hagi un acompanyament de l'Administració en la seva implementació.

#### 4.4. MESURES BASADES EN L'ALERTA PRÈVIA

Es coneix com a *whistleblowing* a "la revelació, realitzada per membres o antics membres d'una organització, de pràctiques il·legals, immorals o il·legítimes, a persones o organitzacions amb capacitat per actuar".<sup>484</sup> Tant Edward Snowden,<sup>485</sup> com el fundador de WikiLeaks, Julian Assange,<sup>486</sup> han donat rellevància al concepte de

---

<sup>482</sup> VILLORIA MENDIETA, M (2011). "Ética en el sector público: una reflexión desde la ética aplicada." *Encuentros Multidisciplinares. E.M.* núm. 39. Setembre-Desembre. pp.1-9.

<sup>483</sup> Vid. ad infra l'apartat 4.7.3. El Public Compliance. Exemples.

<sup>484</sup> MICELI M. P.; NEAR J. P. (1985). "Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing". *Journal of Business Ethics*, vol. 4, nº 1. p. 4.

<sup>485</sup> El juny del 2013, el consultor tecnològic Edward Joseph Snowden va filtrar als diaris The Guardian i The Washington Post documents classificats com a secret sobre diversos programes de les principals agències de seguretat dels Estats Units. Malgrat encara és requerit pels Estats Units per traïció a la pàtria, a finals de 2020 un tribunal federal va declarar il·legals les accions d'espionatge de la NSA (Agència de Seguretat Nacional). Des del 2013 resideix com a refugiat a Rússia, tot i que ja ha obtingut el permís de residència permanent. (Accés a 10/8/2022).

[https://www.abc.es/internacional/abci-snowden-obtiene-permiso-residencia-permanente-rusia-202010231039\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-snowden-obtiene-permiso-residencia-permanente-rusia-202010231039_noticia.html)

<sup>486</sup> Julian Assange té càrrecs per pirateig informàtic per difondre informació sobre possibles crims de guerra que va cometre l'exèrcit dels Estats Units a través de Wikileaks, la plataforma que va fundar el 2006. Chelsea Manning va filtrar Julian Assange al voltant de 700 mil documents sobre les guerres de

whistleblowing junt a la figura del whistleblower, que per aquesta investigació traduirem per persona alertadora.

Però per a que els diferents canals d'alerta funcionin i siguin eficaços cal anonimitzar i protegir les persones alertadores de les possibles represàlies i alhora incentivar la participació ciutadana i la denúncia d'aquelles conductes no ètiques o delictives.

#### 4.4.1. La protecció de les persones alertadores

El Parlament Europeu va dictar la Resolució núm. 2016/2224 (INI), de 24 d'octubre de 2017, sobre les mesures legítimes per a la protecció dels denunciants d'irregularitats que, en ares del interès públic, revelen informació confidencial sobre empreses i organismes públics, en favor de desenvolupar mesures legítimes per a protegir als alertadors (whistleblowers) en tota la Unió Europea. Aquesta Resolució preveu recomanacions i mesures que contemplen la possibilitat de denúncia anònima, la possibilitat de denúncia directa a tercers com la premsa o ONGs, a més de mesures de protecció laboral, legal, física i econòmica d'aquells que denuncien corrupció i abusos. La resolució preveu una legislació de protecció de alertadors forta i transversal que abasti tant els sectors públics com privats i en favor de la lluita contra la corrupció i el frau, la justícia, la salut, el medi ambient i la democràcia.

En aquesta línia la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans considera la denúncia d'irregularitats com una forma de llibertat d'expressió protegida en virtut de l'article 10 del Conveni Europeu de Drets Humans, del que tots els Estats de la UE en son part. Destaca en aquest àmbit la Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans, cas Guja contra Moldàvia, de 12 de febrer de 2008. S'analitzava aquí el cas d'un empleat de la Fiscalia General moldava que va ser acomiadat per haver divulgat a premsa documents que revelaven les ingerències d'un alt càrrec polític en un procediment penal. Com a fonament de la demanda, l'actor al·lega que el cessament viola el dret a la

---

l'Afganistan i l'Iraq, els quals va publicar a través de Wikileaks al llarg de l'any 2010. Va viure durant set anys com a refugiat a l'ambaixada equatoriana al Regne Unit i finalment va ser detingut per la policia britànica per haver detingut les condicions sota fiança. Actualment Assange està detingut a la presó d'alta seguretat de Belmarsh, al Regne Unit, per una petició d'extradició que van presentar els EUA. (Accés a 10/08/2022). <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20210104/claves-caso-wikileaks-julian-assange-11433882>

llibertat d'expressió i que la divulgació dels documents tenia com a propòsit lluitar contra la corrupció i el tràfic d'influències. El Tribunal argumenta que “La divulgació al públic no s'ha de considerar res més que com a darrer recurs, en cas d'impossibilitat manifesta d'actuar altrament [...]”, i que, davant la inexistència de mitjans interns alternatius i la importància que té aquesta informació per a l'interès de l'opinió pública, “la divulgació [...] a un diari podria justificar-se”.<sup>487</sup>

Recentment la Directiva(UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre, relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del Dret de la Unió (publicada al Diari Oficial de la UE el 26 de novembre de 2019), ha establert un marc integral i insta a unes normes comunes pels Estats Membres per a la protecció de les persones alertadores i les atorga un paper clau per combatre la corrupció alhora que contribueix a mitigar els prejudicis existents històricament contra els denunciants i a protegir-los de cap represàlia o assetjament, ni que hagin de suportar cap risc professional o familiar.

El termini per a la transposició de la directiva a la legislació espanyola va finalitzar el 17 de desembre de 2021, i la Comissió Europea ha endegat un procés d'infracció per no transposar la directiva a 24 Estats Membres entre ells Espanya. Únicament han completat el procediment Malta, Portugal i Suècia. Per altra banda, Àustria, Bulgària, França, Itàlia i Lituània o bé ho han regulat de forma incorrecta o bé insuficient.<sup>488</sup>

En aquest sentit, transcorregut el termini de transposició d'aquesta directiva i davant l'incompliment de l'Estat espanyol de les obligacions de transposició, la doctrina del TJCE ha intentat solucionar aquesta situació per la via de potenciar l'aplicació del contingut de les Directives tot i la manca de recepció pel dret intern o quan la seva recepció és incorrecta, de tal manera que la norma europea pugui fonamentar la reclamació d'un

---

<sup>487</sup>Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans, Gran Sala, cas Guja contra Moldàvia, demanda núm. 14277/04, de 12 de febrer de 2008. Veure comentada a MARTÍNEZ SALDAÑA, D; ABRIL MARTÍNEZ, J; RODRÍGUEZ CELADA, E; REYES RICO, L.I; (2019). “La protección del whistleblower tras la Directiva (UE) 2019/1937. Análisis del nuevo marco jurídico desde la perspectiva del Derecho laboral, público, penal y de protección de datos. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 53. pp. 24-68

<sup>488</sup> Vid. notícia al web de l'OAC. (Accés a 10/8/2022).

<https://www.antifrau.cat/es/comision-europea-inicia-procedimiento-infraccion-24-paises-entre-ellos-espana-no-transponer-directiva-proteccion-personas-alertadoras-corrupcion>

subjecte particular davant dels tribunals nacionals. És a dir, a manca de transposició de la Directiva per a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del Dret de la Unió, no és obstacle per a protegir els drets dels particulars. El TJCE ha utilitzat el fonament jurídic de la supremacia del dret comunitari respecte de l'ordenament intern, de tal manera que el Dret comunitari s'imposa al nacional fruit de la cessió de sobirania dels Estats Membres cap a les institucions de la comunitat. Així, malgrat que les directives estan destinades als Estats membres, aquestes poden tenir efectes directes i generar drets als ciutadans que han de ser protegit pels tribunals espanyols en aquest cas.<sup>489</sup>

D'aquí la rellevància de conèixer els drets que ja emparen a les persones alertadores en el marc de la directiva europea que es poden trobar en el Catàleg de drets de la persona alertadora-denunciant elaborat per la xarxa estatal d'oficines i agències antifrau.<sup>490</sup>

---

<sup>489</sup> L'origen d'aquesta interpretació del TJCE és a la St. Van Gend a Loos. Sentència de 5 de febrer de 1963, cas 26/62, on s'afirma, en relació a les decisions, que si certament es dedueix de l'art. 189 del TCEE que "els Reglaments són directament aplicables i, en conseqüència, atesa la seva naturalesa susceptibles de produir efectes directes, no resulta que altres categories d'actes contemplats per aquest article no puguin mai produir efectes anàlegs". Per a un estudi més exhaustiu vid. GORELLI HERNÁNDEZ, J. (1998). "La aplicabilidad de las Directivas no transpuestas a la incidencia de la jurisprudencia social del TJCE". *Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 46. pp. 39-72.

<sup>490</sup> Red Estatal de Agencias y Oficinas Antifraude. Catálogo de derechos de la persona alertadora-denunciante. 15 de desembre de 2021. (Accés a 10/8/2022). <https://www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/catalogo-derechos-persona-alertadora.pdf>

**Diagrama 4. Drets de la persona alertadora/denunciat**



Font: Elaboració pròpia.

Tot i que fora de termini per a la transposició, el Govern de l'Estat va aprovar el 4 de març del 2022 l'Avantprojecte de Llei reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció per la qual es transposa la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre del 2019, relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del Dret de la Unió. Aquest avantprojecte estableix un règim jurídic per garantir la



protecció efectiva de les persones, que tant al si d'organitzacions públiques, com privades, comuniquin informació relativa a infraccions del dret comunitari o nacional. També regula sistemes interns d'informació, llibertat per triar el canal de comunicació i salvaguardar la legislació específica de determinats sectors com són el financer, d'assegurances, d'auditoria, de competència o de mercats de valors. També estableix l'obligació de disposar de canals interns d'informació tant per a empresa, amb més de 50 treballadors, com per a les persones jurídiques del sector privat que tinguin entre 50 i 249 treballadors i que així ho decideixin, que podran compartir entre sí el sistema intern d'informació i els recursos destinats a la gestió i la tramitació de les comunicacions, tant si la gestió del sistema la duu a terme la mateixa entitat com si s'ha externalitzat. Igualment, estaran obligats a comptar amb un sistema intern d'informació tots els partits polítics, sindicats, organitzacions empresarials, així com les fundacions que en depenguin, sempre que gestionin fons públics. També haurà de comptar amb sistemes interns d'informació les universitats, les societats i fundacions que integren el sector públic, les corporacions públiques i tots els òrgans constitucionals, entre d'altres. Pel que fa a les administracions locals, els municipis la població dels quals no superi els 10.000 podran compartir mitjans per a la recepció d'informacions amb altres ajuntaments, també de menor població, o amb entitats supramunicipals si les seves activitats se circumscriuen a l'àmbit de la mateixa comunitat autònoma, encara que cada corporació local tingui un responsable del sistema intern d'informació.<sup>491</sup>

És important destacar que l'art. 35 de la proposta de text legal en elaboració preveu que es puguin declarar nul·les les conductes que puguin qualificar-se com a represàlies, com podria ser un acomiadament o la no renovació contractual, adoptades els dos anys següents al fet denunciat. I això és rellevant perquè a manca de regulació de protecció, sovint les persones alertadores han patit conductes intolerables com podrien ser no

---

<sup>491</sup> Avantprojecte de Llei reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció per la qual es transposa la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre del 2019, relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del Dret de la Unió. (Accés a 10/8/2022).  
<https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/APL%20INFORMANTES.pdf>

només acomiadaments, sinó també tractes desfavorables, danys reputacionals, o discriminacions alhora d'obtenir permisos, llicències, formació, etc.

Tanmateix, l'avantprojecte de llei presenta segons PARRAMON algunes disfuncions prou rellevants per esmentar-les:<sup>492</sup>

- Es limita al context laboral, autolimitant-se l'àmbit d'aplicació.
- També en l'àmbit material presenta problemes en la distribució de competència, ja que en l'àmbit objectiu només protegiria conductes que afectin a l'interès general.
- L'autoritat independent de l'informant està dins del Ministeri de Justícia, no seria homòloga a les Oficines o Agències autonòmiques com és el cas de Balears, Comunitat Valenciana, Andalusia i Catalunya que són parlamentàries.
- Hi ha un llistat d'exclusions molt grans i hi ha carta blanca per treure fora de la protecció tot el que té veure amb la seguretat nacional.
- Hi ha una lectura inadequada del terme represàlia a l'establir un termini de dos anys de protecció. Es un desconeixement de la sociologia de la denúncia enorme. Com en el cas de les denúncies per delictes sexuals es necessita un temps per ser conscient i s'hauria d'allargar el termini.
- No contempla totes les modalitats de represàlia. No es té en consideració ni es contempla, el fet de rebre demandes per intimidar-te, assetjament processal o judicial (denúncia falsa, injúries i calumnies, prevaricació...).
- Estableix un terminis irreal, en el cas de la directiva europea es disposa d'un termini de 3 mesos i 3 mesos més, per informar al denunciant dels avenços i

---

<sup>492</sup> PARRAMON BREGOLAT, L. Cap de l'Àrea de Relacions Institucionals, Visibilitat i Participació de l'Oficina Antifrau de Catalunya. "Taula rodona amb motiu de l'avantprojecte de llei de la protecció de les persones alertadores de la corrupció". Facultat de Dret. Universitat Autònoma de Barcelona. 13 de maig de 2022.

resultat de la investigació. En l'avantprojecte s'estableix un termini només de 3 mesos sense possibilitat de pròrroga.

Vist el context comunitari i estatal, cal revisar la situació a Catalunya en aquest àmbit. En l'anterior legislatura, el Parlament català va tramitar al 2018 una Proposició de Llei de protecció integral dels alertadors en l'àmbit competencial de la Generalitat.<sup>493</sup> Aquesta proposta naixia a iniciativa de la plataforma ciutadana Xnet, la qual representava un projecte activista de participació i empoderament ciutadà i de transformació social i entre d'altres per la lluita legal, tècnica i comunicativa contra la corrupció.<sup>494</sup> Aquesta proposició de Llei garantia els drets als alertadors, la seva seguretat, l'anonimat i confidencialitat de la seva identitat, a l'accés a la informació del procediment, a l'assessorament jurídic i a la indemnitat. La proposició de Llei contemplava una protecció integral als alertadors que revelen irregularitats, actuacions il·lícites o males pràctiques que afectin a l'interès general, tant en el sector públic com en el privat, i regula també els canals d'informació i de denúncia. Aquesta iniciativa finalment va decaure per acabament de la legislatura. Atès el nou marc europeu sobre les persones alertadores i l'avantprojecte de Llei estatal, seria desitjable que en aquesta nova legislatura es tornés a tramitar una nova norma catalana per guanyar en seguretat jurídica, atès que actualment els únics canals operatius són els de les bústies anònimes que es revisen en el següent apartat.

#### 4.4.2. L'anonimització de les denúncies

Malgrat són diversos els drets que emparen a les persones alertadores, és interessant analitzar amb més detall el dret a l'anonimat per la seva repercussió, ateses les conseqüències molt perjudicials per les persones alertadores que la manca d'aquestes garanties pot produir.

Des del punt de vista del dret administratiu l'article 62.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques

---

<sup>493</sup><https://www.parlament.cat/web/activitatparlamentaria/siap/index.html?STRUTSANCHOR1=detallExpedient.do&criteri=202-00022/12&ad=1>

<sup>494</sup> Institut per a la Digitalització Democràtica. Xnet. (Accés a 10/8/2022). <https://xnet-x.net/ca/>

estableix que “les denúncies han d'expressar la identitat de la persona o persones que les presenten i el relat dels fets que es posen en coneixement de l'Administració”. Però més enllà de si una norma permet o no admetre a tràmit una denúncia anònima, l'important és la finalitat axiològica de la denúncia. En aquest sentit, es considera que l'Administració pot tenir coneixement dels fets per qualsevol mitjà, fins i tot per una notícia publicada als mitjans de comunicació. I per tant, es fa descansar el coneixement dels fets, no tant sobre la denúncia (anònima), sinó sobre la informació prèvia que és la que veritablement determina l'inici del procediment sancionador. Així, davant la col·lisió entre el formalisme de la denúncia i el deure de perseguir una infracció s'hauria de resoldre a favor del segon, sempre que la denúncia presenti signes de veracitat i credibilitat.<sup>495</sup>

Actualment ja hi ha organismes que admeten la denúncia anònima com és el cas de l'Agència Tributària de Catalunya<sup>496</sup> o el Ministeri de l'Interior que disposa d'una bústia anònima per a que la ciutadania pugui posar en coneixement la comissió d'algun delictes.<sup>497</sup> Tanmateix, atès l'objecte de la present investigació es posarà el focus en la bústia de l'Oficina Antifrau de Catalunya i de les bústies ètiques de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

#### i) Bústia anònima de l'Oficina Antifrau de Catalunya

En el cas de l'Oficina Antifrau de Catalunya, en una primera etapa es van admetre i tramitar les denúncies anònimes, tanmateix a partir de la Instrucció de 6 d'octubre de 2011 es va decidir que no s'havien d'admetre. Posteriorment, després de cinc anys i a través de la Instrucció 1/2016, de 7 de setembre es va tornar a canviar el criteri i es van començar novament a admetre. Cal destacar que tant l'Agència Valenciana Antifrau, l'Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears, l'Oficina contra el Fraud i la Corrupció de l'Ajuntament de Madrid, i l'Oficina per a la Transparència i les

---

<sup>495</sup> BAUZÁ MARTORELL, F.J. (2015). "Habeas denuncia. Identidad del denunciante en el procedimiento sancionador". *Revista General de Derecho Administrativo*, nº. 40, pp. 1-39.

<sup>496</sup> Prevenció i reducció del frau fiscal. Agència Tributària de Catalunya. (Accés a 10/8/2022). <https://atc.gencat.cat/es/agencia/frau-fiscal/>

<sup>497</sup> Portal web de la Policia Nacional. (Accés a 10/8/2022). [https://www.policia.es/\\_es/colabora\\_informar.php#](https://www.policia.es/_es/colabora_informar.php#)

Bones Pràctiques de l'Ajuntament de Barcelona, admeten les denúncies anònimes i regulen algunes qüestions relacionades amb l'estatut de la persona denunciant.

D'altra banda, en el cas de l'Oficina Antifrau de Catalunya, mitjançant la Resolució OAC/DIR/652/2017 es va aprovar la creació i l'establiment de la bústia de denúncies anònimes a l'Oficina.<sup>498</sup> Aquesta bústia de denúncies anònima es configura com un canal telemàtic segur que permet presentar denúncies de manera anònima; també permet interactuar amb la persona denunciada sense que aquesta hagi de revelar la seva identitat ni l'Oficina disposi de cap dada sobre la identitat de la persona denunciada, inclús es garanteix l'anonimat en la comunicació en l'entorn digital també de l'adreça IP del dispositiu electrònic.

Aquest anonimat, que a partir de la Directiva per a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del Dret de la Unió del 2019 queda garantit en la normativa de transposició, ha provocat un salt quantitatiu en les denúncies rebudes per part de l'Oficina Antifrau de Catalunya.

Si en el període 2011-2017 els denunciants eren persones particulars que s'identificaven (47 %), en el període 2018-2021 hi ha més d'anònimes (65 %). Això implica una pèrdua d'informació respecte al perfil de la persona denunciada i un canvi en tots els perfils fins ara identificats.

**Taula 7. Perfil del denunciat Oficina Antifrau de Catalunya**

	<b>2011-2017</b>	<b>2018-2021</b>
Particular	508	242
Grup polític	246	94
Anònim <sup>9</sup>	125	810
Treballador/a públic	71	52
Altres	123	47
<b>Total</b>	<b>1.073</b>	<b>1.245</b>

Font: Memòria 2021. Oficina Antifrau de Catalunya.

<sup>498</sup> Resolució OAC/DIR/652/2017, per la qual s'aprova la creació i establiment de la bústia de denúncies anònimes. (Accés a 10/8/2022).

<https://seuelectronica.antifrau.cat/ca/resolucions/summary/42-resolucions/754-resolucio-oac-dir-652-2017-per-la-qual-s-aprova-la-creacio-i-establiment-de-la-bustia-de-denuncies-anonimes.html>

L'explicació del perquè la garantia de l'anonimat provoca un augment de les denúncies és evident. Són públics i notoris els casos de denunciants que han estat represaliats. Per posar alguns exemples el de la tècnica Ana Garrido, funcionària tècnica de Joventut de l'Ajuntament de Boadilla que va destapar la trama corrupta de l'Ajuntament que va servir per treure a la llum el cas Bárcenas de finançament B del Partit Popular i que va patir una persecució sindical, judicial, i per les xarxes socials, després de la denúncia.<sup>499</sup> El testimoni de l'exregidora de Ciutat Vella de l'Ajuntament de Barcelona, Itziar González, que va destapar el cas del hotel del Palau de la Música, i que va ser objecte de seguiments i intimidacions des de que va començar el judici, i que va haver de posar denúncies per protegir-se.<sup>500</sup> Els casos de Luis Gonzalo Segura, que va denunciar pràctiques irregulars a l'exèrcit espanyol; Carme Garcia, alertadora del 'cas Mercuri'; Azahara Peralta, alertadora del 'cas Acuamed', i Roberto Macías, alertador del cas del frau en la formació de la UGT d'Andalusia', que van compartir taula rodona en una sessió sobre la protecció dels alertadors organitzada per l'Oficina Antifrau de Catalunya al 2019 i de la qual cal destacar la frase de Roberto Macias que va comparar l'anonimat del denunciador amb "les màscares que porten els herois de còmic que lluiten contra el crim"(sic).<sup>501</sup>

- ii) Bústies ètiques de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic.

Per altra banda, en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya a través de l'Acord de Govern 96/2020, de 21 de juliol, es van anonimitzar les bústies ètiques del Codi de conducta dels alts càrrecs i del personal directiu de l'Administració de la

---

<sup>499</sup> ARROGANTE, V. "Quienes denuncian la corrupción en España son perseguidos." Nuevatribuna.es. 1 de juny de 2020. (Accés a 10/8/2022).

<https://www.nuevatribuna.es/opinion/victor-arrogante/quienes-denuncian-corrupcion-espana-son-perseguidos/20200601133619175602.html>

<sup>500</sup> ALBALAT, J.G. "Itziar González denuncia seguimientos desde el inicio del juicio por el hotel del Palau de la Música". El Periódico.com. 6 de setembre de 2017. (Accés a 10/8/2022).

<https://www.elperiodico.com/es/politica/20140328/itziar-gonzalez-declara-juicio-hotel-palau-musica-3226202>

<sup>501</sup> OAC. "La protecció dels alertadors, element imprescindible per evitar represàlies professionals i personals". (Accés a 10/8/2022).

<https://www.antifrau.cat/ca/proteccio-alertadors-element-imprescindible-evitar-represalies-professionals-personals>

Generalitat i de les entitats del seu sector públic i del Codi de principis i conductes recomanables en la contractació pública, així com la bústia de la Inspecció General de Serveis de Personal de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic, i es van aprovar les seves normes reguladores.<sup>502</sup>

Posteriorment a través de l' Acord de Govern 19/2022, d'1 de febrer, pel qual s'aprova el Pla de mesures antifrau en l'execució d'actuacions finançades pels fons del Mecanisme de Recuperació i Resiliència a la Generalitat de Catalunya, desenvolupat per la Resolució ECO/1231/2022, de 26 d'abril, per la qual es constitueix el Grup de Treball Transversal de la bústia ètica de fons provinents del Mecanisme de Recuperació i Resiliència, es disposa d'una quarta bústia ètica anònima, aquesta relacionada amb la gestió dels fons europeus Next Generation.

Així, actualment la bústia ètica de l'Administració de la Generalitat és un canal electrònic segur que permet a qualsevol persona fer alertes, de forma anònima i amb garantia de confidencialitat, sobre males pràctiques o conductes irregulars a l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic, en quatre àmbits concrets:

- Actuacions públiques dels alts càrrecs i personal directiu
- Actuacions relacionades amb la contractació pública
- Actuacions públiques del personal de la funció pública
- Actuacions finançades amb el Mecanisme de Recuperació i Resiliència

En la Guia de funcionament de la Bústia Ètica de la Generalitat de Catalunya es recullen els drets de les persones alertadores:<sup>503</sup>

---

<sup>502</sup> L'Acord del Govern de 15 de gener de 2020, que aprova l'Estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, inclou, entre les 25 actuacions, una referida a l'anonimització de les bústies ètiques del Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu i del Codi de principis i conductes recomanables en la contractació pública, així com la bústia de denúncies de males pràctiques en matèria de funció pública, dins l'àmbit de protecció d'alertadors i alertadores i l'anonimització de bústies ètiques. La referida estratègia es revisa amb detall a l'apartat 4.7.2.1.

<sup>503</sup> "Guia de funcionament de la Bústia Ètica de la Generalitat de Catalunya." Comitè Assessor d'Ètica Pública-Comissió d'Ètica en la Contractació Pública-Inspecció General de Serveis de Personal.

- i) No revelació de dades identificatives i de contacte.
- ii) Si s'identifica, dret a la reserva d'identitat i a obtenir compromís escrit de l'Administració.
- iii) Protecció eficaç de la intimitat, la privacitat i l'anonimat.
- iv) Protecció eficaç sobre la seva integritat professional o laboral, i evitar represàlies, discriminació, assetjament o qualsevol efecte negatiu.
- v) Obtenir assistència i assessorament quan es compleixin els requisits d'admissió i versemblança de la comunicació.

Com es pot veure el principi bàsic de funcionament de qualsevol canal de denúncies per a les persones alertadores és garantir la seva protecció, i especialment, a través del seu anonimat. Segon els resultats de l'estudi sobre les denúncies d'irregularitats a Espanya realitzat per COLVIN, GALIZZI i DREYFUS, menys de la meitat dels espanyols enquestats creuen que la seva societat accepta la denúncia d'irregularitats, però desitgen que aquesta situació sigui diferent i es protegeixi als alertadors inclús si revelen informació confidencial des de dins de les organitzacions. En aquest sentit, hi ha un recolzament majoritari a que les persones alertadores tinguin l'opció de romandre a l'anonimat quan facin la seva denúncia. D'altra banda les persones enquestades consideren que els mitjans de comunicació i internet són canals importants i valorats per les persones que alerten.<sup>504</sup>

En definitiva, garantir la protecció i l'anonimat de les persones alertadores ha esdevingut un element clau en la prevenció i lluita contra la corrupció i en el cas que ens ocupa, contra el tràfic d'influències.

---

(Accés a 10/8/2022). [https://administraciopublica.gencat.cat/web/.content/organitzacio/etica-publica/bustia-etica/Guia\\_Bustia\\_Etica.pdf](https://administraciopublica.gencat.cat/web/.content/organitzacio/etica-publica/bustia-etica/Guia_Bustia_Etica.pdf)

<sup>504</sup> COLVIN, N; BRUNO, G; DREYFUS, S. (2021). "La denuncia de irregularidades en España. Opiniones de los ciudadanos sobre el secreto, la protección de los alertadores, el anonimato y la información a los medios de comunicación." *Blueprint for Free Speech*. June 2021. pp. 1-13.



#### 4.5. MESURES BASADES EN EL CONTROL I LA FISCALITZACIÓ

En aquest àmbit cal posar novament de relleu la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció<sup>505</sup> que en els seus articles 6 i 36 obliga als Estats part, a que d'acord amb el seu ordenament jurídic garanteixi l'existència d'un òrgan o òrgans encarregats de prevenir la corrupció. Aquests òrgans hauran de garantir la independència necessària i no patir influències indegudes.

A nivell comunitari al 1999 es crea l'Oficina Europea de Lluita contra el Fraud (OLAF).<sup>506</sup> La seva missió principal és la lluita contra el frau, així com la corrupció i qualsevol altres activitats, que afectin el pressupost de la Unió Europea, incloent, les irregularitats dins de les institucions europees. Malgrat té un estatut particular d'independència per a la funció de recerca, l'OLAF no deixa de ser part de la Comissió Europea.<sup>507</sup>

A nivell estatal no es disposa d'un organisme similar. Malgrat això, s'ha de tenir en compte les funcions que exerceix el Tribunal de Comptes, que d'acord amb l'art. 136 CE i la Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig del Tribunal de Comptes, és l'òrgan suprem fiscalitzador dels comptes, de la gestió econòmica de l'Estat i del seu Sector públic, així com de l'activitat econòmica-financera dels partits polítics, de les fundacions i demés entitats vinculades. També té una funció jurisdiccional, i com a tal té una secció d'enjudiciament. Està constituït per dotze membres, sis designats pel Congrés i sis designats pel Senat.<sup>508</sup> Són nombroses les crítiques al Tribunal de Comptes pel fet que és l'òrgan que ha de vetllar per l'ús correcte del diner públic per part de les Administracions i partits i, alhora, està controlat pels dos grans partits PP i PSOE. En aquest sentit destaca el fet que cap dels grans casos de corrupció dels darrers anys com són Gürtel, Bárcenas, Púnica, ERE, Palau ha sorgit de les seves fiscalitzacions.<sup>509</sup>

---

<sup>505</sup> Va entrar en vigor a Espanya a través de l'instrument de ratificació de 19 de juliol de 2006 (BOE núm. 17).

<sup>506</sup> Creada per la Decisió de la Comissió de 28 d'abril de 1999. (Accés a 29/08/2022). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0020:0022:EN:PDF>

<sup>507</sup> Vid. apartat (4) de la Decisió de la Comissió de 28 d'abril de 1999.

<sup>508</sup> El Tribunal de Cuentas. [rendiciondecuentas.es](http://rendiciondecuentas.es). (Accés a 10/8/2022).

<https://www.rendiciondecuentas.es/es/informaciongeneral/controlentidades/TribunalDeCuentas.html>

<sup>509</sup> HERRERA, E. "El Tribunal de Cuentas: el ente que fiscaliza a políticos y está copado por los partidos." [elDiario.es](http://elDiario.es). 30 d'agost de 2020. (Accés a 10/8/2022).

A nivell autonòmic actualment existeixen cinc agències anticorrupció creades: l'Oficina Antifrau de Catalunya,<sup>510</sup> l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana,<sup>511</sup> l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears<sup>512</sup>, l'Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción<sup>513</sup> i l'Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.<sup>514</sup> Aquestes dues darreres es preveu que en breu entrin en funcionament.

A nivell local també hi ha algunes iniciatives destacables com l'Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción de l'Ajuntament de Madrid<sup>515</sup> o l'Oficina per a la Transparència i les Bones Pràctiques de l'Ajuntament de Barcelona.<sup>516</sup>

---

[https://www.eldiario.es/politica/tribunal-cuentas-ente-fiscaliza-politicos-copado-partidos\\_1\\_6188065.html](https://www.eldiario.es/politica/tribunal-cuentas-ente-fiscaliza-politicos-copado-partidos_1_6188065.html)

<sup>510</sup> L'Oficina Antifrau de Catalunya va ser creada per la Llei 14/2008, de 5 de novembre, i va començar la seva activitat el darrer trimestre de 2009. Va ser la institució pionera a l'Estat espanyol a donar compliment als mandats de la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció.

<sup>511</sup> L'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, va ser creada mitjançant la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat Valenciana, modificada per la Llei 27/2018, de 27 de desembre, de mesures fiscals, gestió administrativa i financera i d'organització de la Generalitat. L'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana es troba adscrita a les Corts. Es configura com a entitat, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar per al compliment dels seus fins, com són la prevenció, investigació i combat del frau i la corrupció, amb capacitat per a protegir les persones denunciants.

<sup>512</sup> La Llei 16/2016, de 9 de desembre, del Parlament de les Illes crea l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears, entitat que depèn orgànicament del Parlament de les Illes Balears i exerceix les seves funcions amb plena independència, sotmesa únicament a l'ordenament jurídic, i té com a objectiu prevenir i investigar possibles casos d'ús o de destinació fraudulents de fons públics o qualsevol aprofitament il·lícit, derivat de conductes que comportin conflicte d'interessos o l'ús particular d'informacions derivades de les funcions pròpies del personal al servei del sector públic.

<sup>513</sup> La Llei 2/2021, de 18 de juny, de lluita contra el frau i la corrupció a Andalusia i protecció de la persona denunciada va crear l'Oficina Andaluza contra el Fraude i la Corrupció com a entitat de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar per al compliment dels seus fins. Està previst que entri en funcionament aquest any 2022. L'Oficina s'adscriu al Parlament d'Andalusia i actuarà amb plena autonomia i independència funcional en el desenvolupament de la seva activitat i per al compliment dels seus fins.

<sup>514</sup> La Llei Foral 7/2018, de 17 de maig, de creació de l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra.

<sup>515</sup> Es crea per Acord del Ple de l'Ajuntament el dia 23 de desembre del 2016. L'inici de l'activitat de l'Oficina Municipal contra el Fraude i la Corrupció es produeix amb el nomenament del seu Director per Acord del Ple de l'Ajuntament el dia 31 de gener del 2018. L'Oficina disposa de plena autonomia per a l'exercici de les seves funcions, i queda separada del Govern i de l'Administració municipals. Per això, l'Oficina s'adscriu al Ple de l'Ajuntament de Madrid, garantint així la seva actuació objectiva i amb submissió plena a la llei i al dret i gaudint d'independència tècnica i funcional respecte dels òrgans a què estén la seva actuació.

<sup>516</sup> L'Oficina per a la Transparència i les Bones Pràctiques de l'Ajuntament de Barcelona és una oficina municipal pionera a l'Estat espanyol, que va entrar en vigor l'1 de gener del 2016 per millorar i enfortir les

Tanmateix, quan parlem d'Agències antifrau o anticorrupció, preval la premissa de que sense independència no existeix anticorrupció, d'aquí que la independència esdevingui la pedra angular sobre la que ha de fundar la seva pròpia existència una agència anticorrupció, a la que se li ha de sumar disposar dels poders coercitius apropiats, així com el pressupost adequat. D'altra banda no és menor el fet que les agències anticorrupció han de vincular-se amb una classe política que com diu SANTIVAÑEZ VIVANCO<sup>517</sup> pateixen una espècie de "síndrome de Saturn",<sup>518</sup> perquè permet i inclús fomenta l'activitat persecutòria de la seva criatura mentre no compromet la seva pròpia subsistència ni es desmuntin les complexes xarxes clientelars. Del contrari la classe política mediatitzada pel clientelisme, convertida en "Saturn" devora impunement la seva creació, i les agències anticorrupció perden la seva independència o mai l'aconsegueixen tenir. Una de les vies per sortir d'aquesta paradoxa és l'enfortiment de la integritat pública, especialment de la classe política. En definitiva tal i com ho expressa la dita popular qui no té res que amagar, no té res a témer.

Finalment, cal tenir present que per facilitar la tasca de totes aquestes agències i oficines anticorrupció és indispensable no només comptar amb els mitjans personals, materials i tecnològics, sinó també amb tota una regulació que acompanyi aquesta tasca de control i fiscalització. Actualment, hi ha una efervescència legislativa en l'àmbit de la lluita contra la corrupció i el frau, tant a nivell de la Unió Europea com a nivell internacional, que deriva en una proliferació de normativa en els diferents nivells de govern territorial. Per això, és rellevant destacar la gran aportació del Codi de Lluita contra el Fraude i la Corrupció<sup>519</sup> editat per primera vegada al 2019, que recull i

---

fiscalitzacions i crear una estructura de control de la gestió, auditoria i anàlisi posant a disposició de la ciutadania una bústia ètica per poder comunicar algun fet o conducta irregular.

<sup>517</sup> SANTIVAÑEZ VIVANCO, M. (2013). "Agencias anticorrupción e independencia: ¿augures o arúspices? Una hoja de ruta para Latinoamérica." *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 56. (Juny). Caracas. pp. 59-98.

<sup>518</sup> Per saber més sobre el Síndrome de Saturn (mitologia grega) o Síndrome de Cronos (mitologia romana) vid. MANZANO CALLEJO, J.M. "El síndrome de Cronos". *Nuevatribuna.es*. 10 d'octubre de 2020. <https://www.nuevatribuna.es/articulo/sociedad/sindrome-cronos-l-sindrome-cronos-analisis-historico-psicologico/20201010105017179986.html>

<sup>519</sup> Código de Lucha contra el Fraude y la Corrupción. Códigos electrónicos. Selección y ordenación, FERNÁNDEZ AJENJO, J.A. Edició actualitzada 4 de maig de 2022. (Accés a 10/8/2022). [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/codigo.php?id=322\\_Codigo\\_de\\_Lucha\\_contra\\_el\\_Fraude\\_y\\_la\\_Corrupcion&modo=2](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=322_Codigo_de_Lucha_contra_el_Fraude_y_la_Corrupcion&modo=2)

sistematitza tot el conjunt de normativa vigent en matèria de prevenció i repressió de la lluita contra la corrupció.

Per a la catalogació i estructura de la normativa s'ha seguit la distinció realitzada per la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció entre mesures preventives i repressives. Així en la perspectiva preventiva el Codi recull les normes relatives a la creació i funcionament de les Agències i Serveis de Prevenció, Organismes col·laboradors de la Prevenció i Procediment Auxiliars de Prevenció. Per l'altra banda, en la part repressiva es recull la normativa relativa a les Responsabilitats administratives, Responsabilitats comptables, Responsabilitats Penals i la Recuperació d'Actius i Intel·ligència.<sup>520</sup>

#### **4.6. MESURES BASADES EN LA SEPARACIÓ ENTRE L'ÀMBIT TÈCNIC I EL POLÍTIC**

El sistema d'accés a la funció pública del model weberianà basat en la meritocràcia té com una de les seves finalitats la separació entre l'àmbit tècnic i públic. Actualment, a la pràctica, presenta actualment algunes disfuncions. Per tant, les mesures dirigides a millorar aquest àmbit haurien de esdevenir un bon instrument per prevenir les influències indegudes, i en concret, les delictives.

##### **4.6.1. El sistema de selecció dels empleats públics com a factor limitant de la corrupció**

Els processos de selecció dels empleats públics poden esdevenir un risc de corrupció i frau si no es respecten totes les garanties de publicitat i concurrència, així com els principis de mèrit i capacitat. D'altra banda, la forma de provisió a través del sistema de lliure designació genera un sistema desprofessionalitzat i amb notes de clientelisme i nepotisme. Això, pot dur als empleats públics a tolerar o no denunciar pràctiques dubtoses o al límit de la legalitat dels responsables polítics, per motius molt diferents

---

<sup>520</sup> La recopilació recull les disposicions legals consolidades al Butlletí Oficial de l'Estat, per la qual cosa han quedat excloses la regulació de la Unió Europea, la normativa de desenvolupament de les comunitats autònomes i les disposicions dictades per les entitats locals. S'inclouen en l'apartat Nota d'autor les disposicions, referents a normativa especialitzada en lluita contra el frau aprovades a nivell internacional, comunitari i nacional, publicades al Diari Oficial de la Unió Europea i al Butlletí Oficial de l'Estat, i que no s'han d'incloure en el conjunt del Codi en tractar-se de disposicions no consolidades. També s'inclou la referència a una altra normativa rellevant publicada a Diaris i Butlletins Oficials d'àmbit autonòmic i local.

(afinitat ideològica, amistat, conservació del lloc de treball millor remunerat...). En conseqüència, que el sistema per a llocs de comandaments medis o superiors estigui reservat a funcionaris de carrera mitjançant el sistema de lliure designació, no només resulta inadequat, sinó que ha servit d'instrument polititzant de la funció pública.<sup>521</sup>

En relació a l'accés a la funció pública, existeix una interconnexió necessària entre els articles 23.2 i 103.3 CE. Així l'art. 23.2 reconeix el dret fonamental a accedir en condicions d'igualtat a les funcions i càrrecs públics, d'acord amb els requisits legalment establerts. D'altra banda, l'art. 103.3 CE estableix que l'accés a la funció pública s'ha de fer d'acord amb els principis de mèrit i capacitat.

Malgrat que segurament el sistema de selecció mitjançant oposició pot ser un dels més garantistes dels principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat, existeixen veus crítiques com, per exemple, GARCÍA JIMÉNEZ<sup>522</sup> que considera que l'oposició és un sistema actualment ineficient perquè porta als candidats a memoritzar un temari massa extens que sovint no està directament relacionat amb el lloc a cobrir i tampoc acredita la idoneïtat de qui les aproven per desenvolupar les tasques pròpies d'un determinat lloc de treball. Àdhuc, considera que és necessari construir, per a que realment puguem disposar d'una Administració sense corrupció i amb millors professionals, una cultura de la integritat que comenci a cultivar-se començant per l'educació de les generacions més joves amb valors com l'honestedat, la transparència i l'interès pel servei públic.

Ara bé, partint dels preceptes constitucionals abans esmentats, que han d'estar garantits en tots els sistemes de selecció dels empleats públics, l'altra idea rellevant és que és necessària una separació entre les funcions polítiques que fan les persones que ocupen llocs de treball pels quals s'accedeix pel sistema de lliure designació com és el cas del personal eventual i les funcions administratives o d'autoritat pública dels funcionaris. Així, quan més capacitat tinguin els polítics d'incidir en la carrera

---

<sup>521</sup> NIETO MARTIN, A.; GARCÍA-MORENO, B. (Coords.). (2018). "Guía para la prevención de la corrupción en las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha". *Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha*. pp. 57-59.

<sup>522</sup> GARCÍA JIMÉNEZ, A (2018). *El empleado público como epicentro del buen gobierno*. La Administración al día. INAP. Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (Accés a 10/8/2022). <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509043>

administrativa més risc de corrupció. El més important és que el sistema de carrera administrativa dels empleats públics no estigui polititzat ni influït pels partits polítics i governants. En aquest sentit, Espanya rep una baixa valoració de la imparcialitat dels funcionaris públics a l'Informe sobre Competitivitat Global 2017 elaborat pel Fòrum Econòmic Mundial (situant-se al lloc núm. 83 dels 137 països analitzats).<sup>523</sup>

El personal eventual sovint accedeix a la funció pública sense una cultura administrativa prèvia, a diferència dels funcionaris públics de carrera, als quals se'ls suposa una vocació de servei públic on prima l'interès general de forma, inicialment més acreditada. I aquí és on rau el problema. La classe política disposa de personal d'assessorament i confiança en una figura legalment regulada que és la del personal eventual, que no s'ha de confondre amb els funcionaris de carrera que ocupen llocs de responsabilitat i són nomenats pel sistema de lliure designació. D'aquí que els primers, els eventuais, únicament assumeixin funcions d'assessorament i confiança, mentre que els segons els funcionaris de carrera amb lloc de responsabilitat tinguin funcions executives i capacitat de decisió segons el seu àmbit competencial i funcional.<sup>524</sup>

Segons VILLÒRIA MENDIETA<sup>525</sup> els ciutadans perceben que els actors administratius i judicials són menys corruptes que els polítics fonamentant-se aquesta percepció en la seva selecció meritocràtica i les garanties d'imparcialitat existents, per la qual cosa

---

<sup>523</sup> SCHWAB, K. "The global competitive report 2017-2018." World Economic Forum. (Accés a 10/8/2022). <https://www3.weforum.org/docs/GCR20172018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>

<sup>524</sup> Article 12 del Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual es aprova el text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic del Empleat Públic, regula el Personal eventual:

1. És personal eventual el que, en virtut de nomenament i amb caràcter no permanent, només realitza funcions expressament qualificades com de confiança o assessorament especial, essent retribuït amb càrrec als crèdits pressupostaris consignats per a aquest fi.
2. Les lleis de funció pública que es dictin en desenvolupament d'aquest Estatut determinaran els òrgans de govern de les administracions públiques que podran disposar d'aquest tipus de personal. El nombre màxim s'establirà pels respectius òrgans de govern. Aquest número i les condicions retributives seran públiques.
3. El nomenament i el cessament seran lliures. El cessament tindrà lloc, en tot cas, quan es produeixi el de l'autoritat a què es presti la funció de confiança o assessorament.
4. La condició de personal eventual no podrà constituir mèrit per a l'accés a la Funció Pública o per a la promoció interna.
5. Al personal eventual li serà aplicable, en allò que sigui adequat a la naturalesa de la seva condició, el règim general dels funcionaris de carrera.

<sup>525</sup> VILLÒRIA MENDIETA, M. (2015). "La corrupció en España: rasgos y causas esenciales". *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*. pp. 131-163.

mantenir i, fins i tot, reforçar la professionalitat a l'Administració és la clau per evitar caure en la corrupció sistèmica. D'aquí que és important reduir al màxim els llocs de lliure designació en els comandaments intermedis i crear cossos de directius professionals. En aquest sentit, comparteixo l'opinió de VILLORIA sobre la necessitat de disposar de directius públics desvinculats dels partits polítics i que accedeixin per sistemes que garantitzin el mèrit i capacitat. Aquesta mesura permetria la despolitització de la gestió pública en determinats àmbits com pot ser la direcció de la contractació pública, la gestió econòmica o la gestió de personal, i es reduirien les ineficiències que produeix els freqüents canvis de direcció quan el partit que dona suport al govern perd les eleccions.

#### 4.6.2. La figura del directiu públic

L'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic de 2007 (EBEP), i el text refós posterior aprovat pel Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre (TREBEP) que reproduïx les previsions de l'article 13 de l'EBEP, de caràcter bàsic, per a l'anomenat personal directiu professional, contempla la possibilitat d'establir un règim jurídic específic del personal directiu. La seva designació, en tot cas, haurà de garantir els principis de mèrit i capacitat, publicitat i concurrència. Aquest personal directiu estarà subjecte a avaluació d'acord amb els criteris d'eficàcia i eficiència, responsabilitat per la gestió i el control de resultats en relació amb els objectius que els hagin estat fixats. La introducció a l'EBEP d'aquesta figura del personal directiu era una oportunitat pel seu desenvolupament, tanmateix més d'una dècada després aquesta regulació, tant a nivell de l'Estat, com en el cas català, encara no ha vist la llum.

L'Administració General de l'Estat va començar a desenvolupar aquest model a través de la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat (AGE). La norma defineix qui ostenta la condició d'Alt càrrec i que el seu nomenament recaurà en persones idònies que d'acord amb l'art. 2 del text legal

implica que reuneixin honorabilitat i la deguda formació i experiència en la matèria, en funció del càrrec que exerciran.<sup>526</sup>

Per altra banda, la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic, distingeix en el seu art. 55.2, entre els òrgans superiors de l'AGE com són ministres i secretaris d'Estat, dels òrgans directius com són els subsecretaris i secretaris generals, els secretaris generals tècnics, directors generals i subdirectors generals. Sobre aquests últims, d'acord amb els arts. 63 i ss. de l'esmentada llei, és requisit per al seu nomenament ser funcionari de carrera del grup A1, excepte en el cas dels secretaris generals.

Cal destacar però el cas dels directors generals en que l'art. 66.2 de la Llei 40/2015, preveu en aquest cas una excepció al requisit funcional, en atenció a les característiques específiques de les funcions de la Direcció General, quan el seu titular no reuneixi aquesta condició de funcionari i havent-se de motivar mitjançant memòria

---

<sup>526</sup> L'art. 1.2 de la Llei 3/2015, del 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat, preveu que seran considerats alts càrrecs:

a) Els membres del Govern i els secretaris d'Estat.

b) Els subsecretaris i assimilats; els Secretaris Generals; els Delegats del Govern a les Comunitats Autònomes i a Ceuta i Melilla; els Delegats del Govern en entitats de dret públic; i els caps de missió diplomàtica permanent, així com els caps de representació permanent davant d'organitzacions internacionals.

c) Els Secretaris Generals Tècnics, Directors Generals de l'Administració General de l'Estat i assimilats.

d) Els presidents, els vicepresidents, els directors generals, els directors executius i assimilats en entitats del sector públic estatal, administratiu, fundacional o empresarial, vinculades o dependents de l'Administració General de l'Estat que tinguin la condició de màxims responsables i el nomenament dels quals s'efectuï per decisió del Consell de Ministres o pels seus propis òrgans de govern i, en tot cas, els presidents

i Directors amb rang de Director General de les Entitats Gestores i Serveis Comuns de la Seguretat Social; els Presidents i Directors de les Agències Estatals, els Presidents i Directors de les Autoritats Portuàries i el President i el Secretari General del Consell Econòmic i Social.

e) El President, el Vicepresident i la resta dels membres del Consell de la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència, el President del Consell de Transparència i Bon Govern, el President de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal, el President, Vicepresident i els Vocals del Consell de la Comissió Nacional del Mercat de Valors, el President, els Consellers i el Secretari General del Consell de Seguretat Nuclear, així com el President i els membres dels òrgans rectors de qualsevol altre organisme regulador o de supervisió.

f) Els directors, directors executius, secretaris generals o equivalents dels organismes reguladors i de supervisió.

g) Els titulars de qualsevol altre lloc de treball al sector públic estatal, qualsevol que sigui la seva denominació, el nomenament de la qual l'efectuï el Consell de Ministres, amb excepció dels que tinguin la consideració de subdirectors generals i assimilats.



raonada la concurrència de les especials característiques que justifiquin aquesta circumstància excepcional.

Tanmateix, aquesta excepció ha acabat sent menys extraordinària del que es preveia i ha portat a la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado a impugnar davant els tribunals els Decrets del Consell de Ministres dels Governos del President Sánchez que exceptuaven des del 2018 de la condició de funcionaris a trenta-cinc Directors Generals de diversos Ministeris, així com, els Decrets singulars de nomenament d'aquests mateixos Directors Generals. Tanmateix, la STS (Sala Contenciosa-Administrativa) 1471/2021, de 14 de desembre de 2021, ha resolt el recurs donant la raó als recurrents només en dos casos en que es va considerar que l'excepció no estava suficientment motivada. En aquest sentit la sentència argumenta que *“deben explicarse en el Real Decreto que crea o modifica la estructura de un departamento ministerial, de modo suficiente y razonado, no de forma genérica e inconcreta, los motivos de esa excepción. Son los elementos objetivos vinculados a una determinada Dirección General los que mediante su explicación en la norma reglamentaria o en la Memoria justificativa justifican la excepción a la regla general”*.

Ara bé, que el nomenament del càrrec públic es projecti amb l'exigència que hagi de recaure en funcionari públic no li resta gens ni mica caràcter polític a la designació. El sol fet de ser funcionari del Grup A1 no representa que la persona designada disposi de les competències mínimes o bàsiques per exercir funció directiva. La direcció pública superior a Espanya ofereix, per tant, un model altament polititzat, només parcialment corregit (en l'àmbit de l'Estat, no així en el de les comunitats autònomes o de les entitats locals) amb reserves de designació de determinats àmbits directius a favor de funcionari.<sup>527</sup>

En el cas de Catalunya d'acord amb l'art. 5.3 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de

---

<sup>527</sup> CARRILLO DONAIRE, J.A. (2020). " Claves para la definición de un Estatuto del directivo público profesional". *Documentación Administrativa*, núm. 7, enero-diciembre. pp.49-62.

Catalunya, són alts càrrecs del Govern els secretaris generals i els directors generals. La regulació no requereix la condició de funcionari públic per al seu nomenament.

El debat, com es pot apreciar, es centra en quines figures directives han de tenir un rol intrínsecament polític, com pot ser un secretari general i determinats llocs de director general, i quines altres encaixen en la figura del directiu públic professional més pensat per aquells llocs més gerencials o que requereixen d'una capacitació directiva molt específica.

A finals de la X legislatura al juliol del 2015, sota presidència d'Artur Mas, el Govern va aprovar el projecte de Llei d'ordenació del Sistema de Direcció Pública Professional de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic i establia un procediment obert d'accés, transparent i públic, on podien presentar-se tant persones del sector públic com de l'àmbit privat, que acreditessin les competències i l'experiència professional requerides, com també l'establiment d'objectius lligats a la percepció de retribucions. Aquesta iniciativa no va prosperar per caducitat de la legislatura.<sup>528</sup> Actualment s'està elaborant l'Avantprojecte de Llei de l'ocupació pública catalana i caldrà està amatents a si s'inclou en aquesta regulació el desenvolupament de la direcció pública professional.<sup>529</sup>

---

<sup>528</sup> Aquesta iniciativa fallida es suma a la multitud d'iniciatives legislatives que com s'ha vist en els intents de regulació dels grups d'interès en l'àmbit del Congrés de Diputats, o en la protecció de les persones alertadores del Parlament de Catalunya, caduquen per la finalització de la legislatura. Considero que la Constitució Espanyola, com a norma suprema que estableix el sistema d'elaboració de les lleis en el capítol II del Títol III, hauria de preveure algun mecanisme de convalidació de les iniciatives legislatives caducades que amb una majoria qualificada del nou arc parlamentari permetés la continuïtat de la tramitació en el punt que s'haguessin quedat, sense haver d'iniciar una de nova.

<sup>529</sup> Avantprojecte de Llei de l'ocupació pública catalana. Fase prèvia de consulta. (Accés 10/8/2022). <https://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/Organitzacio-i-normativa/normativa/normativa-en-tramit/pre/en-tramit/Avantprojecte-de-llei-docupacio-publica-catalana>

<sup>530</sup> Avantprojecte de Llei d'ocupació pública catalana. (Accés a 10/8/2022).

<https://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/Organitzacio-i-normativa/normativa/normativa-en-tramit/pre/en-tramit/Avantprojecte-de-llei-docupacio-publica-catalana>

Altres Comunitats Autònomes sí han desenvolupat aquesta figura directiva fent avenços en la seva regulació. És el cas de les Illes Balears,<sup>531</sup> Extremadura,<sup>532</sup> Castella-La Manxa<sup>533</sup> o més recentment el projecte de llei de l'ocupació pública del País Basc actualment en tramitació i que dedica el seu títol III a la Direcció Pública Professional a les Administracions públiques basques.<sup>534</sup>

Altres models propers, com el de Portugal, ens poden servir d'inspiració. A través de la Llei 64/2011, de 22 de desembre, va regular l'estatut del Personal directiu posant en marxa al 2012 la Comissió de reclutament i selecció per a l'administració pública.<sup>535</sup> Aquesta Comissió és la responsable de la introducció de la meritocràcia a l'estructura de l'Administració, a través de la gestió de la selecció dels directius públics per mitjà de la valoració dels seus mèrits a través de concursos públics. La Comissió de reclutament i selecció està investida de total autonomia funcional i jeràrquica, ja que no està adscrita a cap ministeri ni subjecta a tutela superior. Així mateix, té prohibit rebre i sol·licitar orientacions als membres del Govern, cosa que demostra la total separació entre el Poder executiu i la comissió. El Ministeri de Finances proporciona els mitjans humans i materials necessaris per al funcionament i només ret comptes davant del Parlament, al qual també es pot adreçar en cas de pertorbació o ingerència en les seves funcions per part del Govern. Pel que fa a la tasca de reclutament i selecció, des de la Comissió es valoren els currículums i perfils professionals dels directius d'empreses públiques, així com de convocar i gestionar procediments de concurs en el cas dels directius de l'Administració.<sup>536</sup>

---

<sup>531</sup> Llei 3/2007, de 27 de març, de la funció pública de la comunitat autònoma de les Illes Balears.

<sup>532</sup> Llei 1/2014, del 18 de febrer, de regulació de l'estatut dels càrrecs públics del Govern i l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Extremadura.

<sup>533</sup> Decret 215/2019, de 30 de juliol, de l'Estatut de la Direcció Pública Professional de l'Administració de la Junta de Comunitats de Castella-la Manxa.

<sup>534</sup> Proyecto de Ley del empleo público de Euskadi. (Accés a 10/8/2022).

<https://www.euskadi.eus/proyecto-ley/21-proyecto-de-ley-de-empleo-p-blico-de-euskadi>

<sup>535</sup> Lei n.º 64/2011, de 22 de desembre, Modifica os procedimentos de recrutamento, selecção e provimento nos cargos de direcção superior da Administração Pública.

<sup>536</sup> BAZ VICENTE, R. (2105). " La selección de los directivos públicos en atención al mérito profesional. Algunas enseñanzas de Portugal". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nueva Época, no 14 julio-diciembre. pp. 72-83.

És lògic preguntar-se per què, si Portugal porta més de 10 anys amb aquest sistema, costa tant que l'Administració General de l'Estat i la majoria de Comunitats Autònomes encara no disposin d'un sistema similar. La resposta, segons JIMÉNEZ, VILLORIA i PALOMAR, és que partits polítics i alts empleats públics veuen la institucionalització de la direcció pública professional com una pèrdua de les seves quotes de poder i actuació.<sup>537</sup>

Fins aquí, s'han revisat els principals mecanismes de prevenció que es poden adoptar per prevenir el tràfic d'influències i que es resumeixen en la següent taula:

**Taula 8. Mecanismes de prevenció del Tràfic d'Influències**

<b>Mesures basades en la transparència</b>	Publicitat de l'agència dels càrrecs públics
	Registre de grups d'interès
	Petjada legislativa
<b>Mesures basades en la gestió dels conflictes d'interès</b>	Declaracions dels alts càrrecs i directius
	Règim d'incompatibilitats
	Polítiques d'obsequis i regals
<b>Mesures basades en la integritat i l'ètica pública</b>	Els codis ètics o de conducta
<b>Mesures basades en l'alerta prèvia</b>	La protecció de les persones alertadores
	L'anonimització de les denúncies
<b>Mesures basades en el control i fiscalització</b>	Oficines i agències anticorrupció
<b>Mesures basades en la separació entre l'àmbit tècnic i el polític</b>	Sistemes de selecció dels empleats públics
	El directiu públic professional

Font: Elaboració pròpia

<sup>537</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA MENDIETA, M.; PALOMAR OLMEDA, A. (2009). *La dirección pública profesional en España*. IVAP. Marcial Pons. p. 11.

Tanmateix, s'ha reiterat en diverses ocasions que per si soles aquestes mesures són poc eficients i per aconseguir un resultat òptim cal que operin de forma interrelacionada dins d'un marc o sistema d'integritat pública que s'analitzarà amb més detall i de forma aplicada en el següent apartat.

#### **4.7. ELS SISTEMES D'INTEGRITAT PÚBLICA O PUBLIC COMPLIANCE**

Les evidències semblen mostrar que són més eficients per combatre la corrupció, les mesures encaminades a tenir un bon govern i una major qualitat institucional, que ha sancionar els corruptes. És el cas per exemple dels països nòrdics que es van convertir en les democràcies amb nivells de corrupció més baixos, sense aplicar cap de les reformes anticorrupció proposades pels organismes internacionals.<sup>538</sup>

Ara bé, la idea d'un bon govern s'ha de combinar amb la de bona administració. En aquesta línia, cal tenir present a la UE el seu Llibre Blanc sobre la Governança Europea (2001).<sup>539</sup> Aquest defineix el bon govern com el conjunt de regles, processos i conductes que afecten a la manera de com s'exerceix el poder a nivell europeu, particularment al que es refereix a la participació, la responsabilitat, l'efectivitat i la coherència. També l'art. 41 de la Carta Europea de Drets Fonamentals<sup>540</sup> ja recull el dret a una bona Administració, la qual cosa implica entre d'altres que les institucions i els òrgans de la Unió tractin els seus assumptes de forma imparcial, equitativa i dins d'un termini raonable. A Espanya, el dret a una bona Administració es recull implícitament a la Constitució (art. 103 CE) i de forma més desenvolupada a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu Comú de les administracions públiques.<sup>541</sup>

---

<sup>538</sup> COSTAS PÉREZ, E; LAPUENTE GINÉ, V; ( 2019) "La importancia de la calidad institucional" a Generalitat de Catalunya, *Buen gobierno e integridad pública contra la corrupción*. Govern Obert. pp. 41-47.

<sup>539</sup> Comunicació de la Comissió, de 25 de juliol de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» Diari Oficial C 287 de 12.10.2001. (Accés a 11/8/2022).

<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html>

<sup>540</sup> Carta de los derechos fundamentales de la unión europea. Diari Oficial CE 18.12.2000 C/364.1 (Accés a 11/8/2022) [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)

<sup>541</sup> GARRIDO MAYOL, V. (2020). "El principio de buena administración y la gobernanza en la contratación pública". *Estudios de Deusto*. Vol. 68/2. Julio-diciembre. pp. 117-119.

D'aquesta normativa és deriva que no només és rellevant com els membres del govern desenvolupen les seves funcions, sinó també com desenvolupa l'Administració les seves tasques administratives. Així podem fer referència a una mala administració quan aquesta és negligent i, per tant ineficient, o d'una mala administració dolosa i corrupta. Per l'altra banda, segons PONCE, seria bona quan aquesta actua de forma transparent, amb retiment de comptes, amb regulació de l'activitat dels lobbies i un sistema de petjada administrativa, amb una cultura ètica i un sistema de prevenció de la corrupció.<sup>542</sup>

Aquest apartat es centra en la bona administració com a sistema de lluita contra la corrupció i concretament en dos elements; el de la cultura ètica o integritat pública i el de la prevenció, units ambdós dins del que es coneix amb el nom de sistemes d'integritat pública o Public Compliance. Segons l'OCDE,<sup>543</sup> es coneix per integritat pública a l'alineació i el compliment dels valors, principis i normes ètiques compartides, per mantenir i donar prioritat als interessos públics, per davant dels interessos privats. La integritat pública o institucional s'assoleix quan tant el funcionament operatiu de la institució, com els estàndards ètics i les estratègies de prevenció de la corrupció, estan plenament integrats i consolidats. En conseqüència, enfortir la integritat institucional ens ha de permetre reduir la probabilitat de que sorgeixin casos de corrupció i saber gestionar-los en el cas que sorgeixin.

Abans d'abordar la tasca d'analitzar el que s'entén per sistemes d'integritat pública o *Public Compliance*, val la pena fer una breu revisió al paper que ha jugat el Compliance com a mesura de prevenció de la corrupció i d'eximent de responsabilitat penal de les persones jurídiques i especialment en l'àmbit privat.

---

<sup>542</sup> PONCE SOLÉ, J (2017). *Los jueces, el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia y buen gobierno*. INAP. Documento presentado en el VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 3 al 5 de octubre de 2016. (Accés a 11/8/2022) <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507021>

<sup>543</sup> OCDE (2017). Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad pública. Integridad pública: una estrategia contra la corrupción.

#### 4.7.1. El compliance penal. Concepte i antecedents

Malgrat que etimològicament el concepte Compliance es podria traduir al català com a conformitat o compliment, es tracta d'un concepte amb diverses dimensions. Per una banda, des del punt de vista empresarial el Compliance va ser definit per l'OCDE al 2015 com el conjunt de funcions, recursos i procediments implementats per una companyia per a complir amb les lleis i regulacions que li són aplicables.<sup>544</sup> Des d'una òptica jurídica-penal, el compliance penal implica un conjunt de mesures preventives per assegurar el compliment de l'empresa en relació als riscos de comissió d'il·lícits penals. En aquest sentit, el terme compliance penal implicaria "conformitat al dret penal" i el més característic és que és la pròpia empresa la que assumeix les funcions de control i vigilància, que amb caràcter general són potestats pròpies de l'Estat, amb la finalitat de contribuir al compliment del dret penal.<sup>545</sup>

D'aquesta manera, el Compliance podria definir-se com un instrument al servei de la gestió eficaç del risc sancionador derivat de l'exercici del poder punitiu de l'Estat, enfront l'exercici desviat de l'activitat empresarial.<sup>546</sup>

Quant al sorgiment del Compliance cal situar-se a l'època del capitalisme industrial de finals del s. XIX i primer terç del s. XX que es va caracteritzar per una incipient legislació em matèria societària, financera i borsàtil. Així, es van anar desenvolupant diferents normatives en tres eixos, que són la part essencial de la cultura del compliance. En primer lloc la regulació jurídica de determinades activitats i la supervisió governamental de les mateixes.<sup>547</sup> En segon, la responsabilitat administrativa, civil i penal de les societats i funcionaris, amb dues projeccions diferents, una de caràcter preventiu i l'altra reactiu pels casos d'incompliment. Finalment, l'autoregulació esdevindria una pràctica de les empreses de subjectar-se a aquelles regulacions, atendre les supervisions i evitar

---

<sup>544</sup> OCDE (2015). *Corporate Governance and Business Integrity. A Stocktaking of Corporate Practices*. p. 9.

<sup>545</sup> NAVAS MONDACA, I.; BALMACEDA HOYOS, G. (2019). *El Criminal Compliance en el derecho comparado*. Tirant lo Blanch, València, p. 11.

<sup>546</sup> AMADEO GADEA, S. (2018). *Una aproximación a la responsabilidad de los administradores y de las personas jurídicas*. Escoda Libros Jurídicos, Madrid. p. 139.

<sup>547</sup> Vid. ad supra subapartat. 2.4.2.1. Orígens de la regulació econòmica.

així les responsabilitats, autoimposant-se diversos estàndards ètics i jurídics, a través de codis de conducta i altres mesures internes.<sup>548</sup>

A nivell jurídic, el compliance té el seu origen en l'àmbit del dret anglosaxó on sorgeix primer a causa de la doctrina del Common Law segons la qual els senyors són responsables de les accions il·lícites i danys dels seus servents. Aquest principi es va traslladar posteriorment a les corporacions, tot i que la responsabilitat de les persones jurídiques quedava acotada en un principi a aquelles accions d'omissió o en l'incompliment d'obligacions, en cap cas als delictes d'acció. A partir del s. XX s'identificarà la persona física amb la jurídica, de tal manera que la persona que actua no és que actui per a l'empresa, sinó que és l'empresa mateixa. En un primer moment la responsabilitat va recaure en els directors o gerents amb funcions gerencials de direcció i control. Ja als anys noranta del segle passat, el Tribunal d'Apel·lacions Anglès en el cas R.v.British Steel (1994)<sup>549</sup> va proposar el model vicarial en el que qualsevol dels treballadors esdevenia en responsabilitat sempre i quan no s'haguessin adoptat les mesures de prevenció a l'empresa, la qual cosa va derivar que la responsabilitat de la persona jurídica no substitueix a la de la persona física, sinó que és acumulativa a aquesta, és a dir, la comissió del delicte tant pot correspondre a la persona física com a la jurídica.<sup>550</sup> Aquest també és el model seguit al Codi Penal espanyol.

Per altra banda, el desenvolupament del Compliance als Estats Units es produeix a partir d'una sèrie d'esdeveniments. Casos com el de *Electrical Cases* als anys setanta del s. XX, en que empreses elèctriques havien concertat preus davant d'una situació econòmica crítica i davant la divulgació pública de la notícia, les companyies es van acollir voluntàriament a programes de compliment antimonopoli creats per elles mateixes per netejar la seva imatge. O el cas derivat de l'escàndol dels suborns de les indústries de

---

<sup>548</sup> PAMPILLO BAÑIÑO, J (2021). "Un panorama general del compliance nociones, orígenes, evolución e implantación". *Revista Lex Mercatoria*. Vol. 17, Artículo 5. pp. 36-51. p. 6.

<sup>549</sup> (1994) EWCA Crim J1220-9. Court of Appeal (Criminal Division). 20 December 1994. (Accés a 11/8/2022). <https://vlex.co.uk/vid/r-v-british-steel-792689857>

<sup>550</sup> "Historia de la responsabilidad penal de las personas jurídicas". Corporate Compliance. Penal.cat (Accés a 26/06/2022).

<https://penal.cat/compliance/historia-de-la-responsabilidad-penal-de-las-personas-juridicas/>



defensa que al 1986 a través de la Defense Industry Initiative on Business Ethics and Conduct, aquestes companyies van arribar a acords sobre paràmetres ètics que incloïen la figura dels whistleblowers com a forma de divulgació voluntària de fets il·lícits dins de cada empresa i permetien la denúncia anònima de les conductes il·legals dins de la seva organització. Però no va ser fins les Federal Sentencing Guidelines<sup>551</sup> implementades a partir de 1987 que es va establir una graduació de la pena, prenent com a base la instauració de programes de compliment per part de les empreses. En el cas que aquestes disposessin de programes de compliment normatiu es podria reduir la pena fins a un 95 % de la sanció per la comissió d'un il·lícit dins de la seva organització. En el cas que l'empresa no disposés dels corresponents programes de compliment es podria elevar la seva sanció fins a un 400 %.<sup>552</sup>

En l'àmbit europeu diferents organismes han instat a l'establiment de programes de compliment normatiu com per exemple el Consell d'Europa que a través de la seva Recomanació 18 (1988) del comitè de ministres dels estats membres en relació amb la responsabilitat de les persones jurídiques per les infraccions comeses en l'exercici de les seves activitats, on es recomanava l'adopció de mesures vist el nombre creixent d'infraccions penals comeses en l'exercici de les activitats empresarials i la dificultat que suposava la identificació de les persones físiques responsables d'aquestes infraccions, tenint en compte l'estructura sovint complexa de les empreses. En aquesta línia diferents Estats europeus van introduir en les seves legislacions penals la responsabilitat de les persones jurídiques com és el cas de Portugal al 1982, França al 1994, Dinamarca al 1996, Polònia al 1999, Suïssa al 2003, Àustria al 2005, Romania al 2006 i Luxemburg i Espanya al 2010.<sup>553</sup>

---

<sup>551</sup> Les Federal Sentencing Guidelines són normes no vinculants que estableixen una política uniforme de condemna per als acusats condemnats pel sistema judicial federal dels Estats Units que va entrar en vigor l'any 1987. Les directrius preveuen un calibratge molt precís de les sentències, depenent d'una sèrie de factors. (Accés a 29/08/2022).

[https://www.law.cornell.edu/wex/federal\\_sentencing\\_guidelines](https://www.law.cornell.edu/wex/federal_sentencing_guidelines)

<sup>552</sup> CARRIÓN CENTENO, A. (2014). *Criminal Compliance: De la ley de EE . UU. de prácticas corruptas en el extranjero , el riesgo de las empresas de acción internacional y la trascendencia de los programas de cumplimiento*. ECB Ediciones. Lima, Perú. pp. 82-86.

<sup>553</sup> Op.cit. <https://penal.cat/compliance/historia-de-la-responsabilidad-penal-de-las-personas-juridicas/>

#### 4.7.1.1. El Compliance en el sistema jurídic espanyol

A Espanya la responsabilitat penal de les persones jurídiques es va anar instaurant progressivament a través de diferents reformes normatives i podem trobar algunes referències històriques.

Així, ja al primer Codi penal promulgat al 1822 s'incorporava als arts. 316-317 la mesura de dissolució respecte les germandats, confraries i corporacions semblants que hagin estat formades sense coneixement ni llicència del govern. En el segon dels Codis Penals, del 1848 preveia la mesura de dissolució per a les associacions il·lícites que es reconduïx als articles 211 i 212 del Codi penal del 1884. També la Constitució de 1869 en el seu art. 19, preveia la dissolució com a pena i no com a mesura, en el cas que els membres d'una associació delinquissin. El Codi Penal de 1928 recull al seu art. 44 les mesures de suspensió, dissolució o supressió dels establiments que serveixin com a mitjà per a l'execució de delictes. El Codi Penal de 1963 preveia respecte a alguns delictes determinats -delictes contra la salut pública, i receptació i conductes afins- la mesura de tancament temporal o definitiu de l'establiment, com també va fer el text refós de Codi penal de 1973, en incorporar respecte a alguns delictes determinats com els delictes contra la salut pública, contra el medi ambient i dret de propietat industrial, mesures que podien imposar-se a les persones jurídiques, tals com a dissolució de la societat, suspensió de les seves activitats, prohibició de realitzar activitats mercantils o negocis, el tancament de l'empresa o la clausura dels seus locals.<sup>554</sup>

Posteriorment, la Llei Orgànica 8/1983, de 25 de juny, de Reforma Urgent i Parcial del Codi Penal regulava a l'article 15 bis CP que *"El que actuï com a directiu o òrgan d'una persona jurídica o en representació legal o voluntària de la mateixa, respondrà personalment, encara que no hi concorrin i sí a l'entitat en el nom del qual obrés, les condicions, qualitats o relacions que la figura corresponent de delicte requereixi per poder ser-ne subjecte actiu"*. Per tant, es recollia la responsabilitat en el marc de la persona jurídica la idea de la responsabilitat del subjecte actiu, persona física.

---

<sup>554</sup> SÁNCHEZ RIVERO, M. (2017) "La persona jurídica y las penas aplicables: retrospectiva y singularidades". Comunicació presentada al III Congreso Internacional de la Fundación Internacional de Ciencias Penales. Universidad de Leon. pp. 5-7.

Arribats al Codi Penal del 1995 es van establir al seu art. 129 CP les anomenades “conseqüències accessòries” a través de les quals els jutges i tribunals podien imposar de forma motivada a les empreses, societats, fundacions i associacions conseqüències com la clausura de l’empresa, la dissolució de la societat, la suspensió o prohibició d’activitats o la intervenció de l’empresa per salvaguardar els drets dels treballadors o creditors. Amb la Llei orgànica 15/2003, de 25 de novembre, a través de l’art. 31.2 CP es va disposar que en els casos d’actuació en nom o representació d’una persona jurídica si s’imposés en sentència una pena de multa a l’autor del delicte, seria responsable de pagament la persona jurídica en nom de la qual va actuar.<sup>555</sup>

El canvi rellevant es va produir amb la Llei orgànica 5/2010, de 22 de juny que va introduir en el Codi Penal espanyol la responsabilitat penal de les persones jurídiques, dins del procés d’armonització internacional del Dret penal i davant la necessitat de donar una resposta més eficaç en la lluita de la criminalitat empresarial, especialment en el marc de la delinqüència econòmica.<sup>556</sup>

Aquesta incorporació es va fer a través de la redacció de l’art. 31 bis al Codi Penal, que es complementava amb les disposicions dels arts. 33.7 CP (penes imposables a les persones jurídiques), 50.3 i 4 (extensió i quota diària de la pena de multa), 53.5 (possibilitat de pagament fraccionat), 52.4 (multes substantives de la multa proporcional, quan no sigui possible el càlcul), 66 bis (determinació de la pena aplicable), 116,3 (responsabilitat civil) i 130 (supòsits de transformació i fusió de societats).<sup>557</sup> Tanmateix, des del seu inici el règim de responsabilitat penal de les persones jurídiques

---

<sup>555</sup> RAYÓN BALLESTEROS, M.C. (2018). “Los programas de cumplimiento penal: origen, regulación, contenido y eficacia en el proceso”. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, LI, 197-222. p. 200.

<sup>556</sup> La majoria dels instruments de la Unió no al·ludeixen explícitament a la responsabilitat penal de les persones jurídiques, exigint tan sols que la declaració de persones jurídiques com a subjectes responsables es vegi seguida per «sancions eficaces, proporcionades i dissuasòries» sense cap menció de la seva naturalesa penal. Existeix un recull extensiu de les Convencions, Decisions Marc i Directives, entre altres instruments que adopten regles mínimes relatives als elements substantius tant d’infraaccions com de sancions adreçats a persones jurídiques, tot i que posteriorment deixa a discrecionalitat dels Estats Membres la concreta implementació en el Dret intern. Vid. DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L.; PÉREZ MACHIO, A.I. (2013) a DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L.; PÉREZ MACHIO, A.I.; UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA, J.I. *Armonización penal en Europa*. Instituto Vasco de Administración Pública. pp.52-76.

<sup>557</sup> Circular 1/2016, de 22 de enero, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por Ley Orgánica 1/2015.

va ser molt qüestionat per un ampli sector doctrinal, perquè el va considerar incomplet i confús.<sup>558</sup> D'altra banda, la reforma del Codi Penal del 2010 no atorgava de forma expressa el caràcter d'eximent a la col·laboració en la investigació o en el descobriment del culpable del delictes, només recollia de forma expressa circumstàncies modificadores de la responsabilitat penal, és a dir atenuants o agreujants.<sup>559</sup>

És a través de la reforma del Codi Penal espanyol operada per la Llei 1/2015, de 30 de març, quan s'instaura de forma definitiva i expressa l'exoneració de la responsabilitat penal de les persones jurídiques per mitjà d'un programa de compliment normatiu i es situa definitivament el Compliance com una de les principals armes per lluitar contra la criminalitat empresarial, amb l'incentiu que si els programes adoptats apliquen plans de prevenció adequats als riscos detectats, podran operar com una eximent de la responsabilitat penal de la persona jurídica. Pot afirmar-se que la raó de l'eximent de l'art. 31 bis paràgrafs del 2 al 5 del CP respon a raons de política criminal i a la voluntat de premiar a aquelles persones jurídiques que realitzen un esforç per introduir la prevenció eficaç dels delictes.<sup>560</sup>

Malgrat el model de Compliance penal espanyol ha rebut influències d'altres sistemes del dret comparat com pot ser l'italià,<sup>561</sup> el cert és que el sistema introduït pel legislador espanyol amb la reforma del 2015 incorpora una sèrie d'elements que li proporcionen una identitat pròpia com poden ser la limitació dels delictes pels que poden respondre les persones jurídiques, el fet que sigui un sistema d'imputació de doble via i les sancions accessòries administratives. A continuació es revisen cadascun d'ells.

---

<sup>558</sup> Vid. GRACIA MARTIN, L. (2016). " Crítica de las modernas construcciones de una mal llamada responsabilidad penal de la persona jurídica". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. núm. 18-05. pp. 1-95.

<sup>559</sup> ANTICH SOLER, J. (2017). *Compliance Program Penal y sus efectos en la exención y atenuación de la responsabilidad penal de la persona jurídica*. (Tesis de Doctorat). Universitat Autònoma de Barcelona. p. 142. (Accés a 29/08/2022)

<https://ddd.uab.cat/searchIn=ca&c=tesis&c=&sc=1&f=author&cc=tesis&p=Antich+Soler%2C+Jaume>

<sup>560</sup> VELASCO NÚÑEZ, E; SAURA ALBERDI, B. (2016). *Cuestiones prácticas sobre responsabilidad penal de la persona jurídica y Compliance*. Thomson Reuters. Aranzadi. Pamplona. p. 30

<sup>561</sup> Vid. CARPIO BRIZ, D.I. (2018). " La responsabilidad penal de las personas jurídicas en el sistema español a la luz del modelo italiano de imputación al ente". *Diritto Penale Contemporaneo*. 2/2018. pp.43-69.

### i) Limitació de delictes pels que poden respondre les persones jurídiques

El model espanyol de responsabilitat penal de la persona jurídica ha establert un sistema de número *clausus* de delictes que poden cometre, i limitat a un catàleg de 26 categories penals.<sup>562</sup>

Però si l'anàlisi es centra en la responsabilitat de les persones jurídiques per delictes de corrupció i prenem com a referència el repositori de delictes de corrupció del Consell General del Poder Judicial,<sup>563</sup> les persones jurídiques únicament podrien respondre penalment pels delictes contra l'ordenació del territori, urbanisme i patrimoni històric (art. 320 i 322 CP); suborn (art. 419, 420, 421 i 422 CP) i tràfic d'influències (art. 428, 429 i 430 CP). Algunes veus crítiques, com MAGRO SERVET,<sup>564</sup> creuen que és un error un sistema restrictiu enlloc de fer un pronunciament genèric d'aplicació de l'art. 31 bis CP a totes les persones jurídiques en relació a tots els tipus penals, o sistema de *numerus apertus*, quan en molts casos no estan inclosos delictes que sovint son comesos en el si de l'empresa, i proposa incloure altres delictes com per exemple els delictes societaris

---

<sup>562</sup> Els delictes pels que actualment poden ser responsables penalment les persones jurídiques són: el tràfic il·legal d'òrgans o el seu transplantament (art. 156 bis 3 CP); la tracta d'éssers humans (arts. 177 bis CP); els delictes relatius a la prostitució i la corrupció de menors (art. 189 bis CP); els delictes contra la intimitat i delictes informàtics (arts. 197.3 CP); les estafes i frau (art. 251 bis CP); la frustració de l'execució (arts. 258 ter); les insolvències punibles (art. 261 bis CP); els danys informàtics (art. 264.4 CP); els delictes contra la propietat intel·lectual i industrial, el mercat i els consumidors de corrupció privada (art. 288 CP); la recaptació i el blanqueig de capitals (art. 302.2 CP); el finançament il·legal de partits polítics (art. 304 bis CP); els delictes contra la Hisenda Pública i la Seguretat Social (art. 310 bis CP); els delictes contra els drets dels ciutadans estrangers (art. 318 bis 4 CP); els delictes de construcció, edificació o urbanització il·legal (art. 319.4 CP); els delictes contra el medi ambient (art. 327, 328.6 CP); els delictes relatius a l'energia nuclear i a les radiacions ionitzants (art. 343.3 CP); els delictes de risc provocats per explosius (art. 348.3 CP); els delictes contra la salut pública (art. 366 CP); el tràfic de drogues (art. 369 bis CP); la falsedat de moneda i altres mitjans de pagament (art. 386.5 i 399 bis CP); el suborn (art. 427.2 bis CP); el tràfic d'influències (art. 429 i 430 CP); la corrupció de funcionament estranger (art. 445.2 CP); la corrupció de funcionari estranger (art. 445.2 CP); la incitació a l'odi i a la violència (art. 510 bis CP); el finançament del terrorisme (art. 576 bis CP); i determinats casos de contraban regulats a l'art. 3.3 de la LO 12/1995, de repressió del contraban.

<sup>563</sup> Repositorio de datos sobre procesos por corrupción. Consejo General del Poder Judicial. (Accés a 12/8/2022).

<http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Transparencia/Repositorio-de-datos-sobre-procesos-por-corrupcion/>

<sup>564</sup> MAGRO SERVET, V. (2017). *Guía práctica sobre responsabilidad penal de empresas y planes de prevención (Compliance)*. La Ley. Wolters-Kluwers, Madrid. p. 303

(arts. 290 i ss. CP) que actualment no permeten derivar responsabilitat penal a l'empresa.

## ii) Sistema d'imputació de doble via

L'art. 31 bis CP permet un sistema d'imputació de responsabilitat penal a les persones jurídiques per una doble via partint del delicte que hagi comés una persona física dins de la seva estructura. Per una banda, estan els representants legals de l'entitat o els que estiguin autoritzats per prendre decisions o ostentin facultats d'organització i control. Però per altra banda, el Codi Penal també atribueix responsabilitat penal a les persones jurídiques per fets delictius comesos per les persones físiques subordinades. En aquest segon cas, només els delictes comesos en l'exercici de les activitats socials provocaria la responsabilitat penal de la persona jurídica.<sup>565</sup>

Dit això, el model de responsabilitat penal de les persones jurídiques en el Codi Penal espanyol no es basa en la transferència de la responsabilitat de la persona física a la jurídica. Segons GÓMEZ JARA no té cabuda en el nostre sistema de dret penal la transferència de responsabilitat d'una persona a una altra. La responsabilitat penal de la persona jurídica s'estableix sobre la base d'un fet delictiu propi, el que porta a la idea de l'autoresponsabilitat penal de la persona jurídica pel fet delictiu propi, el qual és la infracció per no haver disposat d'un adequat i idoni pla de prevenció jurídica.<sup>566</sup> Ara bé, cal destacar que el grau d'incompliment al que té que incórrer la persona jurídica quan supervisa, vigila o controla al subordinat que comet l'acció punible per a respondre ha de ser greu, tal i com disposa la Sentència del Tribunal Suprem, núm. 221/2016, de 16 de març (FJ 5), que disposa que *"los incumplimientos menos graves o leves quedan extramuros de la responsabilidad penal de estos colectivos"*.

---

<sup>565</sup> ZUGALDÍA ESPINAR, J.M. (2015). "España. La responsabilidad criminal de las personas jurídicas en el derecho penal español" a ZUGALDIA ESPINAR, J.M; MARIN DE ESPINOSA CEBALLOS, E.B. (dir.). *La responsabilidad criminal de las personas jurídicas en Latinoamérica y España*. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra). p. 217 i ss.

<sup>566</sup> GÓMEZ-JARA DÍEZ, C. (2016). "Delito corporativo y responsabilidad penal de las personas jurídicas: un desarrollo coherente de la jurisprudencia del Tribunal Supremo". *Diario La Ley* núm. 8830, sección Doctrina, 23 de septiembre. Ed. La Ley. p. 71.

### iii) Penes accessòries administratives

Una altra característica del Compliance penal espanyol és que imposa, a més de la sanció bàsica de multa i inspirant-se en el sistema italià, sancions administratives a través de la jurisdicció penal. Aquestes penes accessòries regulades a l'art. 33.7 c) a g) CP previstes per a les persones jurídiques responsables penalment, excepte la multa i la dissolució.

Al respecte la doctrina ha qüestionat la utilització del concepte "penes" al considerar que no ho són, ja que el contingut de les quals és la privació o la restricció de béns i de drets dels quals són titulars les persones jurídiques, i ni el fonament ni els fins d'aquestes merament anomenades penes per a persones jurídiques poden ser les mateixes que les de les autèntiques penes en sentit material. Així, a l'art. 66 bis CP s'han previst unes regles específiques de determinació d'aquelles penes accessòries d'acord amb criteris que materialment no tenen gairebé res en comú amb els relatius a la determinació de les autèntiques penes.<sup>567</sup>

Revisades les singularitats del sistema de compliance penal del codi penal espanyol cal analitzar quins són els elements que integren o poden integrar un programa de compliment normatiu penal, per analitzar després la possible translació al sector públic.

#### 4.7.2. Elements d'un programa de compliance penal

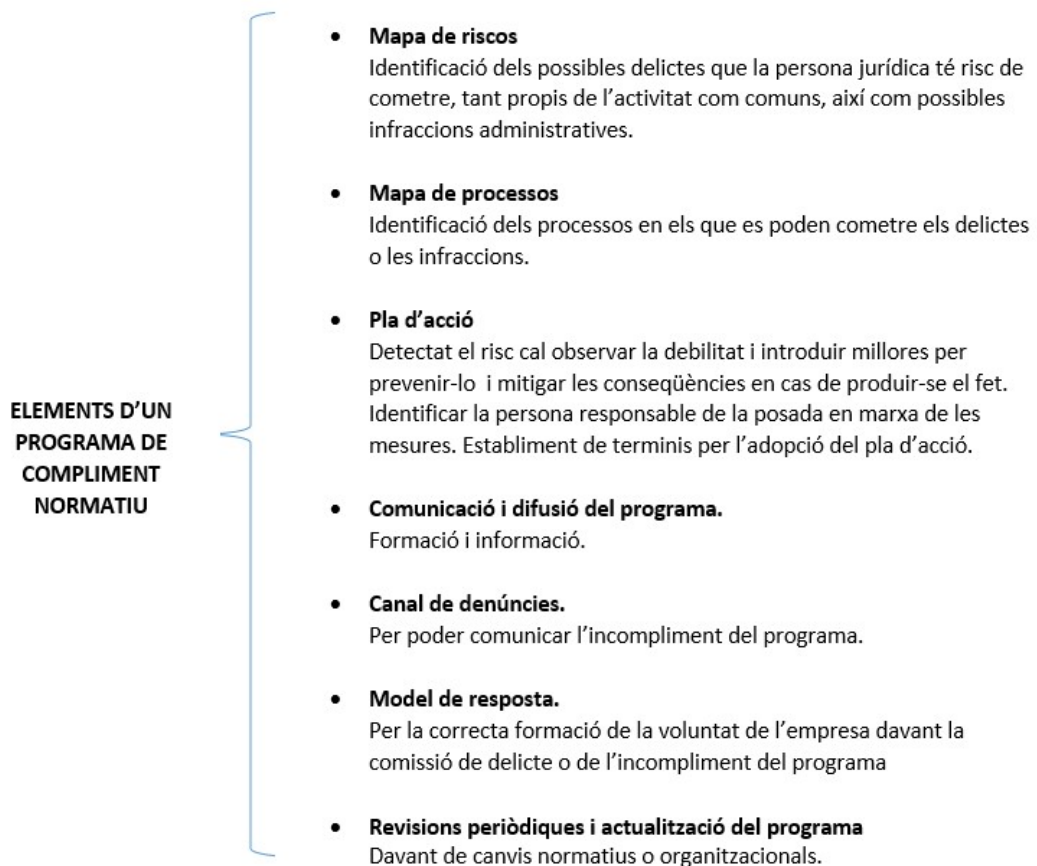
L'art. 31 bis del Codi Penal ja recull les condicions mínimes que han de preveure els models d'organització i gestió per a que puguin operar com a eximent. En aquest sentit cal que els programes de compliment normatiu identifiquin les activitats que puguin comportar un risc delictiu; establir protocols per a l'adopció de les decisions de la persona jurídica; disposar dels recursos financers adequats per impedir la comissió dels delictes; informar dels possibles riscos a l'òrgan encarregat de vigilar el funcionament i l'observança dels models de prevenció; ha d'existir un sistema disciplinari i sancionador enfront les inobservances del model de prevenció; i finalment, cal verificar periòdicament la seva eficàcia i actualitzar-la quan escaigui.

---

<sup>567</sup> Op.cit. GRACIA MARTIN, L. (2016). p. 4.

En la següent esquema es poden observar els diferents elements que integrarien un Pla de prevenció de la responsabilitat penal de les persones jurídiques:

### Esquema 5. Elements d'un programa de compliment normatiu



Font: Elaboració pròpia<sup>568</sup>

En la meua opinió un dels principals elements és l'inicial, el mapa de riscos. És important identificar aquelles actuacions que esdevenen un risc per després poder desenvolupar correctament el Programa de compliment normatiu. Un exemple de com identificar

<sup>568</sup> Elaboració pròpia a partir de la consulta de Guías Jurídicas. La Ley. Programas de Compliance (programas de cumplimiento normativo penal). [GuíasJurídicas.Wolterskluwer](https://www.wolterskluwer.es/guias-juridicas).



l'existència de risc de tràfic d'influències es pot trobar en l'elaboració d'un formulari per a la valoració objectiva del tràfic d'influències (arts. 429 i 430 CP), amb les preguntes més rellevants que cal fer per avaluar si aquest risc s'aplica o no. Si agafem, com exemple, el model publicat per LA LEY Digital<sup>569</sup> veiem que únicament amb 10 preguntes es pot valorar el risc:

- i. La corporació ha tingut o té contracte amb ens públics?
- ii. La corporació ha estat afavorida (contracte, adjudicació, subvenció, permís, etc...) per alguna actuació política, encara que sigui legal o d'aparença legal?
- iii. Les despeses de representació de la corporació són quantioses?
- iv. La corporació té algun treballador o directiu o soci que sigui familiar d'un polític o funcionari de transcendència especial?
- v. Els contractes amb ens públics són d'adjudicació directa i/o l'empresa licita en concursos públics?
- vi. Hi ha alguna relació de l'entitat amb partit polític o fundació, ajuntament, corporació o entitat de caràcter públic?
- vii. La corporació té com a política d'empresa oferir regals o presents?
- viii. L'entitat no té totes les despeses regulades de manera estricta i prevista per l'òrgan de l'entitat?
- ix. L'entitat gestiona permisos, llicències o obté resolucions de l'Administració Pública?
- x. L'empresa actua i gestiona per a tercers?

Segons aquest model caldria sumar el nombre de Sí de totes les preguntes. Aleshores es dividiria aquest nombre total de Sí pel nombre total de persones entrevistades. El

---

<sup>569</sup> Checklist para valoración objetiva del tráfico de influencias (arts. 429 y 430 CP). La Ley Digital. (Accés a 12/8/2022). <https://laleydigital.laleynext.es/Content/Documento>

resultat seria la no existència de risc si la xifra és 0; risc molt baix si és 1; baix si és 2; mig si és 3 o 4; alt si és 5 a 7; i molt alt de 8 en endavant.

Malgrat que estem davant d'un possible model teòric, crec que és interessant perquè obliga a qui l'aplica a qüestionar-se determinats fets o activitats que poden semblar de pràctica habitual de les empreses, però que certament poden ser una porta d'entrada a les influències indegudes.

Per altra banda, existeixen també estàndards internacionals en matèria de compliance que són d'utilitat a l'hora d'identificar aquelles elements bàsics que ha de tenir un programa de compliance.<sup>570</sup> Recentment es va aprovar la ISO 37301:2021 Compliance management systems-Requirements with guidance for use<sup>571</sup> amb la voluntat d'alinear els diferents sistemes de gestió de riscos. Aquesta norma, substitueix la ISO 19600:2014 Compliance Management systems-Guidelines, que es va traduir a l'espanyol i publicar amb el nom ISO-UNE 19600:2015 Sistemas de gestión de compliance-Directrices.<sup>572</sup>

Una novetat de la nova ISO 37201:2021 és que integra la gestió dels riscos relatius a la corrupció que ja comptaven amb la ISO 37001:2016 Antibribery management systems, que es va traduir a l'espanyol amb el nom ISO-UNE 37001:2016. Sistemas de gestión antisoborno.<sup>573</sup> L'altra novetat i segurament la més rellevant és que la norma és ara certificable, la qual cosa representa la principal diferència respecte la norma ISO anterior. Aquesta certificació respon a les necessitats de les persones jurídiques per tal que serveixi com a referència per a organismes reguladors i agents judicials i les entitats puguin acreditar l'existència d'un Programa de Compliment Normatiu que compleixi amb els estàndards internacionals i per tant es pugui fer valer com a eximent de la responsabilitat penal.

---

<sup>570</sup> L'Organització Internacional de Normalització (ISO) és una entitat formada per 162 països i més de 300 comitès tècnics que treballen en el disseny de tota mena de normes per a organitzacions de tots els sectors. Aquesta estandardització normativa permet aconseguir uniformitat en el llenguatge en tot allò que és objecte de les normes publicades, facilitant, així, un idioma únic per a les empreses que desenvolupen la seva activitat arreu del món. (Accés a 29/08/2022) <https://www.iso.org/about-us.html>

<sup>571</sup> (Accés a 12/8/2022) [ISO 33701:2021 Compliance management systems-Requirements with guidance for use.](#)

<sup>572</sup> (Accés a 12/8/2022) [ISO-UNE 19600-2015 Sistemas de gestión de compliance-Directrices.](#)

<sup>573</sup> (Accés a 12/8/2022) [ISO-UNE 37001:2016 Sistemas de gestión antisoborno.](#)

Vista la configuració dels sistemes de compliment normatiu en relació a la responsabilitat penal de les persones jurídiques cal analitzar ara la possible adaptació d'aquests sistemes en l'àmbit de les Administracions Públiques amb la finalitat de prevenir els riscos de corrupció i aconseguir disposar d'unes organitzacions i institucions públiques íntegres i que inspiren la confiança de la ciutadania.

En aquest sentit cal destacar que d'acord amb l'art. 31 quinquies CP les disposicions relatives a la responsabilitat penal de les persones jurídiques no són aplicables a l'Estat, a les administracions públiques territorials i institucionals, a els Organismes Reguladors, les Agències i Entitats públiques Empresarials, a les organitzacions internacionals de dret públic, ni a aquelles altres que exerceixin potestats públiques de sobirania o administratives. Tanmateix, hi ha juristes com NIETO<sup>574</sup> que considera que ha arribat el moment de trencar el tabú i que les Administracions Públiques també puguin ser sancionades penalment en els supòsits de corrupció. Sota el meu parer, de la mateixa manera que l'Administració pública pot resultar sancionada administrativament, per exemple en el cas d'infringir la normativa sobre protecció de dades, caldria valorar la possibilitat de que també pogués ser sancionada penalment.<sup>575</sup> D'aquesta manera, en el cas que es demostrés que algun càrrec o empleat públic de la dita Administració hagués comés un delictes susceptible d'exigir responsabilitat penal a les persones jurídiques i aquesta no estigués dotada d'un programa de Public Compliance caldria exigir la mateixa responsabilitat penal que s'aplica en el sector privat.

Si apliquem aquest raonament al delictes de tràfic d'influències, l'art. 430 CP estableix que d'acord amb l'article 31 bis CP quan una persona jurídica sigui responsable dels delictes recollits en aquest capítol, se li imposarà la pena de multa de sis mesos a dos anys. Això implica que, malgrat que per economia legislativa s'hagi introduït aquesta clàusula a l'art. 430 CP és aplicable a les altres modalitats de tràfic d'influències. No obstant, com s'ha assenyalat ad supra les Administracions Públiques estan excloses de

---

<sup>574</sup> NIETO MARTÍN, A. (2014). "De la ética pública a public Compliance: sobre la prevención de la corrupción en las Administraciones Públicas y partidos políticos." *VLEX*. pp. 105-130.

<sup>575</sup> Vid. arts. 58, 82, 83 i 84 del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades) (Accés a 29/08/2022).

la responsabilitat penal com a persona jurídica, per tant únicament podrà aplicar-se quan qui exerceix la influència pertanyi a una persona jurídica que no tingui caràcter públic. D'altra banda, en relació a la conducta tipificada a l'art. 428 CP, tampoc es podria actualment exigir responsabilitat penal a la persona jurídica, perquè és un funcionari públic o autoritat el que exerceix la influència.<sup>576</sup> En conseqüència, quedaria exclosa la responsabilitat penal de les persones jurídiques en els supòsits de tràfic d'influències entre dos organismes públics, tot i que el tercer organisme públic, el de l'influent, pogués ser beneficiat econòmicament. La única responsabilitat penal que hi hauria seria la de la persona física que ha exercit la influència.<sup>577</sup>

Vist l'anterior supòsit, sota el meu parer, seria més eficient un model en que s'exigís responsabilitat penal a les Administracions Públiques, i en el cas que un dels seus càrrecs o funcionaris públics fos condemnat per un delictes de corrupció, hagués de respondre penalment el titular de l'organisme públic en qüestió. Tanmateix, en el cas que aquest organisme públic tingués aprovat un sistema de Public Compliance es podria fer valer com a eximent i aleshores sí que únicament respongués penalment la persona física que hagués comés el delictes.

#### 4.7.3. El Public Compliance

Si partim de la premissa de que amb caràcter general per a que hi hagi corrupció han d'haver dos subjectes trobarem que el concepte corrupció és bipolar o participatiu.<sup>578</sup> En un pol s'ubicaria qui ofereix el suborn o influència indeguda (element corruptor) i en l'altre l'òrgan decisor, funcionari o autoritat que vulnera un deure posicional (element corromput).<sup>579</sup> Si fins aquí hem vist com el Compliance penal pot servir com instrument

---

<sup>576</sup> Op. Cit. PÉREZ FERRER, F. (2022). pp. 182-183.

<sup>577</sup> Op. Cit. MUÑOZ LORENTE (2013). p. 97.

<sup>578</sup> SELEME, H. (2018). "El lado oscuro de la corrupción" ressenya de MALEM SEÑA, J.F. (2017). *Pobreza, corrupción, (in) seguridad jurídica. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. Septiembre. p. 366.

<sup>579</sup> En relació al delictes de suborn RODRÍGUEZ PUERTA es qüestiona que en el cas del suborn tradicionalment anomenat passiu la conducta del funcionari sigui sempre passiva i es limiti a seguir les ordres del corruptor, ja que considera que en nombroses ocasions no es limita a rebre l'avantatge, sinó que porta a terme una conducta activa i sol·licita del particular la seva entrega. Vid. RODRÍGUEZ PUERTA, M.J. (1999). *El delito de Coheco: Problemática Jurídico-Penal del Soborno de Funcionarios*. Aranzadi. Cizur Menor. P. 153.

per prevenir els riscos de corrupció de les persones jurídiques i el seus intermediaris com a possibles elements corruptors, en els següents apartats veurem com el Public Compliance<sup>580</sup> pot esdevenir un instrument útil per prevenir i gestionar els riscos de corrupció en l'àmbit públic és a dir de l'element corromput.

En el Codi Penal espanyol el tipus de delictes que més relació tenen amb les conductes anomenades de corrupció pública són els regulats en el Títol XIX del Codi Penal (arts. 404 a 445 CCP).<sup>581</sup> És un títol molt complex degut a la heterogeneïtat de les conductes delictives que regula i al caràcter pluriofensiu d'algunes de les figures, així com pel fet de que en alguns casos les conductes són protagonitzades per subjectes que no poden representar a l'Administració Pública, al no haver accedit a la condició de funcionari públic.<sup>582</sup> Un element propi de tots els delictes contra l'Administració Pública és que s'ataca l'element comú que els caracteritza que és la desviació de l'activitat administrativa, de l'interès públic al privat.

D'altra banda, la corrupció es combat millor amb el foment d'un bon govern imparcial, eficient i responsable que castigant els corruptes (*vid. Capítol 3 ad supra*). Des d'aquesta perspectiva i amb l'objectiu de restablir la confiança, no només amb els governs, sinó també amb totes les institucions públiques, els reguladors, els bancs i les empreses, l'OCDE a través de la seva Recomanació sobre Integritat Pública (2017), va actualitzar la recomanació sobre la millora de la Conducta Ètica en el Servei Públic (1998),<sup>583</sup> i ha posat a disposició dels governants una guia pel disseny d'una estratègia d'integritat pública basada en tres pilars: disposar d'un sistema per reduir les oportunitats de comportament corrupte; canviar la cultura per fer que la corrupció sigui socialment inacceptable; i fent que la gent sigui responsable de les seves accions. I posa el focus en

---

<sup>580</sup> Un dels primers autors en utilitzar el concepte de Public Compliance va ser NIETO MARTÍN, A. (2014), "De la ètica pública al public compliance: sobre la prevenció de la corrupció en las administraciones públicas", a NIETO MARTÍN, A; MAROTO CALATAYUD, M. (Dir.), *Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*, Universidad Castilla La Mancha. pp. 17-42.

<sup>581</sup> Més extensament *vid. Capítol 3 ad supra*.

<sup>582</sup> Op. Cit. VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEJÍAS, F. (2003). p. 104.

<sup>583</sup> Recomanació del consell de la OCDE sobre integritat pública (2017). (Accés a 29/08/2022). <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

tres àrees clau per abordar els problemes de la corrupció, com són la captura de polítics, la contractació pública i la infraestructura pública.

En la mateixa línia Transparency International ha desenvolupat el concepte Sistema Nacional d'Integritat (SNI) com a part integrant del seu enfocament holístic de lluita contra la corrupció, a partir de l'anàlisi dels pilars que conformen aquest sistema: el poder legislatiu; el poder executiu; el poder judicial; el sector públic; agències d'aplicació de la llei; òrgan de gestió electoral; defensor del poble; Institució Suprema d'Auditoria; Agències anticorrupció; partits polítics; mitjans de comunicació; societat civil i empreses. Cada pilar ha estat avaluat segons tres dimensions: la capacitat general de funcionament de la institució, la seva pròpia governabilitat interna en termes d'integritat, transparència i rendició de comptes i el seu paper en la contribució de la integritat general del sistema de governabilitat nacional. La conclusió de l'anàlisi efectuat al 2011 per Transparency International és que la democràcia espanyola està controlada pels grans partits polítics, el que redueix i desincentiva l'involucrament de la ciutadania en l'espai públic. Les grans empreses depenen en gran part del seu negoci amb el sector públic, el que provoca que es busquin relacions cordials amb els partits que governen; sobre tot els bancs són organitzacions que influeixen enormement en les finances dels partits polítics, esdevenint aquesta connexió una font important de preocupació en relació a la captura de polítics. Finalment, la integritat queda en l'apartat de les declaracions simbòliques i la real implantació de les normes xoca amb els interessos immediats del poder i les seves xarxes.<sup>584</sup>

També ens orienta cap a la mateixa línia l'Agenda 2030 per al desenvolupament Sostenible, aprovada el setembre de 2015 per l'Assemblea General de Nacions Unides, que conté 17 Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS). L'ODS 16 planteja Promoure societats pacífiques i inclusives per tal d'aconseguir un desenvolupament sostenible, proporcionar accés a la justícia per a totes les persones i desenvolupar institucions eficaces, responsables i inclusives a tots els nivells. Aquest ODS 16 estableix 12 fites, dos elles directament relacionades amb la lluita contra la corrupció i

---

<sup>584</sup> VILLÒRIA MENDIETA, M (2012). *El Marco Institucional de Integridad en España: situación actual y recomendaciones*. Transparency International España. Ed. Tirant Lo Blanch, València. pp. 337-338.

l'enfortiment de la integritat i que son 16.5. Reduir substancialment totes les formes de corrupció i suborn i 16.6. Crear unes institucions eficaces, responsables i transparents a tots els nivells.<sup>585</sup>

Malgrat les recomanacions dels organismes esmentats, a data d'avui existeix una diferent velocitat en la implementació del Compliance Penal vinculat a les persones jurídiques privades, tot i que les Societats Mercantils estatals estarien incloses segons l'art. 31 bis 5 CP, i el Public Compliance, i això és degut a que les persones jurídiques tenen l'incentiu de l'exoneració de la responsabilitat penal.<sup>586</sup> En el cas de les Administracions Públiques hauria de ser incentiu suficient poder recuperar la confiança de la ciutadania en les pròpies institucions. Igual que en el sector privat no disposar de programes de Compliance pot provocar pèrdues econòmiques i reputacionals, en el sector públic pot provocar desafecció política i falta de credibilitat de les institucions públiques. El Dret per sí sol no és suficient per combatre conductes irregulars, conflictes d'interès o pràctiques corruptes, calen vies addicionals, ja recollides en els programes de Compliance en el sector privat, i d'aquí que juntament amb el compliment estricte de la legalitat, es requereixi impulsar una política d'integritat, amb un enfocament més holístic, infraestructures i procediments que salvaguardin l'ètica pública i la integritat del sector públic.<sup>587</sup>

Arriba l'hora del Public Compliance entès com una simbiosi entre l'ètica pública i els elements desenvolupats en els programes normatius de les empreses, com mecanismes que permetin construir una estratègia anticorrupció a les Administracions Públiques. Per GUTIÉRREZ PÉREZ,<sup>588</sup> existeix la necessitat d'estructurar un Public Compliance extrapolant elements e institucions pròpies dels programes de compliment de les

---

<sup>585</sup> Objectius de desenvolupament sostenible. Nacions Unides. (Accés a 29/08/2022). <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

<sup>586</sup> GUTIÉRREZ PÉREZ, E. (2018). "Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public Compliance como herramienta de prevención de riesgos penales". *Política Criminal*. Vol. 13 núm. 25 (julio). p. 136.

<sup>587</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. Contratación pública e integridad. Blog: La mirada institucional. Entrada 3-03-2020. (Accés a 12/8/2022). <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/03/03/contratacion-publica-e-integridad/>

<sup>588</sup> Op. cit. GUTIÉRREZ PÉREZ, E. (2018). p. 108.

empreses a les estructures de les Administracions Públiques i que es reobri el debat sobre la responsabilitat penal dels ens públics.

Actualment, en l'àmbit de les Administracions Públiques, el control dels riscos de corrupció es confia a les normes de caràcter general, com les de conflictes d'interès i incompatibilitats, les lleis de transparència, accés a la informació i bon govern, i als codis ètics generals. Però, des del meu punt de vista, cal implementar la mateixa metodologia i sistemàtica que en el Compliance Penal aplicat a les persones jurídiques, i d'aquí que sigui imprescindible que les Administracions Públiques disposen també d'un Mapa o anàlisi de riscos, un procediment o canal de denúncies apropiat i un organisme de control intern i extern.

D'altra banda, existeix una clara relació entre qualitat democràtica dels governs i el desenvolupament econòmic de les societats, d'aquí que l'aplicació del Compliance al sector públic no es redueix a la capacitat de prevenció i lluita contra la corrupció, sinó també a la millora de la gestió pública, millora de la qualitat dels serveis i racionalització econòmica i financera.<sup>589</sup>

Existeixen diversos exemples d'implementació de sistemes de Public Compliance. En aquesta recerca s'analitzen dos exemples pràctics. El primer es troba en l'Estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública de la Generalitat de Catalunya. El segon, malgrat parteix d'una regulació comunitària, també s'ha hagut d'aplicar a l'Administració catalana com a Administració executora, com són els Plans de Mesures Antifrau en la implementació del Programa Next Generation UE per estimular la recuperació econòmica i la reparació dels danys causats per la pandèmia de COVID19.

#### *4.7.3.1. L'estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública. El cas català.*

Un cas pràctic de com una Administració pot construir un sistema de Public Compliance el podem trobar en el cas del govern autonòmic català. És un exemple paradigmàtic per

---

<sup>589</sup> CAMPOS ACUÑA, M.C. (2018). "El futuro del Compliance en el sector público." (Comentario). *Actualidad Jurídica Aranzadi* nº 945/2018. Ed. Aranzadi. Cizur Menor. p. 1



la forma d'elaboració a través d'un procés obert i participatiu que, inicialment, el dota de més legitimitat i, per tant, es presumeix que ha d'assolir una major eficàcia.<sup>590</sup>

Mitjançant Acord de Govern de la Generalitat de Catalunya del mes de juny de 2018, es va encarregar elaborar una estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública en un termini de 6 mesos. L'Acord de Govern estableix que les actuacions se centrarien principalment en àmbits com la contractació pública, la fiscalitat, les subvencions, la funció i direcció públiques, les incompatibilitats, els conflictes d'interès i grups d'interès, la protecció d'alertadors i l'anonimització de bústies ètiques, i els marcs d'integritat, amb un accent especial en tots aquells aspectes relacionats amb la imparcialitat i amb el control de la influència il·legítima en les preses de decisions públiques.<sup>591</sup>

L'estratègia estableix 25 mesures a implementar en dos anys.<sup>592</sup> Per a la seva elaboració es va dur a terme, com s'ha dit, un procés participatiu on es van tenir en compte les propostes de la ciutadania, els professionals i els organismes experts, així com un estudi<sup>593</sup> sobre les evidències en la lluita contra la corrupció tant a nivell nacional com internacional. Les actuacions que integren l'estratègia es distribueixen en 9 àmbits com són la contractació pública; la gestió econòmica-financera; la fiscalitat; la funció i direcció públiques; els conflictes d'interès; els grups d'interès; la protecció d'alertadors i anonimització de bústies ètiques; el marc d'integritat i la qualitat institucional. A continuació es revisen cadascun d'ells.

---

<sup>590</sup> Aquest anàlisi es va presentar al Ph Workshop sobre "Compliance" celebrat el 17 i 18 de juny de 2021 a la European School of Law de la Universitat Toulouse 1 Capitole amb la comunicació que portava per títol "The fight against corruption through Public Compliance: The strategy of the Catalan Government" i que posteriorment va ser publicat a *Compliance*. Cahiers Jean Monnet. Universitat Toulouse 1 Capitole. pp. 145-164.

<sup>591</sup> FOZ DALMAU, J (2020). *L'estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública*. Blog de la Revista Catalana de Dret Públic. Gener. (Accés a 29/08/2022). <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2020/01/15/lestrategia-de-lluita-contra-la-corrupcio-i-denfortiment-de-la-integritat-publica-i-jordi-foz-dalmau/>

<sup>592</sup> Estratègia de lluita contra la corrupció i enfortiment de la integritat pública. Presentació 25 actuacions. (Accés a 12/8/2022). [https://governobert.gencat.cat/web/.content/01\\_Que\\_es/09\\_Estrategia\\_integritat/docs/presentacio\\_25\\_actuacions.pdf](https://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Que_es/09_Estrategia_integritat/docs/presentacio_25_actuacions.pdf)

<sup>593</sup> COSTAS PÉREZ, E; LAPUENTE, V. (2019) "Estratègies Marc contra el frau i la corrupció. Revisió de la literatura especialitzada". Iválua. Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques.

### i) Contractació pública

Cal recordar que el sector de la contractació pública és el més exposat als riscos de gestió irregular, frau i corrupció i que aquestes conductes il·lícites distorsionen el mercat, provoquen augment dels preus i de les tarifes abonades pels consumidors per l'adquisició de béns i serveis i generen desconfiança cap a les institucions.<sup>594</sup> En termes quantitatius, s'estima que un 20% del PIB de la UE mobilitza a través de la contractació pública d'aquí que els riscos de corrupció en l'àmbit de la contractació pública són especialment elevats. Exemples com el cas Gürtel es relacionen, directament o indirectament, amb aquesta activitat, així com l'estreta relació existent entre el frau en la contractació pública i el finançament irregular dels partits polítics per mitjà de comissions que els adjudicataris repercuteixen després sobre l'erari públic en forma de més preu i menor qualitat o, en el de la gestió privada de serveis públics.<sup>595</sup>

Dins d'aquest àmbit l'estratègia de la Generalitat de Catalunya aposta per la implantació de les consultes preliminars al mercat en la contractació pública com a mecanisme per a garantir la igualtat d'accés a la contractació pública atès que estan subjectes als principis generals de la publicitat, transparència, no discriminació i igualtat de tracte. En aquest sentit, generalitzar aquestes consultes permet a l'Administració informar als operadors econòmics sobre els seus plans i requisits que s'exigiran per concórrer a un potencial procediment d'adjudicació.<sup>596</sup>

Cal afegir, que recentment a través, de Acord de Govern 171/2022, de 30 d'agost, s'ha aprovat l'Estratègia catalana de millora de la compra pública, la qual entre els seus objectius estratègics, es troben el d'integrar l'ètica en tots els nivells de la contractació

---

<sup>594</sup> Parlament europeu. *Informe sobre la protecció dels interessos financers de les Comunitats i la lluita contra el frau*. Informe anual 2008. Comissió de Control Pressupostari . Parlament Europeu. 23 de març de 2010. (Accés a 29/08/2022).

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2010-0100\\_ES.pdf?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2010-0100_ES.pdf?redirect)

<sup>595</sup> AYMERICH CANO, C. (2015). "Corrupción y contratación pública: análisis de las nuevas directivas europeas de contratos y concesiones públicas". *Revista Aragonesa de Administración Pública*. núm. 45-46, p. 210.

<sup>596</sup> Actuació 1. Implantar les consultes preliminars al mercat en la contractació pública. Actuació 2. Empoderar, sota coordinació corporativa, els òrgans de contractació de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic (dotació RRHH, formació, assessorament, professionalització, gestió del coneixement, incorporació de la intel·ligència artificial en l'anàlisi de riscos...).

pública i fer partícips els licitadors i contractistes en les mesures de comportament ètic.<sup>597</sup>

## ii) Gestió econòmica-financera

Una adequada gestió economicofinancera de l'Administració així com la implementació i enfortiment d'un adequat control intern permeten a banda del compliment de la normativa i de reduir pèrdues pel mal us de béns i actius públics, una millora de l'ètica institucional, al dissuadir comportaments il·legals i incompatibles. Per tant, es pot afirmar que una millora de la gestió econòmica financera i del control intern és una eina que contribueix a combatre la corrupció.<sup>598</sup>

Les actuacions aprovades a l'estratègia consisteixen en una millora i estandardització del procés recaptatori i de comptabilització dels ingressos dels diferents departaments i entitats de la Generalitat; l'establiment d'un sistema corporatiu de comptabilitat pública per a les entitats del sector públic i centres amb autonomia econòmica; una millora en la planificació i gestió de les subvencions i elaborar un nou avantprojecte de llei de finances públiques.<sup>599</sup>

## iii) Fiscalitat

Cal destacar que els delictes tributaris sovint poden amagar l'intent de blanquejar ingressos provinents d'altres conductes delictives corruptes i d'aquí la importància de la seva persecució.<sup>600</sup> D'altra banda, segons l'informe del Monitor Fiscal del 2019 del Fons Monetari Internacional (FMI) si tots els països reduïssin avui la corrupció en igual

---

<sup>597</sup> Vid. Estratègia catalana de millora de la compra pública. (Accés a 10/09/2022). <https://contractacio.gencat.cat/ca/gestionar-contractacio/regulacio-supervisio/estrategia-compra-publica/>

<sup>598</sup> MENDOZA-ZAMORA; W.M; GARCÍA-PONCE, T.Y.; DELGADO-CHÁVEZ, M; BARREIRO-CEDEÑO, I.M. (2018). "El control interno y su influencia en la gestión administrativa del sector público". *Revista científica Dominio de las Ciencias*. Vol. 4, núm. 4. pp. 206-240.

<sup>599</sup> Actuació 3. Estandarditzar el procés recaptatori i de comptabilització dels ingressos dels diferents departaments i entitats de la Generalitat integrades a GECAT (ingressos no gestionats per l'Agència Tributària). Actuació 4. Establir un sistema corporatiu de comptabilitat pública per a les entitats del sector públic i centres amb autonomia econòmica. Actuació 5. Estandarditzar la planificació i gestió de les subvencions i ampliar el Registre d'Ajuts i Subvencions per a totes les administracions públiques de Catalunya (RAISC). Actuació 6. Elaborar un nou avantprojecte de llei de Finances Públiques.

<sup>600</sup> OCDE (2019), Lucha contra los delitos fiscales: los diez principios globales, OCDE, París. (Accés a 13/08/2022) [www.oecd.org/tax/crime/lucha-contra-los-delitos-fiscales-los-diez-principios-globales.pdf](http://www.oecd.org/tax/crime/lucha-contra-los-delitos-fiscales-los-diez-principios-globales.pdf)

mesura, dels que la van reduir fa dues dècades, l'ingrés tributari mundial seria 1 bilió més alt, o 1¼ % del PIB mundial i probablement els beneficis seria majors tenint en compte que amb menys corrupció hi hauria més creixement econòmic. En aquesta línia l'informe destaca que els països que van aconseguir reduir la corrupció significativament es van veure premiats per una escalada de l'ingrés tributari com percentatge del PIB.<sup>601</sup>

En aquest àmbit les actuacions de l'estratègia passen per controlar la declaració d'actius situats a l'estranger per a la detecció del frau fiscal a través de delictes vinculats a la corrupció i viceversa. Una de les actuacions relacionades amb aquest àmbit és l'establiment de protocols perquè a partir de la detecció de frau fiscal es pugui detectar altres tipus de delictes vinculats amb la corrupció, com poden ser suborns, enriquiment il·lícit i tràfic d'influències.<sup>602</sup>

#### iv) Funció i direcció públiques

En alguns països existeix una funció directiva professional estructurada com el *Senior Civil Service* anglès o la *dirigenza italiana*, diferenciada de la resta de la funció pública. En altres països com el cas d'Espanya, ni tampoc a Catalunya, no existeix una formalització tan clara de la funció directiva i que ha de permetre diferenciar la frontera entre la política i l'Administració i servir com una mesura per a prevenir la corrupció.<sup>603</sup>

Així, l'estratègia estableix una sèrie d'actuacions com és la separació entre les responsabilitat polítiques i les directives publiques i per tant es duran a terme plans pilot de selecció de llocs de direcció pública del sector públic que incloguin una fase oberta i pública, basada en mèrits i capacitats acreditables.

Una altra mesura és augmentar i facilitar la transparència en aquest àmbit i s'aposta per una publicació de manera agregada totes les dades acadèmiques, professionals i patrimonials dels alts càrrecs i personal directiu del sector públic.

---

<sup>601</sup> Informes del Monitor Fiscal. Fondo Monetario Internacional (2019). (Accés a 13/8/2022) <https://www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019>

<sup>602</sup> Actuació 7. Controlar la declaració d'actius situats a l'estranger per a la detecció del frau fiscal. Actuació 8. Detectar el frau fiscal a través de delictes vinculats a la corrupció i viceversa.

<sup>603</sup> BLANCO GAZTAÑAGA, C. "La figura del directivo público profesional: reclutamiento y estatuto". *DA. Revista Documentación Administrativa* nº 286-287, enero-agosto 2010, p. 181.

I finalment l'estratègia acorda una revisió de les formes d'accés a la funció pública per tal de garantir els principis de mèrit i capacitat, mitjançant l'elaboració i posada en marxa d'un protocol de bones pràctiques en l'accés a l'ocupació pública i la promoció professional i fer el seguiment i control de la seva aplicació.<sup>604</sup>

#### v) Conflictes d'interès

En aquest àmbit l'estratègia proposa algunes actuacions com un millor control de la completesa i veracitat de les declaracions dels alts càrrecs i personal directiu públic, abans del seu nomenament, durant l'exercici públic i després del cessament, i també l'elaboració d'una guia a disposició de totes els empleades i empleats públics i assessorar de manera personalitzada als alts càrrecs, personal directiu, comandaments i personal d'àmbits de risc per a detectar i gestionar els conflictes d'interès i incompatibilitats en l'actuació pública.<sup>605</sup>

#### vi) Grups d'interès

Les actuacions de l'estratègia en aquest àmbit passen per determinar el contingut mínim de les agendes dels càrrecs i autoritats que s'ha de fer públic així com publicar les propostes normatives a càrrec dels grups d'interès. Vid. ad supra l'apartat 1.5.5. sobre la regulació dels grups d'interès a Catalunya.<sup>606</sup>

---

<sup>604</sup> Actuació 9. Publicitar de manera agregada totes les dades acadèmiques, professionals i patrimonials dels alts càrrecs i personal directiu del sector públic. Actuació 10. Dur a terme plans pilot de selecció de llocs de direcció pública del sector públic que incloguin una fase oberta i pública, basada en mèrits i capacitats acreditables. Actuació 11. Elaborar i posar en marxa un protocol de bones pràctiques en l'accés a l'ocupació pública i la promoció professional i fer el seguiment i control de la seva aplicació.

<sup>605</sup> Actuació 12. Controlar la completesa i veracitat de les declaracions dels alts càrrecs i personal directiu públic, ex ante, durant l'exercici públic i ex post. Actuació 13. Elaborar un protocol de coordinació entre els diferents òrgans de control i/o informació interns i externs. Actuació 14. Elaborar una guia a disposició de totes els empleades i empleats públics i assessorar de manera personalitzada als alts càrrecs, personal directiu, comandaments i personal d'àmbits de risc per a detectar i gestionar els conflictes d'interès i incompatibilitats en l'actuació pública.

<sup>606</sup> Actuació 15. Determinar el contingut mínim de les agendes que s'ha de fer públic així com publicar les propostes normatives a càrrec dels grups d'interès. Actuació 16. Ampliar l'àmbit d'aplicació de les obligacions derivades del protocol d'actuació en relació als grups d'interès a sub-directors generals i assimilats.

#### vii) Protecció d'alertadors i alertadores i anonimització de bústies ètiques

Una altra de les mesures de l'estratègia i que el Govern de la Generalitat ja ha posat en marxa, vid. ad supra, és una bústia ètica<sup>607</sup> per tal que la ciutadania pugui mitjançant un canal segur i anònim, alertar sobre males pràctiques o conductes irregulars a l'Administració de la Generalitat de Catalunya i els seu sector públic en tres àmbits concrets: actuacions públiques dels alts càrrecs i personal directiu, actuacions relacionades amb la contractació pública i actuacions públiques del personal de la funció pública.<sup>608</sup>

#### viii) Marc d'integritat

Totes les mesures de l'Estratègia aprovada estan encaminades a la prevenció i lluita contra la corrupció, però és important destacar les mesures que aprova l'estratègia encaminades a enfortir la integritat pública, perquè crec que són part de la clau de l'èxit.

Cal destacar que l'art. 8 de la Convenció de Nacions Unides contra la Corrupció, estableix que els Estats hauran de promoure entre d'altres la integritat, l'honestedat i la responsabilitat entre els funcionaris públics. El concepte d'integritat pública es defineix per l'OCDE<sup>609</sup> com l'alineació consistent i l'adhesió als valors, principis i normes ètics compartits per mantenir i prioritzar l'interès públic sobre els interessos privats en el sector públic. En aquesta línia LEWIS i GILMAN,<sup>610</sup> relacionen cinc valors ètics del servei públic: la responsabilitat, la imparcialitat, la justícia i equitat, evitar danys i fer el bé. En el cas dels alts càrrecs i directius públics de l'Administració catalana com es veurà ad

---

<sup>607</sup> ACORD GOV/96/2020, de 21 de juliol, pel qual s'anonimitzen les bústies ètiques del Codi de conducta dels alts càrrecs i del personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic i del Codi de principis i conductes recomanables en la contractació pública, així com la bústia de la Inspecció General de Serveis de Personal de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic, i se n'aproven les Normes reguladores.

<sup>608</sup> Actuació 17. Posar en marxa un sistema integral de protecció dels alertadors i alertadores interns i externs. Actuació 18. Anonimitzar les bústies ètiques del codi de conducta d'alts càrrecs i personal directiu públic i de contractació pública així com la bústia de denúncies de males pràctiques en matèria de funció pública i altres d'entitats del sector públic.

<sup>609</sup> OECD (2017). (Accés a 13/8/2022) [OECD Recommendation on Public Integrity](#). Paris. p. 7

<sup>610</sup> LEWIS, CAROL W.; STUART C. GILMAN (2012). *The Ethics Challenge in Public Service: A problem solving guide*. Jossey-Bass, San Francisco. pp. 28-30

infra els principals valors públics són la integritat, la legalitat, l'objectivitat i la imparcialitat, la dedicació al servei públic i la transparència.

Tanmateix, la gestió de la integritat pública no es pot realitzar de forma aïllada i únicament a través de normes i regulacions. Per enfortir la integritat institucional cal dissenyar tot un sistema de controls interns amb marcs de retiment de comptes, i alhora capacitar, conscienciar i acompanyar als empleats públics, i que aquests trobin entorns on puguin traslladar amb seguretat els seus dilemes ètics, ja sigui a través de consells ètics o assessors legals externs.<sup>611</sup>

En el cas del Govern de Catalunya existeix, tal i com es va exposar, un Comitè Assessor d'Ètica Pública al qual es poden adreçar tant els alts càrrecs per plantejar els seus dilemes ètics, la resolució dels quals es publica de forma anonimitzada; com també es poden adreçar queixes sobre la conducta d'un alt càrrec o directiu públic quan hi ha indicis de vulneració del seu codi de conducta.

Però l'estratègia de lluita contra la corrupció i enfortiment de la integritat pública, va més enllà i acorda mesures com fer una campanya de sensibilització i informació, que inclogui el desenvolupament d'una app sobre integritat pública i les conseqüències socioeconòmiques de la corrupció. Crear eines i continguts per als centres educatius d'ensenyament primari i secundari, i crear un contingut formatiu bàsic en integritat i ètica, obligatori per a tots els servidors i servidores públics, alts càrrecs i personal directiu.<sup>612</sup>

#### ix) Qualitat institucional

Finalment, el darrer àmbit d'actuació de l'Estratègia passa per una millora de les institucions, ja que com s'ha apuntat anteriorment la corrupció es combat millor amb

---

<sup>611</sup> Naciones Unidas (2019). Integridad pública y ética. Educación para la Justicia. Serie de Módulos Universitarios. Módulo 13. Viena. p. 12.

<sup>612</sup> Actuació 19. Professionalitzar i estructurar la gestió de l'ètica i desenvolupar els instruments de gestió ètica que conformen un marc d'integritat. Actuació 20. Fer una campanya de sensibilització i informació, que inclogui el desenvolupament d'una app, sobre integritat pública i les conseqüències socioeconòmiques de la corrupció. Actuació 21. Crear continguts i eines als centres educatius d'ensenyament primari i secundari. Actuació 22. Crear un contingut formatiu bàsic en integritat i ètica, obligatori per a tots els servidors i servidores públics, alts càrrecs i personal directiu.

una millora de la qualitat institucional que castigant als corruptes. El concepte de qualitat institucional és ampli i complex. Per VILLÒRIA la qualitat institucional fa referència a la capacitat de promoció de conductes íntegres i de desincentivació de conductes corruptes.<sup>613</sup> Per TROCELLO la qualitat institucional és la congruència entre la institucionalitat formalitzada a la norma i les pràctiques instituïdes per la cultura política.<sup>614</sup> En tot cas, sota el meu parer, la qualitat institucional fa referència al correcte funcionament de les institucions públiques i d'acord amb valors democràtics.

En aquesta línia les actuacions de l'estratègia pretenen millorar la transparència i el retiment de comptes de les iniciatives públiques. Així, des de gener de 2020, cal incloure a totes les memòries justificatives que acompanyen l'impuls d'iniciatives institucionals, informació sobre: diagnòstic, objectius, anàlisi d'opcions, impacte pressupostari, sistema de gestió i sistema de seguiment i avaluació. Aquestes memòries, juntament amb els informes preceptius de valoració, si escau, s'hauran de penjar a la pàgina web en els casos que requereixin l'aprovació del Govern. També es pretén reforçar la qualitat de la informació que consta en les memòries d'avaluació de les iniciatives legislatives i reglamentàries que promou el Govern, integrant l'anàlisi de l'impacte de les opcions considerades sobre el frau i la corrupció, juntament amb la valoració de la resta d'impactes significatius, mitjançant l'aplicació de preguntes clau, per evitar la captura del regulador.<sup>615</sup> Sobre el concepte de captura del regulador vid. ad supra a l'apartat.

#### 2.4.2. La captura regulatòria i tècnica.

---

<sup>613</sup> VILLORIA MENDIETA, M. (2011). "La calidad institucional del ejecutivo en españa: un análisis desde la teoría de los marcos de integridad" ponència presentada al X Congreso Español de Ciencia Política y Administración del 7 al 9 de setembre de 2011. Universidad de Murcia.

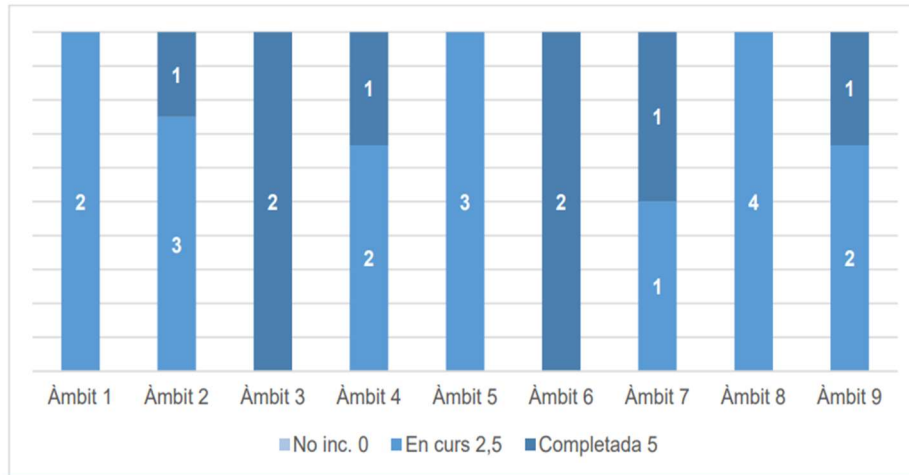
<sup>614</sup> TROCELLO, M.G. (2011). "Cultura política y calidad institucional" a SORIANO, R.; TROCELLO, M.G. (Coord.) *Calidad democrática e instituciones políticas*. Aconcagua Libros, Sevilla. p. 76.

<sup>615</sup> Actuació 23. Millorar, amb la incorporació d'elements d'anàlisi d'evidències i avaluació, les memòries justificatives de les noves iniciatives públiques i publicar-les en els casos que aquestes iniciatives hagin de ser aprovades per part del Govern. Actuació 24. Elaborar un pla estratègic de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat en l'àmbit específic de l'Administració Pública Local, en coherència amb les actuacions proposades per a la resta d'administracions públiques, sens perjudici de l'aplicació del principi d'autonomia local. Actuació 25. Reforçar la qualitat de la informació que consta en les memòries d'avaluació de les iniciatives legislatives i reglamentàries que promou el Govern, per evitar la captura del regulador.



Revisats els diferents àmbits d'actuació, cal assenyalar que després de dos anys d'implementació l'Estratègia ha finalitzat amb el 90 % de les mesures completades o iniciades.

**Gràfic 17. Grau d'implementació de l'Estratègia Anticorrupció per àmbits**



Àmbits: 1. Contractació pública. 2. Gestió Economicofinancera. 3. Fiscalitat. 4. Funció i direcció públiques. 5. Conflictes d'interès. 6. Grups d'interès. 7. Protecció de les persones alertadores i anonimització de bústies ètiques. 8. Marc d'integritat. 9. Qualitat institucional.

Font: Informe anual de seguiment i avaluació. Gener 2022. Govern Obert. Generalitat de Catalunya.

#### 4.7.3.2. Els Plans de Mesures Antifrau vinculats al Programa Next Generation UE

Un segon cas pràctic d'implementació d'un programa o pla de Public Compliance el podem trobar en la gestió dels fons europeus coneguts com a Next Generation UE.

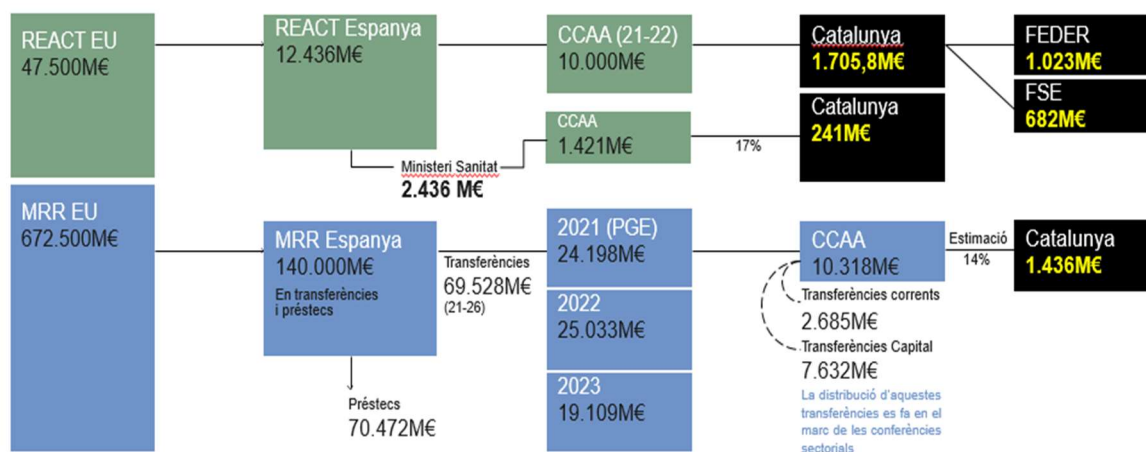
La pandèmia de COVID 19 va generar una crisi econòmica que va afectar a tota l'economia mundial. Els impactes econòmics van ser notablement greus a les economies emergents i han tingut greus repercussions en l'augment de la desigualtat i la pobresa. En el cas d'Espanya la caiguda del PIB al 2020 va ser més pronunciada que a les demés

economies desenvolupades, degut al major pes de les activitats socials com el turisme i de les petites i mitjanes empreses més afectades per la crisi.<sup>616</sup>

En aquest context, la Unió Europea ha creat diversos instruments que han de contribuir a accelerar la recuperació, transformar les economies i construir una societat més sostenible, digital i resilient. El principal instrument per a aquesta recuperació són els anomenats fons Next Generation EU dotats amb 750.000 milions per al període 2021-2026.

Per altra banda, el Next Generation EU es divideix en diversos fons entre els quals destaquen el Mecanisme de Recuperació i Resiliència-MRR (672.500 milions d'euros) i el paquet REACT-EU (47.500 milions d'euros). En el següent diagrama es pot veure la distribució territorial dins l'Estat espanyol i la part d'aquests fons que corresponen a Catalunya.

**Diagrama 6. Distribució dels fons europeus per programes i territoris**



Font: Generalitat de Catalunya. Departament d'Economia i Hisenda.

<sup>616</sup> ARCE, O. (2021). "La economía española: impacto de la pandemia y perspectivas". *Dirección General de Economía y Estadística. Banco de España*. p.2.

Per rebre suport financer en el marc del Mecanisme de Recuperació i Resiliència, els Estats membres de la Unió Europea han elaborat plans nacionals de recuperació i resiliència. El Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència espanyol detalla una completa agenda d'inversions i reformes especificant les metes, els objectius i els indicadors per al seu seguiment i control.<sup>617</sup>

Entre les diferents regulacions destinades a l'execució d'aquests fons destaca el Reglament (UE) 241/2021 del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de febrer de 2021, que en el seu art. 22 estableix que "tota entitat, decisora o executora, que participi en l'execució de les mesures del Pla de Recuperació Transformació i Resiliència haurà de disposar d'un Pla de mesures antifrau" que li permeti garantir i declarar que, en el seu àmbit respectiu actuació, els fons corresponents s'han utilitzat de conformitat amb les normes aplicables, en particular, pel que fa a la prevenció, detecció i correcció del frau, la corrupció i els conflictes d'interessos.

Per altra banda, l'Ordre HFP/1030/2021, de 29 de setembre, del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, per la qual es configura el sistema de gestió del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència estableix al seu art. 6.5 a) que tant les entitats decisores (Administració de l'Estat) com les executores (administracions autonòmiques, locals, entitats del sector públic o privat), hauran d'aprovar els seus respectius Plans de mesures antifrau, estructurant les diferents mesures de manera proporcionada i al voltant de quatre elements clau de l'anomenat «cicle antifrau»: prevenció, detecció, correcció i persecució.

En aquesta línia, l'Oficina Antifrau de Catalunya ha elaborat una Guia per elaborar el Pla de mesures antifrau per a la gestió dels fons Next Generation,<sup>618</sup> en base a la qual el Govern de la Generalitat de Catalunya va aprovar a través de l'ACORD GOV/19/2022,

---

<sup>617</sup> Plan de recuperación transformación y resiliencia. Gobierno de España. 27 d'abril de 2021. (Accés a 13/8/2022). [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan\\_Recuperacion\\_%20Transformacion\\_%20Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf)

<sup>618</sup> BAENA GARCÍA, L. (2021). " Pla de mesures antifrau » per a la gestió dels fons Next Generation EU Guia per elaborar-lo i eines a la vostra disposició". Oficina Antifrau de Catalunya. [https://www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/pla-mesures-antifrau-gestio-fons-next-generation-eu\\_guia-eines.pdf](https://www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/pla-mesures-antifrau-gestio-fons-next-generation-eu_guia-eines.pdf)

d'1 de febrer, el Pla de mesures antifrau en l'execució d'actuacions finançades pels fons del Mecanisme de Recuperació i Resiliència a la Generalitat de Catalunya.

L'elaboració d'aquest Pla ha implicat en un primer moment una autoavaluació dels riscos i l'elaboració d'un Mapa de Riscos:

**Taula 9. Mapa de riscos en l'execució dels fons europeus**

Procés/ Assumpte susceptible de risc	Factors potenciadors/ perpetuadors	Risc inherent	Mecanismes de control existents	Risc residual
1. Procediment de contractació menor	Necessitat a cobrir a curt termini, incompatible amb la dilatació que comporta un procediment de contractació oberta	Mitjà	1) El circuit del departament 2) Informe de la Intervenció General 3) Publicitat dels contractes menors	Baix
2. Selecció d'adjudicatari en processos de contractació pública	Existència d'experiències prèvies favorables o desfavorables amb algunes empreses licitadores	Alt	1) Expedient de contractació: Tramitació reglada via GEEC amb validació de les persones que hi intervenen	Baix
3. Externalització de l'elaboració d'estudis, dictàmens i de la contractació de serveis d'assessorament	Manca de recursos interns per generar aquests estudis i dictàmens / coneixement especialitzat	Alt	1) Instrucció 1/2017: Tramitació reglada, amb revisió de criteris i validació prèvia i posterior a l'execució del contracte	Mig
4. Contractació d'oficines tècniques externes	Dificultat per contractar personal tècnic estructural, ja sigui per motius normatius o pressupostaris	Baix	1) Autorització de la direcció de serveis de l'oficina tècnica corresponent	Baix
5. Assignació de subvencions directes	Existència d'un únic beneficiari que presti el servei en qüestió / Mercat limitat quant a persones beneficiàries. No es publiquen els informes justificatius de no	Alt	1) Pla estratègic de subvencions del departament d'EXI 2019-2021: defineix la política de foment (subvencions) abans d'atorgar-les	Baix

	concurrència. Complexitat per adaptar el tramitador electrònic a cadascuna de les subvencions		2) Pla de treball 2020 SAEUE: reducció de subvencions directes a les mínimes necessàries 3) Intervenció direcció de serveis i assessoria jurídica: circuit reglat de control previ per la tramitació de subvencions 4) Publicitat de les subvencions atorgades al DOGC	
6. Selecció de personal temporal	Coneixença prèvia amb algunes de les persones candidates	Mig	1) Cribratge curricular 2) Participació de RH en les entrevistes	Baix
7. Contractació de personal temporal a través de la figura de reforç	Dificultat per contractar personal tècnic estructural, ja sigui per motius normatius o pressupostaris	Alt	1) Autorització de la secretaria general i de la direcció de serveis: contractació estrictament per motius temporals 2) Informe de la intervenció delegada: informe trimestral que analitza la contractació temporal del departament.	Mig
8. Recepció i/o acceptació de regals	N/A	Mitjà	1) Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu	Baix

Font: Generalitat de Catalunya.<sup>619</sup>

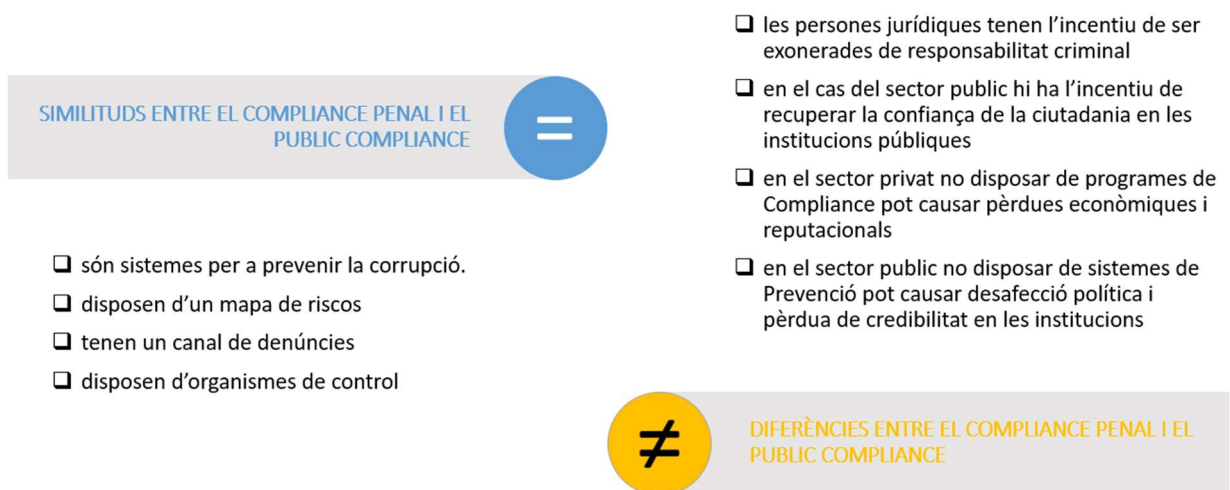
D'altra banda, el Pla estableix una sèrie de mesures de control del risc com pot ser el Codi ètic i la política d'obsequis, la sensibilització i formació en ètica pública i detecció del frau per a la gestió i execució dels fons provinents del MRR a la Generalitat de Catalunya i la gestió dels conflictes d'interès. Sobre aquest darrer aspecte, cal destacar que l'article 6.5.i) de l'Ordre ministerial HFP/1030/2021, de 29 de setembre, estableix com una actuació obligatòria emplenar una declaració d'absència d'interessos (DACI) per part de les persones que participin en els procediments d'execució del PRTR. També el pla incorpora un canal de denúncies i la creació d'unitat encarregada d'examinar les

<sup>619</sup> Pla de mesures antifrau en l'execució d'actuacions finançades pels fons del Mecanisme de Recuperació i Resiliència a la Generalitat de Catalunya. Febrer 2022. (Accés a 13/8/2022). <https://fonseuropeus.gencat.cat/web/.content/next-generation-catalunya/pla-antifrau-mrr-catalunya.pdf>

denúncies i proposar mesures respecte als fons provinents del MRR a la Generalitat de Catalunya.

Com es pot veure tant l'Estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública com els Plans de mesures Antifrau en l'execució de les actuacions finançades amb fons europeus podem trobar algunes similituds i també diferències amb programes de Compliance penal, tot i que aquestes darreres com podem veure són adaptables:

### Esquema 7. Similituds i diferències entre el Compliance Penal i el Public Compliance



Font: Elaboració pròpia.

Tant el Compliance Penal com el Public Compliance contenen elements normatius, però també contenen elements relacionats amb la cultura organitzacional i els principis i valors que regeixen les diferents entitats ja siguin públiques o privades.

En el següent capítol s'aborden amb més detall aquells aspectes relacionats amb l'ètica pública i els valors públics. Tanmateix per al seu estudi i atès el seu component subjectiu s'han utilitzat altres tècniques d'investigació, més enllà de l'anàlisi normatiu, pròpies de

la ciència política i la sociologia i que aporten un element qualitatiu, diferencial i complementari al de les investigacions jurídiques més tradicionals.

#### **4.8. Conclusions parcials**

En l'àmbit de la regulació administrativa es troben diferents mecanismes que poden ser d'utilitat en la prevenció de la corrupció pública i concretament de les influències indegudes i del tràfic d'influències. Alguns dels instruments posen el focus en la transparència com poden ser la publicitat de l'agenda dels càrrecs públics, el registre dels grups d'interès o la petjada legislativa. Altres en la detecció i gestió dels conflictes d'interès, a través de les declaracions dels alts càrrecs, el règim d'incompatibilitat i les polítiques d'obsequis i regals. En l'àmbit de la integritat i l'ètica pública es troben els Codis ètics i de conducta. També existeixen mesures basades en l'alerta prèvia i l'anonimat i protecció de les persones alertadores. Finalment, trobem els mecanismes de control i supervisió com poden ser el Tribunal de Comptes i les Oficines anticorrupció i aquelles mesures basades en la separació entre l'àmbit tècnic i el polític entre les que destacaria el desenvolupament de la figura del directiu públic.

Tots aquests elements per si sols no són suficientment eficients i cal la seva integració dins d'un marc més ampli en el que s'anomenen sistemes d'integritat pública o Public Compliance. Dos exemples de la implementació del Public Compliance es troben en l'Estratègia de Lluita contra la corrupció i l'enfortiment de la integritat pública i en els Plans de Mesures Antifrau vinculats al Programa Next Generation UE.

El Compliance penal és actualment una de millors eines per prevenir la corrupció en l'actuació de les persones jurídiques a través dels programes de compliment normatiu i amb l'incentiu de ser exonerades de responsabilitat penal en el cas que es pugui demostrar per part de la persona jurídica que comptava amb un programa de Compliance vàlid.

Malgrat els objectius del sector empresarial i el de l'Administració pública són diferents, atès que el primer té com a principal objectiu el lucre i el benefici econòmic, i, el segon, l'interès públic i el bé social, els dos àmbits poden trobar en el Compliance l'instrument adequat per implementar una cultura ètica i incrementar la confiança, del mercat per

una banda i de la ciutadania per l'altra. En la meua opinió, caldria aproximar encara més els dos models i com s'ha afirmat ad supra suprimir l'actual excepció prevista a l'art. 31 quinques per tal que les Administracions Públiques puguin ser responsables penalment quan no disposin de programes de Public Compliance, de tal manera que el principi d'igualtat davant la justícia previst a l'art. 14 CE operi amb plenitud.

Tanmateix, més enllà de les sancions, administratives o penals, calen altres mesures com són polítiques públiques participatives, posar fi a les asimetries de les influències dels grups d'interès i el lobbisme, la integritat dels càrrecs públics i l'educació en valors des de les escoles, una gestió efectiva dels conflictes d'interès i major transparència sobre qui i com es prenen les decisions.

El cas del Govern català ens serveix de paradigma innovador de com es pot elaborar una Estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública a través d'un procés participatiu obert, transparent i amb retiment de comptes i que va acompanyat del compromís d'un govern en la seva implementació. Altrament, com qualsevol política pública, caldrà valorar el seu impacte i per aquesta fita ens pot ser d'utilitat el model d'avaluació del clima ètic i valors públics que es presenta en el següent capítol.



## CAPITOL 5. AVALUACIÓ DE L'ÈTICA PÚBLICA I ELS VALORS PÚBLICS. ESTUDIS DE CAMP

Com hem vist en el capítol anterior un dels components bàsics per construir un sistema d'integritat pública és l'enfortiment de la cultura ètica de les organitzacions públiques i dels valors públics dels empleats públics i dels seus directius i càrrecs electes.

Sembla coherent afirmar que el poder públic s'ha d'exercir èticament i això equival a dir que el poder públic ha d'acomodar la seva actuació a determinats principis ètics. Aquests principis ètics que haurien de guiar l'actuació dels càrrecs i funcionaris públics serien fruit d'una particular cultura, la de les administracions públiques. Aquesta cultura organitzativa pròpia de les administracions públiques, o cultura administrativa, seria el conjunt de «pautes de creença o sentiment» existents a les administracions públiques, és a dir els valors públics.<sup>620</sup>

Tanmateix els valors públics esdevenen quelcom intangible, tot i que sí que poden ser perceptibles i mesurables a través d'una avaluació del clima ètic. Aquest es formaria per les percepcions compartides dels empleats sobre el que seria l'acció èticament correcta. Així cada institució o organisme té el seu propi caràcter moral, els membres el coneixen i saben referir d'una manera objectiva, d'aquí que la millor manera d'avaluar el clima ètic sigui per mitjà de la percepció dels seus empleats.<sup>621</sup>

Per avaluar el clima ètic en l'àmbit dels Alts càrrecs i directius públics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic s'ha efectuat a partir de d'un treball de camp integrat per dues metodologies de recerca. La primera a través d'un experiment social i la segona a través d'una enquesta.

Per altra banda, els valors públics i la integritat pública són una part essencial de qualsevol sistema de Public Compliance però cal entendre les interrelacions i dependències entre les conductes corruptes i les influències indegudes que es tracten

---

<sup>620</sup> GARCÍA MEXIA, P. (2001). "La ética pública. Perspectivas actuales". *Revista de estudios políticos*. nº. 114. p. 132.

<sup>621</sup> CULLEN, J.; STEPHENS, C.; VÍCTOR, B. (1989). "An ethical weather report: Assessing the organization's ethical climate". *Organizational dynamics*. pp. 50-62.

de prevenir i les diferents mesures de prevenció per tal que aquestes siguin més eficients. La construcció d'un mapa conceptual o cognitiu permetrà visualitzar aquestes interaccions.

### 5.1. Plantejament de l'experiment social a partir de problemàtiques ètiques

L'estudi realitzat al 2021 a alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i dels directius del seu sector públic<sup>622</sup> ha permès identificar aquells factors que influeixen a l'hora de que els alts càrrecs i directius públics han de prendre alguna decisió que incorpora una problemàtica ètica així com avaluar l'impacte de la normativa sobre transparència i conflictes d'interès en els valors públics.<sup>623</sup>

Aquesta avaluació s'ha realitzat a partir dels resultats d'un experiment social.<sup>624</sup> De manera aleatòria i, sense que els responents tinguessin coneixement, van quedar distribuïts en tres grups diferents.

Al primer i segon grup se'ls hi va aplicar el que s'anomena un *tractament*. Els individus que pertanyien als dos grups de tractament van llegir abans de respondre una definició d'ètica procedent del Codi de Conducta dels Alts Càrrecs i personal directiu de la Generalitat de Catalunya (2016). En un cas (T1), aquesta definició relacionava l'ètica sobretot amb conceptes com la imparcialitat i l'objectivitat:

*D'acord amb el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic: L'ètica pública és respectar la imparcialitat i les tasques assignades als funcionaris públics i garantir una actuació*

---

<sup>622</sup> En l'Annex 5 es poden consultar els resultats globals de l'estudi realitzat. En aquest capítol únicament es destaquen els resultats més rellevants.

<sup>623</sup> VALLBÉ, J.J.; AGUILAR, I.M.; OBREGON, I; JAVIERRE, M.; CARRERA, M. (2021). "L'ètica pública a discussió. Experiment social dirigit a alts càrrecs i directius públics". Presentació de resultats en la Jornada "Avançant en integritat institucional".

Veure vídeo (min. 1:02:00) a <https://www.youtube.com/watch?v=bm8ijaYBgAA>

L'univers al que anava adreçat l'estudi estava compost per 353 persones (129 Alts càrrecs i 119 directius del sector públic). Van contestar l'enquesta un 70,3 % el que comporta amb un nivell de confiança del 95 %, un marge d'error del 3,40 %, estadísticament molt satisfactori. Aquest estudi s'emmarca dins de l'actuació número 19 de l'Estratègia de lluita contra la corrupció i l'enfortiment de la Integritat Pública del Govern de la Generalitat de Catalunya, consistent en "Dissenyar mecanismes de control i de seguiment i una metodologia per a dur a terme auditories ètiques". S'adjunta a l'Annex 4 el formulari-enquesta.

<sup>624</sup> Vid. ad supra a l'apartat de la Introducció l'explicació amb més detall sobre la Metodologia utilitzada.

*independent i no condicionada pels conflictes d'interessos per tal de servir amb la màxima objectivitat els interessos generals de la ciutadania.*

En el segon tractament (T2), el text sobre ètica en destacava més la dimensió d'eficàcia i eficiència en l'ús de recursos públics:

*D'acord amb el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic: L'ètica pública consisteix a dirigir eficaçment les tasques específiques que el Govern assigni a l'efecte de procurar el benestar de la ciutadania mitjançant un ús adequat dels recursos públics.*

Els individus que van quedar classificats aleatòriament al grup de control no van llegir cap d'aquestes definicions d'ètica abans de passar a avaluar els dilemes ètics.

A partir d'aquí, als Alts càrrecs i directius públics participants se'ls hi van exposar quatre escenaris (casos) que plantejaven un dilema ètic amb tres possibles respostes. D'aquestes respostes, només una podia considerar-se èticament correcta (p) d'acord amb els criteris del Comitè Assessor de l'Ètica Pública (CAEP)<sup>625</sup> i la Comissió Ètica de la Contractació Pública,<sup>626</sup> una segona era parcialment correcta (X) i una altra es considerava plenament incorrecta (X).

*i) Cas conflicte d'interès*

Una entitat privada, la famosa escola de negocis Management, situada en una ciutat llunyana, convida la persona A a impartir una conferència. L'audiència i el ressò són importants per a la difusió de la política que gestiona. Li ofereixen una retribució econòmica i el pagament de les despeses de viatge i allotjament i manutenció.

---

<sup>625</sup> El Comitè Assessor d'Ètica Pública és el mecanisme de control intern que garanteix el compliment del Codi de conducta d'alts càrrecs i directius de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Es va crear per Acord de Govern de 21 de juny de 2016.

<https://administraciopublica.gencat.cat/ca/organitzacio/etica-publica/comite-assessor-detica-publica/>

<sup>626</sup> La Comissió Ètica de la Contractació Pública és l'òrgan encarregat d'efectuar el seguiment de l'aplicació del Codi de principis i conductes recomanables en la contractació pública a l'Administració de la Generalitat i al seu sector públic aprovat per Acord de Govern d'1 de juliol de 2014 i actualitzat per Acord de Govern de 9 de maig de 2017.

<https://administraciopublica.gencat.cat/ca/organitzacio/etica-publica/comite-assessor-detica-publica/>

Respostes possibles:

1. Accepta la invitació i la inclou a l'agenda pública, A canvi de la dedicació que comporta, accepta la retribució i els pagaments perquè la Generalitat no té per què assumir les despeses associades. **X**
2. Accepta la invitació i la inclou a l'agenda pública, Tot i la dedicació que comporta, renuncia a la retribució i als pagaments, Per tant, la Generalitat assumeix el pagament del viatge i de les dietes. **p**
3. Tot i que és una oportunitat per difondre la política que gestiona, declina la invitació en considerar que pot incórrer en conflictes d'interès. **X**

*ii) Cas ús de recursos públics*

L'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC) ha organitzat una activitat formativa clau i molt costosa adreçada a alts càrrecs i directius/directives. L'EAPC va ajustar al màxim el calendari per assegurar la presència de les persones participants. La persona A va confirmar l'assistència amb prou antelació, però el dia abans la convoquen a una reunió important -però no crítica- amb el conseller/la consellera en una hora coincident amb l'activitat formativa.

Respostes possibles:

1. Prioritza la formació i demana ajornar la reunió o, alternativament, delegar-ne l'assistència en una altra persona. **p**
2. Prioritza la reunió perquè és important i la convoca el conseller/la consellera, Demanarà els materials de la formació i preguntarà a altres col·legues. **X**

3. Procura atendre ambdues activitats, Assisteix al curs però un cop iniciada l'activitat es disculpa i marxa a la reunió. **X**

*iii) Cas contractació pública*

La persona A actua per delegació del seu/de la seva superior com a òrgan de contractació i li correspon signar un contracte. L'adjudicatari és una entitat amb la qual havia tingut una relació laboral prèvia al nomenament i respecte de la qual està en situació d'excedència. En el seu perfil professional públic no consta l'esmentada relació laboral prèvia amb l'empresa. L'adjudicació del contracte és urgent perquè es tracta d'un servei essencial per a la ciutadania.

Respostes possibles:

1. Atès que la decisió recau en la mesa de contractació d'acord amb a criteris de valoració automàtics/objectius, signa la proposta per no demorar més la disponibilitat d'aquest servei essencial i demana que es faci pública la seva anterior relació laboral amb l'empresa al perfil professional públic. **X**
2. Atès que la decisió recau en la mesa de contractació d'acord amb a criteris de valoració automàtics/objectius, signa la proposta per no demorar més la disponibilitat d'aquest servei essencial. **X**
3. Sol·licita l'avocació de la competència en l'òrgan delegant i s'absté de qualsevol actuació relacionada amb el contracte. **p**

*iv) Cas selecció de personal*

La persona A participa en el tribunal d'un procés selectiu obert a persones externes a l'Administració per cobrir temporalment un lloc de treball. En el procés es preveu una fase d'entrevista puntuable. En una prova prèvia de coneixements i habilitats, obtenen

els mateixos resultats. Una de les persones candidates es troba en situació d'atur. La resta de participants disposa actualment d'un lloc de treball. La persona A valora aquestes circumstàncies en la fase d'entrevista.

Respostes possibles:

1. A banda dels paràmetres objectius, valora aquells aspectes d'interès general i que són de justícia social, com és el fet que un dels aspirants es troba a l'atur i la resta ja té una ocupació. **X**
2. Únicament valora de l'entrevista aquells paràmetres objectius fixats prèviament per l'òrgan de selecció. **p**
3. Valora a banda dels paràmetres objectius, aquells altres aspectes que permeten seleccionar la persona que pot tenir un millor encaix a l'organització pel seu perfil i trajectòria professional. **X**

## **5.2. Resultats de l'experiment**

En la següent taula es poden veure els resultats a les respostes donades:

**Taula 10. Respostes a les problemàtiques ètiques**

Cas	Opcions de resposta	Conformitat amb els estàndards ètics	Freqüència	%
Cas 1: conflicte d'interès (NA: 7)	1	Incorrecta	38	15
	2	Correcta	140	56
	3	Parcialment c.	63	25
Cas 2: Ús de recursos públics (NA: 2)	1	Correcta	166	67
	2	Parcialment c.	47	19
	3	Incorrecta	33	13
Cas 3: Contractació (NA: 2)	1	Parcialment c.	46	19
	2	Incorrecta	2	1
	3	Correcta	198	80
Cas 4: Selecció de personal	1	Parcialment c.	27	11
	2	Correcta	84	34
	3	Incorrecta	137	55

S'observa que llevat del cas 4, les respostes majoritàries coincideixen amb la solució correcta i la incorrecta és la menys freqüent. El percentatge de respostes correctes és molt alt en el cas de contractació (80,5%). Tanmateix, sorprèn que, davant de cadascuna de les problemàtiques, les respostes siguin diverses i que el percentatge de respostes incorrectes sigui prou elevat.

A la llum del Codi de conducta, la resposta pròpia de la cultura institucional només pot ser una. Els resultats suggereixen que aquest Codi de conducta no està prou interioritzat com a estàndard comú d'actuació i que davant d'una situació que requeriria un posicionament institucional, les opcions en discussió són diverses. En l'àmbit de contractació, en què és constatable una major formació, informació i vigilància, l'estàndard institucional està més assumit, per contra el cas de selecció de personal és el que presenta un resultat menys satisfactori d'acord amb els principis establerts al Codi de conducta.

**Taula 11. Conformitat amb els estàndards ètics**

Cas	Conformitat amb els estàndards ètics		Freqüència	%
	Correcta	Incorrecta		
Cas 1: conflicte d'interès (NA: 7)	Correcta		140	58,1
	Incorrecta		101	41,9
			241	
Cas 2: Ús de recursos públics (NA: 2)	Correcta		166	67,5
	Incorrecta		80	32,5
			246	
Cas 3: Contractació (NA: 2)	Correcta		198	80,5
	Incorrecta		48	19,5
			246	
Cas 4: Selecció de personal	Correcta		84	33,9
	Incorrecta		164	66,1
			248	

En termes generals, l'efecte dels tractaments en l'experiment no ha produït diferències grans en el patró de respostes dels alts càrrecs als dilemes ètics a què han estat exposats. Tanmateix, en tres dels quatre casos (ús de recursos públics, contractació i selecció de personal), l'efecte dels tractaments ha funcionat en la direcció esperada. És a dir, en els dilemes on es posava en joc la dimensió de la imparcialitat, els alts càrrecs del tractament T1 van respondre comparativament millor que la resta, i en els dilemes on es posava en joc l'eficàcia en l'ús de recursos públics ho van fer millor els que van rebre el tractament T2.

Malgrat que, les diferències en les respostes no van ser extraordinàriament grans i que el grau de significança estadística era variable, els resultats apunten a l'impacte



potencial de la formació en ètica en la presa de decisions davant de situacions que plantegen conflictes ètics reals.

### 5.2.1. Factors determinants de la seva avaluació

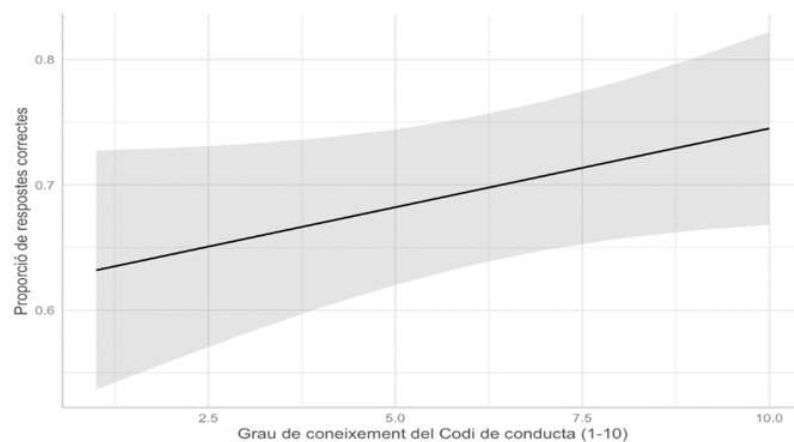
Pel que fa als factors que poden explicar la variació en les respostes als dilemes ètics, les dades no van mostrar grans diferències entre els diversos grups de responents. Tot i així els resultats mostren algunes dades interessants de destacar en algunes variables.

#### 5.2.1.1. Grau de coneixement del Codi de Conducta

Els resultats mostren que haver rebut formació en ètica pública no té cap efecte significatiu sobre el grau de correcció de les respostes. Ara bé, les dades també destaquen que aquells alts càrrecs que afirmen tenir un major grau de coneixement del Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat han respost, de mitjana, de manera més correcta als dilemes.

Com mostra el Gràfic 1, a mesura que augmenta el grau de coneixement del Codi de conducta també augmenta la proporció de respostes correctes als dilemes ètics, i aquesta relació és estadísticament significativa.

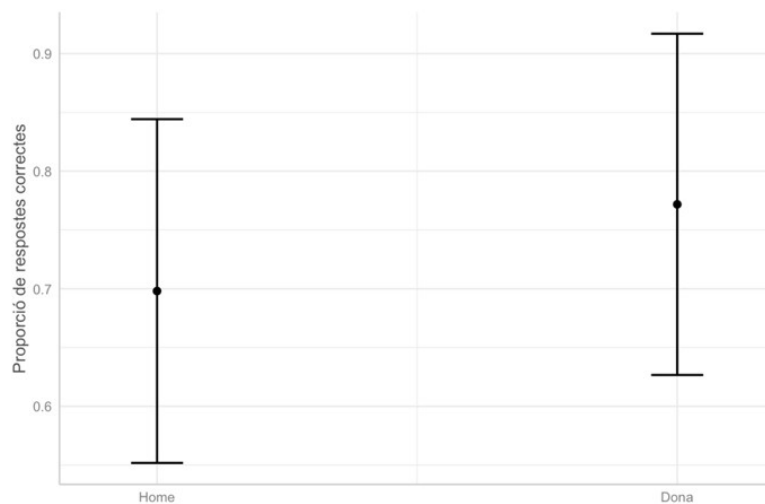
**Gràfic 18. Coneixement del Codi de Conducta i dilemes ètics**



### 5.2.1.2. Gènere

Per altra banda, les dades indiquen també relacions (tot i que no gaire intenses) entre algunes variables demogràfiques i les respostes als dilemes ètics. Per una banda, tal i com mostra el següent gràfic, les dones presenten un percentatge lleugerament més alt de respostes correctes que els homes, tot i que la diferència no és estadísticament significativa.

**Gràfic 19. Gènere i dilemes ètics**



En aquesta línia, malgrat que podem trobar investigacions com la de DOLLAR<sup>627</sup> on es parteix de visions essencialistes del gènere, on la dona apareix com més íntegra i honesta, menys competitiva i menys agressiva que l'home, aquestes suposicions del caràcter més altruista o honest de les dones no estan basades en evidències sòlides i actualment són tesis contràries a les principals defenses contemporànies de la teoria de la representació política de tall feminista.<sup>628</sup>

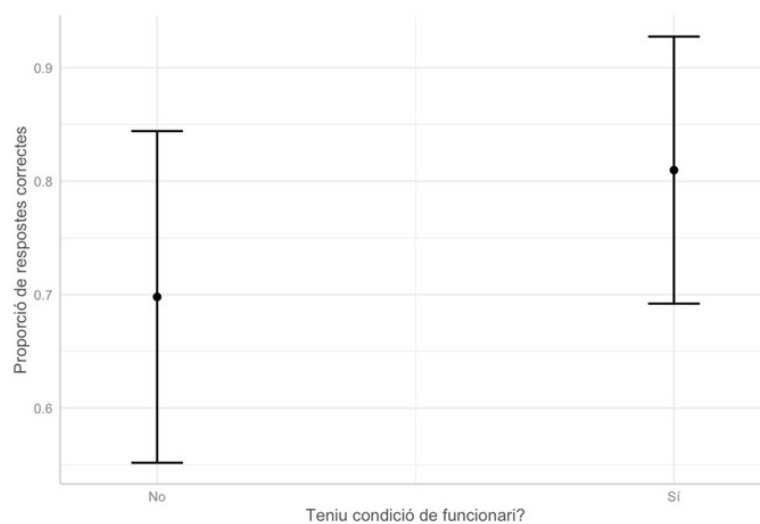
<sup>627</sup> DOLLAR, D.; FISMAN, R.; GATTI, R. (2001). "Are Women Really the "Fairer Sex? Corruption and Women in Government". *Journal of Economic Behaviour & Organization*, 46. Amsterdam. Elsevier. pp. 423-429.

<sup>628</sup> ALOISIO, C; PÉREZ MUÑOZ, C. (2010). "¿Son las mujeres un arma eficaz en el combate contra la corrupción? ¿Es deseable que lo sean?" en THITEUX-ALTSCHUL, Monique (ed.). *Género y corrupción. Las mujeres en la democracia participativa*. Buenos Aires. Libros del Zorzal. pp. 21-40.

### 5.2.1.3. Vinculació laboral

Per altra banda, el tipus de vinculació laboral també té un cert impacte en la correcció de les respostes: els alts càrrecs amb condició de funcionaris tendeixen a respondre millor als dilemes ètics que els que no la tenen.

**Gràfic 20. Vinculació laboral i dilemes ètics**



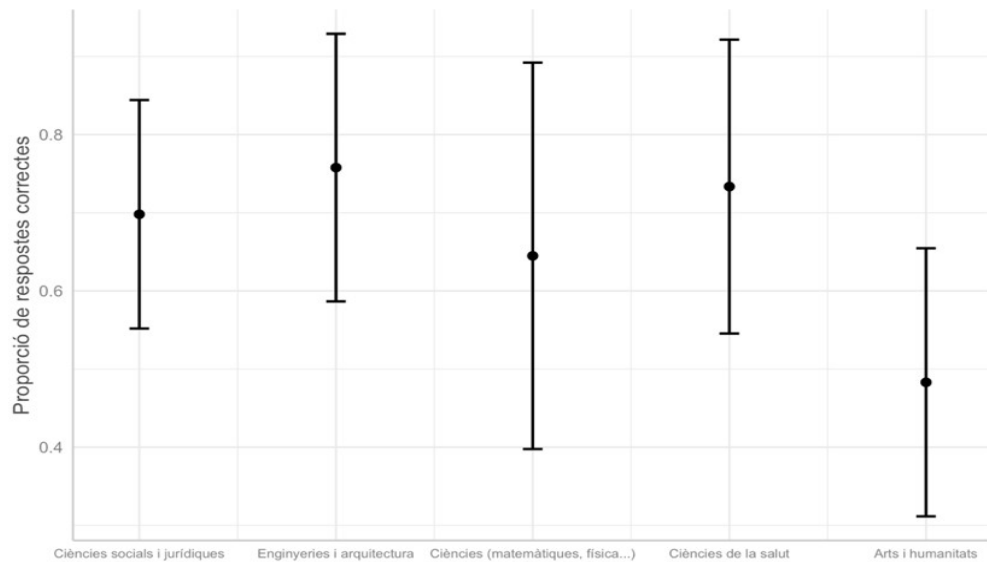
En aquest sentit, es pot deduir que els alts càrrecs que tenen la condició de funcionari públic i, per tant, han superat un procés de selecció, parteixen d'una formació prèvia en dret constitucional i dret administratiu que sovint molts directius públics que venen del sector privat no tenen. En conseqüència, se'ls hi presumeix una base més sòlida, si més no, dels principis legals en que es basa l'actuació de l'Administració, que la que tenen de partida els directius que provenen del sector privat.

### 5.2.1.4. Formació acadèmica

Pel que fa a la branca de formació dels alts càrrecs, tot i que no hi ha diferències marcades entre aquells que procedeixen de ciències socials i jurídiques respecte d'altres

tipus de ciències, sí que s'observa que aquells que tenen formació en arts i humanitats tendeixen a respondre correctament en una proporció més baixa que la resta.

**Gràfic 21 - Formació acadèmica i dilemes ètics**



Per concloure, el perfil d'alt càrrec que respon correctament tots o gairebé tots els dilemes ètics seria el d'una dona amb formació en alguna de les ciències (socials, jurídiques, salut o enginyeria), amb condició de funcionària i que té un bon coneixement del Codi de conducta. Per contra, el perfil de l'alt càrrec que no ha respost correctament els dilemes és el d'un home, amb categoria de personal laboral, amb formació en arts i humanitats i amb un nivell baix de coneixement del Codi de conducta.

### **5.3. Avaluació dels valors públics**

L'estudi realitzat als Alts càrrecs i directius del sector públic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya al 2021 ha permès fer una valoració del clima ètic dels nostres dirigents, mesurant l'evolució dels valors públics comparant els resultats amb les

respostes que es van donar al 2012 en l'enquesta realitzada per VILLORIA MENDIETA,<sup>629</sup> a tots els empleats públics de la Generalitat de Catalunya, la qual es va realitzar prèviament a l'existència de la normativa sobre Transparència, així com del Codi de conducta dels Alts càrrecs.

Quant a la prelación dels valors, les persones enquestades van ordenar les seves prioritats respondre sobre el següent llistat:

**Taula 12. Prelació de valors**

Relació de valors	Opció									
	1a	2a	3a	4a	5a	6a	7a	8a	9a	10a
Austeritat i eficiència	0,0	1,6	1,2	3,6	7,3	11,7	10,1	22,2	29,0	13,3
Confidencialitat	0,0	1,2	10,1	7,7	12,9	14,9	18,6	14,9	9,3	10,5
Dedicació al servei públic	14,1	12,5	12,1	9,7	8,5	14,5	12,9	9,3	5,2	1,2
Eficàcia i diligència	2,4	4,4	7,7	11,3	15,7	12,9	21,8	18,2	4,8	0,8
Integritat	31,1	18,6	12,9	12,5	12,9	6,1	2,8	3,2	0,0	0,0
Legalitat	25,0	17,3	16,1	10,9	6,5	6,9	4,8	4,0	4,4	4,0
Objectivitat i imparcialitat	18,2	28,2	16,1	14,9	10,9	5,7	2,8	2,0	0,4	0,8
Promoció de l'entorn cultural i mediambiental	0,4	0,4	0,0	0,4	0,8	0,4	4,4	8,5	29,4	55,2
Respecte a la igualtat de gènere	1,6	3,6	8,1	12,1	11,7	13,7	12,1	11,3	12,9	12,9
Transparència	7,3	12,1	15,7	16,9	12,9	13,3	9,7	6,5	4,4	1,2

Per a cada valor, s'han destacat les cinc puntuacions més elevades. Podem observar que els valors més prioritzats són la integritat, la legalitat, l'objectivitat i la imparcialitat, la dedicació al servei públic, i la transparència. Per darrera, amb menors puntuacions destaquen el respecte a la igualtat de gènere, l'eficàcia i la diligència i la confidencialitat.

<sup>629</sup> VILLORIA MENDIETA, M. (2012). "Enquesta d'ètica i valors de servei públic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya". Col·lecció Gran Angular. Generalitat de Catalunya. (Accés a 13/08/2022) [http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/sfp/granangular\\_1.pdf](http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/sfp/granangular_1.pdf)

En posicions darreres trobem l'austeritat i eficiència i la promoció de l'entorn cultural i mediambiental.

Realitzada una comparació amb els resultats de l'enquesta del 2012, i fent el mateix exercici de destacar els 5 valors més puntuats, els resultats són:

**Taula 13. Comparativa preloció de valors 2012- 2021<sup>630</sup>**

Estudi 2012	Opció				Enquesta 2021	Opció			
	1a	2a	3a	Suma		1a	2a	3a	Suma
Austeritat i eficiència	1,3	9,4	18,9	29,6	Austeritat i eficiència		1,6	1,2	2,8
Confidencialitat	0	1,7	4,7	6,4	Confidencialitat		1,2	10,1	11,3
Dedicació al servei públic	4,7	11,5	10,8	27	Dedicació al servei públic	14,1	12,5	12,1	38,7
Eficàcia i diligència	14,5	19,2	11,1	44,8	Eficàcia i diligència	2,4	4,4	7,7	14,5
Exemplaritat	24,2	12,8	6,1	43,1	Integritat	31,1	18,6	12,9	62,5
Legalitat	24,6	19,2	17,8	45,2	Legalitat	25	17,3	16,1	58,5
Objectivitat i imparcialitat	19,2	17,8	15,8	52,8	Objectivitat i imparcialitat	18,2	28,2	16,1	62,5
Promoció de l'entorn cultural i mediambiental	0	0	5,1	5,1	Promoció de l'entorn cultural i mediambiental	0,4	0,4	0	0,8
Respecte a la igualtat entre homes i dones	1,7	1,7	1,3	4,7	Respecte a la igualtat de gènere	1,6	3,6	8,1	13,3
Transparència	8,4	12,1	12,1	32,6	Transparència	7,3	12,1	15,7	35,1
Altres	1,3	1,3	6	8,6					

Si considerem els tres valors més preuats per les persones que han respost l'enquesta de 2021, els valors més preuats són la integritat, l'objectivitat i la imparcialitat i la

<sup>630</sup> Es va assimilar el valor Exemplaritat de l'Estudi de 2012 amb el d'Integritat a l'enquesta de 2021.

legalitat. A més distància la dedicació al servei públic i la transparència. A l'estudi de 2012 eren la legalitat, l'objectivitat i la imparcialitat, l'eficàcia i diligència i l'exemplaritat per davant de la transparència.

Si atenem a la intensitat en les puntuacions, s'observa un canvi de prioritats. De l'estudi de 2012 a l'enquesta de 2021 hi ha més intensitat en els tres valors més preuats, un lleuger increment de la rellevància de la transparència, una reducció molt notable de l'eficàcia i la diligència i una major rellevància de la dedicació al servei públic. També es detecta una reducció molt notable de la importància de l'austeritat i l'eficiència i un augment notable del respecte a la igualtat de gènere. També es dona un petit increment de la importància de la confidencialitat i, en canvi, una reducció de la importància de la promoció de l'entorn cultural i mediambiental.

Es detecta per tant, la permanència d'uns valors centrals —integritat, objectivitat i la imparcialitat i legalitat—, l'increment d'alguns valors probablement vinculats a prioritats que han tingut lloc a les administracions públiques en els darrers anys —valorització de l'acció pública, igualtat de gènere i protecció de dades de caràcter personal— i, en menor grau i crida l'atenció, la transparència. La preeminència d'aquests valors ha perjudicat la valoració d'altres com els d'austeritat i eficiència, eficàcia i diligència i promoció de l'entorn cultural i mediambiental.

Tant l'anàlisi dels diferents escenaris amb dilemes ètics com l'avaluació del clima ètic han permès posar una base pel desenvolupament d'una metodologia d'auditories ètiques que sigui extrapolable a la valoració de l'impacte d'altres Codis ètics, així com a una avaluació periòdica de les dades obtingudes.

D'altra banda, en relació a les mesures d'enfortiment de la integritat i ètica pública com a instruments de prevenció del tràfic d'influències i d'altres conductes corruptes, aquestes no poden operar per si soles sinó que han de formar part, com s'ha assenyalat anteriorment, d'un sistema on els diferents elements de prevenció s'interrelacionen. En el següent apartat es revisa aquest funcionament.

#### 5.4. Interrelacions dels elements d'un Sistema d'Integritat Pública

Les diferents mesures preventives de les influències indegudes generen un xarxa d'interrelacions entre elles, ja que la majoria de vegades es complementen unes a les altres, o unes mesures són condició *sine qua non* de les altres. Tanmateix, quan analitzem fenòmens socials com la corrupció, no només hem de tenir en compte el que diuen les normes i els criteris jurisprudencials, sinó que també ens hem de moure en el món de les percepcions i del marc cultural i social que regula les relacions d'influència. En aquest sentit, el constructivisme, com a corrent epistemològica, ens permet adquirir coneixement de com són les coses, no només per l'observació externa del fenomen analitzat, sinó com a resultat de les construccions d'un observador. Podríem afirmar que el coneixement, no és una còpia de la realitat, sinó una construcció de l'ésser humà fruit d'operacions mentals i posterior raonaments intel·lectuals.<sup>631</sup>

A partir d'una sèrie d'entrevistes realitzades a persones expertes en la matèria<sup>632</sup> s'ha tractat de donar resposta a diferents qüestions que permetessin aprofundir en la comprensió del fenomen de les influències indegudes i de com els diferents mecanismes de prevenció poden interactuar per tal de poder construir un mapa conceptual elaborat a partir de l'expressió discursiva de les persones entrevistades.

A continuació es revisen les qüestions plantejades i les principals idees força obtingudes.<sup>633</sup>

---

<sup>631</sup> CAMEJO, A.J. (2006). " La epistemología constructivista en el contexto de la post-modernidad." *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. 14. pp. 1-2.

<sup>632</sup> Les persones entrevistades van ser: Xavier Bernadí i Gil, en el moment de l'entrevista ocupava el càrrec de Director General de Dret i Entitats Jurídiques de la Generalitat de Catalunya (actualment Secretari del Govern de la Generalitat de Catalunya); Jordi Foz i Dalmau, en el moment de l'entrevista ocupava el càrrec de Secretari de Transparència i Govern Obert de la Generalitat de Catalunya, actualment és Secretari General del Departament de Cultura; Miguel Ángel Gimeno Jubero, director de l'Oficina Antifrau de Catalunya; Juli Ponce Solé, catedràtic de Dret Administratiu de la UB; Manuel Villoria Mendieta, catedràtic de Ciència Política de la Universitat Juan Carlos I i membre del Comitè de Direcció de Transparency International España; i Esteban Egea Sánchez, lobbista i secretari de l'Asociación Española de Relaciones Institucionales.

<sup>633</sup> Idea força: Idea que no només té caràcter intel·lectual sinó que té també un caràcter actiu i eficaç que la pot convertir en un germen d'acció. (Termcat).



**i) Quan parlem de corrupció pública quina conducta o tipus delictiu és la que primer li ve al cap?**

(BERNADÍ).- Cadena de favors.

(FOZ).- Prendre decisions públiques en benefici d'interessos particulars.

(GIMENO).- Decisions d'una persona que té poder de gestió de fons públics, que es fan conforme a raons a interessos privats, contrariant l'interès general.

(PONCE).- Portes giratòries, i aquelles conductes fetes per un servidor públic no persegueixen una finalitat d'interès general, sinó un benefici particular.

VILLÒRIA.- Conductes on es posa l'interès privat per davant de l'interès general.

**IDEES FORÇA:** La corrupció és posar l'interès privat per davant de l'interès general quan es prenen decisions sobre la gestió dels fons públics. Les portes giratòries poden derivar en corrupció a través de les cadenes de favors.

**ii) En tots els delictes de corrupció pública intervé un funcionari o autoritat. Creu que el sistema de selecció dels funcionaris públics a través d'oposició limita o redueix les possibilitats de corrupció? O a la inversa tenir molt personal eventual o de lliure designació fa que hi hagi menys control i més possibilitat de conductes corruptes?**

(BERNADÍ).- El personal eventual entra sense cultura administrativa o vocació de servei públic i sense acreditar els principis ètics que la regeixen.

(FOZ).- Cal una separació clara entre funcions polítiques i funcions administratives. Quan més capacitat tinguin els polítics en incidir en la carrera administrativa més risc de corrupció.

(GIMENO).- Accedir per oposició dona un context que afavoreix la seguretat, que no té el personal eventual i això fa que es pugui avançar amb l'ètica i integritat dins l'àmbit públic.

(PONCE).- Sempre cal garantir el mèrit i capacitat en l'accés, també del personal eventual.

(VILLÒRIA).- Els funcionaris han de ser seleccionats meritocràticament i per procediments objectius que garantitzin la igualtat, el mèrit i la capacitat i que el sistema de carrera administrativa no estigui polititzat ni influït per polítics i governants.

**IDEES FORÇA:** L'accés a la funció pública s'ha de realitzar respectant els principis d'igualtat, mèrit i capacitat i separant les funcions administratives de les polítiques. Cal garantir una carrera professional dels empleats públics sense interferències polítiques. L'estabilitat dels empleats públics afavoreix un context d'aprenentatge i de cultura ètica.

**iii) El terme "grup d'interès" té per vostè una connotació positiva o negativa? I "lobby"?**

(BERNADÍ).- En l'imaginari social té una connotació més negativa grup de pressió o lobby. Cal aconseguir que tingui una visió positiva especialment dels grups d'interès que estigui inscrits. Una llista blanca enlloc d'una llista negra.

(FOZ).- Té una connotació neutra. És positiva la defensa dels interessos. La gent vincula de forma negativa el lobby perquè ho relaciona amb interessos econòmics.

(GIMENO).- No té connotacions negatives, per exemple els grups que defensen la natura i el medi ambient. Grup d'interès i lobby no és el mateix. El primer pas és ser un grup d'interès i el segon pas és fer de lobby, on es perd el control de com es defensen aquests interessos a través de contractar despatsos de lobbies.

(PONCE).- Té una càrrega semàntica negativa com a sinònim de "cabildear". Les persones amb més formació sobre el tema, els experts, ho entenen com un mecanisme més del sistema democràtic i com element positiu a l'aportar dades i elements que l'Administració no té.

(VILLORIA).-És un fet objectiu que els éssers humans defensen els seus interessos i els promouen. El lobby és una defensa posicional del grup.

(EGEA).- Hi ha qui utilitza el terme lobby per definir un delinqüent i això porta a confusió al fer una generalització, com pot passar en qualsevol professió. Hi ha una falta d'informació del que és un lobby professional.

**IDEES FORÇA:** La connotació socialment negativa del terme lobby deriva del desconeixement de les funcions que realitzen i de les seves aportacions al funcionament del sistema democràtic, així com per un ús incorrecte del terme.

**iv) Sovint s'identifica lobby amb tràfic d'influències, a que creu que és degut?**

(BERNADÍ).- Objectivament qui exerceix influències és perquè té la capacitat d'arribar a influir. Això genera desconfiança per la capacitat d'influir en el poder.

(FOZ).- La influència no és ni bona ni dolenta. Els que són més influents tenen més capacitat d'accés i cal que aquest accés sigui més igualitari.

(GIMENO).- El fet de reunir-se amb persones amb capacitat de decidir és el primer pas, pel bo i pel dolent.

(PONCE).- Al llarg de generacions la gent ha vist una manera d'actuar del poder amb el sector privat. No es parlava de lobby ni de tràfic d'influències, però si que hi ha hagut influències indegudes i opaques. La paraula lobby té una *path pendency* històrica.

(VILLÒRIA).- Per l'opacitat dels contactes, les dades de la premsa, la percepció de decisions capturades per poderosos interessos, el finançament dels partits, les portes giratòries. Un govern ha d'estar completament lliure a l'hora de prendre les seves decisions considerant l'interès general.

(EGEA).- Per la confusió en l'ús dels termes dels mitjans. Si un professional el que fa és incomplir la llei no és un lobbista, igual que un economista utilitza els seus coneixements per produir una fallida fraudulenta. És un ús indegut del terme.

**IDEES FORÇA:** El fet que no hi hagi igualtat d'accés a l'hora d'exercir influència genera desconfiança i que aquesta s'hagi dut a terme històricament de forma opaca també. Existeix una confusió en l'ús del terme lobby afavorida pels mitjans de comunicació.

**v) Considera que el fet que els grups d'interès s'hagin de registrar abans de reunir-se amb un alt càrrec públic, i l'agenda d'aquest sigui pública, ajuda a prevenir la corrupció? No creu que els contactes corruptes es fan fora de l'agenda pública?**

(FOZ).- La publicitat de l'agenda i el registre són un mecanisme per lluitar contra la corrupció, per controlar la influència pública i fer-la més equitativa i transparent.

(GIMENO).- Registrar-se és el primer pas, una aproximació (no és el contacte corrupte) i que l'aproximació sigui pública és bo.

(PONCE).- És un sistema de regulació de l'activitat dels grups d'interès que contribueix a evitar la corrupció perquè implica una primera consideració del tema sota el prisma

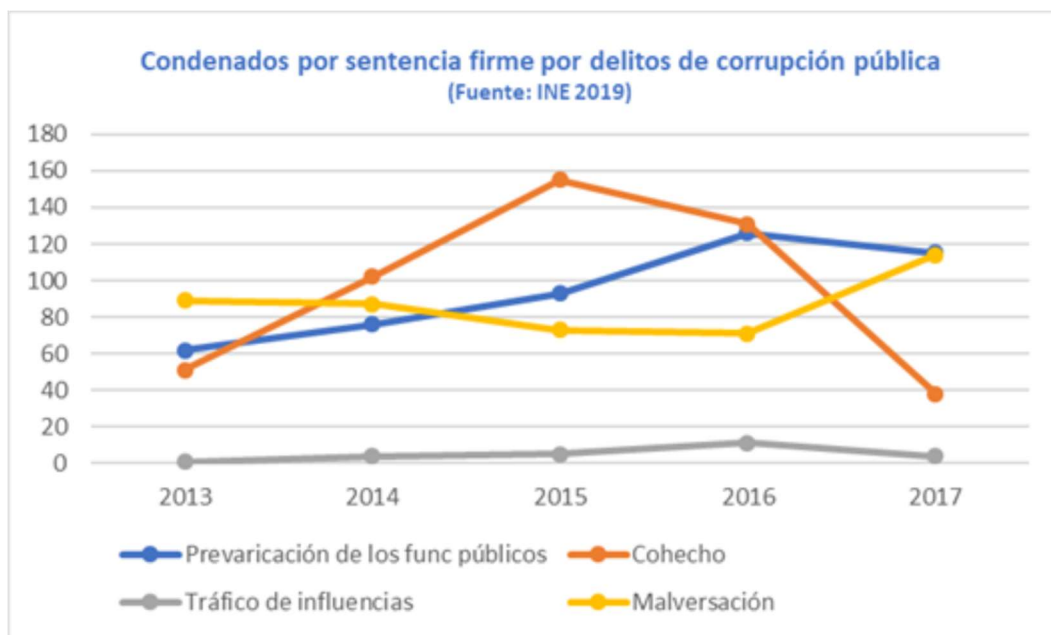
del que és una influència deguda i la indeguda. Si algú fa un pacte en la llotja d'un camp de futbol o en un dinar sap que ho està fent de forma incorrecta.

(VILLÒRIA).- L'obligatorietat del registre i la publicitat de l'agenda redueix o dificulta les accions corruptes i posa en coneixement de com es prenen les decisions. No evita la corrupció quan es fa de formés més sofisticades.

(EGEA).- És bo que tothom conegui quines són les conductes inadequades i que es sàpiga que si les fa ho paga amb sancions.

**IDEES FORÇA:** El registre de grups d'interès i la publicitat de l'agenda dels càrrecs públics són mecanismes útils perquè dificulten la corrupció i permeten clarificar quines són les influències degudes i quines no.

vi) Ara li mostraré una gràfica del nombre de condemnats per sentència ferma per diferents delictes de corrupció? Quina valoració en fa i a que creu que es degut pel que fa al delicte de Tràfic d'Influències?



(BERNADÍ).- Existeix una dificultat provatòria. Sovint les influències tenen un resultat diferit en el temps a través des les cadenes de favors.

(FOZ).- Si limites molt l'activitat d'influència pots acabar amb el sistema democràtic. El tràfic d'influències és molt difícil de demostrar perquè el poder econòmic té molts entorns on influir.

(GIMENO).- El tràfic d'influències és més alt del que hi ha però és difícil de demostrar. En altres tipus delictius com el suborn o la prevaricació darrera sempre hi ha indicis d'algú que té i transmet un interès.

(PONCE).- Si no es fa una "resonància magnètica" als decisors públics és molt difícil saber si la influència va provocar una determinada decisió. Hi ha una dificultat d'interpretació judicial que fa difícil provar el tràfic d'influències.

(VILLÒRIA).- Vista la jurisprudència és quasi impossible que algú sigui condemnat per tràfic d'influències.

**IDEES FORÇA:** Existeix una dificultat provatòria de la conducta delictiva de tràfic d'influències sovint degut a la multitud d'entorns en que es pot realitzar la influència que no són controlables.

**vii) Creu que el nombre d'indults en casos de corrupció pública, pot ser un indicador per mesurar el grau d'integritat pública dels nostres governants?**

(BERNADÍ).- Els indults generen desconfiança en la ciutadania envers els poders públics.

(FOZ).- És un indicador que ens permet comparar amb altres tipus de delictes si tenen menys indults i podria servir per mesurar el grau d'integritat dels governants.

(GIMENO).- Cal una resposta contundent contra aquest tipus de delictes com podria ser un càstig electoral als governs que indultin delictes de corrupció (tot i que no es fa).

(PONCE).- El nombre de concessió d'indults per delictes de corrupció pot ser un indicador per mesurar la integritat dels governants.

(VILLÒRIA).- És una dada a considerar per veure en quina mesura es prenen seriosament aquest tipus de delictes.

**IDEES FORÇA:** Els indults en els delictes de corrupció generen desconfiança en la ciutadania i permeten valorar el grau d'integritat dels governants.

**viii) Quan la ciutadania no penalitza a les urnes als partits amb casos de corrupció, creu què estem davant d'un dèficit de valors i ètica dels administrats/des?**

(BERNADÍ).- Això deriva dels intercanvis de favors als països totalitaris o autoritaris. A Espanya després de la Guerra Civil amb escassetat de recursos es van normalitzar els favors i es va estendre una manca de cultura democràtica i de l'interès general. Durant aquests temps era ben vist el defraudador. Patim una herència històrica.

(FOZ).- Si la societat és poc íntegra té polítics menys íntegres. Existeix un biaix cognitiu de que tu acceptes millor la coherència dels teus propis que la dels altres.

(GIMENO).- Tot i que la percepció de corrupció és alta no se sap el perquè no es penalitza. Alguns estudis mostren que no hi ha confiança en una alternativa millor.

(PONCE).- S'ha de distingir entre Administració corrupta i Administració negligent per falta de diligència deguda. Hi ha un dèficit de valors "que hay de lo mío", "no pagar l'IVA", maneres de fer del sector privat que té conseqüències i es reflecteix en el sufragi electoral.

(VILLORIA).- És una variable fonamental veure si hi ha opcions moralment superiors a les dels governants actuals. Si hi ha alternatives aleshores sí que implica un biaix el desenvolupament moral i la consciència cívica de la ciutadania.

**IDEES FORÇA:** Existeixen determinades conductes socials poc ètiques derivades de contextos històrics anteriors i que han perdurat. La ciutadania serà exigent amb els seus governants i penalitzarà electoralment les conductes corruptes si hi ha alternatives millors.

**ix) Sembla que la resposta penal és insuficient per combatre la corrupció, quina és la seva recepta?**

(BERNADÍ).- La justícia restaurativa per evitar la sensació d'impunitat. Una major educació en cultura i valors democràtics. Cal que els grups d'interès s'inscriguin al registre no per obligació sinó per convicció.

(FOZ).- Un bon sistema institucional amb retiment de comptes, transparència, funció directiva, govern obert, participació ciutadana, avaluació de les polítiques públiques i un sistema judicial ràpid i amb unitats d'investigació especialitzades.

(GIMENO).- Una millora de la resposta penal, sobretot la part processal. Cal una reacció més immediata. Actualment està tant separat el delictes del càstig que la funció preventiva s'afebleix. Cal intervenir ja en els primers moments, quan apareix el risc.

(PONCE).- No es pot carregar al dret penal tota la responsabilitat de lluita contra la corrupció. El dret penal ha de ser la última ràtio i cal una reacció posterior a la comissió de l'acte però sobretot una acció preventiva en el món privat a través de la Responsabilitat Social Corporativa, el bon govern, la Intel·ligència Artificial, el registre de grups d'interès, les agendes, la petjada normativa, les portes giratòries i el règim d'incompatibilitats, els organismes independents de control...

(VILLORIA).- Cal una estratègia holística global per lluita contra la corrupció des de tots els pilars essencials del sistema poder judicial, legislatiu i executiu, el Tribunal de Comptes, els partits polítics, les associacions, els mitjans de comunicació, les empreses...

**IDEES FORÇA:** La millor estratègia per lluitar contra la corrupció és disposar d'un bon sistema institucional amb una visió global i holística de tots els operadors que interactuen i on la resposta penal sigui la darrera ràtio però que quan actui sigui àgil i amb una mirada restaurativa.

Una vegada extretes les primeres conclusions es va realitzar una anàlisi qualitativa de la transcripció de les diferents entrevistes. Aquesta anàlisi partia d'una categorització, com a sistema de classificació, a partir de tres grans categories d'anàlisi a partir de la qual la informació recollida s'hi podia relacionar: CORRUPCIÓ PÚBLICA/TRÀFIC D'INFLUÈNCIES; GRUPS D'INTERÈS i TRANSPARÈNCIA. Així mateix, es van utilitzar dues unitats d'anàlisi:

les CITES o fragments rellevants d'informació de les transcripcions; i dels CODIS, entesos com a conceptes o paraules clau integrats dins les CITES.<sup>634</sup>

Els CODIS o conceptes identificats són:

- Agenda
- Captura de l'Estat
- Codi ètic
- Corrupció
- Decisors públics
- Ètica pública
- Grups d'interès
- Influència
- Integritat
- Interès general
- Interessos privats
- Lobby
- Petjada normativa
- Portes giratòries
- Previsió
- Procés selectiu
- Registre
- Tràfic d'Influències

---

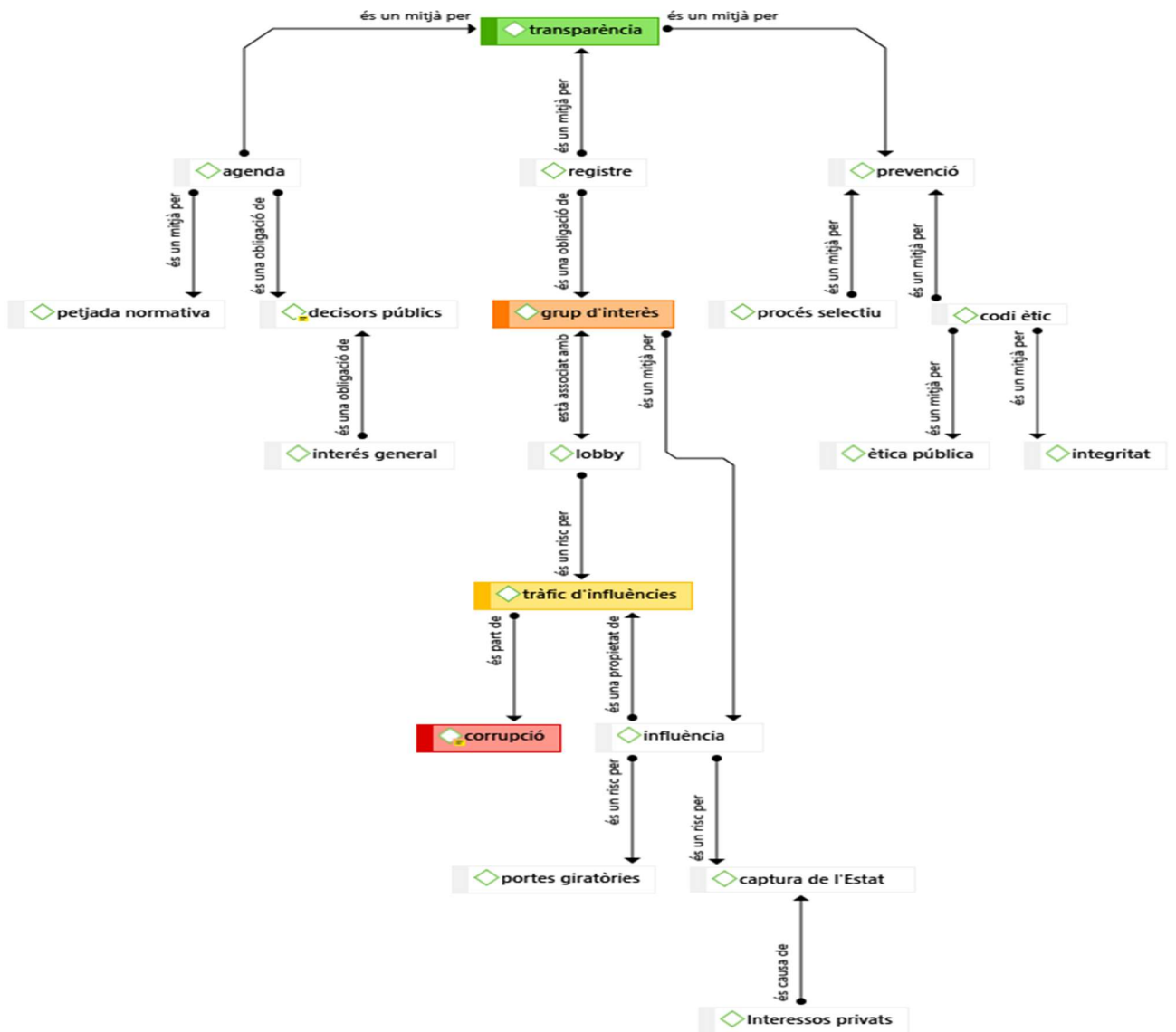
<sup>634</sup> ABARCA RODRÍGUEZ, A; RUIZ CALDERÓN, N. (2014). *Análisis cualitativo con el Atlas.ti* 1. Ed.,- San José, Costa Rica. Universidad de Costa Rica.



– Transparència

Un cop analitzades i creades les CITES i CODIS es van anar relacionant uns amb altres creant xarxes i visualitzant-les de manera gràfica per detectar les relacions existents entre elles. El següent diagrama permet crear un marc conceptual o cognitiu d'aquestes relacions:

**Diagrama 8. Mapa conceptual d'interrelacions dels elements d'un sistema d'integritat**



La xarxa de relacions entre els diferents conceptes podríem dir que troba el seu inici en els interessos privats o corporatius, en contraposició a l'interès general, i les influències legítimes o no que exerceixen, que provoquen captures dels òrgans decisors o reguladors. L'exercici d'aquesta influència corporativa sovint utilitza mecanismes com les portes giratòries i són un risc de tràfic d'influències, el qual en aquesta recerca hem definit com a un dels delictes típics de corrupció pública.

Continuant amb l'anàlisi del diagrama podem veure com els grups d'interès s'associen al terme lobby, quan exerceixen una pressió o influència en defensa dels seus interessos privats o de grup, però també hem vist que l'exercici d'aquesta influència pot comportar riscos a través de les portes giratòries i la captura de l'Estat i per tant conduir a un tràfic d'influències. Per evitar aquests riscos, un mitjà de transparència i de fer pública la influència que realitzen els grups d'interès és a través del Registre de grups d'interès, que en el cas de Catalunya esdevé obligatori.

Un altre element rellevant, i segons els experts entrevistats, quasi més útil que el registre dels grups d'interès, és l'agenda pública dels alts càrrecs, la qual ens permet tenir traçabilitat sobre la petjada normativa i veure quines influències hi ha hagut per exemple en l'elaboració de les normes o en l'adjudicació de contractes públics. La publicació de l'agenda es configura com un deure dels alts càrrecs públics, els quals no oblidem tenen el deure d'actuar en defensa de l'interès general.

Finalment, la transparència també és un mecanisme de prevenció davant la corrupció. I si analitzem altres mesures preventives trobem els sistemes de selecció dels empleats públics com per exemple el concurs-oposició que permeten deslligar la carrera professional administrativa de la vinculació o confiança política; així com l'existència de codis ètics dels empleats públics com a mecanismes per enfortir l'ètica i integritat pública.

Fins aquí, s'han pogut veure diferents instruments i mecanismes per prevenir i combatre les influències indegudes i el delictes de tràfic d'influències, la seva integració dins d'un sistema i les interrelacions entre les diferents mesures.

En la tercera part de la recerca es posa el focus novament en el delicte de tràfic d'influències com a mesura reactiva davant les influències indegudes quan fallen els mecanismes preventius. La revisió de l'eficiència del tipus delictiu, possibles reformes i millores en la seva regulació, així com la possibilitat de restaurar el dany comés a l'erari públic s'aborden a continuació.

## **5.5. Conclusions parcials**

La cultura ètica i la integritat pública esdevenen elements essencials dels sistemes de Public Compliance. L'avaluació del clima ètic dels Alts càrrecs i directiu públics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya a través d'un experiment social ha permès identificar quins són els factors que tenen impacte a l'hora que els decisors públics s'han d'enfrontar a un dilema ètic. Aquests factors són principalment el grau de coneixement del codi de conducta, el gènere, la condició funcional i la formació acadèmica. Així mateix, també ha permès identificar l'àmbit de la selecció de personal com aquell en el que encara cal consolidar unes pautes de comportament més alineades amb les establertes amb el Codi de Conducta, tot i que ha quedat palès que un major coneixement de l'esmentat Codi permet afrontar amb major correcció les decisions davant de situacions que plantegen alguna problemàtica ètica.

Per altra banda, l'estudi comparatiu sobre valors públics destaca una evolució d'aquests valors respecte al 2012 i havent guanyat pes valors com la integritat i la transparència i disminuït l'eficàcia, l'eficiència i l'austeritat.

Finalment, l'anàlisi qualitativa de les entrevistes realitzades ha possibilitat l'elaboració d'un mapa conceptual que permet visualitzar gràficament les interrelacions i dependències entre els principals elements que integren un Sistema d'Integritat Pública o Public Compliance, els riscos de corrupció i les conductes corruptes que tracten de prevenir. En conseqüència, aquest mapa conceptual ens permet afirmar amb major rotunditat que per si sola cap mesura preventiva pot ser del tot eficient, i per tant no podem afirmar categòricament que la transparència sigui la millor eina per combatre la corrupció, sinó que aquesta hi contribuirà notablement sempre que estigui integrada dins d'un marc més ampli. Tanmateix, al meu parer més important que la transparència

són les mesures basades en l'enfortiment de la integritat i l'ètica pública perquè cal que els nostres governants actuïn no només per obligacions legals, sinó per conviccions ètiques.

## Tercera part: Avaluació de la resposta davant el tràfic d'influències

### CAPÍTOL 6. L'EFFECTIVITAT DE LA REGULACIÓ PENAL DEL DELICTE DE TRÀFIC D'INFLUÈNCIES I DE LES REGULACIONS ADMINISTRATIVES PER PREVENIR-LO

Des de la primera regulació del delicte de tràfic d'influències amb la reforma del Codi Penal de l'any 1991, s'ha anat generant amb els anys un debat enfront l'eficàcia i oportunitat d'introduir el delicte de tràfic d'influències en el nostre Codi Penal i sobre la seva efectivitat.<sup>635</sup> En els següents apartats es revisen les que, segons el meu parer, són les principals disfuncions que la regulació actual d'aquest tipus delictiu presenta, entenent per disfuncions quan la tipificació del delicte de tràfic d'influències no compleix amb els objectius que es volien aconseguir quan es va incorporar al Codi Penal com és l'erradicació de les influències que ingereixen en l'interès general i penalitzar-les quan es produeixen.

En aquest sentit, en primer lloc, és necessari corroborar si la tipificació actual compleix la seva finalitat segons les teories de la pena, tant des del punt de vista de l'eficàcia retributiva com preventiva. Posteriorment, es realitza una revisió de les causes de la seva ineficàcia. Així s'ha realitzat una classificació d'aquestes disfuncions començant per les que afecten a la majoria de delictes de corrupció com poden ser les de tipus processal i relacionades amb la durada dels processos judicials i l'enjudiciament de les macrocauses típiques d'aquesta classe de delictes. Seguidament es revisen aquelles disfuncions que afecten especialment al delicte de tràfic d'influències com són la

---

<sup>635</sup> Per exemple, CUGAT MAURI és partidària d'una destipificació del delicte de tràfic d'influències degut a la seva dificultat provatòria. vid. CUGAT MAURI, M. (2014). "El tráfico de influencias. Un tipo prescindible". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica*. 16-07. p. 21, ; MARTINEZ GALINDO, proposa que les conductes es tipifiquin com inducció del delicte concret comés pel funcionari, vid. MARTÍNEZ GALINDO, G. (2005). "El delito de tráfico de influencias en la Administración Local". *La Ley Penal* núm. 22. p. 16; BARQUINZ SANZ, és més partidari de la consolidació del delicte i no modificar-lo, vid. BARQUINZ SANZ, J. (2017). "Tráfico de Influencias, Corrupción Política y Razonable Intervención Penal." *Cuadernos de política criminal*. Número 123. Época II. p. 136; per MUÑOZ LORENTE caldria ampliar les penes, vid. MUÑOZ LORENTE, J. (2013). "Los delitos de tráfico de influencias (Situación actual y propuestas de reforma en la lucha contra la corrupción)". *Eunomia. Revista en Cultura de la legalidad*, núm. 4. marzo-agosto. p. 97. VÁZQUEZ-PORTOMEÑE proposa revisar la impunitat del comprador d'influències vid. VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F. (2020). *Los delitos de ejercicio y ofrecimiento de influencias*. Tirant lo Blanch, València. p. 154.

dificultat provatòria i l'escàs nombre de sentències, el solapament amb altres figures delictives i la proximitat amb conductes administratives derivades del principi de jerarquia, de subsidiarietat i d'última *ratio*.

En relació a la conducta tipificada com a tràfic d'influències es tracta, en aquest capítol, de donar resposta a la hipòtesi inicial de la present investigació que parteix de la premissa de que a major regulació de l'activitat dels grups d'interès hi ha una reducció en la comissió del delictes de tràfic d'influències.

Finalment, es formulen una sèrie de possibles reformes des de diferents àmbits com poden ser el penal, judicial, processal i administratiu.

### **6.1. El delictes de tràfic d'influències a la llum de les teories de la pena**

La conseqüència jurídica del delictes és, davant de tot, punitiva. La pena és la privació d'un dret i és imposada pels tribunals de justícia al responsable d'un delictes en consideració a la gravetat de l'injust i a la culpabilitat del subjecte.<sup>636</sup> La seva justificació resideix en la necessitat de mantenir l'estabilitat social.<sup>637</sup> Sobre aquestes qüestions existeix consens, tanmateix, on hi ha hagut, i en encara hi ha debat doctrinal, és en relació a les finalitats de la pena.<sup>638</sup>

Sobre la funció de la pena existeixen fonamentalment tres concepcions doctrinals que ofereixen diverses teories les quals poden partir de punts de vista retributius o preventius, purs o mixtos, que fonamenten els supòsits i límits del "ius puniendi" de l'Estat.<sup>639</sup> Així, distingim entre les anomenades teories absolutes de la pena, en què es

---

<sup>636</sup> QUINTERO OLIVARES, G. (2015). *Parte General del Derecho Penal. Adaptada al programa de ingreso en las carreras judicial y fiscal*. Thomson Reuters. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra). p 547.

<sup>637</sup> MORILLAS CUEVA, L. (2021). *Derecho Penal. Parte General. Fundamentos conceptuales y metodológicos del Derecho Penal. La Ley Penal*. Dykinson, Madrid. p. 92.

<sup>638</sup> HASSEMER, W. (2016). *¿Por qué castigar?. Razones por las que merece la pena la pena*. Tirant lo Blanch, València. p. 43.

<sup>639</sup> La descripció dels diferents models i dels respectius fonaments ideològics i criminològics i les corresponents escoles i representants es pot veure a l'obra de SANZ MULAS, N. (2021). *Evolución de la política criminal y sus protagonistas. Del totalitarismo de la raza al totalitarismo del dinero*. Tirant lo Blanch, València. Des de Beccaria i posteriorment l'escola clàssica que basa la idea de la realització de la justícia com a fi de la pena com a base de les teories retribucionistes, a l'escola positiva, el determinisme com a negació del lliure albir i les teories preventives de la pena, el correccionalisme espanyol, el positivisme jurídic alemany i posteriorment el funcionalisme i l'orientació social del dret penal. Fins arribar

veu la pena com un fi en si mateixa, i respon a una retribució pel delictes comès, i les anomenades teories relatives de la pena, on la vinculen a necessitats de caràcter social i a la finalitat de protecció de futurs delictes.

Sense ànims de reproduir exhaustivament la història de l'evolució de les teories de la pena passaré a repassar alguns conceptes operatius necessaris per a dur a terme aquesta anàlisi o testeig de de necessitat de pena des dels principals vessants polític criminals. Per JESCHECK i WEIGEND, o la pena mira al passat, al fet comès, i busca, amb la imposició voluntària del mal lligat aquella aconseguir una compensació per la infracció jurídica ocasionada (teories absolutes); o la pena mira al futur, al perill de comissió de nous delictes per l'autor del mateix o per altres persones, i busca influir sobre ell i sobre la comunitat amb la finalitat d'evitar la perpetració de delictes (teories relatives).<sup>640</sup>Aquestes darreres, es poden reduir a les que procuren els fins de prevenció, que poden ser generals o especials, encara que també en formen part les teories de la reparació o reinserció.<sup>641</sup>

En aquest sentit, HASSEMER assenyala que les teories "modernes" de la pena, referint-se a les teories relatives, admeten la idea de que el Dret penal es té que ocupar sistemàticament i conscientment no només de trobar una solució justa, sinó també una bona solució per als seus casos. Per altra banda, les teories "clàssiques" o absolutes s'entenen independentment d'una finalitat real, no busquen una sortida al cas, es recolzen en si mateixes, i no s'ocupen com les modernes, dels efectes empírics de la pena (èxit de la resocialització, efectiva intimidació).<sup>642</sup> Així, per HASSEMER en un Estat de Dret l'amenaça penal i el compliment d'una pena ja no són només mitjans per a la intimidació, sinó parts d'un control social formalitzat, que dona una resposta regular i adequada a la infracció jurídica, assegurant i servint així l'enfortiment de la confiança dels ciutadans a l'ordre jurídic. El condemnat a una pena privativa de llibertat per la qual

---

a teories més contemporànies fruit de la globalització i el neoliberalisme, i que tenen els drets humans com a límit infranquejable.

<sup>640</sup> JESCHECK, H.H.; WEIGEND, T.(2002). *Tratado de Derecho Penal*. Comares, Granada. p. 71.

<sup>641</sup> RUBIO LARA, P.A. (2017). *Teoría de la pena y consecuencias jurídicas del delito*. Análisis doctrinal y jurisprudencial. Tirant lo Blanch, València. pp. 15-22.

<sup>642</sup> HASSEMER, W. (1984). *Fundamentos del Derecho Penal*. Ed. Bosch. Barcelona. p. 349.

es troba en un centre penitenciari té, en base a la seva dignitat com a persona, dret que se li ofereixin possibilitats per millorar-lo i reinserció.<sup>643</sup>

Finalment, trobem les teories mixtes o de la unió que sorgeixen per intentar resoldre la pugna entre les tesis anteriors, sota la premissa que sustenten fins legítims no excloents entre si. Aquestes teories pretenen conciliar els plantejaments de la retribució i de la prevenció, per exemple, combinant diferents finalitats de la pena en funció de la fase en què es troben, per exemple una funció retributiva en l'aplicabilitat de la proporcionalitat en la fase d'enjudiciament i una funció resocialitzadora en la d'execució.<sup>644</sup> Dins d'aquestes teories mixtes, va destacar la formulació proposada per ROXIN coneguda com a Teoria dialèctica de la Unió,<sup>645</sup> perquè reconeix diverses funcions de la pena segons el moment del procés punitiu. Així, les tres fases essencials de la vida de la pena són la comminació legal, l'aplicació judicial i l'execució de la condemna. En la primera fase, en el moment legislatiu estaríem davant la prevenció general dels fets que atempten contra determinats bens jurídics i la llei es dirigeix a la col·lectivitat. En la segona, en l'aplicació judicial, malgrat l'autor rebutja el retribucionisme com a finalitat, sí que la pena tindria un aspecte retributiu sempre i quan respecti el principi que la pena no pot sobrepassar la culpabilitat de l'autor. També la imposició de la pena respondria a la prevenció especial negativa. Finalment, en l'execució, la finalitat serà la resocialització del delinqüent, com a forma de prevenció especial positiva.<sup>646</sup>

Enunciant les diverses teories, a continuació es revisa l'eficàcia del delictes de tràfic d'influències a la llum de la teoria retributiva, de la teoria preventiva general negativa i positiva i la teoria especial o compliment de la finalitat del mandat de reinserció.

---

<sup>643</sup> Op. Cit. HASSEMER, W. (2016). p. 97.

<sup>644</sup> TARANCÓN GÓMEZ, P. (2018). "Fundamento y fines de la pena" a QUINTERO OLIVARES, G.; CARBONELL MATEU, J.C.; MORALES PRATS, F. (dir.) *Esquemas de Teoría Jurídica del Delito y de la Pena*. Tirant lo Blanch, València. p. 259.

<sup>645</sup> Vid. MUÑOZ CONDE, GARCÍA ARAN, M. (2022). *Derecho Penal. Parte General*. Tirant lo Blanch, València. P. 46; Op. Cit. MORILLAS CUEVA, L. (2021). pp. 103-104.

<sup>646</sup> ROXIN, C. (1997). *Derecho Penal. Parte General*. Tomo I. Civitas, Madrid. pp.97-100.



### 6.1.1. L'eficàcia retributiva

Des del punt de vista de les teories absolutes, la pena és concebuda simplement com una retribució a imposar davant del delictes comès, cosa que es tradueix a ocasionar-li un mal a un individu que compensi el mal que ha causat lliurement, equilibrant-se així la culpabilitat de l'autor.<sup>647</sup> Per MIR PUIG les teories absolutes retributives responen a l'arrelada convicció que el mal no ha de quedar sense càstig i el culpable hi ha de trobar el seu merescut.<sup>648</sup>

En aquest sentit, la teoria retributiva de la pena, troba la seva base primitiva a la *Lex talionis* (la llei de Taliò) “oculum pro oculo, dentem pro dente” principi jurídic el qual imposa un càstig que s'identifica amb el crim comès. Però a partir d'aquesta noció tan simplista, l'origen històric de la teoria retribucionista la trobem a l'idealisme alemany amb KANT<sup>649</sup> i HEGEL<sup>650</sup> al capdavant. Per al pensament retribucionista la pena és la retribució del mal causat, la sanció penal és la realització de la justícia com a valor ideal. En aquest model, la pena té un valor absolut, perquè constitueix una finalitat en si mateixa.

És rellevant destacar, que la teoria retribucionista parteix de dues premisses. La primera, el concepte de llibertat de voluntat de l'ésser humà i el principi de culpabilitat, ja que només l'home lliure, dotat de discerniment i llibertat que pot decidir entre el bé i el mal, pot ser castigat per la comissió d'un delictes.<sup>651</sup> Però com assenyala ROXIN, com veurem posteriorment a l'analitzar la figura dels autors del delictes de corrupció, la llibertat de voluntat individual és del tot qüestionable perquè no és demostrable científicament que una persona en concret podia haver obrat d'una altra manera en aquella mateixa

---

<sup>647</sup> Op. cit. JESCHECK, H; WEIGEND, T; (2002). p. 75.

<sup>648</sup> MIR PUIG, S. (2016). *Derecho Penal. Parte General*, 10ª ed. Reppertor, Barcelona. P. 84.

<sup>649</sup> KANT, I. (1989). *La metafísica de las costumbres*. Estudio preliminar: Adela Cortina Orts. Tecnos, Madrid. Títol original *Metaphysik der Sitten* (1797).

<sup>650</sup> HEGEL, G.W. (2008). *Outlines of the Philosophy of Right* G. W. F. Hegel. Translated by T. M. Knox and Revised, edited, and introduced by Stephen Houlgate (1820).

<sup>651</sup> Sobre el qüestionament de la llibertat d'elecció i el debat entre determinisme i indeterminisme vid. VIVES ANTÓN, T.S. (2012). “ Ley, lenguaje y libertad (Sobre determinismo, libertades constitucionales y Derecho penal)”. *Teorder*. nº. 11. pp. 168-216.

situació.<sup>652</sup> Com es veurà, el mateix és aplicable a les teories relatives de la prevenció especial basades en el determinisme de diferents classes. La qüestió és que a pregunta sobre el lliure albir és presenta com irresoluble. La segona premissa és que la pena imposada s'ha d'executar sempre i en la seva totalitat, ja que la no execució de la pena, o l'execució parcial són contràries a la idea essencial d'aquesta teoria, ja que s'estaria renunciant a la impartició de la seva idea de justícia.<sup>653</sup>

D'altra banda, en el model de justícia retributiva al legislador se li exigeix la definició de les normes de comportament que quan es vulneren comporten un retret penal i d'aquí la rellevància de consensuar quan una norma es pot considerar justa. Per RAWLS, una norma és justa quan la seva observança és avantatjosa per a tothom.<sup>654</sup>

Un cop regulades legalment les conductes que són delictes, l'altra qüestió rellevant és veure quins són els criteris sota els quals s'ha d'establir la pena adequada, des d'un punt de vista retributiu. Cal destacar que sota el principi d'igualtat, defensat per KANT,<sup>655</sup> en la justícia retributiva ha imperat el principi de culpabilitat i de proporcionalitat a l'hora de relacionar el delictes amb la corresponent pena. Destacar però, que segons Arthur KAUFMANN, la proporcionalitat no pot substituir la culpabilitat, perquè aquella constitueix només un aspecte parcial i no pas el més important d'aquesta última. Per aquest autor el principi de culpabilitat té tres significats. El primer, ser requisit de la pena com a element material del delictes. El segon, com a exigència de correspondència amb l'injust, o principi d'exclusió de la responsabilitat objectiva. Finalment, com a límit màxim de la mesura de la pena, que no pot depassar-se per motius preventius

---

<sup>652</sup> ROXIN, C. (1976), "Sentido y límites de la pena estatal", Id., *Problemas básicos del Derecho penal*, Madrid: Reus, 11-36. p.12.

<sup>653</sup> DURAN MIGLIARDI, M. (2011). "Teorías absolutas de la pena: origen y fundamentos. Conceptos y críticas fundamentales a la teoría de la retribución moral de Immanuel Kant a propósito del neo retribucionismo y del neoproporcionalismo en el Derecho penal actual". *Revista de Filosofía*. Volumen 67. pp.123-144.

<sup>654</sup> RAWLS, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press. pp.11-17.

<sup>655</sup> Per Kant, la pena no ha de ser en tot homogènia al delictes comés, com seria la Llei del Talió, sinó que exigeix que la pena sigui igual al delictes. D'aquí la defensa de Kant de la pena de mort davant d'un assassinat ja que no hi ha una altra via per restablir la justícia danyada. Veure BASTA, D. (2004). "La justícia penal en Kant". *ÉNDOXA: Series Filosóficas*, n. ° 18, 2004, pp. 283-295. UNED, Madrid.

(prohibició de sobrepassar la pena adequada a la culpabilitat).<sup>656</sup> En la mateixa línia, HASSEMER considera que des d'una concepció retributiva del sentit de la pena, aquesta no s'ha d'esforçar a dir que el principi de proporcionalitat és un límit del poder punitiu. Una pena que no sigui proporcionada al grau d'il·licitud i de culpabilitat, no és retribució; ni una resposta al delicte, i, per tant, tampoc una resposta adequada.<sup>657</sup>

En definitiva, en el sistema penal retributiu es contempla el delicte com una opció lliure que la societat reconeix al ciutadà, el qual normativament no hauria de delinquir, però materialment sí que pot fer-ho. En aquest sentit, el preu que es cobra al que en ús de la seva llibertat delinqueix és el de la pena. Així el principi de culpabilitat implica que només sigui penat el que va obrar amb llibertat i conscient dels seus actes, i d'aquí també que en virtut del principi de proporcionalitat, la pena tingui que ser equivalent al dany concret de l'acció delictiva comesa i no com diu GARCÍA AMADO un homenatge desmesurat a la vigència de la norma prohibitiva ni al manteniment de l'ordre social.<sup>658</sup>

Exposades les característiques de a teoria retributiva, cal veure l'eficàcia del delicte de tràfic d'influències des d'aquesta lògica. Des del punt de vista retributiu estaria justificat que les penes vinculades als delictes de corrupció, i en el cas que ens ocupa al tràfic d'influències, tinguessin un pes elevat i això perquè es garantissin les condemnes de privació de llibertat i no fos aplicable la suspensió de l'execució establerta a l'art. 80.1 del CP ja que com s'ha assenyalat anteriorment, la no execució de la pena, o l'execució parcial s'oposaria a la idea del càstig retributiu. En aquesta línia, trobem recentment diferents resolucions judicials que han denegat la suspensió de la pena de presó en el cas de delictes de corrupció pública atès la seva gravetat i el paper que ha de jugar el Dret Penal tant des del punt de vista preventiu com retributiu.<sup>659</sup>

---

<sup>656</sup> KAUFMANN, A. (1976), citat per DEMETRIO CRESPO, E. (2007). "Culpabilidad y fines de la pena: con especial referencia al pensamiento de Claus Roxin." *iustel.com, RGDP*, n.º 8, novembre. pp. 1-38.p. 14.

<sup>657</sup> Op. Cit. HASSEMER, W. (2016). p. 61.

<sup>658</sup> GARCÍA AMADO, J.A. (2019). "Retribución y justificación del castigo penal" en PORTILLA CONTRERAS, G; VELÁSQUEZ VELÁSQUEZ, F. Un juez para la democracia. Homenaje a Perfecto Andrés Ibáñez. Dykinson, Madrid. pp. 323-340.

<sup>659</sup> CARDENAL MONTRAVETA, S. (2017). "Corrupción pública y suspensión de la ejecución de la pena". *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVII. 179-247. pp. 190-191.

Per exemple, en el “cas Matas” el president de les Illes Balears, en el moment dels fets, va ser condemnat per un delictes de tràfic d’influències a la pena de 9 mesos i 1 dia de presó, multa de 6.000 euros i inhabilitació especial per a qualsevol càrrec electiu per 4 anys, 6 mesos i 1 dia. Malgrat que al supòsit es podien aplicar els criteris de suspensió dels articles 81 i 88 CP<sup>660</sup> i Matas va sol·licitar la substitució de la pena de presó per multa, el Ministeri Fiscal s’hi va oposar i per Interlocutòria de 28 d’octubre de 2013 l’Audiència Provincial de Palma de Mallorca es va denegar.

En l’àmbit dels delictes relacionat amb la corrupció considero justificada l’execució plena de penes curtes de presó per diversos motius. Seguint els raonaments de CARDENAL MONTRAVETA, en primer lloc, perquè l’execució de les penes privatives de llibertat poden tenir una major capacitat intimidatòria, però també una funció de prevenció general positiva al restablir la confiança de la comunitat en la vigència de la norma infringida. En segon lloc, per la freqüència d’aquest tipus de delictes i com a exemple de cara un sector important de potencials autors, normalment relacionats entre ells en entorn elitistes i reduïts, per tal d’aconseguir un baix risc d’efecte criminogen. Finalment, perquè aquest tipus de conductes són greus per l’impacte social que produeixen.<sup>661</sup> Crec que s’ha de recordar en aquest sentit, les greus conseqüències que produeix la corrupció, no només per l’impacte negatiu en el creixement econòmic i les desigualtats socials i pobresa, sinó per l’afectació de la qualitat democràtica de les institucions públiques.

Si com s’exposava anteriorment, determinades conductes relatives als delictes de corrupció, passen per una sensació d’impunitat de les elits econòmiques i socials, de trobar-se per sobre “del bé i del mal”, l’efecte socialitzador i igualitari que pot implicar una pena privativa de llibertat, sí que pot tenir un efecte retributiu. En aquesta línia, la STC 150/1991, de 4 de juliol (FJ 4) disposa que *“no cabe negar toda posibilidad de que la efectiva imposición de una pena privativa de libertad de tan corta duración pueda cumplir la finalidad de resocialización y inserción social, dado que la intimidación*

---

<sup>660</sup> Redacció vigent prèvia a la modificació per L.O. 1/2015, de 30 de març, per la que es modifica la L.O. 10/1995, de 23 de novembre, del Codi Penal.

<sup>661</sup> Op. Cit. CARDENAL MONTRAVETA, S. (2017). p. 240.

*específica e individual que se opera con el sometimiento efectivo del sujeto al proceso penal y con la declaración de culpabilidad, y correlativa imposición de la pena, puede ser, por sí misma, idónea para alcanzar un efecto resocializador”.*

No obstant, vist l'escàs nombre de condemnes per tràfic d'influències i el quasi inexistent nombre de persones complint penes privatives de llibertat per la comissió d'aquest delicte, no sembla que sigui gaire eficaç el tipus delictiu tampoc des del punt de vista retributiu.<sup>662</sup>

El desencert de la resposta penal en relació a la delinqüència econòmica i els delictes de corrupció provoca que els delinqüents estiguin disposats a assumir el risc d'unes mòdiques sancions a canvi de grans beneficis econòmics. Per tant, un objectiu de primer ordre, de la resposta penal a la corrupció, ha de ser la confiscació dels guanys derivats de l'activitat il·lícita. En aquest sentit, la legislació penal i la seva implementació per part dels tribunals ha de llançar el missatge que la justícia és capaç de detectar i arrabassar els beneficis econòmics i patrimonials a través del decomís, les penes pecuniàries i el delicte de blanqueig de capitals quan escaigui, i d'aquí el fonament d'instaurar la responsabilitat penal de les persones jurídiques, perquè en molts casos la destrucció de la persona jurídica és un mal menor assumible.<sup>663</sup>

#### 6.1.2. L'eficàcia preventiva general

Les teories relatives entenen que la pena compleix una funció preventiva perquè, encara que sigui un lloc comú, miren cap al futur, cap a l'evitació del delicte o la no reincidència. Dins d'aquesta concepció utilitària, hi ha dos finalitats primordials, que poden aparèixer contraposades o harmonitzades. En la prevenció general, la pena servirà de coacció i d'exemple a la resta de la societat, jugant amb l'efecte psicològic intimidatori com a fre per a possibles delinqüents. En la prevenció especial, la pena es dirigirà directament al delinqüent, intentant esbrinar i erradicar les causes que l'han dut a delinquir, per tal d'impedir que torni a delinquir.<sup>664</sup>

---

<sup>662</sup> Vid. ad infra el subapartat 6.2.2.1 La dificultat provatòria i l'escàs nombre de sentències.

<sup>663</sup> DEL MORAL GARCÍA, A. (2015). "La justicia penal ante la corrupción". *Govern Obert*. 3. Generalitat de Catalunya. pp. 36-37.

<sup>664</sup> LUZÓN CUESTA, J.M. (2019). *Compendio de Derecho Penal. Parte general*. Dykinson, Madrid. p. 244.

Dins de la prevenció general es poden trobar diverses formulacions. Si la utilitat i necessitat de la pena descansa en la finalitat d'intimidació o amenaça a la generalitat dels ciutadans, estarem davant de la prevenció general intimidatòria o negativa. Si la finalitat de la pena, és reforçar els valors de la norma fomentant el seu compliment per la societat, estarem davant de la prevenció general integradora o positiva. Per altra banda, quan la justificació de la prevenció especial exercida sobre el delinqüent, tingui com a finalitat el seu assegurament i intimidació estarem davant d'una prevenció especial negativa. Aquesta serà positiva quan la finalitat sigui la seva resocialització.<sup>665</sup>

#### *6.1.2.1. L'eficàcia preventiva general negativa o intimidatòria*

Un dels primers autors en defensar aquesta teoria va ser BECCARIA que considerava que la finalitat de la pena no és turmentar, ni afligir l'autor del delictes, ni rectificar un delictes ja comès, sinó impedir que el reu ocasioni nous mals als seus ciutadans.<sup>666</sup> Per FEUERBACH, considerat un dels pares del prevencionisme, la pena operava davant la generalitat de les persones com a coacció psicològica dissuadint de la comissió de delictes.<sup>667</sup> Així, la prevenció general negativa es basaria en la intimidació i la dissuasió i estaria vinculada a una concepció del comportament humà com una decisió racional basada en l'anàlisi dels costos i beneficis del delictes. Per BENHAM i l'utilitarisme, això implicava que les persones prenen les seves decisions mitjançant un càlcul valorant els possibles guanys i els riscos de que siguin condemnats.<sup>668</sup>

Per ZAFFARONI aquesta forma de prevenció general suposa que com més greu sigui l'amenaça, més fort serà l'efecte intimidatori.<sup>669</sup> Amb la comminació i la posterior aplicació de la pena al condemnat, s'aconseguirà intimidar a la resta de ciutadans per a

---

<sup>665</sup> MORILLAS CUEVA, L. (1991). *Teorías de las consecuencias jurídicas del delito*. Tecnos, Madrid. p. 21.; ZUGALDÍA ESPINAR, J.M. (1981). *Fundamentos de Derecho Penal Parte General I: Las teorías de la pena y de la ley penal*. Universidad de Granada. p. 63; Op. cit. ORTS BERENGUER, E; GONZÁLEZ CUSSAC, J.L. (2022). pp. 451.

<sup>666</sup> BECCARIA, C. (1764). *De los delitos y de las penas*. Ed. Bruguera. Barcelona. (1983). p. 73.

<sup>667</sup> Vid. extensament la teoria de la pena i de la coacció psicològica de FEUERBACH a GRECO, L. (2015). *Lo vivo y lo muerto en la teoría de Feuerbach. Una contribución al debate actual sobre los fundamentos del derecho penal*. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo.

<sup>668</sup> BENTHAM, J. (1781). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Batoche Books. Kichener (2000). p. 31 i ss.

<sup>669</sup> ZAFFARONI, E. (2000) *Manual de Derecho Penal*. Ed. Ediar. Buenos Aires. p. 56.

que no delinqueixin, és a dir l'exemplaritat del càstig. Tanmateix, aquesta teoria és rebutjada per QUINTERO OLIVARES, perquè considera que els mecanismes de motivació del delinqüent no són precisament racionals. Considera que l'aplicació d'una pena a una altra persona manca d'eficàcia contramotivadora.<sup>670</sup>

Des del punt de vista de la prevenció general negativa, segurament el legislador ha penat el delicte de tràfic d'influències més severament que la inducció a la prevaricació,<sup>671</sup> precisament amb aquesta finalitat preventiva, tanmateix sota el meu parer moltes conductes corruptes afins al tràfic d'influències o la prevaricació, no són actituds conscients de cap necessitat de realitzar un anàlisi racional cost-benefici, sinó que sovint són conductes tolerades i arrelades en el comportament de les elits econòmiques, que deriven de pràctiques culturals i socials centenàries.

En aquesta línia, BAJO FERNÁNDEZ i BACIGALUPO SAGGESE destaquen entre d'altres característiques de la personalitat dels delinqüents econòmics, que encara que tinguin coneixement de la il·legalitat de la seva conducta, no es consideren autors "d'actes criminals". Les raons que descriuen els autors són diverses. En primer lloc, perquè creuen que la seva alta posició social els hi atorga un dret a violar la llei, sobre tot quan creuen perseguir un interès social o general. Per exemple quant amb els seus actes il·legals, aconseguen un benefici per l'economia del país, a l'augmentar les

---

<sup>670</sup> Op. cit. QUINTERO OLIVARES, G. (2015). pp. 547-548.

<sup>671</sup> Penes associades a la comissió de la conducta tipificada a l'art. 428 CP: pena de presó de sis mesos a dos anys, multa del tant al doble del benefici perseguit o obtingut i inhabilitació especial per a ocupació o càrrec públic i per a l'exercici del dret de sufragi passiu per temps de cinc a nou anys. Si obté el benefici perseguit, aquestes penes s'imposaran a la meitat superior.

Penes associades a l'art. 429 CP: penes de presó de sis mesos a dos anys, multa del tant al doble del benefici perseguit o obtingut, i prohibició de contractar amb el sector públic, així com la pèrdua de la possibilitat d'obtenir subvencions o ajuts públics i del dret a gaudir de beneficis o incentius fiscals i de la Seguretat Social per temps de sis a deu anys. Si obtingués el benefici perseguit, aquestes penes s'imposaran a la meitat superior.

Penes associades a la conducta de l'art. 430 CP: pena de presó de sis mesos a un any. Si el delicte fos comès per autoritat o funcionari públic se li imposarà, a més, la pena d'inhabilitació especial per a càrrec o ocupació pública i per a l'exercici del dret de sufragi passiu per temps d'un a quatre anys. Quan d'acord amb allò establert a l'article 31 bis una persona jurídica sigui responsable dels delictes recollits en aquest Capítol, se li imposarà la pena de multa de sis mesos a dos anys. Ateses les regles establertes a l'article 66 bis, els jutges i tribunals podran així mateix imposar les penes recollides a les lletres b) a g) de l'apartat 7 de l'article 33. Quant a les penes associades a la prevaricació dels funcionaris (art. 404 a 406 CP) cap de les modalitats contempla pena de presó.

exportacions. En segon, perquè consideren que la llei és injusta o irracional. En tercer, perquè la conducta il·lícita o corrupta es comet amb freqüència i és habitual en seu entorn social, com és per exemple el frau fiscal. Finalment, perquè tenen una imatge estereotipada del criminal o delinqüent, al que associen a classes socials inferiors i en la que ells no s'identifiquen.<sup>672</sup>

És per això, que aquesta coacció psicològica basada en el temor al càstig, no es produeix en la meua opinió en el cas de les penes associades al tràfic d'influències i, per tant tampoc, exerceixen una prevenció general negativa.

#### *6.1.2.2. L'eficàcia preventiva general positiva*

Pel que fa a la prevenció general positiva, aquesta té la finalitat d'inculcar els valors del sistema jurídic a la població i també restablir la confiança i la fidelitat a la norma. Els partidaris de la prevenció general positiva s'han dividit en dues tendències: la que atorga a la pena una funció limitadora de manteniment de l'ordenament jurídic i la que l'atorga una funció fonamentadora per atorgar determinats valors morals a la col·lectivitat.<sup>673</sup> Si analitzem el delictes de tràfic d'influències i les penes associades, sota el prisma de la teoria de la prevenció general positiva, sorgeixen realment alguns dubtes de la seva eficàcia.

JAKOBS considera que la funció de la pena és produir fidelitat a la norma amb la finalitat de que la ciutadania no només tingui l'expectativa normativa (de quina és la conducta incorrecta i castigada), sinó també l'expectativa recolzada cognitivament en la realitat social, de que els altres són fidels a les normes.<sup>674</sup> Tanmateix, la doctrina de JAKOBS ha anat evolucionant i des de 2003 ha abandonat les perspectives monistes i ha passat a defensar una teoria de la pena que es pot qualificar com a mixta o unitària.<sup>675</sup> Aquest

---

<sup>672</sup> BAJO FERNÁNDEZ, M; BACIGALUPO SAGGESE, S. (2001). *Derecho penal económico*, Centro de Estudios Ramón Areces, Colección CEURA, Madrid, pp. 45-47. L'anàlisi del perfil dels autors del delictes de corrupció es realitza amb més detall en l'apartat 7.4.

<sup>673</sup> MIR PUIG, S. (1985). "Función fundadora y función limitadora de la prevención general positiva." *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, 39, 49-58.

<sup>674</sup> Op. Cit. JAKOBS, G. (2003). pp. 39-56.

<sup>675</sup> FEIJOO SÁNCHEZ, B. (2008). "Prevención general positiva: Estabilización normativa mediante imposición de males. Una réplica a la teoría de la pena de Günther Jakobs" a JAKOBS, G.; CANCIO MELIÀ, M. (ed); FEIJOO SÁNCHEZ, B; *Teoría funcional de la pena y culpabilidad. Seminario con Günther Jakobs en la UAM*. Thomson. Civitas, Cizur Menor (Navarra). p. 145.



posicionament actual es caracteritza per entendre que la pena compleix una funció preventiva de manteniment de les expectatives socials i d'assegurar el compliment de la norma, però també retributiva perquè confirma contrafàcticament la vigència de la norma. Així el propi JAKOBS considera que “el dolor penal –la concreta imposición de la pena- sirve para la salvaguarda cognitiva de la vigència de la norma en la medida en que el delito pone en peligro el apoyo cognitivo que necesita toda norma para que pueda servir de orientación en la vida social”.<sup>676</sup>

Per Armin KAUFMANN, la prevenció general positiva té tres funcionalitats. En primer lloc, té una funció informativa del que està prohibit i del que es pot fer; en segon, reforça i manté la confiança en la capacitat de l'ordre jurídic d'imposar-se, i per últim, crea i enforteix en la ciutadania una actitud de respecte cap al dret.<sup>677</sup>

Des de la teoria general preventiva positiva, la finalitat de la pena relativa a la comissió del delictes de tràfic d'influències hauria de tenir una funció fonamentadora de determinats valors i principis a la societat. Segons FEIJOO estaríem davant d'una prevenció general positiva quan la conducta penada genera per l'autor més desavantatges que avantatges, ja que el contrari seria contraproductiu pel manteniment de la fidelitat en general.<sup>678</sup> Sota aquesta mirada, semblaria que en el cas del tràfic d'influències la prevenció general positiva no és prou efectiva, atès que com assenyala DOLZ LAGO, una societat com l'espanyola on no només no es rebutja el fenomen de la influència sinó que es presumeix públicament de tenir amistats influents en proporció directa amb la pròpia autoestima, promoció professional i reputació social, provoca que aquest context social estableixi un clima o entorn ideològic poc propici cap a la penalització de conductes que el Suprem qualifica d'adequades socialment.<sup>679</sup>

---

<sup>676</sup> JAKOBS, G. (2006). *La pena estatal. Significado y finalidad*. Civitas, Pamplona. p. 55.

<sup>677</sup> KAUFMANN, A. (1982). “La mision del Derecho penal” a MIR PUIG, S. (ed.). *Política criminal y Reforma del Derecho penal*. Bogota. p. 127.

<sup>678</sup> FEIJOO SÁNCHEZ, B. (2006). “Prevención general positiva. Una reflexión en torno a la teoría de la pena de Günter Jakobs”. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*. Vol. LIX. Ministerio de Justicia y Boletín Oficial del Estado. pp.8-9.

<sup>679</sup> DOLZ LAGO, M.J. (2021). “El delito de tráfico de influencias ante la petrificación de la jurisprudencia mayoritaria: reflexiones inocuas”. *Diario La Ley*, Nº 9942, Sección Tribuna, 28 d'octubre de 2021. p.3.

### 6.1.3. L'eficàcia preventiva especial

La teoria de la prevenció especial té com a finalitat actuar de forma concreta sobre el delinqüent, procurant que no torni a delinquir. A l'igual que les teories de prevenció general, dins les teories de la prevenció especial es poden distingir la negativa i la positiva. Per VON LISTZ, la pena té un triple efecte preventiu especial: intimidació individual, correcció i inocuïtzació, les quals corresponen a tres categories diferents de delinqüents.<sup>680</sup> Així la finalitat de la pena serà la correcció del delinqüent capaç de corregir-se (prevenció especial positiva), la intimidació del delinqüent que no vol correcció i la inocuïtzació del delinqüent que no té capacitat de correcció (prevenció especial negativa).

La formulació teòrica de la prevenció especial s'estructura en diversos corrents, entre ells el correccionalisme espanyol,<sup>681</sup> el qual s'inspirava en les teories de KRAUSS i RÖEDER.<sup>682</sup> Per als correccionalistes espanyols, entre els que es troben Dorado MONTERO i Concepción ARENAL, la pena ha de servir d'instrument de tractament (correcció) de la malaltia patida pels delinqüents. Si la rehabilitació del delinqüent és la fi primordial de la pena, aquesta, es configura com el mitjà racional i necessari per aconseguir-la.<sup>683</sup> A l'igual que en les teories de la prevenció general, en el cas de la prevenció especial també podem trobar una vessant positiva i una de negativa.

---

<sup>680</sup> VON LISZT, F. (1995). *La idea del fin en el Derecho penal: Programa de la Universidad de Marburgo*, 1882. Ed. Comares. Granada. pp. 82-83.

<sup>681</sup> La teoria de la prevenció especial es desenvolupa en quatre corrents: el correccionalisme espanyol, el positivisme criminològic italià, l'Escola sociològica alemanya i el Moviment de la Defensa Social. Vid. Op. cit. RUBIO LARA, P.A. (2017). P. 23.

<sup>682</sup> Krause s'oposava al dret penal retribucionista que el considerava antijurídic. Des del seu punt de vista, les conseqüències legítimes que s'han de derivar de la comissió d'un fet delictiu eren l'educació i la tutela dels condemnats. Krause no va desenvolupar explícitament una teoria de la pena sinó que va ser duta a terme pel seu deixeble Röder (fundador del correccionalisme penal). Vid. PASCUAL MATELLAN, L. (2021). *Pedro Dorado Montero y el correccionalismo español. El difícil desafío para humanizar el derecho penal*. Universidad de Salamanca-Tirant lo Blanch, València. p. 189.

<sup>683</sup> VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F. (2021). "Notas sobre el pensamiento penal y penitenciario de Concepción Arenal. *Revista De Derecho Penal y Criminología*, (25), pp. 181-203. p. 185.

### 6.1.3.1. L'eficàcia preventiva especial positiva

Des de la teoria preventiva especial positiva s'assigna a la pena una funció reeducadora, resocialitzadora i integradora del delinqüent a la societat, ubicant al delinqüent no com un instrument, sinó com una finalitat de la pena a la recerca de la seva correcció i aquí el paper de la política penitenciària té un paper rellevant.<sup>684</sup>

En aquest sentit, la pròpia Constitució Espanyola a l'art. 25.2 reconeix aquesta funció a l'establir que "les penes privatives de llibertat i les mesures de seguretat estaran orientades cap a la reeducació i reinserció social". D'acord amb el principi constitucional de resocialització les penes de llibertat han d'executar-se de la forma que menys potenciï els seus efectes asocials i enforteixi els més socialitzadors.<sup>685</sup> Es nombrosa la jurisprudència constitucional que ha anat perfilant el principi de resocialització. En aquest sentit d'acord amb la STC 2/1987, de 21 de gener (FJ 2) l'art. 25.2 CE conté un mandat dirigit al legislador per orientar la política penal i penitenciària i es projecta essencialment sobre la fase d'execució. A més, segons la STC 160/2012, de 20 de setembre (FJ 4), aquesta finalitat de reinserció s'ha de d'harmonitzar amb altres finalitats legítimes de la pena que tenen major protagonisme en altres moments del "ius puniendi" com és la finalitat de prevenció general, tant en la vessant dissuasiva com en la de reafirmació de la confiança dels ciutadans en el respecte de les normes penals. I afegeix "éste complejo entramado de funciones de la pena no funciona sin tensiones, en la medida en que lo necesario para la satisfacción de la prevención general, en cuanto a la decisión sobre el si y el cuánto de la pena a imponer, puede no serlo idóneo o lo más aconsejable desde la óptica de la reinserción social, siendo labor del legislador, dada su competencia exclusiva para el diseño de la política criminal".

En la línia d'aquest mandat constitucional, el Codi penal conté diverses manifestacions preventives especials, com la remissió condicional de la condemna, la llibertat condicional, les substitucions, la impossibilitat d'imposar penes privatives de llibertat inferiors a tres mesos, el dret penal de menors, la prescripció dels delictes i les penes, l'indult, l'amnistia, el perdó de l'ofès, l'existència d'excuses i semiexcuses absolutòries i

---

<sup>684</sup> Op.cit. ZAFFARONI, E. (2000). p. 54.

<sup>685</sup> Op. cit. ORTS BERENQUER, E; GONZÁLEZ CUSSAC, J.L. (2022). p. 185.

de condicions objectives de perseguibilitat, la consideració de la personalitat del delinqüent en la determinació de la pena, els treballs en benefici de la comunitat, etc., són algunes de les principals manifestacions preventives especials.<sup>686</sup>

Ara bé, sobre la finalitat resocialitzadora de la pena en el delicte de tràfic d'influències, existeix el dilema de si pels autors dels delictes de corrupció, que no tenen qualsevol indici de perillositat social en termes objectius i que estan plenament integrats a la societat té alguna justificació la pena en el sentit resocialitzador. Certament existeixen diferències entre la delinqüència comú, que té el seu origen en la marginalitat i en la manca d'inserció i d'educació i la delinqüència de tipus econòmic que té un origen diferent com pot ser l'enriquiment personal per mantenir el seu estatus privilegiat. Tanmateix, ambdós tenen conductes antisocials i per tant necessitades de resocialització.<sup>687</sup> En el cas dels delictes de corrupció la finalitat de la pena hauria de ser que el delinqüent adquirís una educació cívica i de valors ètics i respectés els principis democràtics de convivència. Aquesta resocialització hauria de passar per l'assumpció per part del corrupte de la seva conducta criminal i que aquesta va suposar un greu atemptat contra els valors cívics bàsics de la societat, que manifesti sentiments de culpa i de penediment i, sobretot, que faci front a la responsabilitat civil reparant tots els danys causats i tornant els diners dels quals es va apropiat indegudament.<sup>688</sup>

En aquesta línia, és interessant destacar, per pioner a nivell mundial, el Programa de Intervención en delitos económicos (PIDECO)<sup>689</sup> elaborat per la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias, com a element del tractament penitenciari per reinserir delinqüents econòmics. Entre els principals objectius del programa destaquen: propiciar un reconeixement de l'activitat delictiva i motivar cap al canvi; comprendre què són els

---

<sup>686</sup> CASTRO MORENO, A. (2008). *El por qué y el para qué de las penas. Análisis crítico sobre los fines de la pena*. Dykinson. Madrid. pp.112-113.

<sup>687</sup> Vid.ad infra. subapartat 7.4.1. Els autors dels delictes de corrupció.

<sup>688</sup> NISTAL BURON, J. (2015). " *La finalidad resocializadora de la pena en los delitos de corrupción política.*" Abogacía Española. Consejo General. 7 d'octubre de 2015. (Accés a 18/8/2022). <https://www.abogacia.es/actualidad/noticias/la-finalidad-resocializadora-de-la-pena-en-los-delitos-de-corrupcion-politica/>

<sup>689</sup> Programa de Intervención en delitos económicos. (2021). Documentos Penitenciarios 28. Secretaria General de Instituciones Penitenciarias. Ministerio del Interior. (Accés a 3/09/2022) [https://derechopenitenciario.com/wp-content/uploads/2022/06/Programa\\_intervencion\\_delitos\\_economicos\\_PIDECO\\_MIII-1.pdf](https://derechopenitenciario.com/wp-content/uploads/2022/06/Programa_intervencion_delitos_economicos_PIDECO_MIII-1.pdf)

valors i com l'escala personal de valors atorga sentit a la vida i a la manera de procedir; aprofundir sobre valors com la lleialtat, responsabilitat, solidaritat, honestedat i respecte; iniciar accions encaminades a reparar el dany a través d'activitats socials intra o extrapenitenciàries; i desenvolupar processos de justícia restaurativa amb víctimes directes, indirectes o no vinculades.

Els destinataris d'aquest programa són els condemnats per un *numerus clausus* de delictes entre els quals figuren els delictes contra el patrimoni i l'ordre socioeconòmic (excloent els delictes relatius als de furts, robatoris, extorsions, etc., per ser objecte d'altres programes de tractament); delictes contra la hisenda pública i la seguretat social; delictes contra els drets dels treballadors; delictes contra els drets dels ciutadans estrangers; i delictes contra l'ordenació del territori i l'urbanisme, la protecció del patrimoni i el medi ambient. Certament, no formen part els delictes del títol XIX del Codi Penal, però des del meu punt de vista, no sembla que en un futur res impedeixi que es puguin incorporar. De fet, pel cas Noos, Iñiqui Urdangarin va ser condemnat a 5 anys i 10 mesos de presó per malversació, prevaricació, frau, dos delictes fiscals i tràfic d'influències<sup>690</sup> i ha estat un dels primers interns a participar en el programa PIDECO. Tot i que a aquest tractament només es pot accedir de forma voluntària, la Secretaria d'Institucions Penitenciàries va acordar, a finals del 2020, concedir a Urdangarin un règim flexible, però com a condició, va proposar que participés en aquest pla de rehabilitació de delinqüents econòmics.<sup>691</sup>

Exposades les finalitats de la pena, sota la teoria de la prevenció especial positiva, considero que en el cas del delicte de tràfic d'influències sí que podria complir aquesta funció resocialitzadora de les persones corruptes. Tot i així, crec que el marc idoni per una major eficàcia seria, com es veurà en l'ex curs final, el d'una justícia de tipus restauratiu, que complementi el model actual de justícia retributiva.

---

<sup>690</sup> Vid. Sentència del Tribunal Suprem 277/2018, de 8 de juny.

<sup>691</sup> DORTA HERMOSO, I. "Correa, Urdangarin y otros 66 reos se apuntan al primer curso contra la corrupción en la cárcel". El Confidencial.com. 8 d'abril de 2021. (Accés a 3/09/2022). <https://www.elconfidencialdigital.com/articulo/Judicial/correa-urdangarin-otros/20210407204306229767.html>

### 6.1.3.2. L'eficàcia preventiva especial negativa

La teoria de la prevenció especial negativa contempla la pena com intimidació al delinqüent per a que no torni a delinquir.<sup>692</sup> Des d'aquesta visió, la pena té com a objectiu prevenir la reincidència i deriva d'una visió mecanicista i biologicista de l'ésser humà determinat per una sèrie de factors que no pot controlar. El centre de l'atenció preventiva ja no és el delictes, sinó el delinqüent com a factor perillós.<sup>693</sup>

En aquesta línia, s'argumenta que hi ha subjectes que realitzen conductes força greus o bé, que són reiteratius en la comissió de fets criminals i per tant la prevenció especial positiva no resulta eficaç. En el casos dels delinqüents que no poden ser reinserits, ja VON LISTZ assenyalava que, la seva perillositat social, portava com a conseqüència l'exclusió del sistema social, mitjançant l'aïllament, la neutralització, l'eliminació o la inocuïtzació.<sup>694</sup>

Tanmateix, per MIR PUIG la prevenció especial no pot, per si mateixa, justificar la pena perquè en alguns casos la pena no serà necessària per a la prevenció especial, en altres no serà possible, i finalment en ocasions no serà lícita.<sup>695</sup> És el que succeeix, en el cas dels delinqüents que realitzen conductes tipificables com a tràfic d'influències, pel que s'ha argumentat anteriorment sobre el perfil dels delinqüents per delictes de corrupció, que o bé poden no necessitar reinserció o bé es considera que aquesta pot ser assumible. Per QUINTERO OLIVARES els delinqüents econòmics són diferents del delinqüent comú, atès que no presenten en general qualsevol dels trets que habitualment es prenen com a defintoris de la personalitat criminal (inadaptació, cultura marginal, pobresa, incultura, abandó familiar o manca de família, malalties mentals desconegudes, etc.). Fins i tot es podria dir que es tracta de persones amb un grau d'integració normal, o potser particularment bo, a la vida social, amb independència que els elevats costos materials d'aquesta integració puguin estar a

---

<sup>692</sup> Op. Cit. RUBIO LARA, P.A. (2017). p. 23.

<sup>693</sup> FEIJOO SÁNCHEZ, B. (2014). *La pena como institución jurídica*. Euros Editores, Buenos Aires. B de F. Ltda., Montevideo. pp.131-132.

<sup>694</sup> VON LISTZ, F. (1977). *La idea de fin en el Derecho Penal*. Universidad Autónoma Nacional del México. Universidad de Valparaíso de Chile. p. 115.

<sup>695</sup> MIR PUIG, S. (1996). *Derecho Penal. Parte General*. PPU, Barcelona. p. 55.

l'origen motivacional de la seua conducta. El delinqüent econòmic és algú que pot aparèixer, fins que és detingut, fins i tot com un triomfador en els negocis i en les relacions públiques.<sup>696</sup>

REBOLLO assenyala que en relació als delinqüents econòmics s'infereixen pronòstics de reinserció molt favorables en tant que disposen d'esferes socials estructurades, a més que no solen perdre els seus àmbits de relació que els permetran reprendre les activitats professionals sense gaires dificultats.<sup>697</sup> Caldrà està amatents a l'avaluació dels resultats de la implementació del Programa de Intervención en delitos económicos (PIDECO) elaborat per la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias, i exposat ad infra, com a element del tractament penitenciari per reinserir delinqüents econòmics per constatar si aquests pronòstics es compleixen.

Per altra banda, BAUCCELLS considera que la privació de llibertat dels delinqüents econòmics pot tenir un efecte resocialitzador<sup>698</sup> les condicions d'execució de la pena de presó s'adeqüin a aquesta finalitat. Així, creu que negar actualment la pena de presó per a la delinqüència econòmica sota l'argument de no ser necessària des del punt de vista resocialitzador no només és irracional sinó que és discriminatori, ja que encara que no es resocialitzi al delinqüent convencional no s'ha renunciat a privar-lo de llibertat. Per altra banda, les penes de presó no tenen l'efecte desocialitzador, que a vegades poden arribar a tenir per a la delinqüència convencional.<sup>699</sup>

## **6.2. De la ineficàcia i la generació de disfuncions del tipus delictiu de tràfic d'influències**

Si com hem vist i a la llum de les teories de la pena, la tipificació del delictiu de tràfic d'influències podria complir una finalitat preventiva especial positiva dins d'un marc

---

<sup>696</sup> QUINTERO OLIVARES, G. (2016). *Los delitos económicos*. Ed. UOC. Barcelona. p.30.

<sup>697</sup> REBOLLO VARGAS, R. (2021). "Problemas procesales y de ejecución penitenciaria: justicia restaurativa y delitos socioeconómicos." *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XLI. pp. 1011-1076. p.1062.

<sup>699</sup> BAUCCELLS LLADÓS, J. (2014). " Sistema de penas para la delincuencia económica en el derecho español" a GARCÍA ARAN, M. (dir). *La delincuencia económica. Prevenir y sancionar*. Tirant lo Blanch, València. p. 402.

restauratiu, existeixen altres factors que la dificulten. Alguns d'aquests factors provoquen disfuncions en la majoria de delictes de corrupció i altres són específics del tràfic d'influències.

#### 6.2.1. Disfuncions que afecten a la majoria de delictes de corrupció

En els darrers anys, la instrucció dels delictes de corrupció està afectant al normal funcionament dels jutjats i tribunals degut a les nombroses macro-causes. Com el seu nom indica, les macro-causes impliquen que un únic jutge instructor, sovint sense suficients mitjans personals i materials, hagi d'instruir procediments integrats per centenars o milers de documents (en la majoria de casos encara en paper) i multitud d'investigats, cadascun d'ells amb els seus advocats defensors.

Existeixen diversos elements que posen en dubte que les macro-causes permetin una tutela judicial efectiva i la garantia dels drets processals dels investigats, tot i la reforma de la LECrim operada per la LO 41/2015, para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales, que s'examinarà en el següent apartat.

En aquest sentit, un element comú en les macro-causes per delictes de corrupció és la llarga durada del procediment i la possible vulneració del dret a un judici dins d'un termini raonable. L'art. 14.3.c) del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics signat a Nova York el 19 de desembre de 1966 i ratificat per Espanya el 13 de abril de 1977, estableix el dret de tota persona acusada a ser jutjada sense dilacions indegudes. En el mateix sentit, l'art. 6.1 del Conveni Europeu de Drets Humans i de Llibertats Fonamentals aprovat a Roma el 4 de novembre de 1950 i ratificat per Espanya el 24 de novembre de 1977, disposa que tota persona té dret a que la seva causa sigui escoltada dins d'un termini raonable.

##### *6.2.1.1. La durada dels processos judicials en els delictes de corrupció*

En l'ordre constitucional, l'art. 24.2 de la Constitució Espanyola reconeix el dret a un procés públic sense dilacions indegudes, i l'art. 47 de la LO 1/2008, de 30 de juliol, per la que s'autoritza la ratificació per Espanya del Tractat de Lisboa, pel que es modifiquen el Tractat de la Unió Europea i el Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea, estableix



el dret de tota persona a que la seva causa sigui escoltada equitativa i públicament i dins d'un termini raonable.

Abans de la reforma de la LECrim per la LO 41/2015, no existia cap limitació temporal per a la instrucció de les causes penals, però el legislador al 2015, va fixar uns terminis màxims a la investigació a l'art. 324 de la LECrim, i va realitzar una concreció normativa del contingut del dret a no patir dilacions indegudes. Així, el precepte legal establí un termini de sis mesos per a la instrucció, encara que l'apartat 2 del mateix precepte preveia la possibilitat de declarar la causa complexa i ampliar aquest termini fins a divuit mesos. Com és de suposar, la majoria de les investigacions sobre delictes de corrupció s'incardinen en algun dels supòsits que contempla aquest precepte legal per a declarar una causa complexa, com pot ser que recaigui sobre grups o organitzacions criminals, tingui per objecte nombrosos fets punibles o involucri a gran quantitat d'investigats.

Però no totes les macro-causes han de ser complexes i la fórmula per a evitar aquesta complexitat la trobem a l'art. 17 de la LECrim, en la reforma operada per la Llei 41/2015, que limita la connexió als casos taxats a l'apartat segon d'aquest precepte legal, havent d'obrir així un procediment diferent o peça separada per a cada fet delictiu, encara que existeixi un tronc comú, evitant així els casos "d'elefantiasis processal", terme utilitzat pel tribunal en la sentència del cas Gürtel.<sup>700</sup> Dit això, és cert que en molts casos les macro-causes es fraccionen en peces separades que acaben recaient en el mateix jutjat instructor, però encara així, permeten una ordenació del procés i un major control d'aquest. És més, el fet de no obrir peces separades i optar per l'acumulació en una sola, pot derivar en durades extraordinàries dels processos, com s'argumenta en la sentència del cas Hisenda,<sup>701</sup> que destaca

*"la nada escasa indeterminación del criterio de conexidad establecido en el nº 5 del artículo 17 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal no debe impedir la ponderación de intereses contrapuestos en el trance de decidir la acumulación de procesos, con sendos y diferenciados objetos, en un único procedimiento. Más si cabe, cuando las pretendidas*

---

<sup>700</sup> Sentència Audiència Nacional 20/2018, de 17 de maig de 2018.

<sup>701</sup> Sentència Tribunal Suprem 990/2013, de 30 de desembre de 2013 (FJ 12.3).

*ventajas de dicha acumulación son de relevancia muy inferior a la de los perjuicios que conlleva.”*

Un altre exemple, el trobem en la macrocausa del cas Malaya<sup>702</sup> amb quasi una centena d'acusats, un judici amb una durada de dos anys, 199 sessions, prop d'un milió de documents i una sentència de més de dos mil folis. Aquests procediments globals generen més efectes perversos o contraris al que es pretén evitar. Així, el fet de no obrir peces separades, pertorba altres principis i drets, com evitar dilacions indegudes, o altres principis bàsics del procés penal, com és el de concentració, que exigeix que el judici oral se celebri en un únic acte, sent sempre excepcional tant la seva interrupció com la suspensió.<sup>703</sup>

Després d'uns anys d'aplicació de la limitació temporal de les investigacions, la Llei 2/2020, de 27 de juliol per la que es modifica l'art. 324 de la Llei d'Enjudiciament Criminal, ha modificat el termini màxim d'investigació de 6 mesos, i actualment és de 12 mesos. I tot i que en l'extremadament concís preàmbul<sup>704</sup> de l'esmentada Llei no especifica els motius que han portat a prendre la decisió d'augmentar aquest termini màxim, a ningú se li escapa que el termini de 6 mesos s'ha mostrat del tot insuficient inclús perniciosos. També la reforma deixa enrere la diferenciació entre les causes ordinàries i complexes, i només preveu que en cas que es consideri que en 12 mesos no es pot finalitzar la instrucció aquesta es podrà anar prorrogant sense cap límit en successius terminis de fins a 6 mesos. Una altra novetat de la Llei és la legitimació de

---

<sup>702</sup> Sentència del Tribunal Suprem 508/2015, de 27 de juliol.

<sup>703</sup> VALLEJO JAÉN, M.; PERRINO PÉREZ, L. (2015). *La reforma procesal penal de 2015*. Dykinson, Madrid. p. 75.

<sup>704</sup> Preàmbul de la Llei 2/2020, de 27 de juliol per la que es modifica l'art. 324 de la Llei d'Enjudiciament Criminal.

Si bé establir sense més un límit màxim a la durada de la instrucció s'ha evidenciat perniciosos ja que pot conduir a la impunitat de la persecució de delictes complexos, no és menys cert que establir certs límits a la durada de la instrucció suposa una garantia per al dret dels justiciables.

Com és sabut, el procés penal és en si mateix una pena que comporta aflicció i costos per a l'imputat. Per identitat de raó per la qual en altres àmbits (per exemple, en matèria tributària o sancionadora) s'estableixen límits a la durada de les activitats inspectores o instructores, s'ha d'articular un sistema que cohonesti l'eficàcia de l'procés penal amb els drets fonamentals de presumpció d'innocència, dret de defensa i a un procés amb totes les garanties que es substanciï en un termini raonable.

qualsevol de les parts, per instar les pròrrogues del termini, quan abans l'únic legitimat era el Ministeri Fiscal.<sup>705</sup>

És important destacar, que les limitacions temporals de l'art. 324 LECrim en la versió de 2015 només eren aplicables a les Diligències Prèvies i Sumaris d'acord al principi *inclusio unius, exclusio alterius* a l'ometre aquest precepte qualsevol referència a la resta de procediments.<sup>706</sup> Hem d'entendre que aquesta limitació procedimental es manté en la nova versió del precepte, atès que l'apartat 4 estableix que

*“El jutge conclourà la instrucció quan entengui que n'ha complert la finalitat. Transcorregut el termini màxim o les seves pròrrogues, l'instructor dictarà interlocutòria de conclusió del sumari o, en el procediment abreujat, la resolució que sigui procedent.”*

Per tant, queden exclosos de l'àmbit objectiu d'aplicació del precepte els procediments davant del Tribunal del Jurat, per l'enjudiciament ràpid de determinats delictes, per acceptació de decret i pel judici sobre delictes lleus.<sup>707</sup> Per tant, el legislador limita l'aplicació dels terminis de la fase de recerca judicial a les modalitats procedimentals expressament referides al precepte.<sup>708</sup>

---

<sup>705</sup> Veure anàlisi crític de les novetats introduïdes per la reforma de l'art. 234 LECrim per la Llei 2/2020, de 27 de juliol, i la seva incidència en el sistema de terminis implementat per la Llei 41/2015 a GERAS MONTILLAS, L (2020) “La reforma del artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal por Ley 2/2020 de 27 de julio” (Accés 18/8/2022) <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/15578-la-reforma-del-articulo-324-de-la-ley-de-enjuiciamiento-criminal-por-ley-2-2020-de-27-de-julio/>.

<sup>706</sup> Circular 5/2015, de la Fiscalía General del Estado sobre los plazos máximos de la fase de instrucción. Fiscalía General del Estado. 2015. p. 5.

<sup>707</sup> Circular 1/2021, de 8 d'abril, de la Fiscalia General de l'Estat, sobre els terminis de la investigació judicial de l'article 324 de la Llei d'Enjudiciament Criminal.

<sup>708</sup> En relació als procediments que es porten davant del Tribunal del Jurat, cal recordar que aquests afecten a alguns dels delictes de corrupció com són el de infidelitat a la custòdia de documents (articles 413 a 415 CP); el suborn (articles 419 a 426 CP); el tràfic d'influències (articles 428 a 430 CP); la malversació de cabals públics (articles 432 a 434 CP); els fraus i exaccions il·legals (articles 436 a 438 CP); i les negociacions prohibides a funcionaris (articles 439 i 440 CP). En aquest sentit, l'art. 5.2 de la Llei Orgànica 5/1995, de 22 de maig, del Tribunal del Jurat, estableix que la competència del Tribunal del Jurat s'estendrà a l'enjudiciament dels delictes connexos, sempre que la connexió tingui l'origen en algun dels supòsits següents: i) Que dues o més persones reunides cometin simultàniament els diferents delictes; ii) que dos o més persones cometin més d'un delicte en diferents llocs o temps, si n'hi ha precedit concert per a això; iii) que algun dels delictes s'hagi comès per perpetrar altres, facilitar-ne l'execució o procurar-ne la impunitat. Tanmateix, en el mateix precepte legal es preveu que en cap cas no es pot enjudiciar per connexió el delicte de prevaricació, així com aquells delictes connexos l'enjudiciament dels quals es pugui efectuar per separat sense que es trenqui la continuïtat de la causa. Finalment, quan un sol fet pugui

Quant als efectes del transcurs dels terminis màxims fixats en aquest article, en cap cas donarà lloc a l'arxivament de les actuacions si no concorren les circumstàncies previstes en els articles 637 o 641 LECrim. Per tant, només procedirà un sobreseïment lliure o provisional, en el cas que la Fiscalia consideri que no hi ha suficients elements per a sostenir una acusació segons el resultat de les diligències d'investigació. Quant a la validesa de les diligències practicades només seran vàlides aquelles practicades dins del termini màxim de 12 mesos o del termini prorrogat, i per tant seran invàlides les executades fora d'aquest, excepte les denominades "diligencias rezagadas" de l'art 324.2 de la LCrim.<sup>709</sup>

Tot i les limitacions temporals de la fase d'investigació, els següents terminis processals establerts en la fase de judici i sentència, no deixen de ser indicatius, ja que difícilment es compleixen, donada la sobrecàrrega de treball que suporten els jutjats i tribunals. Però l'incompliment dels terminis també poden significar la infracció del dret a un procés judicial sense dilacions indegudes reconegut a l'art. 24.2 CE. Com veurem en el següent apartat, aquestes dilacions temporals quan esdevenen indegudes poden operar com una atenuant de la pena.

#### *6.2.1.2. L'atenuant de dilacions indegudes*

L'atenuant de dilacions indegudes regulada a l'art. 21.6 del CP, després de la reforma operada per la LO 5/2010 de 22 de juny, és fruit de l'evolució jurisprudencial<sup>710</sup> que ha anat fixant els criteris bàsics d'aplicació de l'atenuant, que es contemplarà en el cas de la dilació extraordinària i indeguda en la tramitació del procediment, sempre que no sigui atribuïble al propi inculpat i que no guardi proporció amb la complexitat de la causa, com a criteri d'apreciació.

---

constituir dos o més delictes serà competent el Tribunal del Jurat per al seu enjudiciament si algun d'ells fos dels atribuïts al seu jurat coneixement.

<sup>709</sup> Vid. Sentència del Tribunal Suprem 2267/2021, de 27 de maig (FJ 2).

<sup>710</sup> FERNÁNDEZ ROS, J.F. (2011). "La atenuante de las dilaciones indebidas tras la reforma del Código Penal de 2011". *Noticias Jurídicas*. Febrer.

(Accés a 18/8/2022) <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4629-la-atenuante-de-dilaciones-indebidas-tras-la-reforma-del-codigo-penal-de-2011/>

Si fem un repàs a la durada de les principals macro-causes dels darrers anys comprovarem que la legislació processal i la realitat, disten molt d'anar paral·leles. Així, podem trobar processos judicials per delictes de corrupció com són el cas Hisenda,<sup>711</sup> dotze anys; cas Palma Arena,<sup>712</sup> nou anys; cas Palau,<sup>713</sup> nou anys; cas Campeón,<sup>714</sup> set anys; en les quals s'ha estimat l'atenuant de dilacions indegudes. D'altra banda, podem trobar casos com el Malaya,<sup>715</sup> set anys; cas Noos,<sup>716</sup> set anys; o cas Gürtel,<sup>717</sup> nou anys, en les quals no es va apreciar aquesta atenuant.

Per tant, que els terminis de tramitació siguin extensos, no vol dir que siguin irraonables en quant a la seva durada, o indeguts com a dilació. Cal una anàlisi jurisprudencial de l'atenuant per inferir quan opera, i així garantir el dret fonamental a un procés sense dilacions indegudes, establert a l'art. 24.2 CE.

Però per a que existeixi una dilació extraordinària, el transcurs del temps, com a dada merament empírica, ha de poder qualificar-se com a extraordinari, és a dir alguna cosa contrària a la norma, que no sigui habitual, ni comuna, com estableix la Sentència del Tribunal Suprem 1158/2010, de 16 de desembre de 2010 (FJ 14). Per tant, es parteix de la idea inicial que el fet de no respectar els terminis processals, no implica *per se*, l'aplicació de l'atenuant de dilacions indegudes.

La dilació, per tant, serà extraordinària quan el procés no es resolgui en un temps raonable, el qual és un concepte indeterminat. Com a criteri general, i d'acord amb l'establert a la Sentència del Tribunal Suprem 244/2015, de 22 d'abril de 2015 (FJ 4), la dilació es produeix si hi hagut un retard en la tramitació de la causa que no estigui suficientment justificat, ja sigui per la seva complexitat o per altres motius, i es pugui imputar a l'òrgan judicial. No obstant, existeixen alguns pronunciaments judicials que contempnen aquesta atenuant pel mer fet de l'extraordinària durada del procediment, encara que no hi hagi paralitzacions intraprocessals. Per exemple, en la sentència del

---

<sup>711</sup> Sentència Tribunal Suprem 990/2013, de 30 de desembre de 2013.

<sup>712</sup> Sentència Audiència Provincial de les Illes Balears. Secció 1ª de 16 d'octubre 2017.

<sup>713</sup> Sentència Audiència Provincial de Barcelona. Secció 10ª de 29 de desembre de 2017.

<sup>714</sup> Sentència Audiència Provincial de Lugo. Secció 2ª de 20 de novembre de 2017.

<sup>715</sup> Sentència Tribunal Suprem 508/2015, de 27 de juliol de 2015.

<sup>716</sup> Sentència Audiència Provincial de les Illes Balears 13/2017, de 17 de febrer de 2017.

<sup>717</sup> Sentència Audiència Nacional 20/2018, de 17 de maig de 2018.

Cas Palau, anteriorment citada, malgrat que no es va apreciar que s'haguessin produït períodes de paralització o inactivitat processal rellevants i injustificats, es va estimar pel tribunal d'instància l'atenuant de dilació indeguda del procediment atenent al temps total transcorregut des del seu inici, fins el dictat de la sentència, aproximadament vuit anys i mig. Retràs que, encara que el Tribunal no imputa als encausats, ni a l'òrgan instructor i d'enjudiciament, l'atribueix genèricament a l'Estat, qui considera ha de posar els mitjans per a que les causes, malgrat la seva complexitat, es jutgin en un termini raonable.

Quant a la intensitat de l'atenuant, aquesta cal contemplar-la com a simple o qualificada. L'apreciació d'atenuant com a qualificada requerirà d'una paralització superior a l'extraordinària, la qual ja és necessària per a la qualificació simple, o bé que el perjudici per a l'acusat sigui superior al que pugui produir la dilació extraordinària. En aquest sentit, i d'acord amb la Sentència del Tribunal Suprem 249/2017, de 5 d'abril de 2017 (FJ 8) els retards en la tramitació de la causa han de ser d'una intensitat extraordinària i especial, supòsits excepcionals i clamorosos, que es podrien qualificar de dilacions superextraordinàries.

Per exemple, en les sentències de cassació s'acostuma a aplicar l'atenuant com molt qualificada en les causes en que existeixen vuit o més anys de demora entre la imputació de l'acusat i la vista oral del judici. En el supòsit concret de la sentència de les peces 8 i 9 del Cas Palma Arena, anteriorment citada, podem veure que van transcórrer set anys entre la incoació del procediment i l'enjudiciament, als que hi ha que sumar uns altres vuit anys des de la imputació dels acusats i la celebració del judici, pel que es va apreciar una circumstància atenuant de la pena en la seva modalitat de dilacions indegudes de caràcter qualificat.

Per altra banda, en la sentència del cas Gürtel citada, no es va admetre l'atenuant de dilacions indegudes, al considerar el tribunal que els acusats eren els responsables de la complexitat de la causa i de que la instrucció anés més lenta, i això degut a l'entramat societari planificat i pel fet de no ajudar els propis encausats a l'esclariment dels fets.

En conseqüència, quan la causa no revesteixi complexitat, existeixin els mitjans suficients i la dilació fos imputable al propi òrgan judicial, la dilació podria considerar-se indeguda.

Quant a la relació de l'inculpat amb l'atenuant de dilacions indegudes, no és necessari que aquesta atenuant sigui al·legada per l'acusat, per a que sigui contemplada per l'òrgan resolutori. Segons jurisprudència consolidada, com a referència la Sentència Tribunal Suprem nº 1497/2002, de 23 de setembre (FJ 2), en el procés penal l'impuls processal és d'ofici i l'investigat no pot ser obligat a renunciar al seu dret a la prescripció del delicte que podria operar com a conseqüència de la inactivitat judicial. Tanmateix, d'acord amb la Sentència Tribunal Suprem 126/2014, de 21 de febrer de 2014 (FJ 6), en el cas que sigui al·legada, serà la càrrega processal del que l'al·lega la d'assenyalar els períodes de paralització i el justificar perquè es consideren indeguts els retards.

Pel que fa a les conseqüències jurídiques de les dilacions indegudes des de la perspectiva de l'acusat, el criteri jurisprudencial establert, per totes, a la Sentència del Tribunal Suprem nº 505/2009, de 14 de maig de 2009 (FJ 3), és la seva traducció en una atenuació de la pena. Quan el procés dura més del que és raonable i s'ha produït una lesió jurídica afectant al dret a un procés sense dilacions indegudes, aquesta lesió ha de ser compensada pel Tribunal en la determinació de la pena, perquè per un funcionament anormal del procediment l'acusat ja ha estat en part penat.

Per altra banda, és interessant analitzar les conseqüències de les dilacions indegudes des del punt de vista de la víctima, perquè si al penat que ha patit una vulneració del seu dret a un procés dins d'un temps raonable se li compensa la pena, el mateix dret de compensació té la víctima del delicte que també pateix un retard en veure reparat el dany patit pel fet delictiu.<sup>718</sup> Amb independència dels drets que recull la Llei 4/2015, de 27 d'abril de l'Estatut de la Víctima del Delicte, la víctima que s'ha vist afectada per un procés amb dilacions indegudes hauria també de poder exigir responsabilitat patrimonial per l'anormal funcionament de l'Administració de Justícia, regulat a l'art.

---

<sup>718</sup> RUBIO EIRE, J.V. "Las dilaciones indebidas en el proceso penal. Un estudio desde el punto de vista del reo y la víctima del delito". *El Derecho*. Enero, 2014. p. 12.

292 i s.s. de la LO 6/1985, del Poder Judicial (LOPJ), sempre que aquest dany pugui ser avaluable econòmicament i individualitzat a una persona o grups de persones.

No obstant, quan les dilacions indegudes s'han produït en causes que investiguen delictes de corrupció, la majoria dels quals consideren que el bé jurídic protegit per la norma no és un bé de titularitat individual, sinó que és un bé jurídic institucional, això podria portar a considerar que estem davant d'una tipologia de delictes sense víctima, cosa que no és del tot certa, ja que es podria entendre que la víctima és col·lectiva i representada pel conjunt de la ciutadania<sup>719</sup> El tema de les víctimes en els delictes de corrupció s'analitza amb major profunditat en el darrer capítol sobre justícia restaurativa.

### 6.2.1.3. L'atenuant analògica de quasi-prescripció

En relació a l'aplicació de l'atenuant analògica de quasi-prescripció en els casos de corrupció, malgrat no ha tingut gaire incidència encara pels motius que s'exposaran, es considera interessant destacar perquè pot ser rellevant en els casos dels parlamentaris aforats acusats de corrupció.

La prescripció penal és una causa d'extinció de la responsabilitat criminal que depèn fonamentalment del pas del temps. (art. 131-132 CP). Per GILI, la prescripció ha de respondre a la qüestió bàsica de si la reacció penal segueix sent necessària, sent la resposta a aquesta qüestió el que constitueix el fonament genèric de la prescripció.<sup>720</sup> Per RAGUÉS, el fonament de la prescripció ha de trobar-se en el fonament del dret penal, com és la de reaccionar davant d'un fet pertorbador de l'ordre social que es vol preservar. La percepció d'aquest fet, socialment pertorbador, és dinàmica i pot evolucionar amb el temps a mesura que els fets es van perceben socialment com a menys lesius, d'aquí l'existència de diferents terminis de prescripció dels delictes.<sup>721</sup>

---

<sup>719</sup> PLANCHADELL GARGALLO, A. "Las víctimas en los delitos de corrupción (panorama desde las perspectivas alemana y española)". *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVI (2016). p. 69 i ss.

<sup>720</sup> GILI PASCUAL, A. (2001). *La prescripción en Derecho Penal*. Aranzadi, Pamplona. p. 63.

<sup>721</sup> RAGUÉS VALLÉS, R. (2004). *La prescripción penal: fundamento y aplicación*. Atelier, Barcelona. pp.42-45.



En relació a la figura jurídica de la prescripció, cal diferenciar entre la prescripció extraprocessal, que té en compte el temps que transcorre entre el moment de la comissió d'un delictes i l'inici del procediment, i la prescripció intraprocessal, que computa el temps entre el moment de paralització d'un procediment ja iniciat i la seva reactivació. Ara bé, aquells supòsits en que el fet antijurídic i culpable s'ha aproximat a la data de la prescripció, però sense arribar a assolir-la, seran anomenats casos de quasiprescripció. Com s'ha vist ad supra en el cas concret de la prescripció intraprocessal l'atenuant ja prevista de dilacions indegudes (art. 21.6a CP) pot permetre atenuar la pena en moltes d'aquestes situacions. Tanmateix, l'atenuant de dilacions indegudes no es pot aplicar en aquells casos en què hagi estat el subjecte investigat qui, amb la seva actitud processal, hagi provocat la paralització ni tampoc no es podrà aplicar en aquells supòsits en què s'hagi iniciat el procediment pocs dies abans de la prescripció (quasiprescripció extraprocessal).<sup>722</sup>

Així, l'art. 21.7 CP admet com a circumstància atenuant qualsevol altra circumstància d'anàloga significació a les anteriors. Per MIR PUIG i GÓMEZ MARTÍN estem davant d'una manifestació específica de la possibilitat general de l'analogia in *bonam partem* en dret penal. El tenor literal del precepte legal no exigeix per aplicar aquesta atenuant la semblança externa de les circumstàncies en joc, sinó només l'equivalència del seu significat. Com que el significat de les atenuants és disminuir el contingut d'injust del fet, el grau de la seva imputació personal o la conveniència de pena, qualsevol aminoració d'aquests aspectes es podria considerar motivadora de l'atenuant.<sup>723</sup>

L'aplicació de l'atenuant analògica troba el seu punt de partida en la STS 883/2009, de 10 de setembre, dictada en ocasió d'un delictes contra la indemnitat sexual d'una menor que va denunciar els fets un cop va tenir la majoria d'edat.<sup>724</sup> En aquesta sentència es plantejava l'aplicació de l'atenuant analògica en els casos en que

---

<sup>722</sup> RAGUÉS VALLÉS, R. (2017). "La atenuante analógica de cuasiprescripción". *InDret Revista para el análisis del Derecho*. 3/2017. pp. 3-4.

<sup>723</sup> MIR PUIG, S.; GÓMEZ MARTÍN, V. (2015). *Comentarios al Código Penal. Reforma LO 1/2015 y 2/2015*. Tirant lo Blanch. València. p.130.

<sup>724</sup> AGUD SPILLARD, R. "Atenuante analógica de cuasiprescripción". *Law&Trends*. 3 de setembre de 2019. (Accés a 19/8/2022).

<https://www.lawandtrends.com/noticias/penal/atenuante-analogica-de-cuasiprescripcion-1.html>

*"la parte perjudicada recurra a una dosificada estrategia que convierta el ejercicio de la acción penal -con los efectos de toda índole que de ello se derivan- en un elemento más de una hipotética negociación extrajudicial para la reparación del daño sufrido/.. el transcurso desmesurado del tiempo, provocado de forma voluntaria por el perjudicado, no debería excluir la posibilidad de un tratamiento específico por la vía de la atenuación analógica invocada por el recurrente."*<sup>725</sup>

Posteriorment, diverses sentències han anat aplicant aquesta atenuant analògica de quasiprescripció. Per totes la STS 290/2018, de 14 de juny de 2018, atès que en el seu FJ 19 es remet a moltes de les sentències que han anat configurant aquesta atenuant, establint per la seva aplicació dues raons justificatives essencials:

*"a) que el periodo de prescripción estuviera próximo a culminarse (SSTS 77/2006, de 1-2 o 1387/2004, de 27-12), de manera que el olvido social del delito, que termina por fundamentar la extinción de la responsabilidad criminal, se percibe ya de manera marcada e intensa;*

*y b) que la parte perjudicada haya recurrido a una dosificada estrategia para servirse del sistema estatal de depuración de la responsabilidad criminal como instrumento que potencie la incertidumbre del autor del hecho delictivo, bien como instrumento de presión para una negociación extrajudicial (STS 883/2009, de 10-9) o, lo que sería equiparable, como mecanismo con el que potenciar la vindicación del perjuicio sufrido."*

Per altra banda, respecte a la possibilitat d'aplicar amb dues atenuants, la de dilacions indegudes i la de quasiprescripció, cal destacar que l'atenuant analògica de quasiprescripció exerceix un paper anterior en el pla temporal a què juga l'atenuant de dilacions indegudes. És a dir, les dilacions indegudes pressuposen necessàriament l'existència prèvia d'un procés que es dilata. En canvi, l'absència del procés és

---

<sup>725</sup> RAGÚES proposa en aquest tipus de supòsits traslladar l'inici del còmput de la prescripció quan la víctima tingui 35 anys i per evitar una desproporció de la reacció punitiva com extemporània acompanya la proposta amb l'aplicació de l'atenuant analògica de quasiprescripció. Vid. Op.cit.RAGUÉS VALLÉS, R. (2004). pp. 88-90.

precisament el que donarà eventual cabuda al fonament d'atenuació construït sobre la base d'una proximitat temporal a la prescripció del delictes. En conseqüència, si ambdues atenuants tenen un fonament diferent, ambdues han de poder ser aplicades en un mateix procediment si es donen les circumstàncies per la seva aplicació.<sup>726</sup>

Quant a l'aplicació de l'atenuant analògica de quasiprescripció als casos de corrupció és destaca l'anàlisi realitzat per SANTANA VEGA<sup>727</sup> que malgrat considera que l'aplicació de la quasiprescripció preprocessal en els delictes de corrupció no tindria gaire sentit perquè són delictes en que es causa un perjudici a l'interès públic i el perjudicat directe sigui individual, col·lectiu o institucional queda en un segon pla i a més són delictes perseguits d'ofici. Destaca això sí l'aplicació en la SAP de Sevilla 4/2016, de 15 de juliol, (FJ 5) en un cas de suborn en que en el moment d'inici del procediment penal havia transcorregut un 60 % del temps des de que es van produir els fets delictius, la qual cosa podria estendre la seva aplicació a altres delictes de corrupció. Per SANTANA VEGA l'efecte col·lateral i pervers que tindrà l'atenuant de quasiprescripció en ser aplicada als delictes de lluita contra la corrupció no radicarà tant en la disminució que aquesta provoqui en les penes privatives de llibertat, sinó en disminuir significativament les penes d'inhabilitació o suspensió de ocupació o càrrec públic, o la de sufragi passiu que, com a principals o accessòries, tingueren previstes els delictes de corrupció.<sup>728</sup>

Però on veu SANTANA VEGA un supòsit de possible aplicació d'aquesta atenuant analògica és en la determinació de la responsabilitat penal dels parlamentaris que cometin delictes en els seus mandats, degut a la necessària sol·licitud del suplicatori. Atès que la immunitat parlamentària de Diputats i Senadors implica que d'acord amb l'art. 71.2 CE aquests no podran ser inculcats ni processats sense la prèvia autorització de la respectiva Cambra, tot i que el còmput per a la prescripció del delictes s'interrompi un cop sol·licitat fins que es concedeixi el suplicatori, podria esgrimir-se per minorar la responsabilitat penal per la via de la quasiprescripció. D'altra banda, tot i que si es

---

<sup>726</sup> PUENTE RODRÍGUEZ, L. (2016). " La atenuante analógica de cuasi-prescripción". *La Ley Penal*, Nº 119, Sección Jurisprudencia aplicada a la práctica, Marzo-Abril. pp.13-14.

<sup>727</sup> SANTANA VEGA, D.M. (2019). "La atenuante analógica de cuasiprescripción. Especial referencia a los delitos de corrupción". *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXIX. pp. 107-173.

<sup>728</sup> Op. cit. SANTANA VEGA, D.M. (2019). p. 140.

denega el suplicatori implicaria el sobreseïment lliure d'acord amb l'art. 754 LECrim, un cop desaparegut l'aforament per pèrdua de la condició de parlamentari tot el fet d'haver transcorregut un lapse de temps significatiu entre la comissió del fet i l'inici del procediment, faria actuar a la quasiprescripció, fins i tot com a molt qualificada.<sup>729</sup>

En definitiva, el que es vol posar en evidència amb la llarga durada dels processos judicials de corrupció, és que com més temps passa més sentit perd l'aplicació de la pena. Tot i que des del punt de vista de la prevenció general positiva, es podria argumentar que la pena seguirà sent necessària, si tot i el pas del temps, el seu compliment reafirma la confiança en el sistema i es demostra que la cohesió social es veu reforçada,<sup>730</sup> aquest compliment de la finalitat de la pena és menor quan es tardà.

#### 6.2.2. Disfuncions que afecten especialment al delictes de tràfic d'influències

Malgrat que segurament algun dels aspectes que es tracten a continuació es podrien analitzar des del punt de vista d'altres delictes de corrupció, en base a l'objecte de la recerca únicament es revisaran les següents disfuncions des del punt de vista del delictes de tràfic d'influències i de la conducta tipificada.

##### 6.2.2.1. La dificultat provatòria i l'escàs nombre de sentències

Diversos són els autors que han mostrat el seu escepticisme davant l'efectivitat del delictes de tràfic d'influències, ja perquè consideren que se solapa amb altres figures delictives, i per tant és un tipus prescindible, ja sigui per la dificultat provatòria des les influències.<sup>731</sup>

En aquest sentit podem trobar autors que argumenten a favor de la destipificació d'aquestes conductes motivat per l'escàs nombre de sentències condemnatòries per tràfic d'influències degut a la gran dificultat provatòria d'aquest delictes. Per CUGAT

---

<sup>729</sup> Op. cit. SANTAVA VEGA, D.M. (2019). p. 142.

<sup>730</sup> Op. Cit. GILI PASCUAL, A. (2001). pp. 79-80.

<sup>731</sup> Vid. CUGAT MAURI, M. (2014). "El tráfico de influencias. Un tipo prescindible". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica*. 16-07.; MARTINEZ GALINDO, G. (2005). "El delito de tráfico de influencias en la Administración Local". *La Ley Penal* núm. 22.; BARQUINZ SANZ, J. (2017). "Tráfico de Influencias, Corrupción Política y Razonable Intervención Penal." *Cuadernos de política criminal*. Número 123. Época II.; MUÑOZ LORENTE, J. (2013). "Los delitos de tráfico de influencias (Situación actual y propuestas de reforma en la lucha contra la corrupción)". *Eunomía. Revista en Cultura de la legalidad*, núm. 4. marzo-agosto.

MAURI el fet que es mantingui el tipus delictiu davant de nombroses sentències absolutòries pot donar un missatge a la ciutadania contrari al que va provocar la seva creació. Així afirma *“Las dificultades aplicativas son tantas que su mantenimiento puede ser contraproducente, si llega a transmitirse el mensaje de que todas las conductas finalmente absueltas están permitidas, cuando en muchos casos sólo es así por la difícil prueba de la influencia”*.<sup>732</sup> Certament, aquesta difícil aplicabilitat pot transmetre una imatge d'impunitat que pot ser contraproduent tant des del punt de vista preventiu general negatiu com positiu.

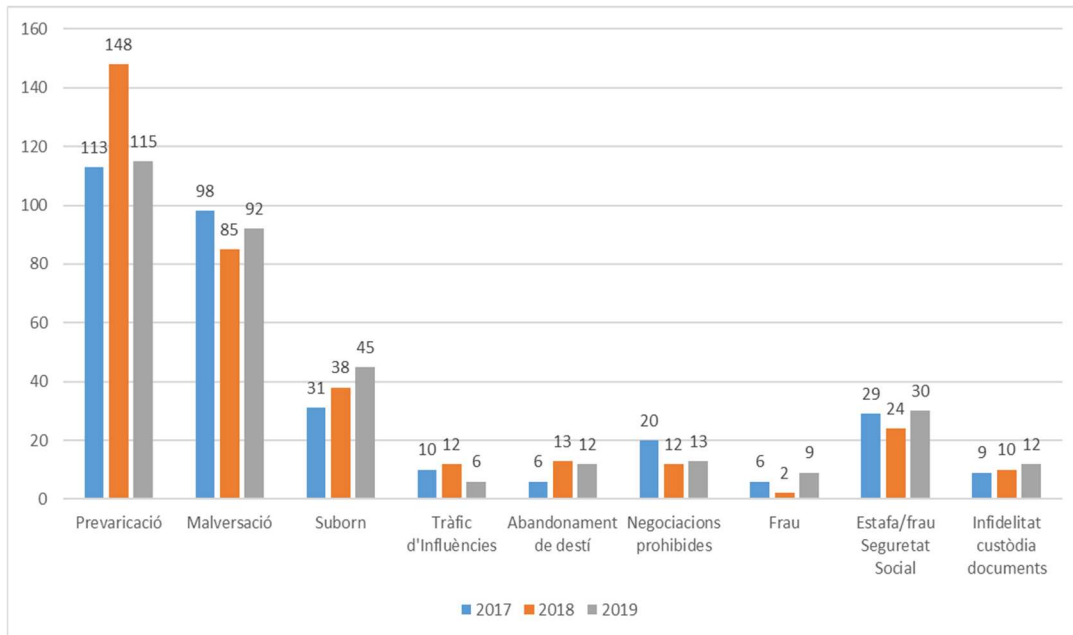
Referit al tràfic d'influències existeix el problema de la xifra negra, és a dir la presumpció de l'existència d'un nombre real de casos més gran del que mostren les estadístiques tant policials com judicials, que no vol dir que no tingui rellevància criminològica.<sup>733</sup> En aquest sentit, segons la Memòria 2020 del Ministeri Fiscal, podem comprovar que al 2019 el nombre de qualificacions realitzades de tràfics d'influències dista molt d'altres delictes de corrupció com poden ser la prevaricació, la malversació i el suborn.

## **Gràfic 22. Delictes qualificats en l'exercici 2019**

---

<sup>732</sup> Opt.Cit. Cugat Mauri, M (2014). p. 21

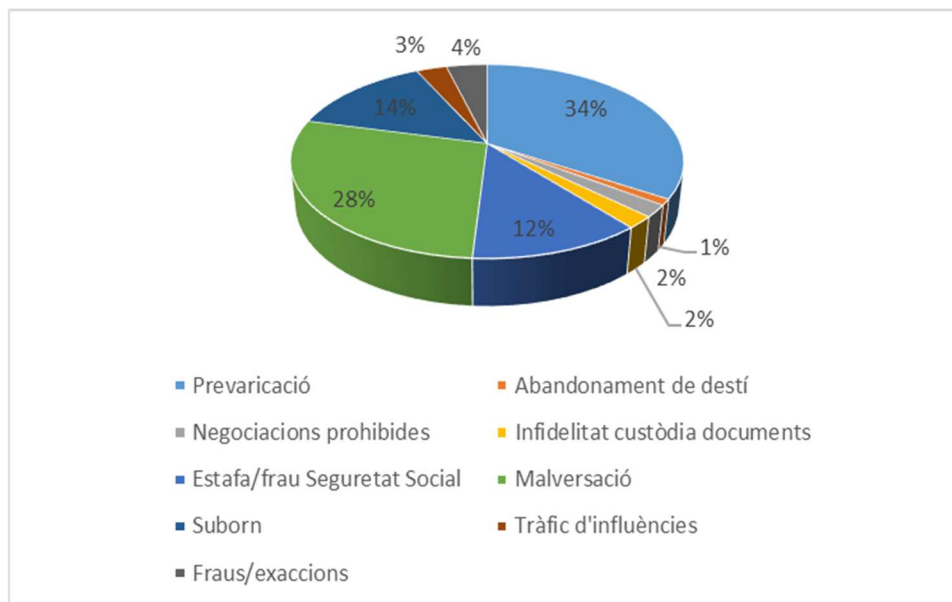
<sup>733</sup> Op. Cit. MORILLAS CUEVAS, L. (2000). p. 729.



Font: Ministeri Fiscal. Memòria 2020.

I si parlem de sentències condemnatòries es pot comprovar com en dades del 2019 de la Fiscalia Especial Anticorrupció, les sentències recaigudes al 2019 sobre tràfic d'influències només són un 3 %, un total de sis sentències.

**Gràfic 23. Delictes sentenciats a l'exercici 2019**



Font: Ministeri Fiscal. Memòria 2020.

Aquestes dades tenen una conseqüència directa en la concepció del delictes de tràfic d'influències com un delictes de corrupció de menor entitat pel seu impacte, si el comparem amb el suborn o la malversació.

Quant a la dificultat provatòria del delictes de tràfic d'influències segons SOTO RODRÍGUEZ és molt complex determinar la imputació perquè amb caràcter general la influència es realitza en l'àmbit privat, sense deixar rastres tangibles i amb l'únic testimoniatge del funcionari influït i per tant la prova haurà de recaure en acreditar la relació de prevalença, l'emissió d'una resolució i el caràcter favorable d'aquesta cap al subjecte que es vol imputar el delictes.<sup>734</sup>

En aquest sentit, una gran majoria de procediments per tràfic d'influències acaba en sobreseïment per falta de proves i, segons DOLZ LAGO, això és en part degut a les interpretacions realitzades pel Tribunal Suprem que han buidat de contingut el delictes, i l'han convertit en paper mullat, ja sigui a través de l'adequació social de la conducta, o per la interpretació molt restringida del concepte de resolució perseguida.<sup>735</sup> D'altra banda, el mateix autor denuncia una petrificació de la jurisprudència sobre el delictes de tràfic d'influències que pràcticament no ha variat en les 38 sentències recaigudes entre el 1994 i el 2021. Aquesta situació d'inèrcia jurisprudencial, es fruit de la seva impermeabilitat a les crítiques doctrinals i per la posició conservadora o refractària als canvis que alterarien l'actual paradigma jurisprudencial sobre aquest delictes més preocupat per descriure conductes excloents de la tipicitat objectiva que fer una exegesi de la norma penal tendent a enfortir l'objectiu de política criminal pel qual va ser incorporat al Codi Penal, que no és altre que servir instrument penal eficaç en la lluita contra els delictes de corrupció política.<sup>736</sup>

#### 6.2.2.2. El solapament amb altres figures delictives

Com hem vist, en els delictes de corrupció aquesta es produeix per la interferència en l'exercici de la funció pública del particular, que amb la seva actuació intenta aconseguir

---

<sup>734</sup> Op. cit. SOTO RODRÍGUEZ, M.L. (2015). p. 2.

<sup>735</sup> Op.cit. DOLZ LAGO, M. (2014). p. 36 i ss.

<sup>736</sup> DOLZ LAGO, M.J. (2021). "El delito de tráfico de influencias ante la petrificación de la jurisprudencia mayoritaria: reflexiones inocuas". *Diario La Ley*, Nº 9942, Sección Tribuna, 28 d'octubre de 2021. pp.1-25.

una actuació beneficosa del funcionari o autoritat pública. Aquest paper del particular té especial rellevància jurídica en el cas del suborn i del tràfic d'influències. La relació entre el comportament del funcionari i del particular es tan estreta que sovint existeixen dificultats per determinar els límits entre l'element que corromp i el corromput, el que es tradueix de vegades en delictes diferents, inclús de vegades es pot haver de recórrer a les regles generals que distingeixen la participació de particulars en els delictes dels funcionaris, de la participació dels funcionaris en els delictes comesos pels particulars.<sup>737</sup>

Per altra banda, en el cas del tràfic d'influències s'ha arribat a considerar un avançament de la corrupció, reprimint des de la fase de preparació qualsevol intent d'interferència en la funció jurisdiccional o administrativa.<sup>738</sup> Quan la possible ineficàcia del delicte de tràfic d'influències pel solapament amb altres figures delictives a continuació es revisen la seva relació amb la inducció a la prevaricació i el suborn.

#### i) Relació del tràfic d'influències amb la inducció a la prevaricació

En aquesta línia MARTÍNEZ GALINDO proposa que les conductes es tipifiquin com inducció del delicte concret comés pel funcionari. *“Por ello (...referint-se a la dificultat provatòria i l'elevat nombre d'absolucions...), y por el problema concursal que se plantea cuando concurre, también, a consecuencia del ejercicio de esa influencia, un delito de prevaricación, de cohecho o de fraude, entre otros, estos comportamientos deberían sancionarse bien en el ámbito administrativo (mediante la incoación de expedientes disciplinarios), bien como inducción del concreto delito que ha cometido el funcionario destinatario de la influencia, sin que sea necesario adelantar la barrera de protección penal hasta estos límites, en virtud del principio de intervención mínima ya aludido”*.<sup>739</sup>

En aquest sentit, certament es poden trobar elements comuns entre el delicte de tràfic d'influències i altres figures delictives com la inducció a la prevaricació. En primer lloc, totes dues integren un component d'influència en els dos tipus aquestes influències tenen una única direcció que procedeix de l'agent que realitza la influència i els dos

---

<sup>737</sup> MUÑOZ CONDE, F. (2021). *Derecho penal: parte especial*. Tirant lo Blanch, València. pp. 953-954.

<sup>738</sup> SAN MARTIN CASTRO, C.E. (2002). *Los delitos de tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y asociación para delinquir*. Juristas Editores, Lima. p. 27.

<sup>739</sup> Op. cit. MARTÍNEZ GALINDO, G. (2005). p. 16.



delictes persegueixen obtenir una resolució beneficiosa per a l'agent o els seus representats.<sup>740</sup>

Tanmateix, a diferència del que requereix la inducció a la prevaricació administrativa, no s'exigeix que la influència sigui eficaç, és suficient que sigui idònia per aconseguir una resolució beneficiosa per a qui influeix o per a un tercer. Per altra banda, en el delictes de tràfic d'influències, l'objecte de la influència és obtenir una resolució obrint-se la possibilitat que sigui omissiva, però no s'exigeix que sigui arbitrària o injusta, ni tan sols exigeix que s'hagi dictat. En canvi en el delictes de prevaricació de l'article 404 CP, s'exigeix que la resolució sigui arbitrària.<sup>741</sup>

En la mateixa línia ha estat diversa la jurisprudència que ha distingit entre ambdues figures, alguna de recent com la que resol el recurs de cassació del Cas Palau de la Música STS 693/2019 de 20 d'abril (FJ 5), que destaca que amb la tipificació del delictes de tràfic d'influències es pretén abastar penalment àmbits que desborden la inducció a la prevaricació, com és la creació de xarxes de favor que, eventualment, encara que no necessàriament, poden facilitar l'adopció de resolucions orientades a la satisfacció d'interessos privats.

També, en la STS 1026/2009, de 16 d'octubre (FJ 15) s'estableix clarament el que diferencia els dos delictes

*“En cualquier caso existen claras diferencias tipológicas entre las dos infracciones punitivas, que las separan y distinguen pudiéndose cometer una y no otra o viceversa, a pesar de haberse incorporado en el tipo de tráfico de influencias como presupuesto típico, la resolución dictada por el funcionario o autoridad influenciada. En efecto, para cometer el delito de tráfico de influencias no se requiere que la decisión del funcionario o autoridad sea arbitraria o injusta. Sin embargo, tal delito exige una finalidad crematística que es innecesaria en el delito de prevaricación.”*

En aquesta línia també la STS 1312/1994 de 24 juny (FJ 5) destaca que el tràfic d'influències no ha vingut a cobrir cap buit inexistent, respecte a la inducció o

---

<sup>740</sup> Opt.Cit. Cugat Mauri, M (2014). p. 4.

<sup>741</sup> SÁNCHEZ FÍGULS, S. (2018). "Tráfico de influencias: ¿ámbito de aplicación real propio?". *La Ley Penal*, Nº 133, Sección Jurisprudencia aplicada a la práctica, Juliol-Agost 2018. pp.1-5.

cooperació necessària del delictes de prevaricació. Considera que la única coincidència entre la prevaricació i el tràfic d'influències és la finalitat de mantenir dins del Dret, de la llei i de l'ètica a la funció pública, pel seu valor social indiscutible. Per altra banda, destaca el Tribunal Suprem que en el cas del delictes de tràfic d'influències només i cap la culpabilitat dolosa (sic.), atès que el verb "influir" unit al fet que ha d'existir una prevalença així ho contempla. És per això, que si l'acte delictiu va encaminat a que la solució que ha de dur a terme l'autoritat o funcionari és per si delictiva, injusta o impropedent, estarem en presència d'un delictes de prevaricació, o en el seu cas, de suborn.

#### ii) Relació del tràfic d'influències amb el suborn

Per altra banda, en relació al delictes de suborn, tant aquest com el de tràfic d'influències tenen com a finalitat evitar la interferència d'interessos aliens o contraris als públics, protegint la imparcialitat i objectivitat de les decisions dels funcionaris públics.

Davant la possibilitat de qualificar com suborn els casos de sol·licitud o acceptació de dàdives per part d'un funcionari, per exercir les seves influències sobre un altre funcionari, d'acord amb el principi d'especialitat establert a l'art. 8.1 CP per a la resolució de concursos aparents de normes penals, s'erigirà en límit per a l'apreciació de l'oferiment d'influències quan el funcionari s'ofereixi a dur a terme les conductes descrites a l'art. 428 CP amb prevalença de l'exercici de les facultats del càrrec o de qualsevol altra situació derivada de la seva relació jeràrquica amb el destinatari de la influència o amb un altre funcionari. S'estarà en aquest cas davant d'un exemple senzill de suborn passiu propi, en què el subjecte sol·licita o accepta un preu per la realització, en l'exercici del càrrec, d'un acte contrari als deures inherents a aquest i en aquest cas constitutiu de delictes. Per altra banda, l'art. 430 CP es refereix exclusivament a una part dels intervinents en el fet, els que sol·licitin o accepten dàdives, sense establir cap clàusula de responsabilitat per als qui les ofereixen, a diferència del que succeeix en el marc del suborn. Per tant, la única opció per sancionar els uns i els altres és a títol d'inductors o cooperadors necessaris, amb l'agregant de preu, a l'exercici d'influències de l'art. 429 CP o d'autors de suborn actiu, si el pagament s'hagués fet o ofert per

aconseguir que el funcionari intermediari influís en un tercer amb prevalença de situacions o relacions vinculades a l'exercici del càrrec.<sup>742</sup>

Tanmateix, la principal diferència entre ambdós delictes es destaca a la STS 1534/1997, de 10 de març (FJ 1)

*“a diferencia de lo que ocurre en el delito de cohecho, en el de tráfico de influencias están comprendidos aquellos supuestos en los que si bien se pretende conseguir del funcionario una parcial (o no del todo imparcial) decisión, para conseguirlo se emplean en realidad medios distintos a las "dádivas o presentes.../.... a diferencia de lo que ocurre con el delito de cohecho, en el que tan responsable es el cohechante como el cohechado, en el de tráfico de influencias sólo se tipifica y sanciona la conducta de la persona que influye, careciendo de tipicidad la del funcionario que se deja influir por situaciones ajenas a los intereses públicos y adopta una resolución (o se muestra dispuesto a adoptarla) que beneficie a la persona que ha influido en él siempre, eso sí, que la decisión adoptada no contenga los requisitos que tipifican el delito de prevaricación previsto en el artículo 404 del vigente Código”.*

Però més enllà de possibles similituds o solapaments entre diverses figures delictives també podem trobar relacions estretes entre la conducta tipificada en el delictes de tràfic d'influències amb altres figures regulades en l'àmbit del dret administratiu.

### 6.2.3. La proximitat amb conductes administratives derivades del principi de jerarquia

Una altra crítica a la tipificació del delictes de tràfic d'influències la trobem en la dificultat de delimitació de l'abast del delictes de tràfic d'influències respecte a altres conductes lícites i no punibles i que són pròpies dels principis d'actuació de l'administració com és la jerarquia.<sup>743</sup> Com s'ha exposat anteriorment, la prevalença d'una posició jeràrquica és el nucli de l'injust del delictes de tràfic d'influències. Així, el principi de jerarquia es converteix en el deure d'obediència, l'incompliment del qual comporta no només

---

<sup>742</sup> Op. Cit. VÁZQUEZ PORTOMEÑE SEIJAS, F. (2022). pp.1-17.

<sup>743</sup> D'acord amb l'art. 103 CE l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la llei i als el Dret.

conseqüències disciplinàries, sinó fins i tot penals, i les posicions recíproques de supraordenació i subordinació en el mateix aspecte inherents a la relació jeràrquica.<sup>744</sup>

D'aquí que per evitar el risc de tràfic d'influències LOMBANA VILLALBA proposi com a solució que l'execució de les ordres dels funcionaris públics es faci utilitzant estrictament aquest principi de jerarquia i s'utilitzi la piràmide organitzativa de l'Administració i els directius no imparteixin ordres directes als funcionaris que les han d'executar, sinó a aquells comandaments directament inferiors i així fins arribar al funcionari executor de l'ordre.<sup>745</sup>

El principi de jerarquia, i també el de competència, són importants perquè també ajuden a delimitar la comissió del delictes de tràfic d'influències així, si el que exercita la influència no té autoritat o és superior de la persona que rep la influència, aquesta no tindria o no hauria de tenir efectivitat sobre el funcionari, o si el funcionari suposadament influenciat no té competència per dur a terme la resolució. Tanmateix, cal matisar aquesta asseveració, atès que tal i com s'ha exposat ad supra, d'acord amb la la STS 2056/2018, de 8 de juny (FJ 30) una de les modalitats que el Codi Penal contempla alhora d'influir amb prevalença és l'exercici abusiu del les facultats d'un càrrec, per tant ens podríem trobar en una relació professional no jeràrquica on existeixi per una de les parts la capacitat d'influir sobre l'altra.

També convé revisar el principi d'obediència deguda, estretament relacionat amb el de jerarquia. El compliment d'una ordre lícita no presenta problema. La dificultat es troba quan s'han de complir ordres de contingut antijurídic. El deure de complir ordres antijurídiques té uns límits. Així, per a que una ordre sigui vinculat i operi aquest principi d'obediència deguda i la conducta es pugui justificar en l'eximent de l'art. 20.7 CP caldrà complir amb els següents requisits: relació jeràrquica, competència per dictar l'ordre i per executar-la, que l'ordre sigui expressa i reuneixi les formalitats que corresponguin. Si es donen aquests requisits el subordinat haurà de complir l'ordre encara que sigui antijurídica. En aquest sentit MUÑOZ CONDE i GARCIA ARAN posen l'exemple d'una ordre de detenció signada pel jutge competent contra un ciutadà, sabent l'agent de

---

<sup>744</sup> ÁLVAREZ CONDE, E. (2000). *Curso de Derecho Constitucional*. Tecnos. 3a. Ed, Madrid. p. 230.

<sup>745</sup> Op.cit. LOMBANA VILLALBA, J.A. (2014). p. 291.

policia que té obligació de detenir-lo que és innocent del delictes que se l'acusa i que el jutge actua motivat per qüestions personals. Si l'ordre compleix els requisits formals, l'agent ha de procedir a complir amb l'ordre i el ciutadà l'haurà d'acatar, sense oferir resistència i sense perjudici de presentar per les vies legals tots els recursos que càpiguen contra aquesta ordre.<sup>746</sup>

D'alta banda, hi ha el risc que qui ocupa un càrrec públic com una oportunitat per treure profit econòmic personal, es vulgui envoltar d'un equip de persones del mateix perfil. D'aquí la crítica al nepotisme i de la selecció a dit dels directius públics, per davant de processos meritocràtics, com una de les fonts incipients de corrupció, per la necessitat dels corruptes d'envoltar-se de persones amb la mateixa inclinació ètica per tal d'assegurar-se el control sobre les situacions de risc que puguin generar efectes negatius. Amb la qual cosa l'amenaça de càstig que pugui percebre el càrrec corrupte es difumina davant la dificultat que la irregularitat surti del seu entorn proper. Així es pot configurar també dins de l'Administració una xarxa clientelar i nepòtica respecte els màxims responsables, en la que es concedeixen favors per part d'un alt polític o servidor public, com pot ser l'assignació d'un lloc funcional, que permet a l'alt càrrec fer un control directe posterior sobre la persona afavorida com a contraprestació al favor realitzat. I aquí "el deure d'obediència" del que deriva el principi de jerarquia, no obeeix a raons orgàniques formals sinó a les relacions de subordinació política, deriva de l'apadrinament polític.<sup>747</sup>

En definitiva, és important que el marc legal que defineixi el tipus delictiu de tràfic d'influències sigui consistent i precís i no ha de donar marge a excuses pròpies dels principis de conducta administratius per amagar tractes de favor a tercers.

Fins aquí s'han revisat les disfuncions que presenta el delictes de tràfic d'influències, però cal veure si la normativa administrativa que regula les influències dels grups d'interès, aprovada els darrers anys, ha tingut algun impacte en la seva comissió.

---

<sup>746</sup> Op. cit. MUÑOZ CONDE, F.; GARCÍA ARAN, M. (2022). p. 315.

<sup>747</sup> AMÉZQUITA TORO, J.A. (2017). *Control penal de la corrupción: Falacia y utopía de la política criminal*. Universitat de Barcelona. p. 397. (Accés a 18/8/2022).  
<http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/126586?mode=full>

### 6.3. L'impacte de la regulació dels grups d'interès en la comissió del delictes de tràfic d'influències

Si com hem vist la regulació penal del delictes de tràfic d'influències presenta algunes mancances quant a la seva eficàcia, cal veure si la regulació dels grups d'interès<sup>748</sup> serveix com a mesura preventiva de les influències indegudes i produeix algun impacte en la comissió del delictes de tràfic d'influències i altres delictes de corrupció pública.

Certament, una activitat extralimitada del lobby es pot convertir en tràfic d'influències quan per exemple, un membre d'un lobby contacti amb una autoritat o funcionari amb poder de decisió i amb el qual el pot unir una relació d'amistat, familiar o de pertànyer a un mateix partit polític, i el convenci per a que dicti un acte administratiu a favor seu o de tercer. En aquest cas, s'assoleixi o no la influència, faria que el particular, membre del lobby, incorri en el tipus descrit a l'article 429 del Codi Penal. En canvi, si el lobby té accés a una autoritat o funcionari, i el convenç que s'ha de dictar a favor seu un acte administratiu i, aquest alhora, encara que no sigui l'autoritat o funcionari a qui li correspongui dictar l'acte o no tingui el poder de decisió final, però se serveix per aconseguir-ho d'una altra autoritat o funcionari sota el seu poder jeràrquic, o sobre qui tingui una ascendència pel càrrec que ocupa o ha ocupat, podria incórrer en la conducta prevista a l'article 428 del C.P.<sup>749</sup>

Per altra banda, s'ha vist com determinades actuacions dels lobbies poden esdevenir riscos de corrupció, com són les portes giratòries o la captura reguladora, així com l'estreta relació entre els lobbies i els partits polítics derivada del sistema de finançament d'aquests darrers. D'aquí, que malgrat determinades conductes quedin fora de la tipificació delictiva i per tant no siguin il·legals, no vol dir que malgrat ser lícites no siguin socialment reprovables. La normativa aprovada per regular l'activitat dels grups d'interès i els instruments implementats per prevenir les influències indegudes són diversos. Després de quasi una dècada de vigència s'hauria de reflectir el seu

---

<sup>748</sup> La referència a la regulació dels grups d'interès en sentit ampli s'ha d'entendre realitzada a qualsevol regulació normativa que afecti a l'àmbit d'actuació de l'activitat que realitzen com a lobbies.

<sup>749</sup> COTO DEL VALLE, C. (2022), "Examen de la perspectiva penal de la actividad de los grupos de presión", en DE LA CRUZ LÓPEZ, P. (dir). (2022). *Derecho de los asuntos públicos. Una perspectiva jurídica del lobby*. Tirant lo Blanch, València. p. 205.

impacte i d'aquí la hipòtesi inicial de la present investigació de que a major regulació de l'activitat dels grups d'interès hi ha una reducció en la comissió del delictes de tràfic d'influències.

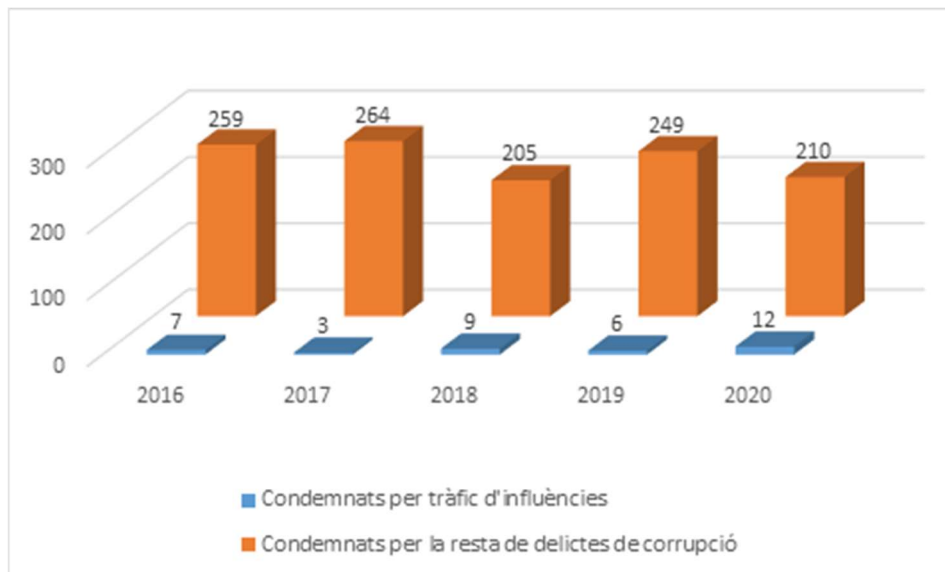
La regulació de les lleis de transparència daten del 2013 en el cas d'Espanya i del 2014 en el cas de Catalunya, el Codi de Conducta dels Alts càrrecs i directius del sector públic de la Generalitat de Catalunya data del 2015, i el Decret pel qual s'aprova el Registre dels Grups d'Interès de Catalunya és del 2017. Per tant, es tracta de veure si durant aquests darrers anys d'implementació de tota aquesta normativa administrativa ha afectat d'alguna manera a la comissió del delictes de tràfic d'influències o delictes connexes.

Així si comprovem les dades del següent gràfic, el que veiem és que el nombre de condemnes per tràfic d'influències han estat irregulars, però certament veiem que al 2020, tenim més persones condemnades que al 2016.

**Gràfic 24. Comparativa de persones condemnades per sentència ferma per tràfic d'influències i la resta de delictes de corrupció<sup>750</sup>**

---

<sup>750</sup> Al marge del delictes de Tràfic d'influències Arts. 428, 429 i 430 CP, s'han contemplat pel CGJP els següents delictes: Ordenació del territori, urbanisme i patrimoni històric. Arts. 320 i 322 CP; Prevaricació de funcionaris públics. Arts. 404, 405 i 408 CP; Infidelitat a la custòdia de documents i violació de secrets. Arts. 413, 414, 415, 416, 417 i 418 CP; Suborn. Arts. 419, 420, 421 i 422 C; Malversació. Arts. 432, 433, 434 i 435 CP; Fraus i exaccions il·legals. Arts. 436, 437 i 438 CP; Negociacions i activitats prohibides als funcionaris públics i dels abusos en l'exercici de la seva funció Arts. 439, 441, 442 i 443 CP; Corrupció a les transaccions comercials internacionals. Arts. 286, 3r i 4t CP.



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Secretaria General de l'Administració de Justícia del Ministeri de Justícia i publicades pel CGPJ.

Quant als altres tipus delictius relacionats amb la corrupció, malgrat que la tendència tampoc és regular, es pot afirmar que existeixen menys persones condemnades per corrupció al 2020, que al 2016.

Tanmateix, el fet que els processos per corrupció normalment estiguin incardinats en macrocauses judicials que duren, com hem vist anteriorment una mitjana de 7 o 8 anys, fa que les condemnes que estem analitzant en aquest gràfic es puguin correspondre en alguns casos a fets que es van produir quan encara la regulació administrativa dels grups d'interès havia vist la llum.

D'altra banda, si posem el focus en la població reclusa que actualment compleix penes de privació de llibertat derivades d'una sentència per delictes de corrupció, les dades mostren com en el cas del tràfic d'influències són una veritable minoria, 2 persones en tot l'Estat espanyol.

I si ens fixem en la resta de delictes de corrupció, veiem com a finals del 2021 hi havia 97 penats complint condemna, quan en el gràfic anterior havíem vist com 210 persones havien estat condemnades per sentència ferma en delictes de corrupció. Per tant, menys de la meitat estaven privats de llibertat.



**Taula 14. Població reclusa que compleix condemna per delictes de corrupció<sup>751</sup>**

	Preventiu	Penat
Tràfic d'influències	2	2
Resta delictes corrupció	4	97

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades publicades pel CGPJ i facilitades per la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias del Ministeri del Interior i del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya.

Si sabem que actualment el total de població reclusa que hi ha a l'Estat Espanyol és de 59.589 persones,<sup>752</sup> es podria afirmar que únicament un 0,16 % de les persones privades de llibertat que compleixen condemna ho fan per delictes de corrupció. Per tràfic d'influències aquest percentatge baixa fins el 0,0033 %.

De les dades analitzades es poden derivar diverses conclusions:

- Per una banda, les dades mostren com en els darrers anys certament les persones condemnades per delictes de corrupció s'han reduït, la qual cosa podria venir a validar la hipòtesi de la recerca aplicada a la resta de delictes de

<sup>751</sup> Extracció de dades a 1 d'octubre de 2021.

<sup>752</sup> Vid. <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/la-poblacion-reclusa-en-espana> (Accés realitzat el 23 de gener de 2022).

corrupció i per tant no es pot descartar que les regulacions integrades dins del Public Compliance estiguin tenint un cert impacte preventiu positiu.

- Altrament, les dades permetrien refutar la hipòtesi de recerca, o si més no, no validar-la, atès que no mostren aquest impacte en el cas de les persones condemnades per sentència ferma pel delictes de tràfic d'influències. I per tant la normativa aprovada i els instruments implementats s'han mostrat ineficients, o si més no insuficients.
- Finalment, l'escàs nombre de persones penades per delictes de corrupció i especialment en el cas del delictes de tràfic d'influències, en proporció a la resta de penats per altres tipus delictius, contrasta amb l'alta percepció ciutadana de l'existència de corrupció en la classe política catalana i espanyola. Per tant explica també la percepció d'impunitat i la ineficiència de la finalitat preventiva dissuasiva de la pena en aquest tipus delictius.

#### **6.4. Possibles reformes penals, processals i administratives**

Vistes algunes disfuncions que presenta la tipificació del delictes de tràfic d'influències i la seva qüestionada efectivitat, en el present apartat es realitzen diverses propostes de reforma en els següents àmbits:

i) Reformes penals en relació a la pròpia regulació del tipus delictiu de tràfic d'influències.

ii) Reformes jurisdiccionals i processals orientades a superar les ineficiències en l'enjudiciament dels delictes de corrupció.

iii) Reformes administratives relacionades amb l'actual regulació dels grups d'interès.

##### **6.4.1. Reformes penals**

Prèviament a entrar en propostes concretes, sobre el delictes de tràfic d'influències cal fer esment a la regulació actual dels delictes de corrupció pública en general.

Com hem s'ha exposat, la doctrina majoritària pren com a corrupció pública els delictes regulats al títol XIX del Codi Penal, "delictes contra l'Administració Pública". Tanmateix, tal i com assenyala TERRADILLOS BASOCO, caldria tenir en compte si parlem de corrupció pública, la corrupció en les transaccions econòmiques internacionals de l'art. 286 ter CP, que tot i que està situada entre els delictes socioeconòmics per la Llei orgànica 1/2015, recull conductes que afecten a funcionaris i per tant, a la funció pública.<sup>753</sup> Així mateix proposa excloure (en la línia del repositori per delictes de corrupció del CGPJ) dels delictes del títol XIX l'abandonament del destí, les desobediències i la denegació de l'auxili, ja que no es corresponen amb tipus delictius relacionats amb la corrupció pública, i incloure el delictes de prevaricació en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i patrimoni històric regulat a l'art. 320-322 CP.<sup>754</sup>

Dit això, si posem el focus en el delictes de tràfic d'influències, vistes les ineficiències detectades, cal revisar els efectes de la finalitat preventiva general de la pena.

Per una banda trobem autors com CUGAT MAURI que consideren que la tipificació actual del tràfic d'influències no té suficient capacitat material per combatre conductes que vagin més enllà de la inducció a la prevaricació i que potser és millor protegir la imparcialitat i objectivitat en la funció pública per la via administrativa i, especialment a través del règim d'incompatibilitats, i deixant el dret penal només els casos més greus de desviació de la funció pública, com és el cas de la prevaricació, el suborn, i en tot cas

---

<sup>753</sup> Va ser la LO 1/2015, que va donar lloc al nou art. 286 ter CP, realitzant un canvi d'ubicació del títol XIX delictes contra l'Administració pública al títol XIII, secció 4a delictes contra el patrimoni i l'ordre socioeconòmic. Aquest canvi és conseqüència del bé jurídic protegit que s'estima més rellevant, o el correcte funcionament de l'Administració pública, o les relacions econòmiques internacionals, optant per aquesta última, el que comporta que el bé jurídic protegit sigui l'ordre socioeconòmic, i en particular la llibertat i lleialtat de la competència en les relacions econòmiques internacionals. S'intenta protegir per tant el desenvolupament d'una competència legal en el mercat internacional. Tanmateix, és evident que quan algú suborna a un funcionari que intervé en una contractació pública, no només pot adquirir un avantatge sobre el seu competidor, aconseguida mitjançant mètodes il·lícits, sinó que a més vulnera els principis d'imparcialitat i objectivitat en la funció pública, per tant, podríem parlar del caràcter pluriofensiu d'aquest delictes, o de la doble naturalesa de el bé jurídic protegit. Veure a DE LA CUESTA ARMENDIA, J.L., BLANCO CORDERO, I. (2001-2002). "Los Nuevos delitos de corrupción en las transacciones comerciales e internacionales." *Revista de ciencias penales*, Vol. 4, pp. 9-29

<sup>754</sup> TERRADILLOS BASOCO, J.M. (2019). "Apuntes político-criminales en torno a la corrupción pública como delincuencia socioeconómica organizada. El caso español". *Nuevo Foro Penal*, Vol. 15. 93, julio-diciembre. pp. 11-49.

el tràfic d'influències en sentit estricte on es ven la influència a canvi de dàdiva.<sup>755</sup> D'altra banda, si el que es vol és penalitzar les influències indegudes provinents dels lobbies CUGAT MAURI també proposa com a possible solució a les ineficiències de l'actual tràfic d'influències identificar un bé jurídic autònom que protegeixi el que amb les seves funcions es vol aconseguir, que fonamentalment és l'enfortiment de la participació ciutadana en la presa de decisions públiques i l'augment de la seva representativitat, el que condiona el compliment de determinats requisits de transparència, integritat i igualtat d'accés.<sup>756</sup>

Per contra BARQUIN SANZ considera que actualment i davant de la preocupació que genera la corrupció a la ciutadania, no seria el moment adequat per suprimir del Codi Penal aquells preceptes creats per a combatre-la. Així considera que aquests darrers anys s'estan dictant sentències rellevants en matèria de tràfic d'influències, que ajuden a diluir dubtes sobre la interpretació del tipus delictiu. És per això, que atès que encara es poden considerar delictes recents el més prudent és no fer res (sic.) des del punt de vista de la política criminal i deixar un període suficientment llarg de temps als tipus penals per a que s'assentïn i creïn un pòsit cultural en les professions jurídiques. Així la proposta de modificar el tipus, ja sigui per augmentar o per suprimir, no faria altra cosa que entorpir aquesta desitjable consolidació.<sup>757</sup>

Atesa la seva ineficàcia i d'acord amb el principi d'intervenció mínima, subsidiarietat i última ràtio, estic d'acord amb CUGAT MAURI que els funcionaris influïts o el funcionari que influeix en cas de l'art. 428 CP, poden arribar a ser sancionats administrativament inclús amb la pèrdua de la condició de funcionaris en el cas de faltes molt greus d'acord amb l'art. 96.1 a) del Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic. Així l'art. 95.2 a) del mateix text legal estableix que serà falta molt greu l'incompliment del deure de respecte a la Constitució i als respectius Estatuts d'Autonomia de les Comunitats Autònomes i ciutats de Ceuta i Melilla, en l'exercici de la funció pública. I l'art. 95.2 j) preveu que serà falta

---

<sup>755</sup> Op.cit. (2014). CUGAT MAURI, M. p. 21.

<sup>756</sup> CUGAT MAURI, M.; AGUILAR JUNCOSA, I.M. (2022). "Lobbying e traffico d'influenze illecite in Spagna". *DPCE Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*. pp. 543-558. p. 557. (pendent de publicació).

<sup>757</sup> Op. Cit. BARQUÍN SANZ, J. (2017). p. 136.

molt greu la prevalença de la condició d'empleat public per obtenir un benefici indegut per a ell mateix o per a un altre. Per tant, la meua proposta seria suprimir els arts. 428 i 429 CP i sancionar les conductes administrativament, tant en el cas del funcionari influenciador de l'art. 428 CP, com dels funcionaris influïts dels arts. 428 i 429 CP, com es defensarà ad infra.

Per altra banda, en els casos més greus d'influències indegudes, i la del particular que influencia de l'art. 429 CP que no podria ser sancionat disciplinàriament perquè no té vinculació amb l'Administració Pública, considero que es podria traslladar la responsabilitat a altres figures delictives com pot ser la inducció a la prevaricació. Tal i com assenyalen MORALES PRATS i RODRÍGUEZ PUERTA, les conductes tipificades com a tràfic d'influències acostumen a ser el pas previ per la comissió d'altres delictes més tradicionals i poden ser una solució quan no és possible provocar la concurrència de tots els elements típics del tràfic d'influències.<sup>758</sup>

Tanmateix, en relació a la possible equiparació del tràfic d'influències amb figures similars com pot ser la inducció a la prevaricació, caldria parar atenció a la diferent intensitat de les penes. La influència d'un particular cap a un funcionari públic, està penada d'acord amb l'art. 429 CP amb penes de presó de sis mesos a dos anys, multa del tant al doble del benefici perseguit o obtingut, i prohibició de contractar amb el sector públic, així com la pèrdua de la possibilitat d'obtenir subvencions o ajudes públiques i del dret a gaudir de beneficis i incentius fiscals i de la Seguretat Social per temps de sis a deu anys. Si obtingués el benefici perseguit, aquestes penes s'imposarien en la meitat superior. Per contra, el particular que indueix a un funcionari a prevaricar, se'l castigarà a l'igual que l'autor, d'acord amb l'art. 28.2 CP que especifica que els inductors es castigaran com els autors encara que siguin partícips, a una pena d'inhabilitació especial per a ocupació o càrrec públic i per a l'exercici del sufragi passiu per temps de nou a quinze anys. Per tant, si s'opta per la supressió del tipus i assimilar-lo a altres figures delictives, caldrà revisar l'adequació de la corresponent pena.

---

<sup>758</sup> Op. Cit. MORALES PRATS, F; RODRÍGUEZ PUERTA, M.J. (2011). p. 1255.

Dit això, hi ha autors que davant les ineficiències detectades proposen una major resposta penal. És el cas de MUÑOZ LORENTE que defensa una ampliació del tipus de tràfic d'influències amb un enduriment de les penes augmentant el lílindar mínim de la pena privativa de llibertat i l'augment del termini de prescripció dels delictes. Quant a les penes l'autor proposa un augment d'aquestes que assegurin l'entrada a presó, tant del corrupte o influenciat, com del corruptor o influenciador; i, a més, penes idèntiques tal i com passa actualment amb el suborn passiu i actiu. Considera que el funcionari públic o autoritat que es deixa influenciar també sigui penat i per tant es contempli el tràfic d'influències actiu i passiu; trànsit d'influències propi i improp i tràfic d'influències per obtenir una acció o omissió per part del funcionari influenciat.<sup>759</sup>

Estic d'acord amb MUÑOZ LORENTE que caldria repensar la impunitat del funcionari influït, així com la del comprador d'influències. La intervenció d'aquests dos subjectes posa en perill el bé jurídic protegit i participen del fet delictiu, per tant no s'entén que no siguin castigats per la seva intervenció com a cooperadors necessaris per la comissió del delicte. En el cas del funcionari influït, no ens trobem habitualment davant d'una influència subliminal en la que el funcionari no pugui ser conscient de la influència. Sinó que aquesta deriva d'una relació personal, jeràrquica o derivada del càrrec. Per tant, des del meu punt de vista, el funcionari, en la majoria de casos, és molt conscient de qui i com està sent influït.

Respecte al comprador d'influències, si en el delicte tipificat a l'art. 430 CP únicament pot ser autor el venedor de les influències, res hauria d'impedir l'aplicació de les regles de l'art 27 CP perquè estem davant d'un delicte de participació necessària de caràcter improp, on la regla de la impunitat hauria de ser una excepció atès que l'interessat no és víctima del delicte, i no es troba en una posició d'indefensió enfront la venda d'influències del traficant, i amb la seva conducta contribueix a la creació del perill abstracte que mai existirà si l'interessat no hagués acceptat la compravenda

---

<sup>759</sup> MUÑOZ LORENTE, J. (2013). "Los delitos de tráfico de influencias (Situación actual y propuestas de reforma en la lucha contra la corrupción)". *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad* Nº 4, marzo – agosto. p.97

d'influències.<sup>760</sup> Al meu parer, el comprador d'influències és, en la gran majoria de casos, plenament conscient que està participant d'una proposta per alterar la correcta aplicació del principi d'objectivitat i imparcialitat que ha de guiar la conducta dels funcionaris públics, i per tant no sembla just que resulti impune d'aquesta participació en el fet delictiu. En aquest sentit, VAZQUEZ-PORTOMEÑE considera que si la sol·licitud o acceptació de la dádiva es produeixen en un context de relació personal i directa entre el venedor i el comprador de les influències, i en la mesura que aquest conegui el sentit de la conducta que protagonitza, respondrà com a cooperador necessari.<sup>761</sup>

Quant a l'increment de les penes associades, considero que caldria incrementar les penes associades a l'art. 430 CP, atès que és el que pròpiament castiga el tràfic d'influències, és a dir la seva oferta de compra-venda, i s'orienti la seva regulació a perseguir les xarxes de corrupció i les cadenes de favors. Cal recordar, que la pena aplicada és de presó de sis mesos a un any i si el delictes fos comès per autoritat o funcionari públic se li imposarà, a més, la pena d'inhabilitació especial per a càrrec o ocupació pública i per a l'exercici del dret de sufragi passiu per temps d'un a quatre anys. Sota el meu parer, aquesta pena no es correspon a un delictes de corrupció, que per les seves conseqüències socials, cal qualificar de greu.

Si com hem vist la majoria de causes de corrupció passen per entramats complexos on intervenen diferents subjectes amb diferents rols i responsabilitats, són aquestes cadenes de favors i influències que sovint es produeixen diferides en el temps el que cal perseguir. Les xarxes clientelars i elitistes que impedeixen la igualtat d'accés des les influències legítimes dels diferents grups d'interès és el que cal combatre. Aquí s'incardinarien també aquells supòsits derivats de les portes giratòries en que l'antic càrrec públic es converteix en mal anomenat "lobbista" perquè no actuen de forma professionalitzada, sinó que ofereixen la seva influència a canvi de qualsevol benefici

---

<sup>760</sup> ESPINOZA RAMOS, A.G. (2018). "Razones dogmáticas que justifican y solucionan la controversia sobre la punibilidad del "cómplice" interesado en el delito de tráfico de influencias". VOX JURIS (36) 2, Lima (Perú) 36 (2): 121-137.

<sup>761</sup> Op. Cit. VAZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F. (2020). p. 154.

econòmic i utilitzen els seus contactes per influir en algun càrrec públic, sovint company de partit polític.

#### 6.4.2. Reformes jurisdiccionals i processals

Les reformes per tal d'aconseguir una major efectivitat del tipus delictiu del tràfic d'influències no només passen per revisar la conducta tipificada i la seva pena, que com hem vist sembla convenient revisar-les, sinó també per fer més àgil i efectiu l'enjudiciament dels delictes de corrupció. Algunes de les següents propostes van en aquesta línia:

##### *6.4.2.1. La creació de jutjats especialitzats en corrupció i delinqüència organitzada*

Si una de les propostes de la present recerca és limitar la figura delictiva del tràfic d'influències a perseguir les conductes pròpies de l'art. 430 CP i especialment aquelles que tenen a veure amb xarxes clientelars corruptes, vista la dificultat dels jutjats i tribunals per la investigació d'aquest tipus de causes, una possible solució seria en la línia del que proposa MAGRO SERVET la creació de jutjats especialitzats en la delinqüència organitzada. Es tractaria d'implantar uns òrgans judicials específics a cada província que tinguin un àmbit competencial propi, com seria la dels delictes comesos per l'anomenada delinqüència organitzada en la línia per la que la pròpia Fiscalia General de l'estat Aposta en la Instrucció 4/2006, 12 de juliol, sobre atribucions i organització de la Fiscalia Especial per a la Repressió dels Delictes Econòmics relacionats amb la Corrupció i sobre l'actuació dels fiscals especialistes en delinqüència organitzada.<sup>762</sup> El paràgraf 1r de l'article 18 ter de l'Estatut Orgànic del Ministeri Fiscal<sup>763</sup> enumera els delictes que són competència de la fiscalia Especial, si concorre l'especial transcendència apreciada pel fiscal general de l'Estat: Delictes contra la Hisenda Pública, contraban, i en matèria de control de canvis; delictes de prevaricació; delictes d'abús o ús indegut d'informació privilegiada; malversació de cabals públics; frauds i exaccions il·legals; delictes de tràfic d'influències; delictes de suborn; negociació prohibida als

---

<sup>762</sup> MAGRO SERVET, V. (2007). "Una apuesta por la creación de los Juzgados contra la delincuencia organizada". *Diario La Ley*, Nº 6843, Sección Doctrina, 18 de Diciembre de 2007, p.3.

<sup>763</sup> Llei 50/1981, del 30 de desembre, per la qual es regula l'Estatut Orgànic del Ministeri Fiscal.



funcionaris; delictes compresos als Capítols IV i V del Títol XIII del Llibre II del Codi Penal; i delictes connexes als anteriors.

Aquesta relació de delictes comesos en el si de la delinqüència organitzada podria ser una base competencial per aquests jutjats especialitzats.

A banda d'aquesta especialització jurisdiccional dels delictes de corrupció comesos en el si d'un grup organitzat, caldria alhora la flexibilització i menor formalisme de les actuacions processals. Moltes vegades l'excessiva durada de la investigació judicial es deguda a la manca de recursos materials i personals, la manca d'especialització dels operadors i la complexitat de les macro-causes.

#### *6.4.2.2. La delació premiada*

Vistes les dificultats probatòries de les conductes tipificades com a tràfic d'influències i si ens centrem com ja s'ha apuntat en la necessitat de perseguir les trames corruptes d'oferiment d'influències, és del tot rellevant disposar de fonts d'informació privilegiades que permetin destapar les xarxes delictives relacionades amb la delinqüència econòmica i la corrupció, que permetin aconseguir proves de càrrec suficients.

En capítols anteriors s'ha analitzat la figura de la persona alertadora, entesa com aquella persona que alerta de possibles irregularitats o actes il·líicits comesos en el seu àmbit laboral, tot i que poden ser també persones externes, ja sigui dins del sector públic o privat i que afecten al bé comú. A diferència d'aquesta figura, el delator en l'àmbit del procés penal no només es refereix a la persona que informa de que altres han comés un il·líic, sinó que també es refereix a les mateixes persones que l'han perpetrat i que volen confessar la infracció, així com als altres responsables col·laboradors i copartíiceps en la comissió del delicte. És el que es coneix com a autoinculpació i la denúncia d'altres col·laboradors i infractors.<sup>764</sup>

---

<sup>764</sup> "El delator en el proceso penal de personas jurídicas". Guías Jurídicas. La Ley. (Accés a 18/8/2022). <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es>

Així, els deladors es converteixen en fonts que poden ser els mateixos membres de la trama corrupta, els empleats o funcionaris públics que coneixen les irregularitats internes i volen informar, o els empresaris i altres subjectes subornats que deixen de rebre un tracte privilegiat i decideixen “estirar de la manta”. Actualment el Codi Penal espanyol, permet recompensar la col·laboració de la figura del penedit mitjançant l'atenuació de la pena en un o dos graus, segons es desprèn dels tipus penals privilegiats dels arts. 376, 570 quàter i 579 CP. Tanmateix, cal potenciar mesures legals per fomentar i premiar les delacions i les autodenúncies de criminals penedit, com poden ser la protecció de la identitat de l'informant davant possible represàlies, la mitigació de la pena, a través d'atenuants per col·laboració activa o fins i tot l'exempció de responsabilitat penal, la immunitat processal per a qui es presti a col·laborar amb les autoritats en l'obtenció de dades i fonts de prova dels delictes comesos dins de l'organització i a prestar una cooperació substancial en la investigació dels mateixos.<sup>765</sup>

#### 6.4.3. Reformes administratives

Si com hem vist els grups d'interès i lobbies exerceixen una funció social de representativitat, de participació ciutadana i de coneixement tècnic i la seva activitat es diferencia de la conducta delictiva de tràfic d'influències, cal no només la regulació de la seva activitat per prevenir i controlar que aquesta es realitzi correctament i sota el principi de publicitat, transparència i igualtat d'oportunitats, sinó que cal també un exercici de pedagogia ciutadana en el paper legítim i positiu dels grups d'interès.

##### 6.4.3.1. Nova definició dels grups d'interès o lobbies

En relació a aquesta proposta estic completament d'acord amb COTO DEL VALLE quan assenyala que cal que en les futures regulacions sobre lobbies es desterrí de la seva definició el concepte “influir” ja que coincideix en l'element central del tipus delictiu del tràfic d'influències.<sup>766</sup>

---

<sup>765</sup> ORTIZ PRADILLO, J.C. (2017). “ La delación premiada en España: instrumentos para el fomento de la colaboración con la justicia”. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, vol. 3, n. 1. p. 41.

<sup>766</sup> Op.cit. COTO DEL VALLE, C. (2022). p. 216.

Si en l'àmbit jurídic sovint hi ha dificultats per identificar la línia vermella que separa l'activitat legítima i legal dels lobbies, i la que sobrepassa la frontera i esdevé una conducta delictiva, no cal dir en el cas de la ciutadania jurídicament lleu. En aquest sentit seria més partidària d'entendre l'activitat que realitzen els grups d'interès com un tipus de participació ciutadana la qual s'agrupa segons els seus interessos i independentment de la forma jurídica que adoptin. D'aquesta manera, considero que es podria definir un grup d'interès com

*“Conjunt de persones físiques o jurídiques de caràcter privat que, en interès d'altres persones o com a expressió directa d'interessos col·lectius, participen activament en el disseny de polítiques públiques o duen a terme activitats que aporten informació i coneixement especialitzat, i contribueixen en l'elaboració de les lleis o de les polítiques públiques”.*

Amb aquesta definició s'eliminarà l'associació directa que es fa sovint de l'activitat del lobby a la de tràfic d'influències i per altra es destacaria la part positiva que realitzen els grups d'interès per enfortir principis com la representativitat i la participació ciutadana, propis d'un Estat democràtic.

#### *6.4.3.2. Els processos participatius*

La participació ciutadana a la vida pública és un element propi de les democràcies participatives, les quals no posen en discussió qui pren les decisions, sinó com es prenen. La participació ciutadana s'entén com un aprofundiment i extensió de la democràcia representativa, no com alternativa a aquesta.<sup>767</sup>

En el primer capítol hem vist com els grups d'interès operen com un mecanisme de participació ciutadana<sup>768</sup> per tant que la regulació administrativa incideixi en aquest àmbit, com s'ha defensat en l'apartat anterior, pot ser la via per desvincular

---

<sup>767</sup> MARCHIONI, M. (2019), "Participación, ciudadanía y democracia participativa", a ÁLAMO BOLAÑOS, A.; PÉREZ ARTILES, J. (Coords.) *Participación ciudadana y gobernanza: materiales para la facilitación*. Ediciones Octaedro, Barcelona, p. 15.

<sup>768</sup> Vid. ad supra apartat 1.3.2. Els grups d'interès com a mecanisme de participació ciutadana.

completament l'activitat del lobby del tràfic d'influències i per tant que la conducta delictiva quedi millor delimitada.

En aquest sentit, la participació ciutadana a través del que es coneix com a processos participatius ens permet obtenir unes relacions transparents entre l'Administració i la ciutadania i permet implicar la societat civil, i per tant aquí es poden encabir perfectament els grups d'interès, alhora de definir les polítiques públiques.

La transparència en la presa de decisions a través de processos participatius significa reflectir les opinions ofertes en la decisió final i mostrant quines opinions i perquè es van tenir en compte. Els processos participatius impliquen un diàleg entre l'executor, les parts interessades i els responsables de la presa de decisions.<sup>769</sup> Per tant, canalitzar l'activitat dels grups d'interès als mecanismes de participació ciutadana pot ser una altra via de transparentar la seva fins ara anomenada "influència".

Tanmateix, des de la vessant de la governança participativa hi ha el repte de trencar amb la desigual capacitat dels diferents actors. Existeixen processos participatius des dels anys 90, no és un instrument nou, però veiem com els grups d'interès i els lobbies, especialment els d'àmbit econòmic, no acostumen a participar-hi perquè ja tenen altres canals paral·lels per influir en el poder polític.<sup>770</sup> Per tant, es tractaria de fomentar la implicació dels grups d'interès i lobbies en els diferents processos participatius de les diferents Administracions públiques i anar ampliant els àmbits i contextos en que aquests es realitzen.

En el present capítol s'han revisat aquelles disfuncions que presenta la regulació actual del delictes de tràfic d'influències i s'han proposat algunes reformes per tal d'aconseguir una major efectivitat tant a l'hora de prevenir com d'enjudiciar aquest tipus de delictes.

---

<sup>769</sup> ŠIMRAL, V.; LABOUTKOVÁ, S. (2021), "Measuring the link between democracy and transparent lobbying", *Critical Policy Studies*, 15:2. p. 159.

<sup>770</sup> PARÉS, M. (2014). "Límits i potencialitats de la participació ciutadana en un context de crisi". *Eines*, 19. p. 39.

## 6.5. Excurs sobre la possibilitat d'aplicar la Justícia Restaurativa als delictes de corrupció

En aquest incís, es tracta de revisar si poden haver altres vies no retributives que siguin més eficaces per combatre la corrupció, com podria ser un model de justícia restauratiu complementari. No es tracta d'elegir entre ambdós models, sinó que amb la justícia restaurativa s'aconsegueixi el complement necessari per a que la justícia retributiva sigui més eficaç. En aquest sentit ja el Consell d'Europa en la seva Recomanació N° R (99) 19 del Comitè de Ministres als Estats membres, sobre Mediació en Matèria Penal de 15 de setembre de 1999<sup>771</sup> entenia la justícia restaurativa com un complement al procés penal tradicional. En aquesta línia, certament a Espanya s'ha vingut aplicant com un mètode complementari, més que alternatiu, dins del procés penal com una tercera resposta o conseqüència jurídica al delicte, una tercera via, afegida a penes i mesures de seguretat.<sup>772</sup>

Dit això, malgrat en la majoria de sistemes penals els models retributius tenen un gran pes, el cert és que a mitjans del segle XX les teories retribucionistes van ser qüestionades per l'oblit de la víctima per part del dret penal i la necessitat de la seva reparació real i eficaç, per la conveniència d'una interacció més gran de les parts a la resolució del conflicte i per la recerca de mètodes eficaços en la rehabilitació de l'ofensor, amb l'objectiu final de promocionar la humanització del dret penal.<sup>773</sup> Ser víctima d'un delicte, no només és patir un dany material i/o moral, també existeixen unes necessitats a cobrir com poden ser recuperar el sentiment de seguretat, informació del que va passant durant el procés penal, poder explicar la seva experiència com a mecanisme per superar i interioritzar el dany patit.<sup>774</sup> En segon lloc, el sistema penal retributiu no fomenta l'assumpció de responsabilitat de l'autor, i si ho fa, la majoria de vegades és per obtenir beneficis penitenciaris. Per ROXIN, la reparació té efectes resocialitzadors,

---

<sup>771</sup> Vid. Recommendation No. R (99) 19 of the Committee of Ministers to member States concerning mediation in penal matters. (Accés a 4/09/2022).

[https://www.barobirlik.org.tr/dosyalar/duyurular/hsykkanunteklifi/rec\(99\)19%20\(1\).pdf](https://www.barobirlik.org.tr/dosyalar/duyurular/hsykkanunteklifi/rec(99)19%20(1).pdf)

<sup>772</sup> IGLESIAS RÍO, M.A.; TAPIA BALLESTEROS, P. (2017). "Aproximación a la Justicia Restaurativa en el ámbito penal en España." *La Ley Penal*, n° 127, Sección Derecho Procesal Penal, Julio-Agosto. La Ley 10594/2017. pp. 3-4.

<sup>773</sup> MONTESDEOCA, D. (2021). *Justícia restaurativa y sistema penal*. Tirant lo Blanc, València. p. 23

<sup>774</sup> DOMINGO DE LA FUENTE, V. (2017). "Justicia restaurativa como ciencia penal o social, encaminada a mejorar la justicia". *Educació Social. Revista d'Intervenció Socioeducativa*, 67.pp. 73-90.

ja que obliga a l'autor a enfrontar-se amb les conseqüències del fet i a assumir legítims interessos de les víctimes.<sup>775</sup> Finalment, el paper rellevant de tot el procés penal són les autoritats judicials i els professionals del dret, deixant fora no només a la víctima sinó a la comunitat que és una víctima indirecta de tot tipus de delictes. Però, la comunitat és una víctima indirecta de tota mena de delictes, i com a víctima s'ha de reparar també, això es tradueix en la possibilitat de recuperar víctima i infractor com dues persones noves i productives.<sup>776</sup>

Una justícia retributiva basada en el càstig per als que infringeixen les normes i una compensació o indemnització per a les víctimes, potser pot servir per mantenir un ordre social, però segurament és ineficient si l'objectiu és el progrés cap a una societat que ha evolucionat i que té com a principals objectius promoure societats pacífiques i inclusives per al desenvolupament sostenible, facilitar l'accés a la justícia per a tothom i crear institucions eficaces, responsables i inclusives a tots els nivells.<sup>777</sup> D'aquí, que els darrers anys es consideri que la justícia restaurativa, també anomenada justícia reparadora o justícia compassiva, s'adeqüi millor a la retributiva, a aquests nous objectius de societats inclusives i no discriminatòries.

Tanmateix, cal observar com bé fa TAMARIT, que existeix una gran distància entre els estudis teòrics sobre justícia restaurativa i la seva pràctica. Els darrers anys han aparegut nombrosos estudis relacionats amb la justícia restaurativa, i més recentment a la seva aplicació als delictes econòmics i de corrupció, tot i que les pràctiques restauratives tenen una implementació limitada i en la major part dels països tenen una aplicació marginal. Aquests estudis tenen també un caràcter redundant i repetitiu i es troba a faltar una gran teorització del terme.<sup>778</sup>

---

<sup>775</sup> ROXIN, C. (1991). "La reparación en el sistema jurídico penal de sanciones." a *Jornadas sobre la Reforma del Derecho Penal en Alemania*. Consejo General del Poder Judicial. Madrid. p. 19.

<sup>776</sup> DOMINGO DE LA FUENE, V. (2017). "Justícia restaurativa como derecho de las víctimas". *Revista Jurídica de Castilla y León*. nº 41. Enero. p. 140.

<sup>777</sup> Veure Objectiu de Desenvolupament Sostenible 16 de l'Agenda 2030 adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 25 de setembre de 2015.

(Accés a 21/8/2022). <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

<sup>778</sup> TAMARIT SUMALLA, J.M. (2020). "El lenguaje y la realidad de la justicia restaurativa". *Revista de Victimología. Journal of Victimology*. nº. 10/2020. p. 44.

És per això, que en aquest ex curs no es tractarà tant de revisar, i reafirmar o qüestionar, el que ja s'ha analitzat pels diversos teòrics que han investigat sobre la matèria, sinó de poder realitzar alguna proposta nova de *lege ferenda* en relació a la possibilitat d'implementar processos restauratius en l'àmbit dels delictes de corrupció.

Els primers estudis sobre justícia restaurativa es remunten als anys 70. Per EGLASH, a diferència de la justícia distributiva i retributiva, que posava el focus en castigar l'autor del delicte i ignorava la víctima, la justícia restaurativa posava el focus en reparar el dany causat pel delicte.<sup>779</sup> BARNETT, va plantejar la necessitat d'un nou paradigma que contemplés el delicte no com a delicte contra l'Estat, sinó com a delicte comés per una persona contra l'altra, atès que l'estratègia del càstig no era prou efectiva.<sup>780</sup> Per CHRISTIE, calia retornar el crim, entès com a conflicte, a qui era directament afectat per aquest, com eren les víctimes, els delinqüents i la comunitat, i no deixar que l'Estat i els professionals que representen les parts interessades, els hi prenguéssin.<sup>781</sup> Per ZEHR, La justícia restaurativa és un procés dirigit a involucrar, dins del possible, a tots els que tinguin un interès en una ofensa particular, i identificar i atendre col·lectivament els danys, necessitats i obligacions derivats d'aquesta ofensa, amb el propòsit de guarir i esmenar els danys de la millor manera possible.<sup>782</sup> DALY i IMMARIGEON assenyalen que el concepte de justícia restaurativa sorgeix de diferents formes i en diferents països, i d'arrels diferents com són l'activisme, l'acadèmia i el sistema penitenciari. D'aquesta manera, el concepte de justícia restaurativa pot fer referència a un procés alternatiu de resolució de conflictes, a diferents opcions sancionadores, o a un nou model de justícia penal clarament diferent organitzat al voltant dels principis de restauració de les

---

<sup>779</sup> EGLASH, A. (1977) Beyond Restitution: Creative Restitution, in Hudson, J. and Galaway, B. (eds.) Restitution in Criminal Justice: A Critical Assessment of Sanctions, Lexington, MA: DC Health and Company, pp.91-100.

<sup>780</sup> BARNETT, R. E. (1977). "Restitution: A New Paradigm of Criminal Justice". *Ethics*, Vol.87(4) pp. 279-301.

<sup>781</sup> CHRISTIE, N. (1977). "Conflicts as Property". *British Journal of Criminology*, Vol.17(1). pp. 1-15.

<sup>782</sup> ZEHR, H. (2010). *El pequeño libro de la Justicia Restaurativa*. Good Books, Vermont. p. 45.

víctimes, els delinqüents i les comunitats en què viuen. També podria referir-se a les reunions entre delinqüents i víctimes en qualsevol fase del procés penal.<sup>783</sup>

La justícia restaurativa té l'aval tant de Nacions Unides,<sup>784</sup> com del Consell d'Europa<sup>785</sup> com de la pròpia Unió Europea. En aquest darrer cas la Decisió Marc del Consell de la Unió Europea de 15 de març de 2001, estableix que els Estats Membres han de promoure la mediació en les causes penals per a les infraccions que siguin adequades a aquest tipus de mesura.

Tanmateix, la Directiva 2012/29/UE del Parlament Europeu i del Consell de 25 d'octubre de 2012, per la que s'estableixen normes mínimes sobre els drets, el suport i la protecció de les víctimes de delictes i que substitueix la Decisió Marc anteriorment esmentada, va més enllà, i ja no parla només de promoure la mediació en les causes penals, sinó que té com a propòsit garantir que les víctimes dels delictes rebin la informació, suport i protecció adequada, i que puguin participar en els processos penals, establint una sèrie de drets, entre els que es troba l'accés als sistemes de justícia restaurativa.

Pel que fa al sistema penal espanyol, l'àmbit pioner en la instauració de la mediació penal va ser el dels menors, a través de la LO 4/1992, de 5 de juny Reguladora de la Competència i el Procediment dels Jutjats de Menors, que ja establia la mediació com una via de finalització del procediment, sempre i quan el menor complís el compromís de l'acord reparatori amb la víctima. Posteriorment, amb la LO 5/2000, de 12 de gener, es va consolidar l'ús de la mediació en virtut de la regulació de la conciliació o reparació entre el menor i la seva víctima.

---

<sup>783</sup> DALY, K.; IMMARIGÉON, R; (1998). "The Past, Present, and Future of Restorative Justice: Some Critical Reflections". *Contemporary Justice Review* 1(1): 21–45. p. 21.

<sup>784</sup> Resolució 1999/2026, de 28 de juliol de 1999, del Consell Econòmic i Social, sobre el desenvolupament i l'aplicació de mesures de mediació i de Justícia reparadora en el Dret Penal, i la Resolució 2000/2014, de 7 de juliol de 2000, del Consell Econòmic i Social, sobre principis bàsic de l'ús de programes de justícia reparadora en assumptes criminals.

<sup>785</sup> Recomanació del Comitè de Ministres del Consell d'Europa núm. R (87), sobre simplificació de la justícia penal: mediació i evitació com estratègies d'evitació del procés penal.



Estudis empírics mostren que la implementació de la mediació penal en menors, disminueix la reincidència, disminueix també la victimització secundària i redueix els costos de la administració de justícia.<sup>786</sup>

D'altra banda, ni al Codi Penal de 1995 ni a la Llei d'Enjudiciament Criminal s'incorpora cap referència a sistemes propis de la justícia restaurativa, tot i que es poden identificar algunes concessions tant a la regulació substantiva com a la processal. Alguns exemples són el perdó de l'ofès, l'atenuant de l'art. 21.5 CP de reparació del dany, l'indult, la satisfacció de les responsabilitats civils en l'execució de les sentències, la suspensió de l'execució penal per acord de les parts, la conformitat o la conciliació penal.<sup>787</sup>

En aquest sentit, pel que fa al sistema penal d'adults, no és fins la reforma del Codi Penal amb la LO 1/2015, de 30 de març que es reconeix la possibilitat de la mediació penal, fins ara vetada pel desequilibri existent entre les parts.<sup>788</sup> Però més enllà de la mediació en el marc del procés penal, no ha estat fins l'aprovació de la Llei 4/2015, de 27 d'abril, de l'Estatut de la Víctima del delictes, que s'ha garantit legalment l'accés de les víctimes als serveis de justícia restaurativa. En el seu desenvolupament reglamentari, a través del RD 1109/2015, d'11 de desembre, pel que es desenvolupa la Llei 4/2015, de 27 d'abril, de l'Estatut de la Víctima del delictes i es regulen les Oficines d'Assistència a les Víctimes del Delictes, s'estableix que les víctimes tindran dret a rebre informació sobre les mesures de justícia restaurativa disponibles.<sup>789</sup>

---

<sup>786</sup> OCÁRIZ, P. E. (2013). "Evaluación de la mediación penal en Justicia Juvenil e impacto en la reincidencia." *International e-Journal of Criminal Science*, 7. (Accés a 9/09/2022).

<https://ojs.ehu.es/index.php/inecs/article/view/10463/9667>

<sup>787</sup> RUIZ SIERRA, J. (2020). "Breve aproximación a la justicia restaurativa en el sistema penal español. Recomendación CM/rec (2018)". (Accés a 8/09/2022).

<https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/14876-breve-aproximacion-a-la-justicia-restaurativa-en-el-sistema-penal-espanol-recomendacion-cm-rec-2018/>

<sup>788</sup> L'art. 80.1 estableix en el segon paràgraf, que el Jutge podrà acordar la suspensió de la pena sota determinades condicions, valorant les circumstàncies del cas, i en particular, l'esforç del penat per reparar el dany. D'altra banda, l'art. 84 CP estableix que el Jutge o Tribunal podrà condicionar la suspensió de la pena al compliment d'allò acordat entre les parts després d'un procés de mediació, en els casos que legalment sigui possible.

<sup>789</sup> L'art. 37 del RD 1109/2015, d'11 de desembre, pel que es desenvolupa la Llei 4/2015, de 27 d'abril, de l'Estatut de la Víctima del delictes i es regulen les Oficines d'Assistència a les Víctimes del Delictes, estableix que les Oficines d'Assistència a les víctimes poden dur a terme les actuacions de justícia restaurativa següents: a) Informar, si s'escau, la víctima de les diferents mesures de justícia restaurativa. b) Proposar

La justícia restaurativa es pot dur a terme en qualsevol part del procés penal, ja sigui durant la investigació, la fase d'enjudicament o a l'execució. A Espanya podem trobar algunes experiències en l'àmbit de l'execució que s'han donat dins dels centres penitenciaris. Així en l'àmbit de l'Administració Penitenciària depenent del Ministeri de l'Interior en el segon semestre del 2011 i fins el mes de maig de 2012 es van celebrar a presons espanyoles 11 trobades restauratives entre persones condemnades per delictes de terrorisme i víctimes directes o indirectes. En dates més recents, s'han tornat a celebrar al 2020 trobades restauratives entre persones condemnades per diferents delictes, que no tenien relació amb el terrorisme, i les seves víctimes.<sup>790</sup> El següent pas serà aconseguir que aquestes trobades es produeixin entre l'autor/a del delicte i la víctima directa o bé amb persones properes o familiars d'aquest/a.

Malgrat que l'art. 15 de la Llei 4/2015, de 27 d'abril, de l'Estatut de la víctima del delicte, reconeix el dret de les víctimes a accedir als serveis de justícia restaurativa, i s'han desenvolupat diversos programes i iniciatives, fonamentalment a nivell de comunitats autònomes, com és el cas de Catalunya i el País Basc,<sup>791</sup> encara no es disposa a Espanya d'un sistema de justícia restaurativa consolidat.

Des del 2010 existeix a Catalunya un Programa de justícia restaurativa.<sup>792</sup> D'acord amb aquest programa, els criteris de viabilitat per poder instaurar un procés restauratiu són en primer lloc la voluntarietat de les parts de participar-hi, la capacitat cognitiva de les

---

a l'òrgan judicial l'aplicació de la mediació penal quan ho consideri beneficiós per a la víctima. c) Dur a terme actuacions de suport als serveis de mediació extrajudicial.

<sup>790</sup> Veure a "Intervención en Justicia Restaurativa: Encuentros restaurativos penitenciarios". *Documentos Penitenciarios* 24. Ministerio del Interior. 2020. (Accés a 8/09/2022).

[https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/instituciones-penitenciarias/Intervencion en justicia restaurativa DP-24 web 126200539.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/instituciones-penitenciarias/Intervencion%20en%20justicia%20restaurativa%20DP-24%20web%20126200539.pdf)

<sup>791</sup> L'any 2021 la Comunitat Autònoma del País Basc va assumir les competències a través del Reial Decret 474/2021, de 29 de juny, de traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma del País Basc sobre execució de la legislació de l'Estat en matèria penitenciària. Depenent del Departament d'Igualtat, Justícia i Polítiques d'Igualtat del Govern Basc, existeix un Servei de Justícia Restaurativa, en l'àmbit penal, on la persona responsable d'un delicte i la persona que n'ha estat víctima poden sotmetre's de forma voluntària a l'intent de solucionar el seu conflicte. (Accés a 9/09/2022). <https://www.justizia.eus/servicio-de-justicia-restaurativa/webjus00-contentgen/es/>

<sup>792</sup> Vid. Justícia Restaurativa. Departament de Justícia. (Accés a 21/8/2022). [https://justicia.gencat.cat/ca/ambits/mediacio/mediacio\\_penal/](https://justicia.gencat.cat/ca/ambits/mediacio/mediacio_penal/)

parts i la voluntat de les parts tant de reparar com de ser reparat. Així, dels 2.170 programes finalitzats, s'ha pogut realitzar un procés restauratiu en 1.016 (46,82 %). En 909 casos no s'han donat els criteris de viabilitat que estableix el programa (41,88 %) i en els 245 restants s'ha fet un procés de reparació a la víctima (11,29 %). Dels 1.016 processos restauratius endegats, en 503 les parts han arribat a un o més acords (49,50 % dels processos endegats).<sup>793</sup>

Però igual que alguns juristes qüestionin l'eficàcia del dret penal, per prevenir la delinqüència econòmica i la relacionada amb la corrupció, la mateixa pregunta ens hem de fer amb la justícia restaurativa aplicada en aquest àmbit. La principal qüestió és si és possible la reinserció dels delinqüents condemnats per corrupció.

Els darrers anys han aparegut diversos estudis sobre justícia restaurativa en els delictes econòmics i de corrupció que han mostrat algunes de les dificultats o disfuncions dels plantejaments actuals de justícia restaurativa molt enfocats en la víctima individualment identificada quan s'han de transposar a fets delictius que impliquen víctimes difuses perquè protegeixen bens jurídics supraindividuals i col·lectius.<sup>794</sup> Tanmateix, i com s'argumentarà *ad infra*, aquestes dificultats passen sovint per intentar extrapolar fil per randa el model i els elements integradors de la justícia restaurativa a tipus delictius molt diferenciats, especialment en el perfil de l'autor, la identificació de la víctima i en el rol que ha de complir la comunitat. En la meua opinió, la qüestió és si es poden articular els diferents elements que intervenen en els delictes de corrupció per aconseguir una justícia restaurativa.

Molts d'aquests delictes tenen unes característiques diferents a la delinqüència clàssica com pot ser que en molts casos es tracta de delictes que protegeixen bens jurídics supraindividuals o col·lectius. Per altra banda, aquests bens jurídics poden estar tutelats

---

<sup>793</sup> Programa de Justícia Restaurativa. Memòria 2020. Departament de Justícia. Generalitat de Catalunya.

<sup>794</sup> GARCIA ARAN, M. (dir.). (2021). *Justicia restaurativa y delincuencia socioeconómica*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia. LUEDTKE, D. (2014). PRATAMA, V. (2021), "Restorative Justice in Criminal Acts of Corruption". *Law and Justice* Vol. 6, No. 1, 2021, pp. 34-45. "Progression in the Age of Recession: Restorative Justice and White-Collar Crime in Post-Recession America." *Brooklyn Journal of Corporate, Financial & Commercial Law*. Volum 9. Article 14. Pp. 311-334.

en un estadi de perill, ja sigui abstracte o concret. Un altre element diferencial és que molts d'aquests tipus delictius plantegen problemes quant a la identificació tant de la víctima com del dany provocat. Per últim, de vegades l'autor de delicte planteja diferències importants respecte el delinqüent comú pels seus propers lligams amb els àmbits de poder.<sup>795</sup>

En relació a aquest darrer element seria rellevant revisar el perfil criminològic dels autors dels delictes de corrupció per veure la viabilitat d'instaurar polítiques restauratives en l'àmbit dels delictes de corrupció.

Hi ha pocs estudis de la corrupció des de l'àmbit de la psicologia social. Segons MOCAN<sup>796</sup> aquesta manca d'estudis és degut a que les dades sobre corrupció posen el focus amb caràcter general en dades a nivell macro, és a dir la dels països, com hem vist per exemple amb l'Índex de Corrupció que publica anualment Transparency International. Tot i així, destaca l'estudi realitzat per JULIAN i BONAVIA que han aconseguit identificar una sèrie de variables psicològiques associades a la corrupció.<sup>797</sup>

Les diferents variables s'han agrupat en quatre categories:

a) L'ètica organitzacional:

En aquest àmbit el paper del líder d'una organització és bàsic en la institucionalització de la corrupció. En organitzacions més jerarquitzaes i on els empleats es mouen en un àmbit competitiu, existeix més tendència als actes corruptes. També incideix l'ús d'estratègies de racionalització com la justificació amb posterioritat d'una conducta corrupta. D'altra banda, les organitzacions que tenen una orientació al risc, tenen una major participació en actes corruptes.

b) Creences i valors culturals:

---

<sup>795</sup> GUARDIOLA LAGO, M.J. (2020). ¿Es posible la justicia restaurativa en la delincuencia de cuello blanco?. *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XL <https://doi.org/10.15304/epc.40.6695> I. pp. 529-591. P. 536.

<sup>796</sup> MOCAN, N. (2008) "What determines corruption? International evidence from microdata". *Economic Inquiry*, 46, 493-510.

<sup>797</sup> JULIAN, M; BONAVIA, T. (2020). "Variables psicológicas asociadas a la corrupción". *Anales de psicología/Annals of psychology*, vol. 36, núm. 2 (mayo), pp. 330-339. La metodologia seguida pels autors de la recerca parteix de la revisió sistemàtica dels articles de revistes científiques (Psycinfo, Web of Science, Scopus, Scielo i Dialnet) en el període 2008-2018.

A majors nivells d'autoestima, menys nivells de valors materialistes, el que redueix la tendència a realitzar actes corruptes. També existeix una relació entre l'adhesió a ideologies meritocràtiques, basades en l'èxit de les persones per les seves aptituds i capacitats i la conservació d'estructures jeràrquiques existents, les quals potenciarien el suport a determinades conductes corruptes.

Així mateix, l'autoritarisme propi de la dreta en les ideologies polítiques estaria lligat més directament amb una major tendència a la corrupció. El ocupar posicions de poder afecta més a les persones fent-les actuar en el seu propi interès.

Finalment, la percepció d'impunitat de polítics corruptes augmenta la possibilitat de que les persones actuïn de la mateixa manera.

#### c) Moral i normes percebudes

Si l'entorn és corrupte la corrupció és normalitza. Per altra banda, alts beneficis i baixos costos són fonamentals a l'hora de decidir transgredir la llei i participar en actes de corrupció. L'estudi també destaca que les persones estan més disposades a participar quan l'oportunitat es presenta de forma sobtada que si es fa gradualment. I és interessant que l'ús d'intermediaris disminueix la percepció dels costos morals.

#### d) Personalitat

Quant als trets de personalitat sembla que la millora de la intel·ligència emocional està relacionada amb un descens del nivell de corrupció. També el gènere pot esdevenir en alguns casos una variable d'impacte i en països on les dones ocupen posicions de poder la corrupció és més baixa.<sup>798</sup> Altres resultats mostren com les persones extravertides

---

<sup>798</sup> Personalment, crec que és més interessant fugir d'aquestes hipòtesis basades en la naturalesa femenina sobre si el gènere influeix en la tendències de les persones que ocupen càrrecs de poder a violar els principis ètics i abordar l'anàlisi des de una perspectiva de si el gènere dona oportunitats de participar en pràctiques de comportament corruptes. Al respecte, hi ha estudis que posen el focus en altres dimensions, com la cultural, que pot desvirtuar la correlació de menys corrupció a més presència de dones a les institucions, i on entra en joc la igualtat d'oportunitats de les dones per poder participar en trames de corrupció, que acostumen a ser xarxes informals i opaques de poder. Així, la mateixa exclusió de les dones del poder polític i econòmic explica també la seva exclusió de les xarxes de corrupció. Vid. DEBSKI, J; JETTER, M; MÖSLE, S; STADELMANN, D. (2018). "Gender and corruption. The neglected role of culture". *European Journal of Political Economy* 55. Elsevier. Amsterdam. pp. 526–537.

tenen una major propensió a participar en activitats de corrupció, mentre que característiques com la meticulositat tenen una relació indirecta. Les persones en que coincideixen característiques de narcisisme, psicopatia i maquiavel·lisme són més propenses a les conductes corruptes. Finalment, les persones que tenen aversió al risc tenen menors conductes corruptes.

Tots aquests factors personals i socials són importants per a l'efectivitat dels programes restauratius que alhora també han de permetre la reinserció de l'autor del delictes. Assenyala BAUCCELLS LLADÓS que d'acord amb l'art. 25.2 CE, la pena es justifica per aconseguir la resocialització de la persona condemnada, en conseqüència semblaria obligat renunciar a la imposició de la pena privativa de llibertat en aquelles situacions en que el condemnat no estigui necessitat de reeducació social, com seria el cas del delinqüent econòmic que tampoc acostuma a tenir problemes de reincidència, ja que la gran majoria tenen famílies estructurades i una xarxa de contactes per reinserir-se en el món laboral i social. Tot i així, l'autor considera que és possible la fonamentació de la pena privativa de llibertat en la prevenció especial per aquest tipus de delinqüents i dependrà dels conceptes de "reeducació" i "reinserció" que es defensin. Si es considera que la finalitat preventiva especial consisteix a viure en llibertat sense cometre delictes, també els delinqüents econòmics d'estatus social alt necessitaran programes i tractaments específics per fomentar la participació d'aquests subjectes al mercat i les relacions econòmiques respectant el marc de la legalitat.<sup>799</sup> Comparteixo l'opinió, com s'ha assenyalat anteriorment, que el delinqüent corrupte sí que requereix d'alguna manera resocialitzar-se ja que amb la seva conducta corrupta ha vulnerat els valors cívics i ètics de convivència.

---

A més, hi ha altres paràmetres que altres investigacions tenen en compte, com el fet que el descens dels nivells de corrupció sigui perquè es donen en democràcies liberals, amb sistemes que promouen la igualtat entre gèneres i una major governabilitat. Segons aquests estudis la menor corrupció, més que ser producte de les característiques que associen a les dones amb més valors ètics, es dona com a producte d'un bon govern que causa la igualtat de gènere i posteriorment es tradueix en efectes positius en el control de la corrupció. Vid. SUNG, H.E. (2003). "Fairer sex or fairer system? Gender and corruption revisited". *Social Forces*, 82 (2). Oxford University Press. pp. 703-723.

<sup>799</sup> BAUCCELLS LLADÓS, J. (2020). "Delincuentes económicos y justicia restaurativa en la ejecución de la pena". *Revista General de Derecho Penal* 34. 1-43. p. 25-26.

Tot i que a partir de l'estudi esmentat es podria disposar d'un perfil psicològic o psicosocial dels autors des delictes de corrupció, desafortunadament el context no és tan simple ni senzill. Perquè més allà d'un o varis autors de delictes de corrupció, en l'estadi superior del desenvolupament de la corrupció trobem xarxes i trames, en les que participen figures que impliquen una divisió de tasques especialitzades com poden ser l'intermediari, l'aconseguidor, la persona física o jurídica que fa de "tapadora" i el protector. En definitiva, els autors de la corrupció van més allà del típic binomi corruptor-corrupte, podem trobar casos des del "llop solitari" (el menys freqüent segurament), fins a trames que poden ser molt sofisticades i que configuren organitzacions criminals.<sup>800</sup>

El fet que en els delictes de corrupció pública el bé jurídic protegit no sigui un bé de titularitat individual, sinó que són béns de titularitat supraindividual anomenats institucionals, es podria afirmar que les víctimes no són, en general, identificables i individualitzables. En aquest sentit, RODRÍGUEZ PUERTA considera que si realment es pretén implementar algun tipus de restauració, serà preceptiu en el cas dels delictes de corrupció, redefinir que entenem per víctima, per tal de poder encabir, les víctimes col·lectives.<sup>801</sup> Aquesta redefinició del concepte de víctima no és nou. Com assenyala BONET, existeixen formes molt variades d'abordar el tema de la víctima i existeixen molts punts de vista, però el que es del tot necessari és estudiar a qui es fa referència quan es parla de víctima del delicte. Com s'ha exposat, ad infra en el capítol 3, víctima, ofès i subjecte passiu són els termes més usuals i que segons l'autora poden utilitzar-se com a sinònims, i fan referència a aquells individus que pateixen un dany al bé jurídic protegit per la norma penal. Mentre que el terme perjudicat fa referència a les persones que pateixen danys derivats del delicte i que el legitimen a instar l'acció civil de reparació.<sup>802</sup>

Quan parlem de víctimes col·lectives cal distingir entre les que han vist afectats o amenaçats uns interessos col·lectius o uns interessos difusos. Pel que fa a l'interès o dret

---

<sup>800</sup> MARCH POQUET, J.M. (2017). "Economía Pública y corrupción. Una ordenación de las propuestas anticorrupción". *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* Nº 9, pp. 267-303.

<sup>801</sup> RODRÍGUEZ PUERTA, M.J. (2020). "El derecho de las víctimas colectivas a participar en encuentros restaurativos Un análisis a partir de algunos delitos económicos". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. núm. 22-14. p. 4.

<sup>802</sup> Op. Cit. BONET ESTEVA, M. (1999). p. 129.

col·lectiu i l'interès o dret difús, la distinció entre els uns i els altres es basa en la determinació dels subjectes. D'aquí que la problemàtica que sorgeix a l'hora de tutelar els interessos difusos en el procés penal obeeix principalment al fet que en els delictes que els protegeixen (com són els delictes de corrupció) no es poden identificar víctimes concretes sinó que la víctima o el subjecte passiu del delicte és tota la societat.<sup>803</sup> Per HASSEMER, el dret penal clàssic i nuclear té lloc en l'àmbit de la proximitat entre autor i víctima, sanciona lesions de béns jurídics individuals. Tanmateix, existeixen àmbits del dret penal extensos i gens marginals, que equipara al Dret penal "modern", que creu en el canvi social, protegeix béns jurídics supraindividuals i ha superat l'àmbit bipolar d'autor i víctima. En aquest dret penal, tots som víctimes, la víctima apareix "diluïda" o com afirma l'autor estem davant de "delictes sense víctima".<sup>804</sup>

Peronalment, utilitzaré en la meua reflexió la idea de que els béns jurídics protegits en els delictes de corrupció són béns de titularitat supraindividual, que protegeixen uns interessos difusos de la ciutadania en general.

En definitiva, en el cas que tinguem identificats els autors dels delictes de corrupció, ja siguin persones físiques, o representants de les persones jurídiques, i podem identificar aquelles persones legitimades per actuar en defensa d'aquests interessos supraindividuals difusos, cal veure quins serien els processos més adequats per instaurar una justícia restaurativa en els delictes de corrupció. Front a l'ebullició dels darrers anys d'estudis en l'àmbit de la justícia restaurativa, i malgrat no ser l'objecte de la present investigació, el plantejament és quina podria ser l'operativitat dels processos restauratius en els delictes de corrupció. Sense ànim exhaustiu, sinó com a primera aproximació, la metodologia emprada ha estat fer un filtratge a partir dels elements considerats en el *Manual sobre Programes de Justícia Restaurativa* de Nacions Unides,<sup>805</sup> que estableix les premisses que ha de contemplar qualsevol programa de restauració i veure com podrien encaixar en el cas dels delictes de corrupció.

---

<sup>803</sup> DE LUIS GARCÍA, E. (2018). "Tutela de los intereses colectivos y difusos en el proceso penal". *InDret. Revista para el análisis del Derecho*. 4/2018. Octubre. p. 8. pp. 1-26.

<sup>804</sup> Op. Cit. HASSEMER, W. (2016). pp. 198-199.

<sup>805</sup> Vid. *Manual sobre Programes de Justícia Restaurativa*. (Accés a 22/8/2022). [https://www.unodc.org/Manual\\_sobre\\_programas\\_de\\_justicia\\_restaurativa.pdf](https://www.unodc.org/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf)



- i) la resposta que es doni al delicte ha de reparar el màxim possible el dany patit per la víctima.

Reparar el mal causat pel delicte comprendria la pena i la responsabilitat civil (art. 109 CP), la primera adquireix el significat d'una reparació simbòlica entre la víctima i la societat, i la segona es dirigeix directament a la indemnització dels danys causats efectivament a la víctima, com a efecte jurídicament obligat derivat del delicte. També, la reparació del dany apareix com una atenuant contemplada a l'art. 25.1 CP.<sup>806</sup>

Per parlar del dany produït pels delictes de corrupció i de com reparar-lo, el primer pas és ser capaços d'identificar el dany o perjudici col·lectiu produït i poder-lo quantificar. Com s'ha exposat *ad infra* al parlar de les conseqüències de la corrupció, es produeixen danys materials i quantificables com poden ser els sobre costos d'una política pública on hi ha hagut algun suborn o dàdiva derivada del tràfic d'influències, o cabals públics malversats, però també danys immaterials, més difícils de calcular com pot ser la pèrdua de la confiança de la ciutadania en les institucions públiques. En aquest sentit, aquests danys immaterials, que produeixen un danys socials haurien de poder ser reparats en el procés penal mitjançant una extensió del concepte de "dany civil" o bé a través d'una forma de responsabilitat a favor de determinats col·lectius que representin els interessos danyats o a favor de la pròpia Administració.<sup>807</sup>

En aquest darrer cas, és la pròpia Administració com es defensarà més endavant, la que ostentaria la responsabilitat de reinvertir aquells béns econòmics confiscats o decomissats derivats dels delicte comès i que s'haurien de transparentar a través de les corresponents lleis de pressupostos de l'Administració pública en qüestió, en partides concretes que informin a quina política pública concreta es destinaran i com revertirà en benefici de la societat que en definitiva ha estat la víctima i cal reparar.

---

<sup>806</sup> LEGANÉS GÓMEZ, S. (2008). "La reparación penitenciaria del delito". *La Ley Penal*, Nº 45, Sección Estudios, Enero. Editorial Wolters Kluwer. pp. 1-23.

<sup>807</sup> Op. cit. RODRÍGUEZ PUERTA, M.J. (2020). p.27.

- ii) els delinqüents han d'arribar a entendre que el seu comportament no és acceptable i que ha tingut conseqüències reals, tant per la víctima com per la comunitat i han de poder acceptar la realitat de les seves accions.

Certament podem trobar un determinat tipus d'infraccions que sovint comporten la imposició de programes formatius. Per exemple, pels delictes contra la llibertat sexual, hi ha programes d'educació sexual; per als delictes contra la protecció del medi ambient, programes d'educació mediambiental; per als delictes de violència domèstica, programes per treballar les relacions de parella i evitar ús de la violència, i per als delictes contra la seguretat del trànsit, programes d'educació viària.<sup>808</sup>

Seria prou rellevant, que per tal de coadjuvar en la prevenció de la reincidència en les pràctiques corruptes, impartir als delinqüents econòmics i especialment als condemnats per delictes de corrupció, una formació específica sobre les conseqüències de la corrupció a la societat a la que pertanyen, així com formació en ètica i integritat. Aquesta formació hauria de permetre a l'autor d'un delicte de corrupció disposar de la capacitat de comprensió i acceptació del dany infringit a la societat.<sup>809</sup> Altres mecanismes podrien ser aproximar-los a la realitat social de la seva comunitat amb la realització de treballs comunitaris a la societat o voluntariat, així com entrevistes restauratives amb altres empresaris o grups d'interès que sí respectin els valors ètics organitzacionals que actuarien com la pròpia víctima a similitud dels processos on la víctima està identificada.

---

<sup>808</sup> Vid. Mesures Penals Alternatives. Programes Formatius. Departament de Justícia. (Accés 22/8/2022) [http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/mesures\\_penals\\_alternativ/programes/programes\\_formatius/](http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/mesures_penals_alternativ/programes/programes_formatius/)

<sup>809</sup> En aquesta línia podem trobar un exemple en l'execució de la condemna establerta a la sentència del "cas Mercuri-Montcada" (Sentència TSJC de 30 de març de 2015) en que els tres condemnats per la comissió del delicte de tràfic d'influències a 1 any i 4 mesos de presó, 60.000 euros de multa i inhabilitació especial per càrrec públic a l'Administració Local amb una durada de 4 anys, 6 mesos i 1 dia, van sol·licitar la suspensió condicional de la pena de presó i el fraccionament del pagament de la multa. Malgrat que el Ministeri Fiscal i l'acusació popular es van negar a la seva concessió el TSJ de Catalunya (Interlocutòria 29 de juliol de 2016) va acordar el fraccionament de la multa i suspendre l'execució de les penes de presó per un termini de 5 anys, sense perjudici de que pogués quedar reduït a dos anys si els penats decidien seguir voluntàriament i amb el necessari aprofitament un pla de formació sobre la matèria. Una formació específica relacionada directament amb les finalitats que han de guiar les Administracions Públiques establertes a l'art. 103 CE i amb els principis que regeixen l'accés dels ciutadans a càrrecs i ocupacions públiques de l'art. 23 CE, impartida per un centre oficial de garanties.

- iii) les víctimes han de tenir l'oportunitat d'expressar les seves necessitats i de participar en determinar la millor manera per a que el delinqüent repari els danys.

La Declaració sobre els principis fonamentals de justícia per a les víctimes de delictes i de l'abús de poder, adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides al 1985,<sup>810</sup> va reconèixer la condició de "víctima" a les persones que, individual o col·lectivament, haguessin patit danys, inclús lesions físiques o mentals, patiment emocional, pèrdua financera o menyscabament substancial dels drets fonamentals. Segons RODRÍGUEZ PUERTA, aquesta declaració atorga un reconeixement exprés a les víctimes col·lectives, i obre la possibilitat de reconèixer i reparar els danys provocats a la col·lectivitat. Per altra banda, considera que l'elecció dels participants en els processos restauratius, hauria de vehicular-se a través d'associacions o organitzacions que actuïn en favor d'interessos col·lectius, com agrupacions que representin a la branca d'activitat que ha estat afectada pel delicte, o també associacions de ciutadans vinculats a la probitat, el correcte funcionament de l'Administració o l'ètica fiscal.<sup>811</sup>

Per GARCIA ARAN, un terme adequat per referir-se a la víctima en aquest tipus de delinqüència és el concepte de "víctima per representació", el que implica reconèixer que no existeix una víctima directa pròpiament dita que no planteja problemes en els casos de víctima persona jurídica perquè remet, directament, al seu representant. Però, en general, es proposa que siguin entitats socials relacionades amb el dany provocat pel delicte les que intervinguin com a víctimes en el procés restauratiu.<sup>812</sup>

- iv) la comunitat té la responsabilitat de contribuir en el procés.

D'acord amb la RAE, el terme comunitat pot fer referència al conjunt de persones d'un determinat territori, però també a un conjunt de persones vinculades per

---

<sup>810</sup> Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, adoptada per l'Assamblea General en la seva resolució 40/34, de 29 de novembre de 1985. Veure a <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/victimsofcrimeandabuseofpower.aspx>

<sup>811</sup> RODRÍGUEZ PUERTA, M.J. (2020). Op. Cit. p.33.

<sup>812</sup> GARCÍA ARAN, M. (2021). "Instrumentos para la justicia restaurativa y su aplicación a la delincuencia socioeconómica" a GARCIA ARAN, M (dir.). *Justicia restaurativa y delincuencia socioeconómica*. Tirant lo Blanch. Valencia. p 153.

característiques comunes. Des d'una òptica restaurativa, la comunitat és part afectada pel fet delictiu, ja que té un impacte sobre la pau social, sobre els vincles interpersonals i la confiança en el respecte als valors i les normes de convivència. Alhora la comunitat és un agent fonamental de la gestió i resolució del conflicte, doncs ha de prestar suport al procés de reparació, responsabilització i reintegració de la víctima i l'autor del delictu.<sup>813</sup>

Per altra banda, malgrat sigui tota la societat l'afectada pels delictes de corrupció, és l'Administració pública la que té la responsabilitat de vetllar pel bé jurídic protegit en els delictes de corrupció. En aquest sentit, tal i com assenyala RODRÍGUEZ PUERTA en el cas dels delictes supraindividuals de titularitat estatal es causa un perjudici directe a l'Estat o l'Administració, fins i tot rescabable, com passa en la malversació o en els delictes contra la Hisenda pública. En el cas dels delictes econòmics i de corrupció, també és l'Estat, o alguna part de l'Administració, la titular del bé jurídic. Això és així perquè, encara que aquests delictes interessin al conjunt de la societat, és l'Administració com part de l'Estat la que ha assumit la "responsabilitat" de l'interès tutelat o la seva "representació", encara que no de manera exclusiva com passa en els delictes contra la Constitució o en alguns delictes contra l'ordre públic.

És per això, que podríem afirmar que és la pròpia Administració la que hauria de contribuir en aquest procés de restauració.

Com hem vist, en el cas dels delictes de corrupció la majoria de vegades la víctima és difusa i a més el dany o perjudici causat és indirecte i col·lectiu. Si agafem com a exemple el tràfic d'influències, en aquest cas el perjudici indirecte el poden patir empreses competidores en un contracte públic, subvenció o en l'accés a l'ocupació pública, o com a ràtio final, el dany el pateix la societat en el seu conjunt, és a dir la comunitat.<sup>814</sup>

I aquí és on al meu parer està la clau; en el paper de la comunitat. Si en els processos restauratius ordinaris, la comunitat actuava com un element més de participació del

---

<sup>813</sup> TAMARIT SUMALLA, J. (coord). (2012). *La justicia restaurativa: desarrollo y aplicaciones*. Ed. Comares, Granada. pp.46-47.

<sup>814</sup> Op. Cit. GUARDIOLA LAGO, M.J. (2020). p. 578.

procés restauratiu, en el cas dels delictes de corrupció la comunitat és la víctima difusa a la que s'hauria de reparar el dany.

Si en els processos ordinaris teníem la víctima, l'infractor i la comunitat, en els processos restauratius dels delictes de corrupció pública, hi ha un canvi de rols. La víctima esdevé la comunitat, l'infractor és la persona corrupta i la comunitat queda substituïda per la pròpia Administració pública que com a responsable del bé jurídic protegit ha de participar en el procés restaurador (adoptant així el rol que la comunitat exercia en el procés ordinari). La comunitat, representada en aquest cas per l'Administració, ha de participar del procés reparador facilitant el consens en la solució i assumint el compromís de reinversió del decomís a aquelles polítiques públiques que s'hagin acordat. En relació al decomís cal assenyalar que sota el principi de que "el delicte no resulti profitós" i el fet que la delinqüència econòmica i la corrupció tenen una finalitat de lucre, la Unió Europea i per transposició normativa, la resta d'ordenaments interns dels Estats membre han anat apostant progressivament pel decomís i la recuperació de béns d'origen delictiu com una eina de les més eficaces pel seu efecte dissuassori.<sup>815</sup>

El decomís ampliat apareix a la legislació europea amb la Decisió Marc 2005/212/JAI, de 24 de febrer per tal de perseguir la criminalitat organitzada i es transposa al CP al 2010 per als delictes de terrorisme o per a aquelles comeses al si d'una organització o grup criminal. Amb la reforma del CP al 2015 es transposa la Directiva 2014/42/UE, i s'amplia considerablement la regulació del decomís.<sup>816</sup>

Aquesta darrera reforma suposa un canvi important, ja que tant el suborn com la malversació passen a formar part de la llista de delictes en que es pot acordar el decomís ampliat (art. 127 bis CP), i per tant es produirà el decomís dels béns que integren el

---

<sup>815</sup> JAÉN VALLEJO, M; PERRINO PÉREZ, A.L. (2021). La recuperación de activos frente a la corrupción. (La Oficina de Recuperación y Gestión de Activos). Dykinson. Madrid. p. 127.

<sup>816</sup> GRANADOS MUÑOZ, C. (2019). "El decomiso de los bienes, efectos o ganancias procedentes del delito". Revista Jurídica de Castilla y León. Núm. 48. Mayo. pp. 9-10. pp. 87-127.

patrimoni del condemnat, que encara que sense estar relacionats amb els fets delictius, provinguin d'una activitat delictiva.<sup>817</sup>

D'altra banda, l'Ordre Ministerial JUS/188/2016 de 18 de febrer va determinar l'entrada en funcionament l'Oficina de Recuperació i Gestió d'Actius (ORGA).<sup>818</sup> Un dels objectius d'aquesta Oficina és privar la delinqüència dels guanys obtinguts il·lícitament i que, després de satisfer-se les indemnitzacions de les víctimes que corresponguin, part de les quanties decomissades reverteixin la societat en projectes d'ajuda a les víctimes i de lluita contra la criminalitat organitzada. En la darrera Memòria de l'ORGA del 2019 consta a 31/12/2019 un saldo al compte de depòsits i consignacions de 36.563.753,68 € i un total de 38 persones investigades per delictes de corrupció d'un total de 232 acumulades des de l'entrada en funcionament.

Tal i com es desprèn de l'esmentada Memòria de l'ORGA fruit de la gestió realitzada per l'Oficina al 2018, la Comissió d'Adjudicació de Bens Producte del Delicte ha distribuït al 2019 un total de 954.005,92 euros en programes específics de persecució dels delictes dels que s'ha decomissat béns i assistència a les seves víctimes.

Un idea similar, la defensa Adan NIETO tot i que no en relació al decomís, sinó que parla de sancions que tinguin en compte a la víctima, en forma de multa en benefici de la comunitat en els casos de violència empresarial.<sup>819</sup> Així, la quantia de la multa passaria

---

<sup>817</sup> RIOBÓ MAYO, I. (2019). "Reparación en delitos contra la Administración Pública" a SOLETO MUÑOZ, H.; GRANÉ CHÁVEZ, A. *La reparación económica a la víctima en el sistema de justicia*, Dykinson. Madrid. pp. 441-459.

<sup>818</sup> L'Oficina de Recuperació i Gestió d'Actius és un òrgan de l'Administració General de l'Estat la funció del qual és auxiliar els òrgans judicials i fiscalies en la localització, la recuperació, la conservació, l'administració i la realització dels efectes, béns, instruments i guanys procedents d'activitats delictives comeses en el marc d'una organització criminal i en el dels delictes econòmics més greus en concret als relacionats amb l'article 127 bis del Codi Penal -tràfic de drogues, blanqueig de capitals, tracta d'éssers humans, corrupció, grans estafes, terrorisme, etc.-

Això no obstant, a instància de la pròpia Oficina, amb l'autorització judicial prèvia, pot gestionar béns en tota mena de delictes.

La intervenció de l'Oficina s'adreça a la localització i la recuperació de béns provinents del delicte, per a la posada a disposició judicial, amb vista al futur decomís. (Accés a 23/8/2022).

<https://www.mjusticia.gob.es/es/areas-tematicas/oficina-recuperacion-gestion>

<sup>819</sup> El concepte de violència corporativa o empresarial l'utilitza NIETO per designar casos en els quals les víctimes del comportament de l'empresa perdien la vida o patien lesions greus com a conseqüència de l'activitat ordinària de l'empresa, en violar la normativa laboral o mediambiental. Vid. NIETO MARTÍN, A. (2021). "Justicia empresarial restaurativa y víctimas corporativas". *La legislazione penale*. 17.3.2021. pp.1-32.

a formar part d'un fons fiduciari que es destinaria a reparar els danys ocasionats pel delicte en el si de la comunitat. També en un grau més desenvolupat de Justícia restaurativa aquest fons es podria constituir fruit d'un acord reparador, no fruit d'una sanció. En el seu disseny resultaria convenient establir que l'aplicació dels fons no fos decidida exclusivament per l'Estat, sinó que les comunitats afectades tinguessin veu en aquest procés o fins i tot poguessin decidir en què projectes o accions s'inverteixen les quantitats que conformin el fons fiduciari. Ja sigui per la imposició d'una multa o per l'acord reparador de les parts en el procés restauratiu de constituir un fons fiduciari, NIETO considera que la justícia restaurativa resulta de gran interès per a les empreses. L'esforç que fan, a través de mecanismes extrajudicials de reparació, podria ser rendibilitzat en els processos penals oberts i ser útil per mitigar el dany reputacional que ha generat. D'altra banda, d'acord amb la Recomanació CM/Rec(2018)8 del Comitè de Ministres als Estats membre en matèria de justícia restaurativa penal,<sup>820</sup> aquesta es pot utilitzar en qualsevol fase del procés penal, per tant dins de la conformitat o de la justícia negociada, com a restitució que tingui incidència com a circumstància atenuant; com a fet a tenir en compte per a la suspensió de l'execució de la pena o en fase de l'execució penitenciària.<sup>821</sup>

En definitiva es pot comprovar com les quatre premisses que estableix el Manual de Nacions Unides per implementar processos restauratius es podrien complir en l'àmbit dels delictes de corrupció tot i que caldria realitzar adaptacions.

La justícia restaurativa en els delictes econòmics i relacionats amb la corrupció pot aportar eficiències i ser un bon instrument alternatiu o complementari a l'actual justícia retributiva. Tanmateix, per tal d'implementar-la cal realitzar una adaptació de les parts que hi participen i també de les funcions que desenvolupen. Així la víctima difusa, la societat general, participaria en els processos restauratius i en el disseny de la reparació del dany, com a víctima representada; el responsable del dany, la persona

---

<sup>820</sup> Recomanació CM/Rec (2008) del Comitè de Ministres als Estats membres en matèria de justícia restaurativa. (Accés a 23/8/2022)

[https://www.coe.int/en/web/prison/home/-/asset\\_publisher/ky2olXXogcx/content/recommendation-cm-rec-2018-8](https://www.coe.int/en/web/prison/home/-/asset_publisher/ky2olXXogcx/content/recommendation-cm-rec-2018-8)

<sup>821</sup> Op.cit. NIETO MARTÍN, A. (2021). p. 18.

corrupta condemnada, durant el procés restaurador ha de reconèixer el dany comés i les conseqüències nocives i perjudicis causats i ha de participar també en la reparació del dany; i en el paper participatiu de l'Administració pública com a responsable del bé jurídic atacat per la comissió dels delictes de corrupció, que adoptaria el rol de la comunitat en els processos restauratius ordinaris i hauria de vetllar i facilitar la implementació dels acords adoptats entre totes les parts.

## **6.6. Conclusions parcials**

L'efectivitat de l'actual regulació del delicte de tràfic d'influències està més que qüestionada a partir de la revisió de diversos factors que provoquen que no acabi de complir amb la finalitat per la qual es va instaurar aquest tipus delictiu en el Codi Penal espanyol com és la de prevenir i erradicar les influències indegudes.

Així, a partir de les teories de la pena, no podem dir que la pena associada al tràfic d'influències tingui eficàcia retributiva en base a les poques sentències condemnatòries existents ni el quasi nombre inexistent de persones privades de llibertat per la comissió d'aquest delicte. Tampoc presenta eficàcia preventiva general negativa atès que el temor al càstig no sembla que operi en aquest tipus de delicte per la percepció d'impunitat existent. En relació a l'eficàcia preventiva general positiva no sembla que la conducta tipificada exerceixi una funció efectiva fonamentadora de valors i principis atès que fa referència a pràctiques socials arrelades històricament. Quant a l'eficàcia preventiva especial negativa no s'aplicaria als condemnats per tràfic d'influències que d'entrada responen a un perfil molt favorable a la reinserció. Per últim, sí que la finalitat de pena en el delicte de tràfic d'influències podria tenir una eficàcia preventiva especial positiva sempre i quan aquesta s'implementi en un entorn de justícia restaurativa.

El delicte de tràfic d'influències comparteix algunes disfuncions amb la resta de delictes de corrupció com és que el seu enjudiciament sovint es produeix en el si de macrocauses judicials que es dilaten en el temps i que en algunes ocasions impliquen l'aplicació d'una atenuant per dilacions indegudes. Per altra banda, la dificultat provatòria de la conducta delictiva, l'escàs nombre de sentències condemnatòries, el solapament en algunes circumstàncies amb altres figures delictes com la inducció a la prevaricació i el suborn i



la seva proximitat amb conductes administratives derivades del principi de jerarquia motiven que esdevingui una figura delictiva ineficient.

Quant a l'impacte de la regulació administrativa sobre els grups d'interès en la comissió del delictes de tràfic d'influències no sembla que la normativa hagi tingut un impacte preventiu i per tant tampoc han estat eficients.

Vistes les ineficiències presentades de delictes de tràfic d'influències es proposen diverses reformes que passen per la supressió dels delictes tipificats a l'art. 428 i 429 CP i la seva reconducció a altres figures delictives com la inducció a la prevaricació i el suborn; l'enduriment de les penes associades a l'art. 430 CP i aplicar-o a la persecució de les grans xarxes de compra-venda d'influències castigant tant a qui ven la influència, a qui la compra i al funcionari influït; la creació de jutjats especialitzats en corrupció i delinqüència organitzada per fer més àgils les macrocauses per delictes de corrupció; potenciar la delació premiada per tal de superar la dificultat provatòria d'aquest tipus delictiu; consensuar una nova definició del grups d'interès o lobbies que suprimeixi el terme "influir" per potenciar el de "participar"; i fomentar la implicació dels lobbies en els processos de participació ciutadana la qual cosa també permet transparentar la seva actuació.

## CONCLUSIONS, PROPOSTES I REFLEXIÓ FINAL

### I

El paper que realitzen els grups d'interès o lobbies en les societats democràtiques i representatives, legitimen la seva actuació. Juntament amb la funció de representació dels diferents interessos privats o corporatius i de servir com a canal de participació ciutadana, els lobbies disposen d'un coneixement tècnic especialitzat que esdevé imprescindible a l'hora d'elaborar la legislació i de definir les polítiques públiques. Així, l'activitat del lobby exercida de forma professional i íntegra, esdevé un component essencial de qualsevol sistema democràtic.

La corrupció és un fenomen social complex, que es pot analitzar des de diferents perspectives i que és multicausal afectant al creixement econòmic i generant desigualtats socials al desviar de l'interès general les decisions públiques. Sovint la corrupció pública es realitza en cadena a través de xarxes amb multitud de persones que desenvolupen diferents rols i d'aquí la seva dificultat en identificar-les i perseguir-les.

La legitimitat de l'actuació dels lobbies és una de les claus per diferenciar la seva activitat del delictes de tràfic d'influències. Un lobby representa i defensa els legítims interessos d'un sector, per altra banda l'activitat corrupta busca uns beneficis econòmics il·legals. També la influència amb prevalença, amb opacitat i no professionalitzada esdevenen elements que identifiquen quan estem davant d'un delictes de tràfic d'influències.

Malgrat com s'ha vist l'activitat d'influència dels lobbies és legítima i legal no està exempta de riscos de corrupció fruit de l'estreta relació amb el sistema de finançament dels partits polítics, la captura regulatòria i les portes giratòries. D'aquí que la regulació de la seva activitat d'influència té com a objectiu garantir la transparència en l'exercici de la influència especialment en l'elaboració de les normes i en la presa de decisions públiques. Tanmateix, quan es parla de corrupció política o pública, aquesta té un major abast que les conductes corruptes tipificades al Codi Penal i implica la violació d'un deure posicional del funcionari, del càrrec públic o de l'autoritat.

## II

En relació al tipus delictiu del tràfic d'influències aquest s'ha anat construint jurisprudencialment amb la concreció dels seus elements. En primer lloc per la influència que ha de ser exercida amb prevalença, ja sigui per un ús abusiu del càrrec, per una relació personal o per una relació jeràrquica. En segon lloc per la finalitat d'aconseguir un benefici valorable econòmicament. Tanmateix, de les tres figures típiques regulades als arts. 428, 429 i 430 CP, la única que realment fa referència a la compra-venda i per tant al tràfic d'influències és la conducta tipificada a l'art. 430 CP.

De la configuració legal del tipus es critica i qüestiona la impunitat tant del funcionari influenciat com del comprador d'influències, atès que es considera que amb la seva actuació també posen en perill el béns jurídics protegits. Aquests són el principi d'imparcialitat i objectivitat com a marc d'actuació de l'Administració Pública i més concretament en el procés d'elaboració de les decisions públiques i la protecció del deure del càrrec i el prestigi de la pròpia Administració com a béns jurídics secundaris i complementaris al primer.

## III

En l'àmbit de la regulació administrativa es troben diferents mecanismes que poden ser d'utilitat en la prevenció de la corrupció pública i concretament de les influències indegudes i del tràfic d'influències com poden ser la publicitat de l'agenda dels càrrecs públics, el registre dels grups d'interès o la petjada legislativa, les declaracions dels alts càrrecs, el règim d'incompatibilitat, les polítiques d'obsequis i regals, els Codis ètics i de conducta, l'alerta prèvia i l'anonimat i protecció de les persones alertadores, el Tribunal de Comptes i les Oficines anticorrupció i aquelles altres mesures basades en la separació entre l'àmbit tècnic i el polític entre les que destaca la figura del directiu públic.

Tots aquests elements per si sols no són suficientment eficients i cal la seva integració dins d'un marc més ampli en el que s'anomenen sistemes d'integritat pública o Public Compliance. La cultura ètica i la integritat pública esdevenen elements essencials dels sistemes de Public Compliance, d'aquí que a través de l'avaluació del clima ètic dels Alts càrrecs i directiu públics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya s'ha

comprovat la rellevància de disposar d'un bon coneixement del Codi de Conducta perquè té un impacte directe quan els càrrecs han de prendre decisions que plantegen dilemes ètics. També fruit de l'avaluació s'ha constatat que l'àmbit de la selecció de personal és on encara cal incidir per implementar unes pautes de comportament més alineades amb les establertes amb el Codi de Conducta. Per altra banda, l'estudi comparatiu sobre valors públics destaca una evolució d'aquests valors respecte al 2012 i havent guanyat pes valors com la integritat i la transparència.

D'altra banda, a través del mapa conceptual que permet visualitzar gràficament les interrelacions i dependències entre els principals elements que integren un Sistema d'Integritat Pública o Public Compliance, els riscos de corrupció i les conductes corruptes que tracten de prevenir, permet confirmar que per si sola cap mesura preventiva pot ser del tot eficient.

#### IV

L'anàlisi normatiu penal i administratiu i els estudis de camp han permès donar resposta a les preguntes d'investigació sobre si les polítiques de transparència i la regulació normativa de l'activitat dels grups d'interès són la millor eina per combatre la corrupció pública. Al que cal respondre que per si sola la transparència no seria una eina eficient, perquè ha d'anar acompanyada de tota una sèrie d'elements dels quals destaquen els relatius a la integritat pública i els valors públics perquè són els que poden arribar a consolidar-se, ja que les normes es canvien més fàcilment que els valors i crec que és aquí on encara hi ha camp per recórrer.

Recuperant el lema introductor *“Si la corrupció és una malaltia, la transparència és una part medul·lar del seu tractament”* expressada per Koffi Annan, fruit de la recerca es pot afirmar que la transparència no és la cura a la corrupció, però sí que pot ser profilàctica.

#### V

L'efectivitat de l'actual regulació del delictes de tràfic d'influències està més que qüestionada perquè no acaba de complir amb la finalitat per la qual es va instaurar

aquest tipus delictiu en el Codi Penal espanyol com és la de prevenir i erradicar les influències indegudes.

Els factors que fan ineficient el tràfic d'influències són diversos. Alguns afecten en general als delictes de corrupció, com són les macrocauses i la llarga durada dels processos penals, i altres són més específics del tràfic d'influències, com la dificultat provatòria de la conducta delictiva, l'escàs nombre de sentències condemnatòries, el solapament en algunes circumstàncies amb altres figures delictes com la inducció a la prevaricació i el suborn i la seva proximitat amb conductes administratives derivades del principi de jerarquia. I tampoc la regulació administrativa sobre els grups d'interès sembla que hagi tingut un impacte preventiu sobre la comissió del delictes de tràfic d'influències.

Des del filtre de les teories de la pena s'ha conclòs que el tràfic d'influències podria tenir una eficàcia preventiva especial positiva sempre i quan aquesta s'implementi en un entorn complementari de justícia restaurativa.

Avaluada la situació actual de la resposta penal i administrativa davant les influències indegudes i vistes les disfuncions i ineficiències plantejades, s'han formulat diverses propostes i iniciatives.

#### **PROPOSTA DE REFORMES I ACTUACIONS**

- Supressió dels delictes a l'art. 428 i 429 CP i la seva reconducció a l'àmbit de la responsabilitat administrativa o en els casos més greus a altres figures delictives com la inducció a la prevaricació i el suborn.
- L'enduriment de les penes associades a l'art. 430 CP i aplicar el tipus a la persecució de les grans xarxes de compra-venda d'influències castigant tant a qui ven la influència, a qui la compra i al funcionari influït.
- La creació de jutjats especialitzats en corrupció i delinqüència organitzada per fer més àgils les macrocauses per delictes de corrupció.

- Potenciar la delació premiada per tal de superar la dificultat provatòria d'aquest tipus delictiu.
- Consensuar una nova definició del grups d'interès o lobbies que supprimeixi el terme "influir" per potenciar el de "participar".
- Fer un exercici hermenèutic dirigit especialment als mitjans de comunicació per desmuntar el "framing" en que s'ha instal·lat l'ús del terme lobby.
- Fomentar la implicació dels lobbies en els processos de participació ciutadana la qual cosa també permet transparentar la seva actuació.
- Aprofundir per part dels empleats i càrrecs públic en el coneixement dels Codis de conducta i Codis ètics per la seva utilitat davant dels dilemes ètics, especialment en l'àmbit de la selecció de personal.
- Fomentar la implementació de la justícia restaurativa en els delictes de corrupció de forma complementària a la justícia retributiva.

## **REFLEXIÓ FINAL**

La investigació partia d'una hipòtesi inicial de que a major regulació de l'activitat dels grups d'interès hi ha una reducció en la comissió del delictes de tràfic d'influències. Aquesta regulació s'entén en sentit ampli, fent referència a qualsevol normativa penal o administrativa que tingui com a objectiu prevenir les influències indegudes. La conclusió és que la hipòtesi queda refutada, ja que no ha quedat provat que la regulació actual hagi produït una reducció en la comissió de l'esmentat delictes.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABARCA RODRÍGUEZ, A; RUIZ CALDERÓN, N. (2014). *Análisis cualitativo con el Atlas.ti* 1. Ed.,- San José, Costa Rica. Universidad de Costa Rica.
- ACALE SÁNCHEZ, M. (2014). “La lucha contra la corrupción en el ámbito supranacional y su incidencia en el Código Penal español”. *Economía e Diritto Penale in Europa. Diritto Penal Contemporaneo*. 34. pp. 25-49.
- AGUDO FERÁNDEZ, E; JAÉN VALLEJO, M. (2019). *Derecho penal aplicado: parte especial*. Ed. Dykinson, Madrid.
- ALCAIDE ZUGAZA, L. (2015). *¿Es la corrupción un obstáculo al desarrollo y al crecimiento económico? Un análisis micro, macro y empírico-Casos de Estudio: Haití y Marruecos*. (Tesis doctoral). CEU Universidad San Pablo.
- ALEJANDRE RAMÍREZ, G.L. (2014). “Arthur Bentley, grupos de presión y élites políticas. Una visión pragmática del ejercicio del poder”. *Estudios Políticos*, novena época, núm. 31, enero-abril. pp. 129-146.
- ALOISIO, C; PÉREZ MUÑOZ, C. (2010). “¿Son las mujeres un arma eficaz en el combate contra la corrupción? ¿Es deseable que lo sean?” a THITEUX-ALTSCHUL, Monique (ed.). *Género y corrupción. Las mujeres en la democracia participativa*. Libros del Zorzal, Buenos Aires.
- ALPACA PÉREZ, A. (2020). “Sobre la imposición de la pena como retribución”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 22-21. pp. 1-43.
- ÁLVAREZ CONDE, E. (2000). *Curso de Derecho Constitucional. 3a ed.* Tecnos, Madrid.
- ÁLVARO GARCÍA, D (2021). *Lobby en positivo*. Profit Editorial, Barcelona.
- AMADEO GADEA, S. (2018). *Una aproximación a la responsabilidad de los administradores y de las personas jurídicas*. Escoda Libros Jurídicos, Madrid.
- AMÉZQUITA TORO, J.A. (2017). *Control penal de la corrupción: Falacia y utopía de la política criminal*. (Tesis doctoral) Universitat de Barcelona.
- ANDUIZA, E; GALLEGU, A; MUÑOZ, J. (2013), “Turning a Blind Eye. Experimental Evidence of Partisan Bias in Attitudes Toward Corruption”. *Comparative Political Studies* 46: 1664-1692.

- ANTICH SOLER, J. (2017). *Compliance Program Penal y sus efectos en la exención y atenuación de la responsabilidad penal de la persona jurídica*. (Tesis de Doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona.
- APOLLONIO, D; CAIN, B.E.; DRUTMAN, L. (2008). "Access and Lobbying: Looking beyond the Corruption Paradigm", *Hasting Constitutional Law Quarterly*, Vol. 36. pp. 13-50.
- ARGANDOÑA, A. (2004). "Conflicto de intereses: el punto de vista ético". *XII Conferència anual de Ètica, Economia y Direcció*. IESE Business School, Universitat de Navarra.
- ARDÈVOL-ABREU, A; GIL DE ZÚÑIGA, H; MCCOMBS, M. E. (2020). "Orígenes y desarrollo de la teoría de la agenda setting en Comunicación. Tendencias en España (2014-2019)". *Profesional de la información*, v. 29, n. 4. pp. 1-23.
- ARLAND, R. (2002). *Ètica o corrupció: el dilema del nuevo milenio*. Fundación Estado y Sociedad. Documento de Trabajo nº 3. Serie Transparencia. Mendoza (Argentina).
- ARMSTRONG, M; COWAN, S.; VICKERS, J.S. (1994). *Regulatory Reform. Economic Analysis and British Experience*, MIT Press, Cambridge.
- ARROYO CHACON, J.I. (2018). "Los códigos de ética y los códigos de conducta en la promoción de la ética organizacional". *Revista Nacional de Administración*. Volumen 9 (1), Enero-Junio. pp. 87-103.
- ASÚA BARRATITA, A. (1997). "La tutela penal del correcto funcionamiento de la Administración. Cuestiones político-criminales, criterios de interpretación y delimitación respecto a la potestad disciplinaria." a *Delitos contra la Administración Pública*. Instituto Vasco de Administración Pública. Bilbao.
- AYMERICH CANO, C. (2015). "Corrupción y contratación pública: análisis de las nuevas directivas europeas de contratos y concesiones públicas". *Revista Aragonesa de Administración Pública*. núm. 45-46, pp. 209-239.
- BAENA GARCÍA, L; FOLGUEROLA FONDEVILA, R; GARCÍA MUÑOZ, O; MIRALLES HIGÓN, M; ROCA SAFONT, O (coord) . (2016). *La gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya*. Col·lecció Testimonis Parlamentaris, 39. Oficina Antifrau de Catalunya. Parlament de Catalunya. Barcelona.



- BAENA GARCÍA, L. (2021). "Pla de mesures antifrau» per a la gestió dels fons Next Generation EU Guia per elaborar-lo i eines a la vostra disposició". Oficina Antifrau de Catalunya.
- BAEZ GÓMEZ, J.E. (2013). "Relación entre el Índice de control de la corrupción y algunas variables sociales, económicas e institucionales" *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. 38. pp. 137-154.
- BAHAMONDE MAGRO, A.; MARTÍNEZ MARTÍN, J.A (1994). *Historia de España. Siglo XIX*. Ediciones Cátedra, Madrid.
- BARDHAN, P.; MOOKHERJEE, D. (2005). "Decentralization, Corruption and Government Accountability: An Overview" in ROSE ACKERMAN, S; ELGAR, E. (edits.). *Handbook of Economic Corruption*. Boston University - Department of Economics, The Institute for Economic Development Working Papers Series. pp. 1-54
- BARNETT, R. E. (1977). "Restitution: A New Paradigm of Criminal Justice". *Ethics*, Vol.87(4) pp. 279-301.
- BARQUÍN SANZ, J. (2017). "Tráfico de Influencias, Corrupción Política y Razonable Intervención Penal." *Cuadernos de política criminal*. Número 123. Época II. pp. 83-137.
- BASTA, D. (2004). "La justicia penal en Kant". *ÉNDOXA: Series Filosóficas*, n.18, 2004, pp. 283-295. UNED. Madrid.
- BAUCCELLS LLADÓS, J. (2014). " Sistema de penas para la delincuencia económica en el derecho español" a GARCÍA ARAN, M. (dir). *La delincuencia económica. Prevenir y sancionar*. Tirant lo Blanch, València.
- BAUCCELLS LLADÓS, J. (2020). "Delincuentes económicos y justicia restaurativa en la ejecución de la pena". *Revista General de Derecho Penal*, 34. 1-43
- BAUZÁ MARTORELL, F.J. (2015). "Habeas denuncia. Identidad del denunciante en el procedimiento sancionador". *Revista General de Derecho Administrativo*, nº. 40, pp. 1-39.
- BAZ VICENTE, R. (2105). "La selección de los directivos públicos en atención al mérito profesional. Algunas enseñanzas de Portugal". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época. 14. Julio-diciembre. pp. 72-83.
- BECCARIA, C. (1764). *De los delitos y de las penas*. Ed. Brugera, Barcelona. (1983).

- BÉLIZ, G; SRUR, J. “La corrupción como impuesto a la pobreza”. *Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*. Edición 16.
- BENTHAM, J. (1781). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Batoche Books. Kichener (2000).
- BERMÚDEZ REQUENA, J.M. (2008). *Tribunal del Jurado. Modelo y proceso: Evolución legislativa en el ordenamiento jurídico español*. Tirant lo Blanch. València.
- BERNADÍ GIL, X., CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2017). “Transparència, Integritat i Grups d’interès. Deu lliçons apreses de l’aplicació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre”. *Revista Catalana De Dret Públic*, (55), diciembre, p. 1-22.
- BERRY, J; WILCOX, C. (2009). *The Interest Group Society*. ed. Pearson/Longman, New York.
- BLANCO GAZTAÑAGA, C. (2010). “La figura del directivo público profesional: reclutamiento y estatuto”. *DA. Revista Documentación Administrativa* nº 286-287, enero-agosto 2010, pp. 179-205.
- BOBBIO, N; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1997). *Diccionario de Política*, tomo I, décima edición. Siglo XXI, México.
- BONET ESTEVA, M. (1999). *La víctima del delito (La autopuesta en peligro como causa de exclusión del tipo de injusto)*. Mc.Graw Hill, Madrid.
- BOSCH GRAU, J. (2022). *La patria en la cartera*, ed. 2ª. Ariel, Barcelona.
- CABIESES CROVETTO, G. (2012). “El carácter interdisciplinario del Derecho y la utilidad de la economía en su estudio”. *THĒMIS-Revista de Derecho* 62. pp. 11-25.
- CABRERA, M.; DEL REY, F. (2002). *El poder de los empresarios*. Taurus, Madrid.
- CALDEVILLA DOMÍNGUEZ, D; XIFRÀ TRIADÚ, J; (2013). “Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia”. *Historia y Comunicación Social*. Vol. 18. 879-892.
- CAMEJO, A. (2006). “La epistemología constructivista en el contexto de la post-modernidad.” *Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 14(2). 1-14, Universidad Complutense de Madrid.

- CAMPOS ACUÑA, M.C. (2018). *El futuro del Compliance en el sector público*. (Comentario). Actualidad Jurídica Aranzadi nº 945/2018. Ed. Aranzadi, Cizur Menor.
- CANTOS, J. M.; BALSALOBRE, D. (2017). "Investigando las causas de la corrupción pública. Notas metodológicas". *XXIV Encuentro de Economía Pública*. pp.1-45.
- CARBAJO CASCÓN, F. (2012). "Corrupción en el sector privado (I). La corrupción privada y el derecho patrimonial". *Iustitia*. Enero-Diciembre. pp. 281-342.
- CARDENAL MONTRAVETA, S. (2017). "Corrupción pública y suspensión de la ejecución de la pena". *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVII. pp. 179-247.
- CARPIO BRIZ, D.I. (2018). " La responsabilidad penal de las personas jurídicas en el sistema español a la luz del modelo italiano de imputación al ente". *Diritto Penale Contemporaneo*. 2/2018. pp.43-69.
- CARRILLO DONAIRE, J.A. (2020). " Claves para la definición de un Estatuto del directivo público profesional". *Documentación Administrativa*, nº 7, enero-diciembre. pp.49-62.
- CARRIÓN CENTENO, A. (2014). *Criminal Compliance: De la ley de EE . UU. de prácticas corruptas en el extranjero, el riesgo de las empresas de acción internacional y la trascendencia de los programas de cumplimiento*. ECB Ediciones. Lima (Perú).
- CÁNDAR, M.A. (2015). *México: Anatomía de la corrupción*. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) i el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Granada, CDMX.
- CASAS BARQUERO, E. (1989). "Tráfico de influencias". *Estudios penales en Memoria del Profesor Fernández-Albor*. Universidad Santiago de Compostela.
- CASAS CASAS, A; MENDEZ MENDEZ, N. (2013). *Experimentos en ciencias sociales: usos, métodos y aplicaciones*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- CASTELLANO, J (2017). "Estudio sobre las puertas giratorias en la Administración General del Estado y el papel de la Oficina de Conflictos de Intereses". *Fundación Hay Derecho*.
- CASTILLO ESPARCIA, A. (2006). "Comunicación y sociedad. Las estrategias de comunicación de los lobbies." *FISEC-Estrategias* - Facultad de Ciencias Sociales

de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora Año II, Número 5, Mesa VI. pp. 3-23.

- CASTRO MORENO, A. (2008). *El por qué y el para qué de las penas. Análisis crítico sobre los fines de la pena*. Dykinson, Madrid.
- CATALÁN SENDER, J. (1999). *Los delitos cometidos por autoridades y funcionarios públicos en el nuevo Código Penal*, Ed. Bayer. Barcelona.
- CEREZO MIR, J. (2002). "Los delitos de peligro abstracto en el ámbito del derecho penal del riesgo". *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2.A Época, núm.10, pp. 47-72.
- CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2011). "Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local". *Anuario del Gobierno Local*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic. pp. 277-313.
- CHANJAN DOCUMET, R.H. (2017). "El correcto funcionamiento de la Administración Pública: Fundamento de incriminación de los delitos vinculados a la corrupción pública." *Revista Derecho Penal y Criminología*. Volumen XXXVIII - núm. 104: 121–150.
- CHRISTIE, N. (1977). "Conflicts as Property". *British Journal of Criminology*, Vol.17(1). pp. 1-15.
- COLVIN, N; BRUNO, G; DREYFUS, S. (2021). "La denuncia de irregularidades en España. Opiniones de los ciudadanos sobre el secreto, la protección de los alertadores, el anonimato y la información a los medios de comunicación." *Blueprint for Free Speech*. June 2021. pp. 1-13.
- COMÍN, F; GÁLVEZ, L. (2005). "Reglas de juego, redes de oportunidad y nacionalizaciones de empresas extranjeras durante el franquismo", en *Redes de empresas en España. Una perspectiva teórica, histórica y global*. Madrid, LID, pp. 115-136.
- CONSIDÉRANT, V. (1850). *La solution ou Le Gouvernement Direct du Peuple*. Librairie Phalanstérienne, Paris.
- CORREA RIOS, Enrique. 2010. "Lobby y asuntos públicos". *Centro de Estudios en Diseño y Comunicación*. Cuaderno 33, pp.101-110.
- COSTAS PÉREZ, E; LAPUENTE GINÉ, V; (2019) " La importancia de la calidad institucional", a Generalitat de Catalunya, *Buen gobierno e integridad pública contra la corrupción*. Govern Obert. pp. 41-47.

- COSTAS PÉREZ, E; LAPUENTE, V. (2019) “Estratègies Marc contra el frau i la corrupció. Revisió de la literatura especialitzada”. *Iválna. Institut Català d’Avaluació de Polítiques Públiques*.
- COTO DEL VALLE, C. (2022), “Examen de la perspectiva penal de la actividad de los grupos de presión”, a DE LA CRUZ LÓPEZ, P. (dir) *Derecho de los asuntos públicos. Una perspectiva jurídica del lobby*. Tirant lo Blanch. València. pp. 193-217.
- CUGAT MAURI, M. (1997) *La desviación del interés general y el tráfico de influencias*. Cedecs, Ed. Rubí.
- CUGAT MAURI, M. (2014). “El tráfico de influencias. Un tipo prescindible”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica*. 16-07. pp. 1-23.
- CUGAT MAURI, M.; AGUILAR JUNCOSA, I.M. (2022). “ Lobbying e traffico d’influenze illecite in Spagna”. *DPCE Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*. pp. 543-558. (pendent de publicació).
- CULLEN, J.; STEPHENS, C.; VÍCTOR, B. (1989). “An ethical weather report: Assessing the organization’s ethical climate “. *Organizational dynamics*. pp. 50-62.
- DABBAGH ROLLÁN, V.O. (2016). “La ley de transparencia y la corrupción. Aspectos generales y percepciones de la ciudadanía española”. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*. 68, Enero-febrero-marzo. pp.83-106.
- DAHL, R. (1961).” Who governs? Democracy and Power in American City”. *New Haven, Conn. XII, 355: Yale University Press*, pp. 215-221.
- DAL BÓ, E. (2006). ” Regulatory Capture: A review”. *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 22. nº. 2. pp. 203-225.
- DANIEL, J.M. (2010). *Histoire vivante de la Pensée Économique, Des crises et des hommes*. Pearson Edition, London.
- DARANAS PELAEZ, M. (2013). ”Normas de conducta de los diputados del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte”. *Revista de las Cortes Generales*. nº. 88. pp. 309-386.
- DEBSKI, J; JETTER, M; MÖSLE, S; STADELMANN, D. (2018). “Gender and corruption. The neglected role of culture”. *European Journal of Political Economy* 55. Elsevier. Amsterdam. pp. 526–537.

- DE LA MATA BARRANCO, N.J. (2009). "Sentido y límites de la sanción penal de conductas de corrupción pública" a REYNA ALFARO, L.M. (Dir). *Delitos contra la Administración Pública*, ed. Jurista Editores, Lima.
- DE LA OLIVA SANTOS, A. "Poder, corrupción, libertad y estado: recordando a Lord Acton". *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 777. pp. 247-259.
- DE LUIS GARCÍA, E. (2018). "Tutela de los intereses colectivos y difusos en el proceso penal". *InDret. Revista para el análisis del Derecho*. 4/2018. Octubre. pp. 1-26.
- DE CASTRO Y ROSSI, A. (1852). *Biblioteca Universal. Gran Diccionario de la Lengua Española*, vol. I, Madrid, Oficinas y Establecimiento Tipográfico del Semanario Pintoresco y de la Ilustración.
- DEL CAMPO GARCIA, E. (2001). "Los grupos de presión" a *Sistema político español*. 2ª ed. : McGraw Hill, pp. 155-181.
- DEL MORAL GARCÍA, A. (2015). "La justicia penal ante la corrupción". *Govern Obert*. 3. Generalitat de Catalunya. pp. 1-64.
- DEMETRIO CRESPO, E. (2007). "Culpabilidad y fines de la pena: con especial referencia al pensamiento de Claus Roxin." *iustel.com, RGDP*, n.º 8, noviembre. pp. 1-38.
- DÍAZ-MAROTO VILLAREJO, J. (2009). "Sobre la práctica del lobby y los delitos de tráfico de influencias." *Diario La Ley*. Año XXX (7286). pp. 1-7.
- DOLLAR, D; FISMAN, R; GATTI, R. (2001). "Are Women Really the "Fairer Sex"? Corruption and Women in Government". *Journal of Economic Behaviour & Organization*, 46. Elsevier, Ámsterdam. pp. 423-429.
- DOLZ LAGO, M. (2014). "Corrupción en la vida pública: los delitos de tráfico de influencias y cohecho". *Abogacía Española. Consejo General*. 16 de enero 2014.
- DOLZ LAGO, M. (2014). *El delito de tráfico de influencias ante la lucha contra la corrupción política en España: una visión jurisprudencial crítica*. La Ley. Madrid.
- DOLZ LAGO, M.J. (2021). "El delito de tráfico de influencias ante la petrificación de la jurisprudencia mayoritaria: reflexiones inocuas". *Diario La Ley*, Nº 9942, Sección Tribuna, 28 d'octubre de 2021. pp.1-25.
- DOMINGO DE LA FUENE, V. (2017). "Justicia restaurativa como derecho de las víctimas". *Revista Jurídica de Castilla y León*. nº 41. Enero. pp. 137-160.

- DOMINGO DE LA FUENTE, V. (2017). "Justicia restaurativa como ciencia penal o social, encaminada a mejorar la justicia". *Educació Social. Revista d'Intervenció Socioeducativa*, 67, 73-90.
- DONG, B; DULLECK, V; TORSLER, B. (2012). "Conditional corruption". *Journal of Economic Psychology*, 33 (3), 609-627.
- DRUGOV, M; HAMMAN, J; SERRA, D. (2014). "Intermediaries in corruption: An experiment". *Experimental Economics*, 17 (1), 78-99.
- DURAN MIGLIARDI, M. (2011). "Teorías absolutas de la pena: origen y fundamentos. Conceptos y críticas fundamentales a la teoría de la retribución moral de Immanuel Kant a propósito del neo retribucionismo y del neoproporcionalismo en el Derecho penal actual". *Revista de Filosofía*. Volumen 67. 123 – 144.
- ECHEVARRÍA, M. (2019). *Delitos de los funcionarios públicos*. ed. Dykinson, Madrid.
- EHRMANN, H. W. (1975). "Grupos de presión" a *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, vol. 5. Aguilar, Madrid.
- ESTÉVEZ, A.M. (2005). "Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social". *Revista Venezolana de Gerencia* v.10 n.29 Maracaibo. Enero. pp. 43-86.
- FARIÑAS DULCE, M.J.; FERLIN D'AMBROSO, M. (2020). "Corrupción y desigualdad social: sendas de la antidemocracia". *TraHs*. Núm. Especiales 7: Corrupción y dilemas sobre justicia. pp. 11-26.
- FARRANHA, A; SOARES, P; MIRANDA, J. (2019). "Public Policy Analysis and the law: a teaching experience and a research methodology". *TransJus Working Papers Publications*. nº. 3. pp.11-26.
- FEIJOO SÁNCHEZ, B. (2006). "Prevención general positiva. Una reflexión en torno a la teoría de la pena de Günter Jakobs". *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*. Vol. LIX. Ministerio de Justicia y Boletín Oficial del Estado.
- FEIJOO SÁNCHEZ, B. (2008). "Prevención general positiva: Estabilización normativa mediante imposición de males. Una réplica a la teoría de la pena de Günther Jakobs" a JAKOBS, G.; CANCIO MELIÀ, M. (ed); FEIJOO SÁNCHEZ, B; *Teoría funcional de la pena y culpabilidad. Seminario con Günther Jakobs en la UAM*. Thomson. Civitas, Cizur Menor (Navarra).

- FEIJOO SÁNCHEZ, B. (2014). *La pena como institución jurídica*. Euros Editores, Buenos Aires. B de F. Ltda., Montevideo.
- FERNÁNDEZ CÁRCAR, M. (2019). "Una reflexión sobre el caciquismo". *Historia Digital*, XIX, 34. pp. 139-159.
- FERNÁNDEZ PANTOJA, P. (2015). "Las consecuencias accesorias" a MORILLAS CUEVAS, L. (dir). *Estudios sobre el Código Penal reformado (Leyes Orgánicas 1/2015 i 2/2015)*. Dykinson, Madrid. pp. 269-307.
- FERNÁNDEZ RIQUELME, S. (2012). "La historia del corporativismo en Europa. Aproximación a las formas jurídico-políticas de representación del trabajo". *Diálogos Revista Electrónica de Historia*. vol.13 n.1 San Pedro. Agosto. pp. 151-176.
- FERNÁNDEZ ROS, J.F. (2011). "La atenuante de las dilaciones indebidas tras la reforma del Código Penal de 2011". *Noticias Jurídicas*. Febrero.
- FERRANDO BADÍA, J. (1977). "Grupos de interés, de promoción y de presión. Institucionalización de los grupos de presión". *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 213-214. Mayo/Agosto. pp. 9-44.
- FISMAN, R; GATTI, R. (2002). "Decentralization and corruption: Evidence from U.S. federal transfer programs". *Public Choice*, 113 (1-2), pp. 25-35.
- FLORES D'ARCAIS, P. (1990). "La democracia tomada en serio". *Claves de razón práctica*, n. 2, mayo. p. 2-14.
- FOZ DALMAU, J (2020). "L'estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública". Blog de la *Revista Catalana de Dret Públic*. Gener.
- GALAN MUÑOZ, A. (2017). *Fundamentos y límites de la responsabilidad penal de las personas jurídicas tras la reforma de la LO 1/2015*. Tirant lo Blanch, València.
- GANUZA, C. (2011). "Teorías para la construcción del poder temporal: El papado y la Iglesia en el occidente europeo (s. X-XIII)". *Enfoques XIII*, 1 (Otoño). pp. 75-100.
- GARCIA, J.F. (2008). "Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado". *Revista Chilena de Derecho*, vol. 35 nº 1. pp. 107-134.
- GARCÍA ARÁN, M. (2010). "Los delitos de tráfico de influencias (arts. 428, 429 y 430)" a ÁLVAREZ GARCÍA, F.J. (dir.)/ GONZÁLEZ CUSSAC, J.L., *Comentarios a la Reforma Penal de 2010*. Tirant Lo Blanch, Valencia.



- GARCÍA ARAN, M. (dir); BOTELLA CORRAL, J. (coord.). (2018). *Responsabilidad jurídica y política de los partidos en España*. Tirant lo Blanc, Valencia.
- GARCÍA ARAN, M. (2021). "Instrumentos para la justicia restaurativa y su aplicación a la delincuencia socioeconómica" a GARCIA ARAN, M (dir.). *Justicia restaurativa y delincuencia socioecómica*. Tirant lo Blanch, Valencia. pp. 139-198.
- GARCÍA DE LA CRUZ, J.M. (2014). "Desigualdad y formas del capitalismo". *Políticas públicas*. Universidad de Santiago de Chile. Vol. 7. Núm. 1. pp. 4-23.
- GARCÍA GUITIAN, E. (20169). "Representación y Gobernabilidad: Una reflexión sobre el rol de los ciudadanos organizados en las democracias" a MOLINS, J; MUÑOZ; L; MEDINA, I. *Los grupos de interés en España*. Ed. Tecnos, Madrid.
- GARCÍA JIMÉNEZ, A. (2018). "El empleado público como epicentro del buen gobierno. La Administración al día". INAP. Ministerio de Política Territorial y Función Pública.
- GARCÍA MEXIA, P. (2001). "La ética pública. Perspectivas actuales". *Revista de estudios políticos*. Núm. 114. pp. 131-168.
- GARRIDO MAYOL, V. (2020). "El principio de buena administración y la gobernanza en la contratación pública". *Estudios de Deusto*. Vol. 68/2. Julio-diciembre. pp. 115-140.
- GARZÓN VALDÉS, E (1997). "Acerca del concepto de corrupción" a *La corrupción política*, LAPORTA, F.J.; ÁLVAREZ, S. (eds.), Alianza Editorial, S.A., Madrid. pp.39-70.
- GIL CASTELLANO, J. (2001). "La financiación de los partidos políticos: el estado de la cuestión". *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* núm. 36/37. València. pp. 249-260.
- GIL NOVALES, A. (1980). *El trienio liberal*. ed. Siglo XXI, Madrid.
- GILI PASCUAL, A. (2001). *La prescripción en Derecho Penal*. Aranzadi, Pamplona.
- GIMENO FELIU, J.M. (2016). "La Corrupción en la contratación pública. Propuestas para reclamar un modelo desde la perspectiva de la integridad" a VILLORIA MENDIETA, M; Gimeno Feliu, J.M.; TEJEDOR BIELSA, J (Dir). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. ed. Atelier, Barcelona.

- GLASER, B (1992). *Emergence vs Forcing: Basic of Grounded Theory*. Sociology Press, Mill Valley (California).
- GÓMEZ-JARA DÍEZ, C. (2016). "Delito corporativo y responsabilidad penal de las personas jurídicas: un desarrollo coherente de la jurisprudencia del Tribunal Supremo". *Diario La Ley* núm. 8830, sección Doctrina, 23 de septiembre de 2016.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (2016). "Regulación y supervisión en sectores estratégicos económicos y corrupción" a VILLORIA MENDIETA, M; GIMENO FELIU, J.M.; TEJEDOR BIELSA, J. (Dir). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, ed. Atelier, Barcelona.
- GORELLI HERNÁNDEZ, J. (1998). "La aplicabilidad de las Directivas no transpuestas: la incidencia de la jurisprudencia social del TJCE". *Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 46. pp. 39-72.
- GRACIA MARTIN, L. (2016). " Crítica de las modernas construcciones de una mal llamada responsabilidad penal de la persona jurídica". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. núm. 18-05. pp. 1-95.
- GRANADOS MUÑOZ, C. (2019)." El decomiso de los bienes, efectos o ganancias procedentes del delito". *Revista Jurídica de Castilla y León*. nº. 48. Mayo. pp. 87-127.
- GRECO, L. (2015). *Lo vivo y lo muerto en la teoría de Feuerbach. Una contribución al debate actual sobre los fundamentos del derecho penal*. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo.
- GUARDIOLA LAGO, M.J. (2018). "Cuestiones generales sobre la responsabilidad penal y política de los partidos". (Seminario celebrado en la UAB el 20 de noviembre de 2015) a GARCIA ARAN, M. (dir), BOTELLA CORRAL, J. (coord). *Responsabilidad jurídica y política de los partidos políticos*. Tirant lo Blanch, València. pp. 27-44.
- GUARDIOLA LAGO, M.J. (2020). "¿Es posible la justicia restaurativa en la delincuencia de cuello blanco?". *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XL. 529-591.
- GUICHOT REINA, E. (2016). "Transparencia y acceso a la información pública en el marco de la lucha contra la corrupción" a VILLORIA MENDIETA, M; GIMENO FELIU, J.M.; TEJEDOR BIELSA, J (Dir). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, ed. Atelier, Barcelona.

- GUIMARAY MORI, E (2016). "Sobre la captura del regulador y el injusto penal de colusión". *Themis* 68. *Revista de Derecho*. Pontificia Universidad Católica del Perú. pp. 129-137.
- GUINARD-HERNÁNDEZ, D. (2017). "La regulación económica como instrumento de intervención estatal en la economía". *Revista digital de Derecho Administrativo* n.º 18, segundo semestre, Universidad Externado de Colombia. pp. 177-224.
- GUTIÉRREZ PÉREZ, E. (2018). "Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public Compliance como herramienta de prevención de riesgos penales". *Política Criminal*. Vol. 13 núm. 25 (julio). pp. 104-143
- HART, H. (1958). "The Aims of the Criminal Law". *Law and contemporary problems*. Vol. 23. nº 3. pp. 401-406.
- HASSEMER, W. (1984). *Fundamentos del Derecho Penal*. Ed. Bosch, Barcelona.
- HASSEMER, W. (2016). *¿Por qué castigar? Razones por las que merece la pena la pena*. Tirant lo Blanch, València.
- HEGEL, G.W. (2008). *Outlines of the Philosophy of Right* G. W. F. Hegel. Translated by T. M. Knox and Revised, edited, and introduced by Stephen Houlgate (1820).
- HEIDENHEIMER, A. (2002). " Perspectives on the Perception of Corruption" a ARNOLD HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M. (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, NJ: Transaction Publishers, New Brunswick, pp. 141-155.
- HELLMAN, J; KAUFMANN, D. (2001). "Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies". *Finance & Development*, vol. 38. Núm. 3.
- HERNÁNDO GARCÍA, R; GONZÁLEZ ARCE, J.D. (2015). "Gremios y corporaciones laborales. Debates historiográficos y estado de la cuestión". *AREAS. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 34. Siglos XIII-XIX. pp. 7-18).
- HUNTINGTON, S.P.(1972). *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós, Buenos Aires.
- IGLESIAS RÍO, M.A.; TAPIA BALLESTEROS, P. (2017). "Aproximación a la Justicia Restaurativa en el ámbito penal en España." *La Ley Penal*, nº 127, Sección Derecho Procesal Penal, Julio-Agosto. La Ley 10594/2017. pp.1-13.

- JAÉN VALLEJO, M; PERRINO PÉREZ, A.L. (2021). *La recuperación de activos frente a la corrupción. (La Oficina de Recuperación y Gestión de Activos)*. Dykinson, Madrid.
- JAKOBS, G. (2003). “¿Qué protege el Derecho Penal: Bienes Jurídicos o la vigencia de la norma?” a *Libro homenaje al profesor Günther Jakobs. El funcionalismo en el Derecho Penal*. ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- JAKOBS, G. (2006). *La pena estatal. Significado y finalidad*. Civitas, Pamplona.
- JAREÑO LEAL, A. (2016). “Los delitos contra la Administración y la contratación pública: reformas legislativas y aplicación jurisprudencial” a VILLORIA MENDIETA, M; GIMENO FELIU, J.M; TEJEDOR BIELSA (Dir). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, ed. Atelier, Barcelona. pp. 517-536.
- JAVATO MARTIN, A.M. (2017). “El delito de financiación ilegal de los partidos políticos (arts. 304 bis y 304 ter CP). Aspectos dogmáticos, político criminales y de derecho comparado”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (RECPC)*. 19-26.
- JESCHECK, H.H.; WEIGEND, T.(2002). *Tratado de Derecho Penal*. Comares, Granada.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R (2017). “Códigos de conducta en las administraciones públicas: algunas experiencias”. *QDL43-Cuadernos de Derecho Local*. Fundación Democracia y Gobierno Local. pp. 160-199.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA MENDIETA, M.; PALOMAR OLMEDA, A. (2009). “La dirección pública profesional en España”. IVAP. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires.
- JORDANA, J. (1998). “L’acció col·lectiva i les associacions d’interessos” a CAMINAL, M. *Manual de Ciencia Política*, Ed. Tecnos, Barcelona.
- JULIAN, M; BONAVIA, T. (2020). “Variables psicológicas asociadas a la corrupción”. *Anales de psicología/Annals of psychology*, vol. 36, núm. 2 (mayo).pp. 330-339.
- KANT, I. (1989), *La metafísica de las costumbres*. Estudio preliminar de Adela Cortina Orts. Trad. y notas de Adela Cortina Orts y Jesús Canal Sancho. Madrid: Tecnos. Título original *Metaphysik der Sitten* (1797).

- KAUFMANN, A. (1982). "La mision del Derecho penal" a MIR PUIG, S. (ed.). *Politica criminal y Reforma del Derecho penal*. Bogota.
- KAUFMANN, D. (2003). "Pobreza y su relación con la captura del Estado, corrupción y falta de gobernabilidad. Un breve marco analítico y empírico. La estrategia TIP: Transparencia, Incentivos y Prevención" presentada en el Seminario Virtual para el Nuevo Periodismo, 17 de maig de 2003. World Bank.
- KEFFER, J.; HILL, R. (1997). "An ethical approach to lobbying activities of businesses in the United States" a *Journoi of Business Ethics*, 16. pp. 1371-1379.
- KEY, V. O. (1964). *Politics, Parties and Pressure Groups*, 5th ed. Thomas Y. Crowell, Nova York.
- KLITGAARD, R (1994). *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema del fin de siglo*. Ed. Sudamericana, Buenos Aires.
- KNOKE, David, (1986), "Associations and Interest Groups". *Annual Review of Sociology*, 12, pp. 1-21.
- KOTTOW, M. (2016). "Dilemas éticos presentados como conflictos de interés." *Revista Chilena de Salud Pública*, 20(1), pp. 57-65.
- LEGANÉS GÓMEZ, S. (2008). "La reparación penitenciaria del delito". *La Ley Penal*, nº 45, Sección Estudios, Enero. Editorial Wolters Kluwer. pp. 1-23.
- LEWIS, C. W.; GILMAN, S.E. (2012). *The Ethics Challenge in Public Service: A problem solving guide*. Jossey-Bass. San Francisco.
- LINDBLOM, C.E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Coed. Porrúa-México. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- LOMBANA VILLALBA, J.A. (2014). *Corrupción, cohecho y tráfico de influencias en España y Colombia*. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá.
- LUEDTKE, D. (2014). " Progression in the Age of Recession: Restorative Justice and White-Collar Crime in Post-Recession America." *Brooklyn Journal of Corporate, Financial & Commercial Law*. Vol. 9. Article 14. pp. 311-334.
- LUZÓN CUESTA, J.M. (2019). *Compendio de Derecho Penal. Parte general*. Dykinson, Madrid.
- MAGRO SERVET, V. (2007). "Una apuesta por la creación de los Juzgados contra la delincuencia organizada". *Diario La Ley*, Nº 6843, Sección Doctrina, 18 de Diciembre de 2007, pp. 1-17.

- MAGRO SERVET, V. (2017). *Guía práctica sobre responsabilidad penal de empresas y planes de prevención (Compliance)*. La Ley. Wolters-Kluwers, Madrid.
- MALEM SEÑA, J.F. (2001). "La corrupción política". *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. nº. 31. pp. 579-595.
- MARCH POQUET, J.M. (2017). "Economía Pública y corrupción. Una ordenación de las propuestas anticorrupción". *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* nº 9, pp. 267-303.
- MARCHIONI, M. (2019), "Participación, ciudadanía y democracia participativa", a ÁLAMO BOLAÑOS, A.; PÉREZ ARTILES, J. (Coords.) *Participación ciudadana y gobernanza: materiales para la facilitación*. Ediciones Octaedro, Barcelona.
- MARTIMORT, D. 1999. "The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs". *Review of Economic Studies* 66, 4, pp. 929-947.
- MARTINEZ CALVO, J. (1998): "Lobbying. Relaciones públicas políticas" a BARQUERO, J.D. (coord.). *Manual de Relaciones Públicas Empresariales e Institucionales*. Gestión 2000, Barcelona.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, M; MARTÍN LORENZO, M; VALLE MARISCAL DE GANTE, M. (2012). *Derecho Penal. Introducción. Teoría Jurídica del Delito. Materiales para su docencia y aprendizaje*. Universidad Complutense de Madrid.
- MARTÍNEZ GALINDO, G. (2005). "El delito de tráfico de influencias en la Administración Local". *La Ley Penal* núm. 22.
- MARTÍNEZ SALDAÑA, D; ABRIL MARTÍNEZ, J; RODRÍGUEZ CELADA, E; REYES RICO, L.I; (2019). "La protección del whistleblower tras la Directiva (UE) 2019/1937. Análisis del nuevo marco jurídico desde la perspectiva del Derecho laboral, público, penal y de protección de datos". *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 53, pp. 24-68.
- MARTÍNEZ SUAREZ, G. (2022). *Códigos éticos, de conducta, buen gobierno y transparencia*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- MARTINS LAMPREIA, J. (2006). *Lobby. Ética, técnica y aplicación*. ed. LDA. Texto Editores, Madrid.
- MAURO, P; MEDAS, P; FOURNIER, J.M. (2019). "El costo de la corrupción". *Finanzas & Desarrollo*. Septiembre. pp. 26-29.
- MAYZ VALENILLA, E. (1982). *El dominio del poder*. Ed. Ariel, Barcelona.

- MEDINA IBORRA, I. (2009). *¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés? (Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo).* WP núm. 279. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona.
- MENDOZA-ZAMORA; W.M; GARCÍA-PONCE, T.Y.; DELGADO-CHÁVEZ, M; BARREIRO-CEDEÑO, I.M. (2018). "El control interno y su influencia en la gestión administrativa del sector público". *Revista científica Dominio de las Ciencias*. Vol. 4, núm. 4. pp. 206-240.
- MESEGUER YEBRA, J. (2021). " Breves notas sobre la futura ley de prevención de conflictos de intereses del personal al servicio del sector público". *Diario la Ley*. nº 9856.
- MICELI M. P.; NEAR J. P. (1985). "Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing ". *Journal of Business Ethics*, vol. 4, nº 1. pp.1-16.
- MICHELS, R. (2003). *Los partidos políticos I y II. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu, Buenos Aires.
- MICHENER, H. A; SUCHNER, R. (1972). "The tactical use of social power" a TEDESCHI, J. (Ed.). *The social influence Process*. Aldine, Chicago. pp. 239-286.
- MILBRATH, L. W. (1979): "Cabildeo político" a *Enciclopedia internacional de las Ciencias Sociales*. Aguilar, Madrid.
- MIR PUIG, S.; GOMÉZ MARTIN, V. (2015). *Comentarios al Código Penal. Reforma LO 1/2015 y 2/2015*. Tirant lo Blanch, València.
- MIR PUIG, S. (1996). *Derecho Penal. Parte General*. PPU, Barcelona.
- MIR PUIG, C. (2000). *Los delitos contra la Administración Pública en el nuevo CP*, Bosch, Barcelona.
- MIR PUIG, S. (2016). *Derecho Penal. Parte General*, 10ª ed. Reppertor, Barcelona.
- MIRANDO DÍAZ, J. (2018). "Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas". *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*. nº 14, junio 2018, pp. 1-26.
- MOCAN, N. (2008) "What determines corruption? International evidence from microdata". *Economic Inquiry*, 46, pp. 493-510.
- MOLINS, J; MUÑOZ, L; (dir) MEDINA, I. (coord). (2016). *Los grupos de interés en España*. Tecnos, Madrid.

- MONTEVERDE, V.H. (2017). "Redes de corrupción y/o mundos pequeños de corrupción". *Revista Internacional Transparencia e Integridad*. Nº 5. Septiembre-Diciembre. pp. 1-15.
- MORALES PRATS, F.; RODRÍGUEZ PUERTA, M. J. (2011). "Delitos de tráfico de influencias" a QUINTERO OLIVARES, G. (dir.), *Comentarios al Código Penal español*, tomo II, Aranzadi/Thomsom Reuters. Pamplona.
- MORATA, F. (1995). "Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea". *Revista de Estudios Políticos*, (90), pp. 129-146.
- MORILLAS CUEVA, L. (1991). *Teorías de las consecuencias jurídicas del delito*. Tecnos, Madrid.
- MORILLAS CUEVA, L. (2000). *Respuestas jurídicas frente a la corrupción política*. Dykinson, Madrid.
- MORILLAS CUEVA, L. (2020). "Delitos contra la Administración Pública. Tráfico de Influencias". *Sistema de Derecho Penal Español. Parte Especial*. Dykinson. Madrid.
- MORILLAS CUEVA, L. (2021). *Derecho Penal. Parte General. Fundamentos conceptuales y metodológicos del Derecho Penal. La Ley Penal*. Dykinson, Madrid.
- MULCAHY, S. (2015). "El lobby en Europa. Influencia encubierta, acceso privilegiado". *Transparency International*.
- MUÑOZ, J. (2013). "El precio electoral de la corrupción: ¿por qué los votantes la castigan tan poco?". *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo*, 42. pp. 22-31.
- MUÑOZ CONDE, F. (1991). "Los nuevos delitos de tráfico de influencias, revelación de secretos e informaciones y uso indebido de información privilegiada". Comentarios a la Ley orgánica 9/1991, de 22 de marzo, por la que se reforma el Código Penal. Tirant lo Blanch, Valencia.
- MUÑOZ CONDE, F.; GARCÍA ARAN, M. (2022). *Derecho Penal. Parte General*. Tirant lo Blanch, València.
- MUÑOZ CONDE, F. (2021). *Derecho penal: parte especial*. Tirant lo Blanch, València.



- MUÑOZ LORENTE, J. (2013). "Los delitos de tráfico de influencias (Situación actual y propuestas de reforma en la lucha contra la corrupción)". *Eunomía. Revista en Cultura de la legalidad*, núm. 4. marzo-agosto. pp 73-101.
- NAVARRO, J; ANDRÉS, C. (2016). "Lobbying Lobbying". *Eunomía. Revista de cultura de la legalidad*. N. 10. Abril. Septiembre. pp. 191-201.
- NAVAS MONDACA, I.; BALMACEDA HOYOS, G. (2019). *El Criminal Compliance en el derecho comparado*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- NIETO MARTÍN A., (2006). "Financiación ilegal de partidos políticos (art.10-13)" a *Fraude y corrupción en el Derecho penal económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude*, Ed. Universidad de Castilla-La Mancha.
- NIETO MARTÍN, A. (2014), "De la ética pública al public compliance: sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas" a NIETO MARTÍN, A; MAROTO CALATAYUD, M. (Dir.), *Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*. Universidad Castilla La Manch., pp. 17-42.
- NIETO MARTIN, A.; GARCÍA-MORENO, B (Coords.) (2018). "Guía para la prevención de la corrupción en las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha". *Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha*. pp. 1-92.
- NIETO MARTÍN, A. (2021). "Justicia empresarial restaurativa y víctimas corporativas". *La legislazione penale*. 17.3.2021. pp.1-32.
- NISTAL BURON, J. (2015). " *La finalidad resocializadora de la pena en los delitos de corrupción política.*" Abogacía Española. Consejo General. 7 d'octubre de 2015.
- OCTAVIO DE TOLEDO Y UBIETO, E. (1998). "Los delitos relativos al tráfico de influencias". *Diario La Ley, Sección Doctrina*, 1998, tomo 5.
- OLAIZOLA NOGALES, I. (2015). "Medidas de regeneración democrática. La nueva regulación de la financiación de los partidos políticos en España". *Estudios de Deusto*. Vol. 63/1, Enero-Junio 2015, pp. 327-358.
- OLIVER GONZÁLEZ, A.B. (2019). "Análisis y regulación del lobby en la Unión Europea". *Vivat Academia. Revista de Comunicación*. 15 diciembre 2019 / 15 marzo, 2020, nº 149, pp. 91-108.

- OLIVER GONZÁLEZ, A.B. (2019). "Estudio comparado de la regulación del Lobbying: Reino Unido, Francia y la Unión Europea", *aDResearchESIC* nº 20 Vol 20· Segundo semestre, julio-diciembre· pp. 50 a 65.
- OLSON, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge.
- ORTIZ PRADILLO, J.C. (2017). "La delación premiada en España: instrumentos para el fomento de la colaboración con la justicia". *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, vol. 3, n. 1. pp. 39-70.
- ORTS BERENGUER, E; GONZÁLEZ CUSSAC, J.L. (2022). *Compendio de Derecho Penal. Parte General*. Tirant lo Blanch, València.
- PAMPILLO BAÑIÑO, J. (2021). "Un panorama general del compliance nociones, orígenes, evolución e implantación". *Revista Lex Mercatoria*. Vol. 17, Artículo 5. pp. 36-51.
- PARÉS, M. (2014). "Límits i potencialitats de la participació ciutadana en un context de crisi". *Eines*, 19. pp. 33-40.
- PASCUAL MATELLAN, L. (2021). *Pedro Dorado Montero y el correccionalismo español. El difícil desafío para humanizar el derecho penal*. Universidad de Salamanca-Tirant lo Blanch, València.
- PASQUINO, G. (1982). "Grupos de presión" a BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. (dirs.). *Diccionario de política*. Siglo XXI, Madrid.
- PASQUINO, G. (1998). "Corrupción" a BOBBIO, N. (Coord.) *Diccionario de Ciencia Política*. Siglo XXI, México. pp. 438-440.
- PAÚCAR CHAPPA, M.E. (2016). "El lobby la corrupción política". *Problemas actuales de política criminal. Anuario de Derecho Penal 2015-2016*. pp. 71-92.
- PEISAKHIN, L.; PINTO, P. (2010). "Is transparency an effective anti-corruption strategy? Evidence from a field experiment in India". *Regulation & Governance*, 4 (3). pp. 261-280.
- PENIDO DE FREITAS, M.C. (2006). " Banco Central Independente e coordenação das políticas macroeconômicas: lições para o Brasil." *Revista Economia e Sociedade*, vol. 15. núm. 2. (27). pp. 269-293.

- PÉREZ FERRER, F. (2022). *Análisis doctrinal y jurisprudencial del delito de tráfico de influencias. ¿Oportunidad o necesidad de su tipificación en el Código Penal español*. Aranzadi, Cizur Menor.
- PÉREZ GONZÁLEZ, C. (2013). "Análisis de la participación ciudadana en España". *Revista digital CEMCI*. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. Granada. pp. 3-5.
- PIZZORNO, A. (1988). "Los intereses y los partidos en el pluralismo" a BERGER, S. (Comp.) *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- PIZZORNO, A. (1992). "La corruzione nel sistema político" a DELLA PORTA, D. *Lo scambio occulto*. Il Mulino, Bologna.
- PONCE SOLÉ, J. (2017). "Los jueces, el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia y buen gobierno". *INAP*.
- PONCE SOLÉ, J. (2018). "Grups d'interès i elaboració de normes". Oficina Antifrau de Catalunya. Universitat de Barcelona i Universitat Oberta de Catalunya. Barcelona.
- PONCE SOLÉ, J. (2019). *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa: Un análisis empírico de la informalidad*. Tirant lo Blanch, València.
- PONS-HERNÁNDEZ, M. (2022). "Power(ful) Connections: Exploring the Revolving Doors Phenomenon as a Form of State-Corporate Crime". *Critical Criminology* 30. pp. 305-320.
- PRATAMA, V. (2021), " Restorative Justice in Criminal Acts of Corruption". *Law and Justice* Vol. 6, No. 1, 2021, pp. 34-45.
- PRIETO, C. (2011). "Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno". *Anuario local 2011*. Fundación democracia y gobierno local. pp. 315-347.
- PUENTE RODRÍGUEZ, L. (2016). "La atenuante analógica de cuasi-prescripción". *La Ley Penal*, Nº 119, Sección Jurisprudencia aplicada a la práctica, Marzo-Abril. pp.1-28.
- QUERALT JIMENEZ, J. (2012). "Reflexiones marginales sobre la corrupción." *Revista Crítica Penal y Poder*. nº 2, marzo. OSPDH. Universidad de Barcelona. pp. 18 - 35.

- QUERALT JIMÉNEZ, J.J. (2015). *Derecho Penal Español. Parte especial*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- QUINTERO OLIVARES, G. (1996). *Curso de Derecho penal español*. Cedecs, Barcelona.
- QUINTERO OLIVARES, G. (2015). *Parte General del Derecho Penal. Adaptada al programa de ingreso en las carreras judicial y fiscal*. Thomson Reuters. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- QUINTERO OLIVARES, G. (2016). *Los delitos económicos*. Ed. UOC, Barcelona.
- RAGUÉS VALLÉS, R. (2004). *La prescripción penal: fundamento y aplicación*. Atelier, Barcelona.
- RAGUÉS VALLÉS, R. (2017). "La atenuante analógica de cuasiprescripción". *InDret Revista para el análisis del Derecho*. 3/2017. pp. 1-24.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, A. (2014) "Crisis de la representación, crisis económica e ideología alternativa: Los conceptos de ruptura estática y ruptura dinámica". *Estudios de Deusto* 62 (1), pp. 235-59.
- RAWLS, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press. Cambridge.
- RAYÓN BALLESTEROS, M.C. (2018). "Los programas de cumplimiento penal: origen, regulación, contenido y eficacia en el proceso". *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, LI, 197-222.
- REBOLLO VARGAS, R. (2021). "Problemas procesales y de ejecución penitenciaria: justicia restaurativa y delitos socioeconómicos." *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XLI. pp. 1011-1076.
- REVUELTA, A; VILLORIA, M. (2016). "La regulación de los grupos de interés como instrumento de prevención de la corrupción." a VILLORIA MENDIETA, M; GIMENO FELIU, J.M.; TEJEDOR BIELSA, J (Dir). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, ed. Atelier, Barcelona.
- RICHARDSON, J. (1993). "Pressure Groups". *Oxford University Press*. pp. 49-68.
- RIDAO MARTIN, J (2018). "La regulación de los lobbies en el ámbito institucional del Estado. Una revisión crítica del alcance de las recientes iniciativas legislativas". *Dilemata*, any 10. nº. 27. pp. 73-89.

- RIOBÓ MAYO, I. (2019). "Reparación en delitos contra la Administración Pública" a SOLETO MUÑOZ, H.; GRANÉ CHÁVEZ, A. *La reparación económica a la víctima en el sistema de justicia*. Dykinson, Madrid. pp. 441-459.
- RODRÍGUEZ ARANA, J. (1997). "Ética y empleados públicos". *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, mayo-agosto. pp. 27-34.
- RODRÍGUEZ FISSE, H. (2003). "Grupos de interés: La sociedad civil expresa sus demandas a las autoridades políticas". *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*. Vol. I. Núm. 3. (2002-2003). pp. 20-32.
- RODRÍGUEZ GUERRA, R. (1999). "Apuntes sobre pluralismo y democracia". *Laguna*, nº extraordinario, pp. 253-260.
- RODRÍGUEZ PUERTA, M.J. (1999). *El delito de cohecho: Problemática Jurídico-Penal del Soborno de Funcionarios*. Aranzadi, Pamplona.
- RODRÍGUEZ PUERTA, M.J. (2020). El derecho de las víctimas colectivas a participar en encuentros restaurativos. *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminológica. RECPC* 22-14. pp. 1-42.
- ROMERO ABOLAFIO, J.J. (2021). "Tráfico de influencias" a MORILLAS CUEVA, L. (dir). *Respuestas jurídicas frente a la corrupción política*. Dykinson, Madrid.
- RODRÍGUEZ-DINCROUT ÁLVAREZ, J. "Democracia y corrupción pública" a QUERALT JIMÉNEZ, J; SANTANA VEGA, D. (2017) *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*. Tirant lo Blanch, València.
- ROMERO DE TEJADA Y GÓMEZ, J.M. (2010). "El delito de tráfico de influencias en el ámbito de la Administración Local". *Quaderns de dret local* núm. 24. pp. 65-74.
- ROSE-ACKERMAN, S. y PALIFKA, B. J. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press, New York.
- ROVERO ALVARADO, L.M. (2015), "Regulación económica: una aproximación al marco teórico y conceptual". *Derecho y Realidad* Vol. 13 - No. 25. Enero – junio. pp. 43-62.
- ROXIN, C. (1976): "Sentido y límites de la pena estatal". *Problemas básicos del Derecho penal*. Ed. Reus, Madrid.

- ROXIN, C. (1991). "La reparación en el sistema jurídico penal de sanciones." a *Jornadas sobre la Reforma del Derecho Penal en Alemania*. Consejo General del Poder Judicial. Madrid. pp. 19-30.
- ROXIN, C. (1997). *Derecho Penal. Parte General*. Tomo I. Civitas, Madrid
- RUBÍ, G.; TOLEDANO, F. (2019). "La corrupción general del siglo. Palabras y discursos sobre la corrupción política en la España del siglo XIX". *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*. 115/2019 (3). pp. 131-157.
- RUBÍ, G.; TOLEDANO, F.; DE RIQUER I PERMANYER, F. (2020). "Sobre la corrupción política a Catalunya dins l'Espanya contemporània". *Revista Catalana de Dret Públic*, 60, 1-19.
- RUBIO EIRE, J.V. (2014). "Las dilaciones indebidas en el proceso penal. Un estudio desde el punto de vista del reo y la víctima del delito". *El Derecho*. Enero.
- RUBIO LARA, P.A. (2017). *Teoría de la pena y consecuencias jurídicas del delito. Análisis doctrinal y jurisprudencial*. Tirant lo Blanch, València.
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2003). *Los grupos de presión*. ed. CEPC, Madrid.
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2017). "La actividad de los grupos de presión ante el poder ejecutivo: Una respuesta jurídica más allá del registro". *UNED Teoría y Realidad Constitucional* no 40. pp. 339-430.
- RUIZ SIERRA, J. (2020). "Breve aproximación a la justicia restaurativa en el sistema penal español. Recomendación CM/rec (2018)". *Noticias Jurídicas*.
- RUÍZ-RICO RUÍZ, G. (2015). "El control sobre la financiación de los partidos políticos: un desafío permanente para el legislador". *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 281-308.
- SAGREDO SANTOS, A. (2013). "El abandono del modelo liberal durante el New Deal Rooseveltiano". *Historia*. 396. Núm. 2. pp. 299-331.
- SAN MARTIN CASTRO, C.E. (2002). *Los delitos de tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y asociación para delinquir*. Juristas Editores, Lima.
- SÁNCHEZ FÍGULS, S. (2018). "Tráfico de influencias: ¿ámbito de aplicación real propio?". *La Ley Penal*, Nº 133, Sección Jurisprudencia aplicada a la práctica, Juliol-Agost 2018. pp.1-5.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, O. (2015). "Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se

modifica la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos; la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas [boe n.º 77, de 31-III-2015]. Una reforma decepcionante”. *Crónica de legislación Constitucional (Enero-Junio 2015)*. *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 3, diciembre. pp. 217-218.

- SÁNCHEZ MUÑOZ, O. (2015). “La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013, págs. 161-200.
- SÁNCHEZ RIVERO, M. (2017) “La persona jurídica y las penas aplicables: retrospectiva y singularidades”. Comunicación presentada al III Congreso Internacional de la Fundación Internacional de Ciencias Penales. Universidad de León.
- SANDOVAL BALLESTEROS, I.E. (2016). “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”. *Rev. Mex. Social* vol.78 no.1 Ciudad de México ene./mar. pp. 119-152.
- SANTANA VEGA, D.M. (2000). *La protección penal de los bienes jurídicos colectivos*. Dykinson, Madrid.
- SANTANA VEGA, D.M. (2016). “Desmontando el indulto (especial referencia a los delitos de corrupción)”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 108, 51-91.
- SANTANA VEGA, D.M. (2019). “La atenuante analógica de cuasiprescripción. Especial referencia a los delitos de corrupción”. *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXIX. pp. 107-173.
- SANTILLANA BUELNA, J.R. (2013). “Lobbying y asuntos públicos”. Actas – V Congreso Internacional Latina de Comunicación Social – V CILCS – Universidad de La Laguna, diciembre. pp.1-19.
- SANTIVÁÑEZ VIVANCO, M. (2013). “Agencias anticorrupción e independencia: ¿augures o arúspices?. Una hoja de ruta para Latinoamérica.” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 56. (Junio). Caracas. pp. 59-98.
- SANZ MULAS, N. (2021). *Evolución de la política criminal y sus protagonistas. Del totalitarismo de la raza al totalitarismo del dinero*. Tirant lo Blanch, València.
- SCHIAVELLO, A. (2014). “Algunos argumentos a favor de una ciencia jurídica interpretativa.” *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 37. Pp. 193-217.

- SCHMITTER, Ph.C. (1979). "Still the Century of Corporatism? a Ph.C. SCHMITTER, PH.C.; LEHMBRUCH, G. (eds). *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Sage. Londres. pp. 85-131.
- SCHUMPETER, J. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Vol. II. Ed. Orbis, Barcelona.
- SCHWAB, K. (2017). " The global competitive report 2017-2018." *World Economic Forum*.
- SELEME, H.O. (2017). " La cara oculta de la corrupción". Revista de la Facultad, Vol. VIII N° 2 Nueva Serie II. Universidad Nacional de Córdoba. 109-118.
- SELEME, H.O. (2018). "El lado oscuro de la corrupción" reseña de MALEM SEÑA, J.F. (2017). *Pobreza, corrupción, (in) seguridad jurídica*. *Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*. Septiembre 2018. p. 364-372.
- SHARMA, R. (2017). "Corruption: causes, consequences and reforms". *International Journal of Research in Economics and Social Sciences (IJRESS)* 7 (5). Pp. 100-106.
- ŠIMRAL, V.; LABOUTKOVÁ, S. (2021). " Measuring the link between democracy and transparent lobbying ", *Critical Policy Studies*, 15:2, 155-173.
- SOLIS DELGADILLO, D. (2017). "Hacia una definición del concepto de grupo de interés". *Perfiles Latinoamericanos. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Sede México. Vol. 25. Núm. 50. pp. 83-101.
- SOREIDE, T. (2014). "Corruption and competition. Fair market as an anticorruption device", *The Nagoya Journal of law and politics*, pp. 237-262.
- SORIANO, R. (2011). "La corrupción política: tipos, causas y remedios". *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 45, pp. 382–402.
- SOTO RODRÍGUEZ, M.L. (2015). "El delito de tráfico de influencias en la Administración Pública". *Diario La Ley*, N° 8489, Sección Doctrina, 26 de Febrero de 2015. Editorial LA LEY. pp.1-13.
- STIGLER, G. (1971). "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics*, vol. 2, pp. 3 -21.
- SZABÓ, G. (2014). "Moral Considerations on Bribery and Corruption". *Journal of Eastern-European Criminal Law*. pp. 38-42.



- SUÀREZ ROBLEDANO, J.M. (2020). “Algunas consideraciones sobre la financiación ilegal de los partidos políticos”. *Revista Española de Control Externo*. vol. XXII. n.º 65. pp. 10-33.
- SUNG, H.E. (2003). “Fairer sex or fairer system? Gender and corruption revisited”. *Social Forces*, 82 (2). Oxford University Press. pp. 703–723.
- SUZUKI, M.; HAYES, H. (2016). “Current Debates over Restorative Justice: Concept, Definition and Practice.” *Prison Service Journal*. Issue 228. pp. 4-8.
- TAMARIT SUMALLA, J. (coord). (2012). *La justicia restaurativa: desarrollo y aplicaciones*. Ed. Comares, Granada.
- TAMARIT SUMALLA, J.M. (2020). “El lenguaje y la realidad de la justicia restaurativa”. *Revista de Victimología. Journal of Victimology*. nº. 10/2020. p. 43-70.
- TANTALEÁN ODAR, R.M. (2015). “El alcance de las investigaciones jurídicas”. *Derecho y cambio social*. pp.1-22.
- TANZI, V. (2008): “La corrupción y la actividad económica” a SOLIMANO, A.; TANZI, V. y SOLAR, F. *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Fondo de Cultura Económica. Chile.
- TANZI, V.; DAVOODI, H. (1998). “ Corruption, Public Investment and Growth”. *International Monetary Found Working Paper*, 97/139. pp. 1-23.
- TERRADILLOS BASOCO, J.M. (2017). “Estrategias político-criminales frente a la corrupción política. Apuntes desde la experiencia española”. *Revista Penal México*. Núms.11-12, septiembre 2016-agosto 2017. pp. 227-246.
- TERRADILLOS BASOCO, J.M. (2019). “Apuntes político-criminales en torno a la corrupción pública como delincuencia socioeconómica organizada. El caso español”. *Nuevo Foro Penal*, Vol. 15. 93, julio-diciembre. pp. 11-49.
- TIJERAS, R. (2000). *Lobbies. Como funcionan los grupos de presión españoles*. ed. S.A. Temas de Hoy, Madrid.
- TOBOSO SÁNCHEZ, P. (2007). “Empresarios y política en la época de Franco”. *Ayer* 66 ((2). Pp. 143-173.
- TROCELLO, M.G. (2011). “Cultura política y calidad institucional” a SORIANO, R.; TROCELLO, M.G. (Coord.) *Calidad democrática e instituciones políticas*. Aconcagua Libros, Sevilla. pp. 67-102.

- TRUMAN, D.B. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. Alfred A. Knopf, New York.
- USLANER, E M. (2008). *Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Building Pocket Makes the Easy Life*. Cambridge University Press.
- VALLE ESCOLANO, R. (2021). "La eficacia de la normativa sobre transparencia: percepciones de los responsables municipales en España". *GAPP. Nueva Época*. nº 27, noviembre. pp. 30-48.
- VALLEJO-ALMEIDA, G. (2016). "La captura regulatoria y su relación con las fallas del mercado" a CUBIDES-CÁRDENAS, J.; PINILLA-MALAGÓN, J. E.; TORRES-ÁVILA, VALLEJO-ALMEIDA, G., *Derecho público en el siglo XXI: regulación del mercado, contratación pública y derechos humanos*. Universidad Católica de Colombia. Bogotá. pp.13-35.
- VALLEJO JAÉN, M.; PERRINO PÉREZ, L. (2015). *La reforma procesal penal de 2015*. Dykinson, Madrid.
- VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F. (2003). *Los Delitos Contra La Administración Pública*. ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela.
- VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F. (2017). "Corrupción pública y globalización. una mirada a la regulación del tráfico de influencias en los instrumentos internacionales anti-corrupción". *Dereito* Vol.26, nº1.pp.1-25.
- VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F (2018). "El tráfico de influencias: marco normativo internacional" en DA AGRA, C; TORRAO, F (2018). *Criminalidade organizada e económica (perspetivas jurídica, política e criminológica)*, Universidade Lusíada Editora, Lisboa, pp. 61-62.
- VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F. (2020). Los delitos de ejercicio y ofrecimiento de influencias. Tirant lo Blanch, València.
- VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F. (2021). "Notas sobre el pensamiento penal y penitenciario de Concepción Arenal. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, (25). pp. 181-203.
- VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F. (2022). "El modelo de criminalización del tráfico de influencias en el Código penal español y sus rasgos definitorios (1)". *La Ley Penal*, Nº 154, Sección Legislación aplicada a la práctica, Enero-Febrero. pp.1-17.

- VELASCO NÚÑEZ, E; SAURA ALBERDI, B. (2016). *Cuestiones prácticas sobre responsabilidad penal de la persona jurídica y Compliance*. Thomson Reuters. Aranzadi. Pamplona.
- VICENTE SOLÀ, J. (2018). *Pluralismo y Corporativismo. El freno a la Economía dinámica*. Colección Real Academia Europea de Doctores. Barcelona.
- VICTOR, B; CULLEN, J. B. (1987). "A theory and measure of ethical climate in organizations". *Research in Corporate Social Performance and Policy*. 9. pp. 51-71.
- VILLORIA MENDIETA, M (2011). "Ética en el sector público: una reflexión desde la ética aplicada". *Encuentros Multidisciplinares*. E.M. núm. 39. Septiembre-Diciembre. pp. 1-9.
- VILLÒRIA MENDIETA, M (2012). *El Marco Institucional de Integridad en España: situación actual y recomendaciones*. Transparency International España. Ed. Tirant Lo Blanch, València.
- VILLORIA MENDIETA, M. (2000). *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Tecnos, Ed., Madrid.
- VILLORIA MENDIETA, M. (2012). "Enquesta d'ètica i valors de servei públic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya". *Col·lecció Gran Angular*. Generalitat de Catalunya.
- VILLORIA, M; REVUELTA, A. (2014). "Una evaluación del lobby en España. Análisis y propuestas". *Transparency International España*.
- VILLORIA MENDIETA, M. (2015). "La corrupción en España: rasgos y causas esenciales". *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*. pp. 131-163.
- VILLORIA MENDIETA, M. (2016). "Principales rasgos y características de la corrupción en España" a VILLORIA MENDIETA, M; GIMENO FELIU, J.M; TEJEDOR BIELSA, J. (Dir). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. ed. Atelier, Barcelona.
- VILLÒRIA MENDIETA, M. (2018). "La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia". *Dilemata*, 27. pp.1-16.
- VIVES ANTÓN, T.S. (2012). " Ley, lenguaje y libertad (Sobre determinismo, libertades constitucionales y Derecho penal)". *Teorder*. Núm. 11. pp. 168-216.

- VON BEYME, K. (1986). *Los grupos de presión en la democracia*. Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- VON LISZT, F. (1995). *La idea del fin en el Derecho penal: Programa de la Universidad de Marburgo, 1882*. Ed. Comares. Granada.
- WANG, X; WAN WART, M. (2007). "When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers". *Perceptions. Public Administration Review*, 67 (2). pp. 265-278.
- WEBER, M. (1983). *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. (6ª reimpression). Fondo de Cultura Económica. México.
- WOLFE, A. (1980). *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*. Siglo XXI editores, México.
- XIFRA, J. (1998). *Lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*. Gestión 2000, Barcelona.
- XIFRA, J. (2009). *Els lobbies*. Vull saber. Ed. UOC. 1a edició. Barcelona.
- YOU, J.S.; KHAGRAM, S; (2005). "A Comparative Study of Inequality and Corruption." *American Sociological Review*. Vol. 70, No. 1 (Feb.). pp. 136-157.
- ZAFFARONI, E. (2000) *Manual de Derecho Penal*. Ed. Ediar, Buenos Aires.
- ZEGARRA VALDIVIA, D. (2004). "La regulación como técnica de intervención administrativa". *Derecho&Sociedad* (23). pp. 43-54.
- ZEHR, H. (2010). *El pequeño libro de la Justicia Restaurativa*. Good Books, Vermont.
- ZUGALDÍA ESPINAR, J.M. (1981). *Fundamentos de Derecho Penal Parte General I: Las teorías de la pena y de la ley penal*. Universidad de Granada. Granada.
- ZUGALDÍA ESPINAR, J.M. (2015). "España. La responsabilidad criminal de las personas jurídicas en el derecho penal español" a ZUGALDIA ESPINAR, J.M; MARIN DE ESPINOSA CEBALLOS, E.B. (dir.). *La responsabilidad criminal de las personas jurídicas en Latinoamérica y España*. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

## LLISTAT D'AUTORS

- ABARCA RODRÍGUEZ, Allan: 23, 319.
- ABRIL MARTÍNEZ, Javier: 237.
- AGUDO FERNÁNDEZ, Enrique: 162.
- ALCAIDE ZUGAZA, Laura: 133.
- ALEJANDRE RAMÍREZ, Gloria Luz: 54.
- ALOISIO, Carlos: 305.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique: 363.
- ÁLVARO GARCÍA, David: 58.
- AMADEO GADEA, Sergio: 262.
- AMÉZQUITA TORO, Jorge Andrés: 364.
- ANDRÉS, Carmen: 51.
- ANDUIZA, Eva: 130.
- ANTICH SOLER, Jaume: 267.
- APOLLONIO, Dorie: 199.
- ARDÈVOL-ABREU, Alberto: 32.
- ARGANDOÑA, Antonio: 217, 218.
- ARLAND, Rodolfo: 115.
- ARMSTRONG, Mark: 155.
- ARROYO CHACON, Jenifer I: 228.
- ASÚA BARRATITA, Adela: 176.
- AYMERICH CANO, Carlos: 281.
- BAENA GARCÍA, Lara: 18, 218, 219, 290.
- BAEZ GÓMEZ, José Enrique: 133.

- BAHAMONDE MAGRO, Ángel: 96.
- BALMACEDA HOYOS, Gustavo: 262.
- BALSALOBRE, Daniel: 118.
- BARDHAN, Pranab: 128.
- BARNET, Randy. E: 382.
- BARREIRO-CEDEÑO, Isabel María: 282.
- BARQUÍN SANZ, Jesús: 172, 371, 372.
- BAUCCELLS LLADÓS, Joan: 342, 343, 389, 390.
- BAUZÁ MARTORELL, Felio José: 243.
- BAZ VICENTE, Rubén: 258.
- BECCARIA, Cesare: 325, 333.
- BÉLIZ, Gustavo: 135.
- BENTHAM, Jeremy: 333.
- BERMÚDEZ REQUENA, Juan Manuel: 170.
- BERNADÍ GIL, Xavier: 79, 82, 212.
- BERRY, Jeffrey M: 57.
- BLANCO GAZTAÑAGA, Carmen: 283.
- BOBBIO, Norberto: 42, 52, 98.
- BONET ESTEVA, Margarita: 193, 390, 391.
- BOSCH GRAU, Joaquim: 47.
- BONA VIA, Tomás: 387.
- CABRERA, Mercedes: 48.
- CAIN, Bruce E: 199.
- CALDEVILLA DOMÍNGUEZ, David: 45, 46, 64.
- CAMEJO, Armando: 311.

- CAMPOS ACUÑA, María Concepción: 279.
- CANTOS, José María: 118.
- CARBAJO CASCÓN, Fernando: 131.
- CARDENAL MONTRAVETA, Sergi: 330, 331.
- CARPIO BRIZ, David I.: 267.
- CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio: 256.
- CARRIÓN CENTENO, Andy: 264.
- CÁSAR, María Amparo: 129.
- CASAS BARQUERO, Enrique: 181, 182.
- CASAS CASAS, Andrés: 24.
- CASTELLANO, Jaime: 156.
- CASTILLO ESPARCIA, Antonio: 92.
- CASTRO MORENO, Abraham: 339.
- CATALÁN SENDER, Jesús: 186.
- CABIESES CROVETTO, Guillermo: 95.
- CEREZO MIR, José: 186.
- CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí: 79, 82, 205.
- CHANJAN DOCUMET, Rafael H.: 174.
- CHRISTIE, Nils: 382.
- COLVIN, Naomi: 247.
- COMÍN, Francisco: 47.
- CONSIDÉRANT, Victor: 52.
- CORREA RIOS, Enrique: 91.
- COSTAS PÉREZ, Elena: 260, 280.
- COTO DEL VALLE, Cristina: 365, 378.

- COWAN, Simon: 155.
- CUGAT MAURI, Miriam: 99, 168, 177, 180, 187, 191, 192, 194, 198, 324, 356, 360, 371, 372.
- CULLEN, John B.: 296.
- DABBAGH ROLLÁN, Victor Omar: 203.
- DAHL, Robert A.: 52.
- DAL BÓ, Ernesto: 149.
- DANIEL, Jean Marc: 150.
- DARANAS PELAEZ, Mariano: 67.
- DAVOODI, Hamid: 126.
- DEBSKI, Julia: 389.
- DE CASTRO Y ROSI, Adolfo: 111.
- DE LA MATA BARRANCO, Norberto Javier: 175.
- DE LA OLIVA SANTOS, Andrés: 39.
- DE LUIS GARCÍA, Elena: 391.
- DE RIQUER I PERMANYER, Borja: 95, 97.
- DEL CAMPO GARCIA, María Esther: 59.
- DEL REY, Fernando: 48.
- DEL MORAL GARCÍA, Antonio: 332.
- DELGADO-CHÁVEZ, María I.: 282.
- DEMETRIO CRESPO, Eduardo: 330.
- DÍAZ-MAROTO VILLAREJO, Julio: 188, 190.
- DOLLAR, David: 305.
- DOLZ LAGO, Manuel Jesús: 111, 170, 188, 336, 337, 358.
- DOMINGO DE LA FUENTE, Virginia: 381.



- DONG, Bin: 129.
- DREYFUS, Suelette: 247.
- DRUGOV, Mikhail: 115.
- DRUTMAN, Lee: 199.
- DULLECK, Uwe: 129.
- DURAN MIGLIARDI, Mario: 329.
- ECHEVARRÍA, Marcelo H.: 162, 174.
- EHRMANN, Henry W.: 65.
- ESTÉVEZ, Alejandro M.: 128.
- FARIÑAS DULCE, María José: 101.
- FERLIN D'AMBROSO, Marcelo José: 101.
- FARRANHA, Ana: 22.
- FERNÁNDEZ CÁRCAR, Miguel: 96.
- FERNÁNDEZ PANTOJA, Pilar: 170.
- FERNÁNDEZ RIQUELME, Sergio: 53.
- FERNÁNDEZ ROS, Juan Francisco: 348.
- FERRAN TOLEDANO, Lluís: 95, 97.
- FERRANDO BADÍA, Juan: 39.
- FISMAN, Raymond: 128, 305.
- FLORES D'ARCAIS, Paolo: 143.
- FOLGUEROLA FONDEVILA, Roger: 218, 219.
- FOURNIER, Jean Marc: 153.
- FOZ DALMAU, Jordi: 280.
- GALLEGO, Aina: 130.
- GALÁN MUÑOZ, Alfonso: 171.

- GALVEZ, Lina: 47.
- GANUZA, Carina: 46.
- GARCIA, José Francisco: 66.
- GARCÍA ARÁN, Mercedes: 147, 149, 172, 327, 343, 363, 364, 386, 394, 395.
- GARCÍA DE LA CRUZ, José Manuel: 100.
- GARCÍA GUITIAN, Elena: 52.
- GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio: 252.
- GARCÍA MEXIA, Pablo: 296.
- GARRIDO MAYOL, Vicente: 260.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto: 55, 119.
- GATTI, Roberta: 128, 305.
- GIL CASTELLANO, José: 145.
- GIL DE ZÚÑIGA, Homero: 32.
- GIL NOVALES, Alberto: 96.
- GILI PASCUAL, Antoni: 351, 355.
- GILMAN, Stuart G.: 285.
- GIMENO FELIU, José María: 94, 100, 126, 131, 203.
- GLASER, Barney G.: 23.
- GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos: 269.
- GÓMEZ MARTÍN, Victor: 352, 353.
- GONZÁLEZ ARCE, José Damian: 46.
- GONZÁLEZ CUSSAC, José L.: 172, 333, 338.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V.: 100.
- GORELLI HERNÁNDEZ, Juan: 238.
- GRACIA MARTIN, Luis: 267, 270.

- GRANADOS MUÑOZ, Carolina: 397.
- GRECO, Luis: 333.
- GUARDIOLA LAGO, María Jesús: 147, 387, 396.
- GUICHOT, Emilio:
- GUIMARAY MORI, Erick: 150.
- GUINARD-HERNÁNDEZ, David: 152.
- GUTIÉRREZ PÉREZ, Elena: 278.
- HAMMAN, John: 115.
- HART, Henry: 34.
- HASSEMER, Winfried: 325, 326, 327, 330, 391.
- HEGEL, Georg Wilhem: 328.
- HEIDENHEIMER, Arnold J.: 109.
- HELLMAN, Joel: 108.
- HERNÁNDO GARCÍA, Ricardo: 46.
- HUNTINGTON, Samuel P.: 104.
- IGLESIAS RÍO, Miguel Ángel: 380.
- JAÉN VALLEJO, Manuel: 162, 396.
- JAKOBS, Günter: 175, 335, 336.
- JAREÑO LEAL, Ángeles: 131.
- JAVATO MARTIN, Antonio María: 148.
- JESCHECK, Hans Heinrich: 326, 328.
- JETTER, Michael: 389.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: 230, 259, 278.
- JORDANA, Jacint: 52.
- JULIAN, Martin: 387.

- KANT, Immanuel: 328, 329.
- KAUFMANN, Armin: 336.
- KAUFMANN, Arthur: 329, 330.
- KAUFMANN, Daniel: 108.
- KEFFER, Jone M.: 65.
- KEY, Valdimer Orlando: 41.
- KLITGAARD, Robert: 98, 124.
- KNOKE, David: 41.
- KOTTOW, Miguel: 217.
- KHAGRAM, Sarjeev: 101.
- LABOUTKOVÁ, Sarka: 379.
- LAPUENTE GINÉ, Víctor: 260, 280.
- LEGANÉS GÓMEZ, Santiago: 392.
- LEWIS, CAROL W.: 285.
- LINDBLUM, Charles: 43.
- LOMBANA VILLALBA, Jaime Augusto: 167, 363.
- LUEDTKE, Daniel: 386.
- LUZÓN CUESTA, José María: 332.
- MAGRO SERVET, Vicente: 268, 375, 376.
- MALEM SEÑA, Jorge F.: 119.
- MARCH POQUET, Josep Maria: 390.
- MARCHIONI, Marco: 379.
- MARTIMORT, David: 152.
- MARTÍN LORENZO, María: 192.
- MARTÍNEZ CALVO, Jesús: 42.

- MARTÍNEZ ESCAMILLA, Margarita: 192.
- MARTÍNEZ GALINDO, Gema: 190, 191, 324, 356, 359.
- MARTÍNEZ MARTÍN, Jesús Antonio: 96.
- MARTÍNEZ SALDAÑA, David: 327.
- MARTÍNEZ SUAREZ, Guillermo: 229.
- MARTINS LAMPREIA, Joaquim: 48.
- MATTEUCCI, Nicola: 42, 52.
- MAURO, Paul: 153.
- MAYZ VALENILLA, Ernesto: 39.
- McCOMBS, Maxwell E.: 32.
- MEDAS, Paulo: 153.
- MEDINA IBORRA, Ivan: 45, 51, 52, 59.
- MENDEZ MENDEZ, Nathalie: 24.
- MENDOZA-ZAMORA, Walter M.: 282.
- MESEGUER YEBRA, Joaquín: 141.
- MICELI, Marcia P.: 235.
- MICHELS, Robert: 52, 53.
- MICHENER, Andrea H.: 39.
- MILBRATH, Lester W.: 45.
- MIR PUIG, Carlos: 169.
- MIR PUIG, Santiago: 328, 335, 336, 341, 352, 353.
- MIRALLES HIGÓN, Marisa: 218, 219.
- MIRANDA, Juliana: 22.
- MIRANDO DÍAZ, Javier: 126, 129.
- MOCAN, Naci: 387.

- MOLINS LÓPEZ-RODÓ, Joaquim: 45, 52, 59.
- MONTEVERDE, Vicente Humberto: 120, 122.
- MOOKHERJEE, Dilip: 128.
- MORALES PRATS, Fermín: 180, 181, 194, 327, 372.
- MORATA, Francesc: 70.
- MORILLAS CUEVA, Lorenzo: 170, 190, 191, 325, 327, 333, 356.
- MÖSLE, Saskia: 389.
- MULCAHY, Suzanne: 35, 213, 214.
- MUÑOZ, Jordi: 118.
- MUÑOZ CONDE, Francisco José: 179, 180, 184, 185, 186, 187, 188, 327, 359, 363, 364.
- MUÑOZ LORENTE, José: 168, 180, 182, 188, 194, 275, 324, 356, 373.
- NAVARRO, Juan: 51.
- NAVAS MONDACA, Ivan: 262.
- NEAR, Janet P.: 235.
- NIETO MARTÍN, Adan: 148, 252, 274, 276, 398.
- NISTAL BURON, Javier: 339.
- OCTAVIO DE TOLEDO UBIETO, Emilio: 186.
- OLAIZOLA NOGALES, Inés: 146, 149.
- OLIVER GONZÁLEZ, Ana Belén: 69, 70, 71.
- OLSON, Mancur: 153.
- ORTIZ PRADILLO, Juan Carlos: 377.
- ORTS BERENGUER, Enrique: 333, 338.
- PALIFKA, Bonnie J.: 35.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto: 259.

- PAMPILLO BAÑIÑO, Juan Pablo: 263.
- PARÉS, Marc: 379.
- PASCUAL MATELLÁN, Laura: 337.
- PASQUINO, Gianfranco: 42, 52, 97, 98.
- PAÚCAR CHAPPA, Marcial Eloy: 146.
- PEISAKHIN, Leonid: 205.
- PENIDO DE FREITAS, Maria Cristina: 150.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Clara: 56.
- PÉREZ FERRER, Fátima: 190, 275.
- PÉREZ MUÑOZ, Cristian: 305.
- PERRINO PÉREZ, Ángel Luís: 345, 396.
- PINTO, Paul: 205.
- PIZZORNO, Alessandro: 46, 115.
- PONCE SOLÉ, Juli: 196, 208, 213, 261.
- PONS-HERNÁNDEZ, Mònica: 155.
- PRATAMA, Vega: 386.
- PRIETO, Cayetano: 228.
- PUENTE RODRÍGUEZ, Leopoldo: 354.
- QUERALT JIMÉNEZ, Joan Josep: 97, 112, 169, 193.
- QUINTERO OLIVARES, Gonzalo: 194, 325, 327, 334, 342.
- RAGUÉS VALLÈS, Ramon: 352, 353.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo: 55.
- RAWLS, John: 329.
- RAYÓN BALLESTEROS, María Concepción: 266.
- REBOLLO VARGAS, Rafael: 342.

- REYES RICO, Laia Itziar: 237.
- REVUELTA IGLESIAS, Ana Victoria: 94, 142.
- RICHARDSON, Jeremy: 52.
- RIDAO MARTIN, Joan: 78.
- RIOBÓ MAYO, Irea: 397.
- RODRÍGUEZ ARANA, Jaime: 234.
- RODRÍGUEZ CELADA, Enrique: 237.
- RODRÍGUEZ FISSE, Hernán: 40.
- RODRÍGUEZ GUERRA, Roberto: 51.
- RODRÍGUEZ PUERTA, María José: 178, 180, 181, 194, 275, 372, 390, 392, 394, 395.
- RODRÍGUEZ-DINCROUT ÁLVAREZ, Juan Ramón: 97, 100.
- ROSE-ACKERMAN, Susan: 35, 128.
- ROMERO ABOLAFIO, Juan José: 191.
- ROMERO DE TEJADA Y GÓMEZ, José María: 191.
- ROVERO ALVARADO, Luz Marina: 152.
- ROXIN, Claus: 327, 328, 329, 330, 381.
- RUBÍ, Gemma: 95, 110, 111.
- RUBIO EIRE, José Vicente: 351.
- RUBIO LARA, Pedro Ángel: 326, 337, 341.
- RUBIO NÚÑEZ, Rafael: 43, 44, 61, 74, 79.
- RUIZ CALDERÓN, Nancy: 23, 319.
- RUÍZ-RICO RUÍZ, Gerardo: 145.
- RUIZ SIERRA, Joana : 384.
- SAGREDO SANTOS, Antonia: 151.



- SAN MARTIN CASTRO, César: 359.
- SÁNCHEZ FÍGULS, Sergi: 360.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar: 142. 146.
- SÁNCHEZ RIVERO, María: 265.
- SANDOVAL BALLESTEROS, Irma E.: 97.
- SANTANA VEGA, Dulce M.: 97, 116, 194, 354, 355.
- SANTILLANA BUELNA, José Ramón: 89.
- SANTIVÁÑEZ VIVANCO, Martín: 250.
- SANZ MULAS, NIEVES: 325.
- SAURA ALBERDI, Beatriz: 267.
- SCHIAVELLO, Aldo: 22.
- SCHMITTER, Philippe C.: 53.
- SCHUMPETER, Joseph: 50.
- SCHWAB, Klaus: 253.
- SELEME, Hugo Omar: 119, 275.
- SERRA, Danila: 115.
- SHARMA, Ritu: 126.
- ŠIMRAL, Vit: 379.
- SOARES, Paulo: 22.
- SOLIS DELGADILLO, Diego: 43.
- SOREIDE, Tina: 133.
- SORIANO, Ramón: 109, 120, 124, 287.
- SOTO RODRÍGUEZ, María Lourdes: 182, 183, 358.
- SRUR, Jorge: 135.
- STADELMANN, David: 389.

- STEPHENS, Carroll: 296.
- STIGLER, George: 153.
- SUAREZ ROBLEDANO, José Manuel: 142.
- SUCHNER, Robert W.: 39.
- SUNG, Hung Eng: 389.
- SZABÓ, Gabor: 33, 113.
- TAMARIT SUMALLA, Josep M.: 382, 395.
- TANTALEÁN ODAR, Reynadol Mario: 19.
- TANZI, Vito: 99, 126.
- TAPIA BALLESTEROS, Patrícia: 380.
- TARANCÓN GÓMEZ, Pilar: 327.
- TERRADILLOS BASOCO, Juan M.: 110, 370, 371.
- TIJERAS, Ramón: 65.
- TOBOSO SÁNCHEZ, Pilar: 48.
- TRUMAN, David B.: 41.
- TROCELLO, M. Gloria: 287.
- USLANER, Eric M.: 101.
- VALLE ESCOLANO, Raquel: 204.
- VALLE MARISCAL DE GANTE, Margarita: 192.
- VALLEJO-ALMEIDA, Germán: 153.
- VALLEJO JAÉN, Manuel: 345.
- VÁZQUEZ PORTOMEÑE SEIJAS, Fernando: 61, 107, 162, 178, 180, 183, 191, 276, 324, 337, 362, 374.
- VELASCO NÚÑEZ, Eloy: 267.
- VICENTE SOLÀ, Juan: 53.

- VICTOR, Bart: 296.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel: 24, 54, 94, 95, 99, 100, 105, 125, 131, 142, 203, 235, 253, 254, 259, 277, 287, 308, 417.
- VIVES ANTÓN, Tomás S.: 328.
- REVUELTA, Ana Victoria: 94, 142.
- VICKERS, John: 155.
- VON BEYME, Klaus: 59.
- VON LISTZ, Franz: 337, 341.
- WAN WART, Montgomery: 233.
- WANG, XiaoHu: 233.
- WEBER, Marx: 106.
- WEIGEND, Thomas: 326, 328.
- WILCOX, C: 57.
- WOLFE, Alan: 108.
- YOU, John Sung: 101.
- ZAFFARONI, Eugenio: 333, 338.
- ZEGARRA VALDIVIA, Diego: 151.
- ZEHR, Howard: 382.
- ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel: 171, 269, 333.

## JURISPRUDÈNCIA

- Sentència del Tribunal Constitucional 77/1983, de 3 d'octubre de 1983.
- Sentència Tribunal Suprem 1312/1994, de 24 juny de 1994.
- Sentència Tribunal Suprem 184/2000, de 15 de febrer de 2000.
- Sentència Tribunal Suprem 2025/2001, de 29 d'octubre de 2001.
- Sentència Tribunal Suprem 1497/2002, de 23 de setembre de 2002.
- Sentència Tribunal Constitucional 24/2004, de 24 de febrer de 2004.
- Sentència Tribunal Suprem 480/2004, de 7 d'abril.
- Sentència Tribunal Suprem 335/2006, de 24 de març de 2006.
- Sentència Tribunal Suprem 363/2006, de 28 de març de 2006.
- Sentència Tribunal Suprem 505/2009, de 14 de maig de 2009.
- Sentència Tribunal Suprem 883/2009, de 10 de setembre de 2009.
- Sentència Tribunal Suprem 1158/2010, de 16 de desembre de 2010.
- Sentència Audiència Provincial de Barcelona, de 27 de juliol de 2011.
- Sentència Tribunal Suprem 300/2012, de 3 de maig de 2012.
- Sentència Tribunal Suprem, de la Sala Primera (Civil), 351/2012, d'11 de juny de 2012.
- Interlocutòria de l'Audiència Provincial de Palma de Mallorca, de 28 d'octubre de 2013.
- Sentència Tribunal Suprem 990/2013, de 30 de desembre de 2013.
- Sentència Tribunal Suprem 126/2014, de 21 de febrer de 2014.

- Sentència Tribunal Suprem 244/2015, de 22 d'abril de 2015.
- Sentència Tribunal Suprem 508/2015, de 27 de juliol de 2015.
- Sentència Tribunal Suprem 485/2016, de 7 de juny de 2016.
- Sentència Audiència Provincial de Sevilla 4/2016, de 15 de juliol de 2016.
- Sentència Audiència Provincial de les Illes Balears 13/2017, de 17 de febrer de 2017.
- Sentència Tribunal Suprem 249/2017, de 5 d'abril de 2017.
- Sentència Tribunal Suprem 373/2017, de 24 de maig de 2017.
- Sentència Audiència Provincial de les Illes Balears. Secció 1ª de 16 d'octubre 2017.
- Sentència Audiència Provincial de Lugo. Secció 2ª de 20 de novembre de 2017.
- Sentència Audiència Provincial de Barcelona. Secció 10ª de 29 de desembre de 2017.
- Sentència Audiència Nacional 20/2018, de 17 de maig de 2018.
- Sentència Tribunal Suprem 2267/2021, de 27 de maig de 2021.
- Sentència Tribunal Suprem 2056/2018, de 8 de juny de 2018.
- Sentència Tribunal Suprem 290/2018, de 14 de juny de 2018.
- Sentència Tribunal Suprem (Sala Contenciosa-Administrativa) 1471/2021, de 14 de desembre de 2021.

## **NORMATIVA**

### **Organismes Internacionals**

- Recomanació del Comitè de Ministres del Consell d'Europa núm. R (87), sobre reaccions socials davant la justícia juvenil, adoptada el 17 de setembre de 1987.
- Convenció de Dret Penal del Consell d'Europa sobre la corrupció, adoptat el 4 de novembre de 1998.
- Resolució 1999/2026, de 28 de juliol de 1999, del Consell Econòmic i Social, sobre el desenvolupament i l'aplicació de mesures de mediació i de Justícia reparadora en el Dret Penal.
- Recomanació (2000) 10, del Consell d'Europa per la qual s'aprova un Codi de Conducta model per a servidors públics, 11 de maig de 2000.
- Resolució 2000/2014, de 7 de juliol de 2000, del Consell Econòmic i Social, sobre principis bàsic de l'ús de programes de justícia reparadora en assumptes criminals.
- Protocol addicional a la Convenció de Dret Penal del Consell d'Europa sobre la corrupció, de 15 de maig de 2003.
- Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció, Nova York, 31 d'octubre de 2003.
- Recomanació CM/Rec(2018)8 del Comitè de Ministres als Estats membre del Consell d'Europa, en matèria de justícia restaurativa penal.

### **Estats Units**

- Foreign Agents Regulation Act (FARA) (1938)
- Federal Regulation of Lobbying Act (FRLA) (1946)
- Lobbying Disclosure Act (LDA) (1995)

- Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA) (2007)
- The Justice Against Corruption on K Street Act (2018)

### **Regne Unit**

- Code of Conduct (1996)
- Guide to the Rules relating to the Conduct of Members (2009)
- Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014)

### **Comunitària europea**

- Comunicació de la Comissió Europea de 28 de maig de 2003, sobre una política global de la Unió Europea contra la Corrupció.
- Resolució del Parlament Europeu de 8 de maig de 2008 sobre el desenvolupament del marc per a les activitats dels grups d'interès en les institucions europees 2007/2115/(INI).
- Acord entre el Parlament Europeu i la Comissió Europea relatiu a l'establiment d'un Registre de Transparència comú per a les organitzacions i les persones que treballen per compte propi que participen en l'elaboració i aplicació de les polítiques a la Unió Europea. 2011.
- Directiva 2012/29/UE del Parlament Europeu i del Consell de 25 d'octubre de 2012, per la que s'estableixen normes mínimes sobre els drets, el suport i la protecció de les víctimes de delictes.
- Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre del 2019, relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del Dret de la Unió.
- Reglament intern del Parlament Europeu (2019-2024). 9a legislatura. Setembre 2021.

## **Estatat**

- Reial Decret-Llei que aprova el projecte de Codi Penal de 1928 i que entra en vigor l'1 de gener de 1929.
- Constitució Espanyola.
- Decret Llei 20/1977, de 18 de març sobre normes electorals.
- Llei 54/1978, de 4 de desembre de Partits Polítics
- Llei 50/1981, del 30 de desembre, per la qual es regula l'Estatut Orgànic del Ministeri Fiscal.
- Llei orgànica 57/1985, de 19 de juny, de Règim Electoral General.
- Llei Orgànica 3/1987, de 2 de juliol, sobre finançament dels partits polítics.
- Llei orgànica 9/1991, de 22 de març, per la que es modifiquen els articles 367, 368 i 390 del Codi Penal i s'introdueix en ell un nou capítol sobre el tràfic d'influències.
- LO 4/1992, de 5 de juny Reguladora de la Competència i el Procediment dels Jutjats de Menors.
- Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi Penal.
- Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa-Administrativa.
- 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.
- Llei orgànica 8/2007, de 4 de juliol, sobre finançament dels partits polítics.
- Llei orgànica 5/2010, de 22 de juny, per la que es modifica la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre del Codi Penal.



- Llei orgànica 5/2012, de 22 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 8/2007, de 4 de juliol, sobre finançament dels partits polítics.
- Llei Orgànica 7/2012, de 27 de desembre, per la qual es modifica la Llei Orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi Penal en matèria de transparència i lluita contra el frau fiscal i en la Seguretat Social.
- Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
- Llei orgànica 1/2015, de 30 de març, per la que es modifica la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre del Codi penal.
- Llei orgànica 3/2015, de 30 de març, de control de l'activitat econòmico-financera dels Partits polítics, per la que es modifica la LO 8/2007, de 4 de juliol, sobre finançament dels partits polítics; la llei orgànica 6/2002, de 27 de juny, de Partits Polítics, i la Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig, del Tribunal de Comptes.
- Llei 4/2015, de 27 d'abril, de l'Estatut de la Víctima del delictes.
- Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.
- Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre pel que s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic.
- RD 1109/2015, d'11 de desembre, pel que es desenvolupa la Llei 4/2015, de 27 d'abril, de l'Estatut de la Víctima del delictes i es regulen les Oficines d'Assistència a les Víctimes del Delictes.
- Circular 1/2016, de 22 de enero, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por Ley Orgànica 1/2015.

- Ordre JUS/188/2016, de 18 de febrer, per la qual es determina l'àmbit d'actuació i l'entrada en funcionament operatiu de l'Oficina de Recuperació i Gestió d'Actius i l'obertura del compte de dipòsits i consignacions.
- Recomanació 1/2017 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre información de las Agendas de los responsables públicos.
- Reial Decret 1208/2018, de 28 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament pel qual es desenvolupen els títols preliminar, II i III de la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat.
- Llei orgànica 1/2019, de 20 de febrer, per la qual es modifica la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre del Codi Penal, per a transposar directives de la Unió Europea en els àmbits financer i de terrorisme i abordar qüestions d'índole internacional.
- Circular 1/2021, de 8 d'abril, de la Fiscalia General de l'Estat, sobre els terminis de la investigació judicial de l'article 324 de la Llei d'Enjudiciament Criminal.
- Llei 2/2020, de 27 de juliol per la que es modifica l'art. 324 de la Llei d'Enjudiciament Criminal.

### **Autonòmica**

- Llei 3/2007, de 27 de març, de la funció pública de la comunitat autònoma de les Illes Balears.
- Codi Ètic de conducta dels membres del Consell de Govern i alts càrrecs de l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Extremadura de 2009.
- Codi ètic d'alts càrrecs de 2011 i Codi Ètic i de Conducta dels càrrecs públics i personal eventual de l'Administració General i Institucional de la Comunitat Autònoma d'Euskadi de 2013.

- Llei 1/2014, del 18 de febrer, de regulació de l'estatut dels càrrecs públics del Govern i l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Extremadura.
- Resolució de 8 de setembre de 2014, conjunta de la Direcció General d'Avaluació i Reforma Administrativa i de la Direcció General de la Funció Pública, per la qual es dona publicitat a l'Acord del Consell de la Xunta de Galícia de 24 de juliol de 2014 per el que s'aprova el codi ètic institucional de la Xunta de Galícia.
- Decret 56/2016, del Consell, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de Bon Govern de la Generalitat Valenciana.
- Codi Ètic dels Alts Càrrecs de l'Administració de la Comunitat de Madrid i dels seus ens adscrits del 2016.
- Llei 5/2017, de 1 de juny, d'Integritat i Ètica Públiques de la Comunitat d'Aragó.
- Llei 8/2018, de 14 de setembre, de Transparència, Bon Govern i Grups d'Interès de la Comunitat d'Astúries.
- Llei 25/2018, de 10 de desembre, reguladora de l'activitat dels grups d'interès de la Comunitat Valenciana.
- Llei 10/2019, de 10 d'abril, de Transparència i de Participació de la Comunitat de Madrid.
- Reglament de l'Assemblea Regional de Múrcia. (Publicat en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia» número 100, de 3 de maig de 2019).
- Decret 215/2019, de 30 de juliol, de l'Estatut de la Direcció Pública Professional de l'Administració de la Junta de Comunitats de Castella-la Manxa.
- Acord 190/2019, de 12 de desembre, de la Junta de Castella i Lleó, pel que s'aproven mesures de millora de la regulació a l'ordenament jurídic autonòmic de Castella i Lleó pel període 2019 a 2023.

## Autonòmica catalana

- Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.
- Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat.
- Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern.
- Decret 171/2015, de 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic.
- Acord del Govern 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.
- Decret Llei 1/2017, de 14 de febrer, pel qual es crea i regula el Registre de grups d'interès de Catalunya.
- Decret Llei 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret a l'accés a la informació pública
- Decret 21/2021, de 25 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.
- Acord GOV/164/2021, de 26 d'octubre, d'adopció del Codi ètic del servei públic de Catalunya per part del Govern de la Generalitat i l'Administració de la Generalitat i les entitats del seu sector públic.

## ANNEXOS

### Annex 1 Relació de taules, gràfics, diagrames, formes, esquemes i mapes

#### Taules

Núm.	Títol	Pàgina
1	Categories i subcategories del declarants al Registre de Transparència de la Comissió, Consell i Parlament de la UE	60
2	Àmbit d'influència territorial dels grups inscrits al Registre de Grups d'Interès de Catalunya	83
3	Grups d'interès per àmbit d'interès	87
4	Diferències entre lobbisme i el tràfic d'influències	199
5	Obsequis i regals acceptats i dipositats per càrrecs públics	225
6	Diferències entre codis ètics i codis de conducta	228
7	Perfil del denunciat Oficina Antifrau de Catalunya	244
8	Mecanismes de prevenció del Tràfic d'Influències	259
9	Mapa de riscos en l'execució dels fons europeus	291
10	Respostes a les problemàtiques ètiques	302
11	Conformitat amb els estàndards ètics	303
12	Prelació de valors	308
13	Comparativa prelación de valors 2012- 2021	309
14	Població reclusa que compleix condemna per delictes de corrupció	368

## Gràfics

Núm.	Títol	Pàgina
1	Corrupció a Catalunya com a problema greu o bastant greu	15
2	Preocupació dels espanyols davant la corrupció	17
3	Representants d'interessos inscrits al Registre de Transparència (UE)	44
4	Número total d'inscrits al Registre de Transparència Parlament i Comissió Europea	71
5	Grups d'interès inscrits al Registre de la CNMC per categories	78
6	Evolució inscripcions Registre Grups d'Interès de Catalunya	84
7	Grups inscrits al Registre de Grups d'Interès de Catalunya per categories	86
8	Relació entre desigualtat i corrupció	103
9	Indults concedits per delictes de corrupció	116
10	Percepció de la gravetat del mateix cas de corrupció	130
11	Països amb menys nivell de percepció de corrupció	134
12	Països amb més nivell de percepció de corrupció	135
13	La corrupció com a impost regressiu	136
14	Cost mitjà del suborn pagat pels usuaris	137
15	Percentatge d'ingressos destinats a suborns	137
16	Lobbies inscrits en registres	211
17	Grau d'implementació Estratègia Anticorrupció per àmbits	288
18	Coneixement del Codi de Conducta i dilemes ètics	304
19	Gènere i dilemes ètics	305
20	Vinculació laboral i dilemes ètics	306
21	Formació acadèmica i dilemes ètics	307
22	Delictes qualificats en l'exercici 2019	357
23	Delictes sentenciats a l'exercici 2019	357
24	Comparativa de persones condemnades per sentència ferma per tràfic d'influències i la resta de delictes de corrupció	367

## Diagrames, formes i esquemes

Núm.	Títol	Pàgina
1	La legitimitat dels grups d'interès	50
2	Actes segons la dimensió moral i jurídica	114
3	Xarxa de corrupció	123
4	Drets de la persona alertadora/denunciant	239
5	Elements d'un programa de compliment normatiu	271
6	Distribució dels fons europeus per programes i territoris	289
7	Similituds i diferències entre el Compliance penal i el Public Compliance	293
8	Mapa conceptual d'interrelacions dels elements d'un sistema d'integritat	320

## Mapes

Núm.	Títol	Pàgina
1	Índex de percepció de la corrupció 2021	16

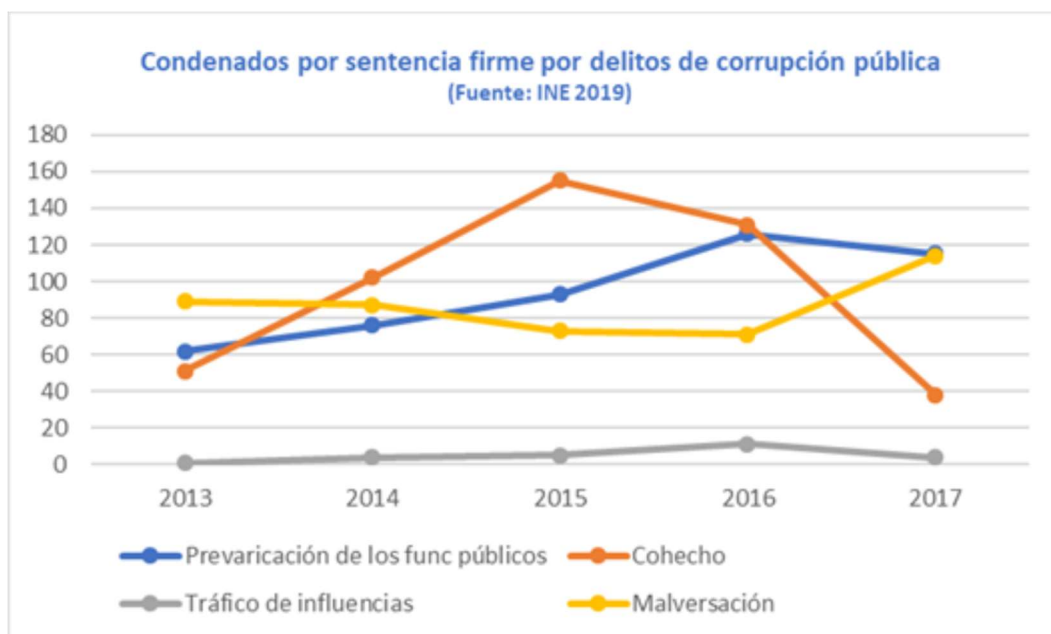
## Annex 2 Relació de persones entrevistades

<b>Persona entrevistada</b>	<b>Càrrec</b>	<b>Representació</b>	<b>Data entrevista</b>
Xavier Bernadí	Director General Dret Entitats Jurídiques	Àmbit Institucional  Generalitat	20-05-2019
Jordi Foz	Secretari Transparència i Govern Obert	Àmbit Institucional  Generalitat	14-06-2019
Miguel Angel Gimeno	Director OAC i magistrat penalista en Serveis Especials	Àmbit Institucional  Oficina Antifrau Catalunya	19-06-2019
Juli Ponce	Catedràtic Dret Administratiu UB	Àmbit acadèmic	20-06-2019
Manuel Villoria	Catedràtic Ciència Política Universitat Juan Carlos I	Transparency International España	24-06-2019
Esteban Egea	Lobbista	Secretari Asociación Española de Relaciones Institucionales	24-06-2019



### Annex 3 Guió entrevista

- Quan parlem de corrupció pública quina conducta o tipus delictiu és la que primer li ve al cap?
- En tots els delictes de corrupció pública intervé un funcionari o autoritat. Creu que el sistema de selecció dels funcionaris públics a través d'oposició limita o redueix les possibilitats de corrupció? O a la inversa tenir molt personal eventual o de lliure designació fa que hi hagi menys control i més possibilitat de conductes corruptes?
- El terme "grup d'interès" té per vostè una connotació positiva o negativa? I "lobby"?
- Sovint s'identifica lobby amb tràfic d'influències, a que creu que és degut?
- Considera que el fet que els grups d'interès s'hagin de registrar abans de reunir-se amb un alt càrrec públic, i l'agenda d'aquest sigui pública, ajuda a prevenir la corrupció? No creu que els contactes corruptes es fan fora de l'agenda pública?
- Ara li mostraré una gràfica del nombre de condemnats per sentència ferma per diferents delictes de corrupció? Quina valoració en fa i a que creu que es degut pel que fa al delictes de Tràfic d'Influències?



- Creu que el nombre d'indults en casos de corrupció pública, pot ser un indicador per mesurar el grau d'integritat pública dels nostres governants?
- Quan la ciutadania no penalitza a les urnes als partits amb casos de corrupció, creu què estem davant d'un dèficit de valors i ètica dels administrats/des?
- Sembla que la resposta penal és insuficient per combatre la corrupció, quina és la seva recepta?

## **Guió entrevista representant Asociación Española Relaciones Institucionales<sup>822</sup>**

- ¿Cómo definiría la función de un grupo de interés, de un lobby?
- ¿Cómo se realiza esta función en España? ¿Qué medio considera que es el más utilizado para ejercer esta representación, esta influencia legal a través de intermediarios de despachos profesionales, de bufetes de abogados o por servicios integrados en la propia empresa u organización?
- ¿Considera que la percepción ciudadana del término grupo de interés tiene una connotación neutra o incluso positiva? ¿Más positiva que el concepto lobby?
- Popularmente se identificaba al ejercicio del lobby con el delito con tráfico de influencias. Pero ¿a qué cree que es debido que haya esta asociación?
- Considera que el hecho de que los grupos de interés en Cataluña, donde existe una regulación propia, se hayan de registrar obligatoriamente antes de reunirse con un alto cargo público y la agenda de este sea pública ¿puede ser un mecanismo para prevenir la corrupción? Pero eso me plantea el hecho de que cuando alguien quiere actuar delictivamente pues este contacto se puede realizar perfectamente fuera de la agenda pública. ¿Entiende que es útil este registro de los grupos de interés y esta publicidad?
- En el caso de España que ha habido diferentes proyectos legislativos fallidos para regular los grupos de interés y hasta la fecha no hay una regulación estatal, ¿a qué es debida esta dificultad para sacar adelante esta regulación?
- Por último ¿considera que desde la existencia de los códigos de conducta de los altos cargos en las diferentes administraciones se han visto alteradas o modificadas las formas de interrelacionarse de dichos cargos con los grupos de

---

<sup>822</sup> Atès que la persona enquestada era reticent a fer una entrevista on es vinculés la tasca dels lobbies amb la corrupció i el tràfic d'influències es va fer una adaptació del guió d'entrevista.

## **Annex 4 Formulari enquesta Alts càrrecs i directius sector públic Generalitat de Catalunya**

Perfil de la persona que respon el qüestionari

1. Amb quin gènere us identifiqueu? \*

Dona

Home

No binari

2. Quin és el vostre nivell màxim de formació assolit? \*

Educació primària

Educació secundària

Formació professional / Cicle formatiu de grau mitjà

Formació professional / Cicle formatiu de grau superior

Diplomatura / Llicenciatura / Grau

Postgrau / Mestratge / Doctorat

3. A quina branca de formació pertanyeu? Podeu seleccionar-ne més d'una \*

Arts i humanitats

Ciències (matemàtiques, física...)

Ciències de la salut

Ciències socials i jurídiques

Enginyeries i arquitectura

Altres

4. En quin àmbit treballeu actualment? \*

Administració general

Afers econòmics i altres serveis

Agricultura, ramaderia i pesca

Educació

Esport, lleure i activitats recreatives

Indústria i energia

Llengua i cultura

Medi ambient

Mobilitat

Protecció social i serveis socials

Salut

Seguretat pública i justícia

Serveis de comunicació

Serveis tecnològics de la informació

Universitats i recerca

Urbanisme i habitatge

5. Desenvolpeu les vostres funcions a: (podeu seleccionar una o ambdues opcions)

Un departament de la Generalitat

Una entitat del sector públic de la Generalitat

6. Quant de temps heu treballat com a alt càrrec o en càrrecs de direcció pública?  
(indiqueu la suma total d'anys) \*

7. Heu tingut responsabilitats directives en el sector privat? \*

Sí

No

8. Teniu la condició de funcionari/ària públic/a? \*

Sí

No

9. Teniu formació prèvia en ètica pública? \*

Sí

No

10. En cas que sí, quantes hores de formació heu realitzat? \*

Menys de 5 hores

Entre 5 i 20 hores

Més de 20 hores

11. En una escala en què 1 és gens i 10 és completament, fins a quin punt considereu que la formació ètica ha influït en el vostre comportament? \*

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

12. Heu cursat el mòdul de formació directiva sobre Governança, ètica i integritat de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC)? \*

Sí

No

13. Indiqueu, si us plau, el vostre any de naixement \*

14. Indiqueu, si us plau, el vostre mes de naixement \*

Gener

Febrer

Març

Abril

Maig

Juny

Juliol

Agost

Setembre

Octubre

Novembre

Desembre

Context (tractament 1)

D'acord amb el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic:

L'ètica pública és respectar la imparcialitat i les tasques assignades als funcionaris públics i garantir una actuació independent i no condicionada pels conflictes d'interessos per tal de servir amb la màxima objectivitat els interessos generals de la ciutadania.

Context (tractament 2)

D'acord amb el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic:

L'ètica pública consisteix a dirigir eficaçment les tasques específiques que el Govern assigni a l'efecte de procurar el benestar de la ciutadania mitjançant un ús adequat dels recursos públics.

## Situacions

Tot seguit us presentarem quatre situacions de decisió. Considereu que sou la persona A: un/a alt càrrec o directiu públic/directiva pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Per a cada situació plantejada, si us plau, trieu aquella resposta que considereu més pertinent d'acord amb les vostres conviccions ètiques:

15. Una entitat privada, la famosa escola de negocis Management, situada en una ciutat llunyana, convida la persona A a impartir una conferència. L'audiència i el ressò són importants per a la difusió de la política que gestiona. Li ofereixen una retribució econòmica i el pagament de les despeses de viatge i allotjament i manutenció.

\* Tot i que és una oportunitat per difondre la política que gestiona, declina la invitació en considerar que pot incórrer en conflictes d'interès.

\* Accepta la invitació i la inclou a l'agenda pública. Tot i la dedicació que comporta, renuncia a la retribució i als pagaments. Per tant, la Generalitat assumeix el pagament del viatge i de les dietes.

\* Accepta la invitació i la inclou a l'agenda pública. A canvi de la dedicació que comporta, accepta la retribució i els pagaments perquè la Generalitat no té per què assumir les despeses associades.

16. L'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC) ha organitzat una activitat formativa clau i molt costosa adreçada a alts càrrecs i directius/directives. L'EAPC va ajustar al màxim el calendari per assegurar la presència de les persones participants. La persona A va confirmar l'assistència amb prou antelació, però el dia abans la convoquen a una reunió important -però no crítica- amb el conseller/la consellera en una hora coincident amb l'activitat formativa.

\* Prioritza la formació i demana ajornar la reunió o, alternativament, delegar-ne l'assistència en una altra persona.

\* Procura atendre ambdues activitats. Assisteix al curs però un cop iniciada l'activitat es disculpa i marxa a la reunió.

\* Prioritza la reunió perquè és important i la convoca el conseller/la consellera. Demanarà els materials de la formació i preguntarà a altres col·legues.

17. La persona A actua per delegació del seu/de la seva superior com a òrgan de contractació i li correspon signar un contracte. L'adjudicatari és una entitat amb la qual havia tingut una relació laboral prèvia al nomenament i respecte de la qual està en situació d'excedència. En el seu perfil professional públic no consta l'esmentada relació laboral prèvia amb l'empresa. L'adjudicació del contracte és urgent perquè es tracta d'un servei essencial per a la ciutadania.

\*Sol·licita l'avocació de la competència en l'òrgan delegant i s'absté de qualsevol actuació relacionada amb el contracte.

\*Atès que la decisió recau en la mesa de contractació d'acord amb a criteris de valoració automàtics/objectius, signa la proposta per no demorar més la disponibilitat d'aquest servei essencial i demana que es faci pública la seva anterior relació laboral amb l'empresa al perfil professional públic.

\*Atès que la decisió recau en la mesa de contractació d'acord amb a criteris de valoració automàtics/objectius, signa la proposta per no demorar més la disponibilitat d'aquest servei essencial.

18. La persona A participa en el tribunal d'un procés selectiu obert a persones externes a l'Administració per cobrir temporalment un lloc de treball. En el procés es preveu una fase d'entrevista puntuable. En una prova prèvia de coneixements i habilitats, obtenen els mateixos resultats. Una de les persones candidates es troba en situació d'atur. La resta de participants disposa actualment d'un lloc de treball. La persona A valora aquestes circumstàncies en la fase d'entrevista.

\*Valora a banda dels paràmetres objectius, aquells altres aspectes que permeten seleccionar la persona que pot tenir un millor encaix a l'organització pel seu perfil i trajectòria professional.

\*A banda dels paràmetres objectius, valora aquells aspectes d'interès general i que són de justícia social, com és el fet que un dels aspirants es troba a l'atur i la resta ja té una ocupació.

\*Únicament valora de l'entrevista aquells paràmetres objectius fixats prèviament per l'òrgan de selecció.

#### Clima ètic

19. Què enteneu per ètica? Ordeneu les següents afirmacions segons el vostre grau d'acord, de major (primera posició) a menor acord (quarta posició). \*

Ètica és respectar la dignitat de l'ésser humà i actuar de manera coherent amb aquest fet



Ètica és complir la llei

Ètica és buscar el benestar de la majoria encara que sigui en detriment de la minoria

Ètica és virtut, ser una persona virtuosa i tenir un caràcter incorruptible

20. D'on us venen els principis ètics que considereu més importants? Ordeneu les següents opcions segons la seva importància, de major (primera posició) a menor importància (darrera posició) \*

Mitjans de comunicació

Família i amics

Entorn de treball

Escola i entitats d'educació

Altres

21. En una escala en què 1 és molt baix i 10 molt alt, quin considereu que és el vostre grau de coneixement del Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic? \*

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

22. En una escala en què 1 és gens d'acord i 10 totalment d'acord, en quina mesura esteu d'acord amb l'afirmació: "Els codis ètics són útils i necessaris a l'Administració"?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

23. En una escala en què 1 és gens d'acord i 10 totalment d'acord, en quina mesura esteu d'acord amb l'afirmació: "Els problemes ètics haurien de ser debatuts en l'organització mitjançant reunions, seminaris, fòrums, xats, etc."? \*

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

24. Els valors de l'Administració catalana han canviat els darrers 6 anys... \*

En sentit positiu

En sentit negatiu

No han canviat

25. Els valors són importants però, si haguéssim de prioritzar-ne uns de concrets com a persones servidores públiques, com els ordenaríeu per ordre d'importància, de major (primera posició) a menor importància (darrera posició)? \*

Legalitat

Objectivitat i imparcialitat

Confidencialitat

Transparència

Integritat

Dedicació al servei públic

Eficàcia i diligència

Austeritat i eficiència

Promoció de l'entorn cultural i mediambiental

Respecte a la igualtat de gènere

26. En el mateix sentit, en una comparació entre els següents dos valors, quin d'ells prioritzariu? \*

Eficàcia

Legalitat

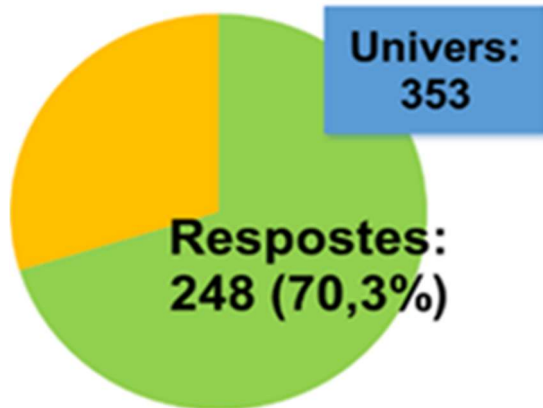
27. I entre austeritat i eficàcia? \*

Austeritat

Eficàcia

## Annex 5. Estudi avaluació clima ètic.

Participació en l'enquesta



Alts càrrecs 129

Directius sector públic 119

Marge d'error 3,40 % 4,47 %

Nivell de confiança 95 % 99 %

### 1. Perfil dels alts càrrecs i directius/ves públics/a de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic

#### 2.1. Gènere

Taula 1: Gènere

	Freq	% Valid	% Total
Dona	87	35.08	35.08
Home	160	64.52	64.52
No binari	1	0.40	0.40
	0		0.00
Total	248	100.00	100.00

Han respost més homes (64,5%) que dones (35%). Una persona s'identifica com a no binària.

En l'univers els homes són el 69% i les dones el 31%, de manera que les dones han estat més receptives a l'hora de respondre el qüestionari.

Destacar que d'acord amb el Banc de Dades d'Ocupació Pública el 66 % de les persones que presten serveis a l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic són dones, i el 34 % són homes, la qual cosa implicaria una infrarepresentació de les dones en els llocs directius.

## 2.2. Nivell de formació

**Taula 2. Nivell de formació**

	Freq	% Valid	% Total
Diplomatura / Llicenciatura / Grau	74	29.84	29.84
Educació secundària	3	1.21	1.21
Formació professional / Cicle formatiu de grau superior	3	1.21	1.21
Formació professional / Cicle formatiu de grau mitjà	1	0.40	0.40
Postgrau / Mestratge / Doctorat	167	67.34	67.34
	0		0.00
Total	248	100.00	100.00

La gran majoria (97%) tenen estudis universitaris. El 67% del total tenen postgraus, mestratges o doctorats.

## 2.3. Branca de formació

**Taula 3. Branca de formació**

	Freq	% Valid	% Total
Arts i humanitats	36	14.52	14.52
Ciències de la informació i la comunicació	2	0.81	0.81
Ciències (matemàtiques, física...)	25	10.08	10.08
Ciències de la salut	32	12.90	12.90
Ciències socials i jurídiques	117	47.18	47.18
Enginyeries i arquitectura	36	14.52	14.52
	0		0.00
Total	248	100.00	100.00

Gairebé la meitat (47%) tenen estudis relacionats amb les Ciències socials i jurídiques. Un 14,5% amb Arts i humanitats i un altre 14,5% amb Enginyeries i arquitectura. El 13% tenen estudis en Ciències de la salut i el 10% en altres ciències. 16 persones tenen estudis en més d'un àmbit i una persona en 3.

## 2.4. Àmbit de treball

Taula 4. Àmbit de treball

	Freq	% Valid	% Total
Administració general	62	25.00	25.00
Afers econòmics i altres serveis	17	6.85	6.85
Agricultura, ramaderia i pesca	10	4.03	4.03
Educació	10	4.03	4.03
Esport, lleure i activitats recreatives	7	2.82	2.82
Indústria i energia	6	2.42	2.42
Llengua i cultura	11	4.44	4.44
Medi ambient	10	4.03	4.03
Mobilitat	7	2.82	2.82
Protecció social	4	1.61	1.61
Protecció social i serveis socials	10	4.03	4.03
Salut	38	15.32	15.32
Seguretat pública i justícia	15	6.05	6.05
Serveis de comunicació	6	2.42	2.42
Serveis tecnològics de la informació	4	1.61	1.61
Universitats i recerca	24	9.68	9.68
Urbanisme i habitatge	7	2.82	2.82
	0		0.00
Total	248	100.00	100.00

Els àmbits de treball més freqüents són els d'Administració general (25%), Salut (15%) i Universitats i recerca (10%). El 50% restant es distribueix entre la resta d'àmbits d'actuació.

## 2.5. Centre de treball

Taula 5. Centre de treball

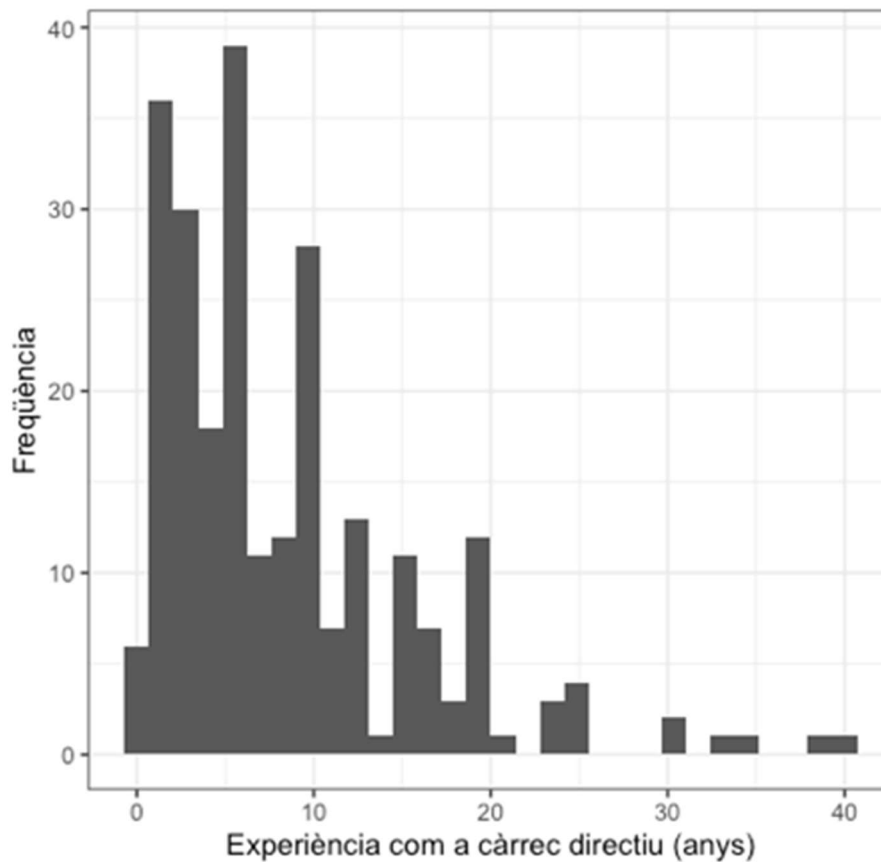
	Freq	% Valid	% Total
Departament	129	52.02	52.02
Entitat	119	47.98	47.98
	0		0.00
Total	248	100.00	100.00

El 52% de les persones que han respost són alts càrrecs i el 48% directives/directius d'una entitat del sector públic. Cal fer constar que 5 alts càrrecs acumulen la direcció d'una entitat del sector públic.

## 2.6. Antiguitat en càrrecs directius

La mitjana d'antiguitat dels càrrecs directius és de 6 anys (mediana de 8.4 anys). La majoria dels càrrecs directius tenen menys de 10 anys d'experiència.

**Gràfic 1. Antiguitat en càrrecs directius**



Gairebé la meitat dels alts càrrecs i directives/directius (49%) porten 5 o menys anys en la posició. El 23% entre més de 5 anys i 10, i el 13% entre més de 10 anys i 15. Vora el 6% porta més de 15 anys. D'aquests 6 persones porten 30 anys o més, amb un màxim de 40. Aquestes dades indiquen una elevada estabilitat per a la meitat dels càrrecs i una rotació elevada en l'altra meitat.

## 2.7. Experiència directiva en el sector privat

**Taula 7. Experiència directiva en el sector privat**

	Freq	% Valid	% Total
No	146	58.87	58.87
Sí	102	41.13	41.13
	0		0.00
Total	248	100.00	100.00

El 59% han exercit responsabilitats directives només en el sector públic. Per contra, un 41% també les ha exercit en el sector privat.

## 2.8. Condió de funcionari/ària públic/a

**Taula 8. Condió de funcionari/ària públic/a**

	Freq	% Valid	% Total
No	153	61.69	61.69
Sí	95	38.31	38.31
	0		0.00
Total	248	100.00	100.00

La gran majoria (62%) no tenen la condició de funcionari. El 38% sí que la tenen.

Destacar que el percentatge de funcionaris és més baix que a l'AGE on hi ha un 56 % d'alts càrrecs i personal directiu.

## 2.9. Formació prèvia en ètica pública

**Taula 9. Formació prèvia en ètica pública**

	Freq	% Valid	% Total
No	182	73.39	73.39
Sí	66	26.61	26.61
	0		0.00
Total	248	100.00	100.00

Només el 27% han rebut formació monogràfica en ètica.

**Taula 10. Hores de formació en ètica**

	Freq	% Valid	% Total
Entre 5 i 20 hores	30	45.45	12.10
Menys de 5 hores	17	25.76	6.85
Més de 20 hores	19	28.79	7.66
	182		73.39
Total	248	100.00	100.00

I, d'aquestes persones, el 71% han fet activitats formatives de curta durada (de 1 a 20 h).

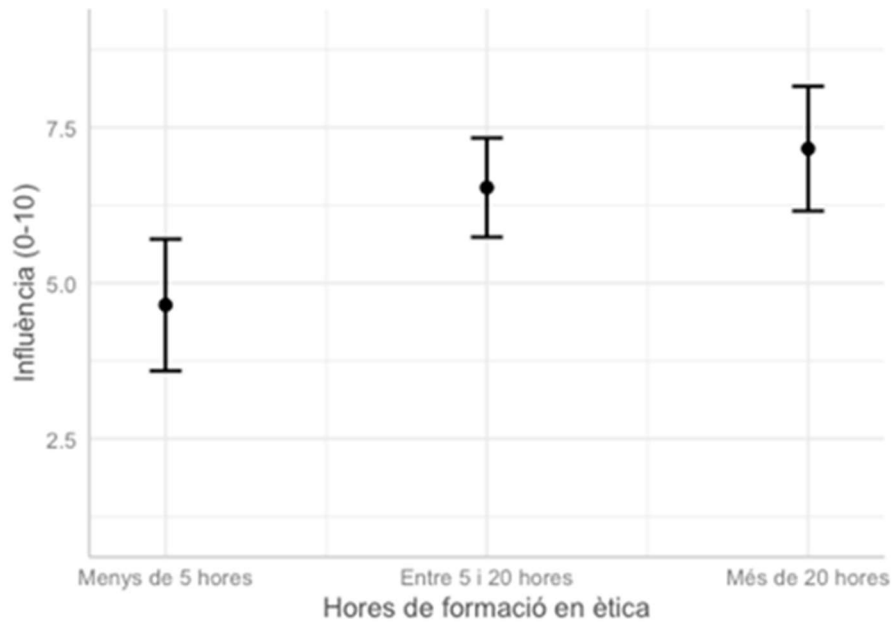
Cal destacar que només 6 persones han cursat el Mòdul de formació directiva sobre Governança, ètica i integritat de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

## 2.10. Influència de l'ètica pública en el comportament

Sembla que la formació rebuda és efectiva perquè arriba a influir en el comportament del 54% de les persones formades. En el 23% no ha influït de cap manera i en el 23% restant ha estat

neutra. En termes del grau d'aquesta influència, els models prediuen que els càrrecs directius que han fet més hores de formació perceben que la influència d'aquesta formació sobre el seu comportament és significativament més alta que la percepció que tenen les persones que han rebut menys de 5 hores de formació.

**Gràfic 2. Efecte de la formació en ètica sobre la percepció d'influència en el comportament dels alts càrrecs i personal directiu**



### 3. Problemàtiques ètiques

El qüestionari presentava 4 situacions que presentaven problemàtiques ètiques en diversos àmbits d'actuació, cadascuna d'elles amb 3 respostes alternatives.

D'aquestes respostes, només una pot considerar-se èticament correcta (p) d'acord amb els criteris del Comitè Assessor de l'Ètica Pública (CAEP) i la Comissió Ètica de la Contractació Pública, una segona és parcialment correcta (X) i una altra es considera plenament incorrecta (X).

#### 3.1. Les problemàtiques

##### 3.1.1. Cas conflicte d'interès

Una entitat privada, la famosa escola de negocis Management, situada en una ciutat llunyana, convida la persona A a impartir una conferència. L'audiència i el ressò són importants per a la



difusió de la política que gestiona. Li ofereixen una retribució econòmica i el pagament de les despeses de viatge i allotjament i manutenció.

Respostes possibles:

1. Accepta la invitació i la inclou a l'agenda pública, A canvi de la dedicació que comporta, accepta la retribució i els pagaments perquè la Generalitat no té per què assumir les despeses associades. **X**
2. Accepta la invitació i la inclou a l'agenda pública, Tot i la dedicació que comporta, renuncia a la retribució i als pagaments, Per tant, la Generalitat assumeix el pagament del viatge i de les dietes. **p**
3. Tot i que és una oportunitat per difondre la política que gestiona, declina la invitació en considerar que pot incórrer en conflictes d'interès. **X**

### 3.1.2. Cas ús de recursos públics

L'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC) ha organitzat una activitat formativa clau i molt costosa adreçada a alts càrrecs i directius/directives. L'EAPC va ajustar al màxim el calendari per assegurar la presència de les persones participants. La persona A va confirmar l'assistència amb prou antelació, però el dia abans la convoquen a una reunió important -però no crítica- amb el conseller/la consellera en una hora coincident amb l'activitat formativa.

Respostes possibles:

1. Prioritza la formació i demana ajornar la reunió o, alternativament, delegar-ne l'assistència en una altra persona. **p**
2. Prioritza la reunió perquè és important i la convoca el conseller/la consellera. Demanarà els materials de la formació i preguntarà a altres col·legues. **X**
3. Procura atendre ambdues activitats, Assisteix al curs però un cop iniciada l'activitat es disculpa i marxa a la reunió. **X**

### 3.1.3. Cas contractació pública

La persona A actua per delegació del seu/de la seva superior com a òrgan de contractació i li correspon signar un contracte. L'adjudicatari és una entitat amb la qual havia tingut una relació laboral prèvia al nomenament i respecte de la qual està en situació d'excedència. En el seu perfil professional públic no consta l'esmentada relació laboral prèvia amb l'empresa. L'adjudicació del contracte és urgent perquè es tracta d'un servei essencial per a la ciutadania.

Respostes possibles:

1. Atès que la decisió recau en la mesa de contractació d'acord amb a criteris de valoració automàtics/objectius, signa la proposta per no demorar més la disponibilitat d'aquest servei essencial i demana que es faci pública la seva anterior relació laboral amb l'empresa al perfil professional públic. **X**
2. Atès que la decisió recau en la mesa de contractació d'acord amb a criteris de valoració automàtics/objectius, signa la proposta per no demorar més la disponibilitat d'aquest servei essencial. **X**
3. Sol·licita l'avocació de la competència en l'òrgan delegant i s'absté de qualsevol actuació relacionada amb el contracte. **p**

#### *3.1.4.Cas selecció de personal*

La persona A participa en el tribunal d'un procés selectiu obert a persones externes a l'Administració per cobrir temporalment un lloc de treball. En el procés es preveu una fase d'entrevista puntuable. En una prova prèvia de coneixements i habilitats, obtenen els mateixos resultats. Una de les persones candidates es troba en situació d'atur. La resta de participants disposa actualment d'un lloc de treball. La persona A valora aquestes circumstàncies en la fase d'entrevista.

Respostes possibles:

1. A banda dels paràmetres objectius, valora aquells aspectes d'interès general i que són de justícia social, com és el fet que un dels aspirants es troba a l'atur i la resta ja té una ocupació. **X**
2. Únicament valora de l'entrevista aquells paràmetres objectius fixats prèviament per l'òrgan de selecció. **p**
3. Valora a banda dels paràmetres objectius, aquells altres aspectes que permeten seleccionar la persona que pot tenir un millor encaix a l'organització pel seu perfil i trajectòria professional. **X**

#### 4. Valoracions problemàtiques ètiques

Taula 11. Respostes problemàtiques ètiques

Cas	Opcions de resposta	Conformitat amb els estàndards ètics	Freqüència	%
Cas 1: conflicte d'interès (NA: 7)	1	Incorrecta	38	15
	2	Correcta	140	56
	3	Parcialment c.	63	25
Cas 2: Ús de recursos públics (NA: 2)	1	Correcta	166	67
	2	Parcialment c.	47	19
	3	Incorrecta	33	13
Cas 3: Contractació (NA: 2)	1	Parcialment c.	46	19
	2	Incorrecta	2	1
	3	Correcta	198	80
Cas 4: Selecció de personal	1	Parcialment c.	27	11
	2	Correcta	84	34
	3	Incorrecta	137	55

S'observa que llevat del cas 4, les respostes majoritàries coincideixen amb la solució correcta i la incorrecta és la menys freqüent. El percentatge de respostes correctes és molt alt en el cas de contractació (80,5%). Tanmateix, sorprèn que, davant de cadascuna de les problemàtiques, les respostes siguin diverses i que el percentatge de respostes incorrectes sigui prou elevat.

A la llum del Codi de conducta, la resposta pròpia de la cultura institucional només pot ser una. Els resultats suggereixen que aquest Codi de conducta no està prou interioritzat com a estàndard comú d'actuació i que davant d'una situació que requeriria un posicionament institucional, les opcions en discussió són diverses. En l'àmbit de contractació, en què és constatable una major formació, informació i vigilància, l'estàndard institucional està més assumit.

**Taula 12. Conformitat amb els estàndards ètics**

Cas	Conformitat amb els estàndards ètics	Freqüència	%
Cas 1: conflicte d'interès (NA: 7)	Correcta	140	58,1
	Incorrecta	101	41,9
		241	
Cas 2: Ús de recursos públics (NA: 2)	Correcta	166	67,5
	Incorrecta	80	32,5
		246	
Cas 3: Contractació (NA: 2)	Correcta	198	80,5
	Incorrecta	48	19,5
		246	
Cas 4: Selecció de personal	Correcta	84	33,9
	Incorrecta	164	66,1
		248	

#### 4.1. Avaluació dels dilemes ètics segons els tractaments de l'experiment

En el disseny de l'experiment ens guiava l'expectativa que aquells alts càrrecs que reben un tractament mostrin diferències en les seves avaluacions dels dilemes ètics respecte dels que no reben cap tractament (grup de control). De manera aleatòria, els responents van quedar distribuïts en tres grups diferents: dos de tractament i un de control. La diferència principal entre els grups de tractament i el de control fou que els individus que pertanyien als dos grups de tractament van llegir una definició d'ètica procedent del Codi de Conducta dels Alts Càrrecs i personal directiu de la Generalitat de Catalunya (2016). En un cas (T1), aquesta definició relaciona l'ètica sobretot amb conceptes com la imparcialitat i l'objectivitat:

*D'acord amb el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic: L'ètica és respectar la imparcialitat i les tasques assignades als funcionaris públics i garantir una actuació independent i no condicionada pels conflictes d'interessos per tal de servir amb la màxima objectivitat els interessos generals de la ciutadania.*

En el segon tractament (T2), el text sobre ètica en destacava més la dimensió d'eficàcia i eficiència en l'ús de recursos públics:

*D'acord amb el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic: L'ètica pública consisteix a dirigir*

*eficaçment les tasques específiques que el Govern assigni a l'efecte de procurar el benestar de la ciutadania mitjançant un ús adequat dels recursos públics.*

Els individus que van quedar classificats aleatòriament al grup de control no van llegir cap d'aquestes definicions d'ètica abans de passar a avaluar els dilemes ètics.

Així doncs, s'esperava que en els dilemes on es posés en joc la dimensió de la imparcialitat, els alts càrrecs del tractament T1 responguessin comparativament millor que la resta, i que en els dilemes on es posés en joc l'eficàcia en l'ús de recursos públics ho fessin els que haguessin rebut el tractament T2. En termes generals, l'efecte dels tractaments en l'experiment no ha produït diferències grans en el patró de respostes dels alts càrrecs als dilemes ètics a què han estat exposats. Tanmateix, val la pena repassar-ne els resultats.

La Taula 13 presenta les respostes dels tres grups al primer dilema, relacionat amb un conflicte d'interès. Com es pot observar, els individus que van rebre el tractament d'imparcialitat responen de manera més adequada a aquest dilema que els que reben el tractament d'eficàcia, tot i que aquesta diferència no és estadísticament significativa. Ara bé, la diferència en la resposta entre el grup T2 i el grup de control sí que es troba dins del marge d'error (amb un nivell de confiança del 95%).

**Taula 13. Respostes al cas de conflicte d'interès segons grup experiment**

Resposta	Grup		
	T1: imparcialitat	T2: eficàcia	Control
Adequada	58.21	56.04	60.24
No adequada	41.79	43.96	39.76

En canvi, en el segon dilema (el cas relacionat amb l'ús de recursos públics), els dos tractaments sí que tenen un efecte sobre l'avaluació que fan d'aquest cas els alts càrrecs, com s'observa a la Taula 14, i el tenen en la direcció esperada. En primer lloc, els alts càrrecs que van rebre el tractament específicament relacionat amb l'eficàcia de l'ús de recursos públics fan una avaluació adequada d'aquest cas en un 68,8%, el que suposa 6 punts percentuals més que els del grup de control. Tenint en compte que el marge d'error més sever de l'enquesta (això és, el que assigna un nivell de confiança del 99%) és de 4,47%, aquesta diferència de 6 punts la podem considerar significativa. El mateix passa amb el tractament relacionat amb la imparcialitat, on la diferència vers el grup de control també és important. En canvi, la diferència de resposta entre els dos grups de tractament no és estadísticament significativa.

**Taula 14. Respostes al cas d'ús de recursos públics grup experiment**

<i>Resposta</i>	<i>Grup</i>		
	<b>T1: imparcialitat</b>	<b>T2: eficàcia</b>	<b>Control</b>
Adequada	71.64	68.82	62.79
No adequada	28.36	31.18	33.21

Pel que fa al tercer dilema (el cas de contractació), tal i com mostra la Taula 15, els alts càrrecs pertanyents als dos grups de tractament responen altre cop lleugerament millor al dilema, però les diferències entre ells i les respostes del grup de control són excessivament petites i entren dins del marge d'error.

**Taula 15. Respostes al cas de contractació segons grup experiment**

<i>Resposta</i>	<i>Grup</i>		
	<b>T1: imparcialitat</b>	<b>T2: eficàcia</b>	<b>Control</b>
Adequada	81.16	81.32	79.07
No adequada	18.84	18.68	20.93

Finalment, les respostes al quart cas (relacionat amb selecció de personal) es poden observar a la Taula 16. En aquest cas, tal i com s'esperava, els alts càrrecs pertanyents al primer tractament (que relaciona l'ètica amb la imparcialitat) responen lleugerament millor a aquest cas que no pas els membres del tractament d'eficàcia o del grup de control, amb una diferència de 3 punts percentuals. Aquesta diferència no és superior al marge d'error amb un nivell de confiança del 95% però sí que ho és amb un nivell del 90%.

**Taula 16. Respostes al cas de selecció de personal segons grup experiment**

<i>Resposta</i>	<i>Grup</i>		
	<b>T1: imparcialitat</b>	<b>T2: eficàcia</b>	<b>Control</b>
Adequada	68.12	65.59	65.12
No adequada	31.88	34.41	34.88

En conclusió, doncs, en tres dels quatre casos (ús de recursos públics, contractació i selecció de personal), l'efecte dels tractaments ha funcionat en la direcció esperada. Malgrat que, com s'ha

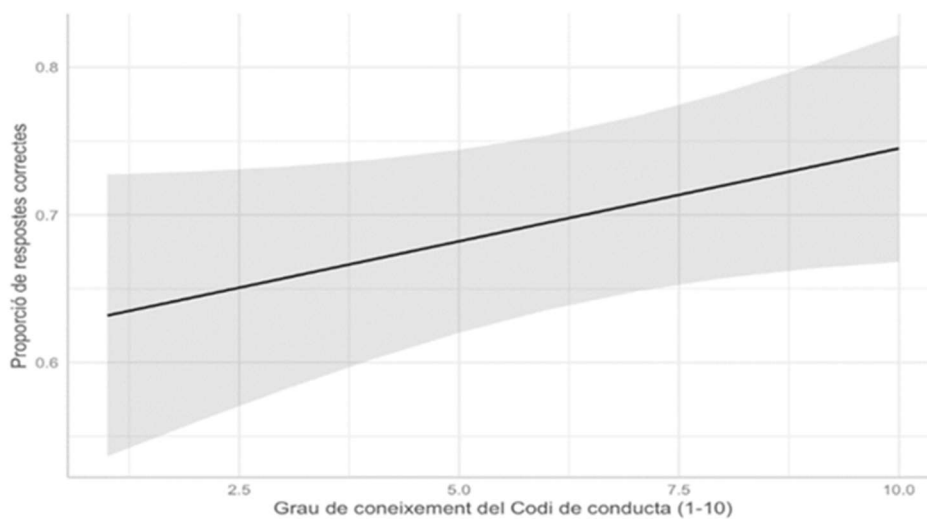
vist, les diferències en les respostes no són extraordinàriament grans i que el grau de significança estadística és variable, els resultats apunten a l'impacte potencial de la formació en ètica en la presa de decisions davant de situacions que plantegen conflictes ètics reals.

#### 4.2. Factors determinants de la seva avaluació

Pel que fa als factors que poden explicar la variació en les respostes als dilemes ètics, les dades no mostren grans diferències entre els diversos grups de responents. Per exemple, haver rebut formació en ètica pública no té cap efecte significatiu sobre el grau de correcció de les respostes. Ara bé, les dades mostren que aquells alts càrrecs que afirmen tenir un major grau de coneixement del Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat han respost, de mitjana, de manera més correcta als dilemes.

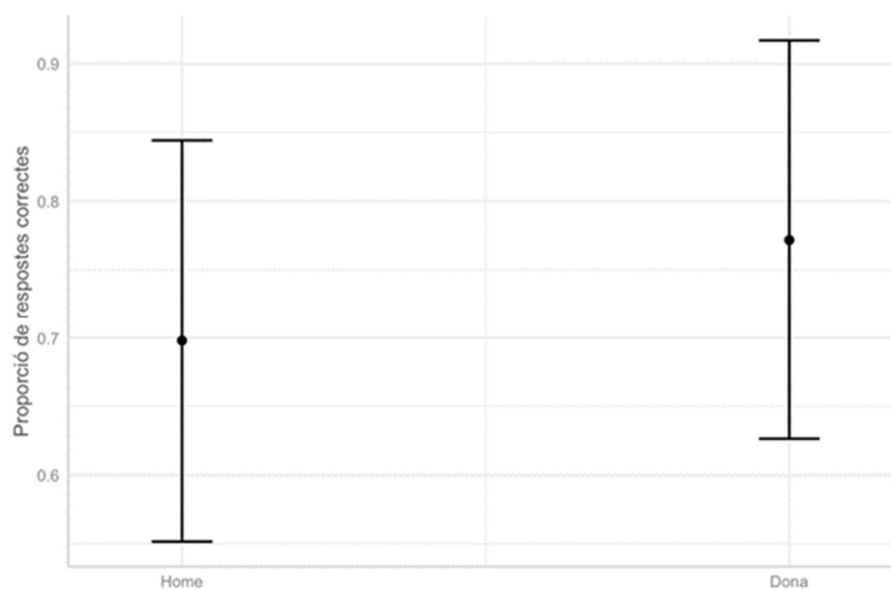
Com mostra el Gràfic 3, a mesura que augmenta el grau de coneixement del Codi de conducta també augmenta la proporció de respostes correctes als dilemes ètics, i aquesta relació és estadísticament significativa.

**Gràfic 3. Respostes segons coneixement del Codi de Conducta**



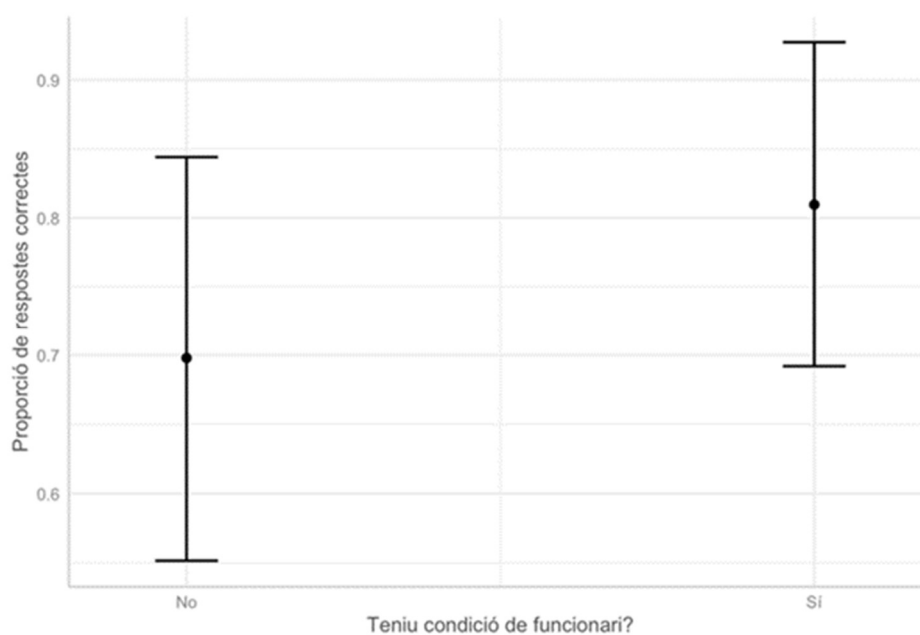
Per altra banda, les dades indiquen també relacions (tot i que no gaire intenses) entre algunes variables demogràfiques i les respostes als dilemes ètics. Per una banda, tal i com mostra el Gràfic 4, les dones presenten un percentatge lleugerament més alt de respostes correctes que els homes, tot i que la diferència no és estadísticament significativa un cop controlem per altres variables demogràfiques.

**Gràfic 4. Respostes segons sexe**



Per altra banda, la categoria laboral també té un cert impacte en la correcció de les respostes: els alts càrrecs amb condició de funcionaris tendeixen a respondre millor als dilemes ètics que els que no la tenen.

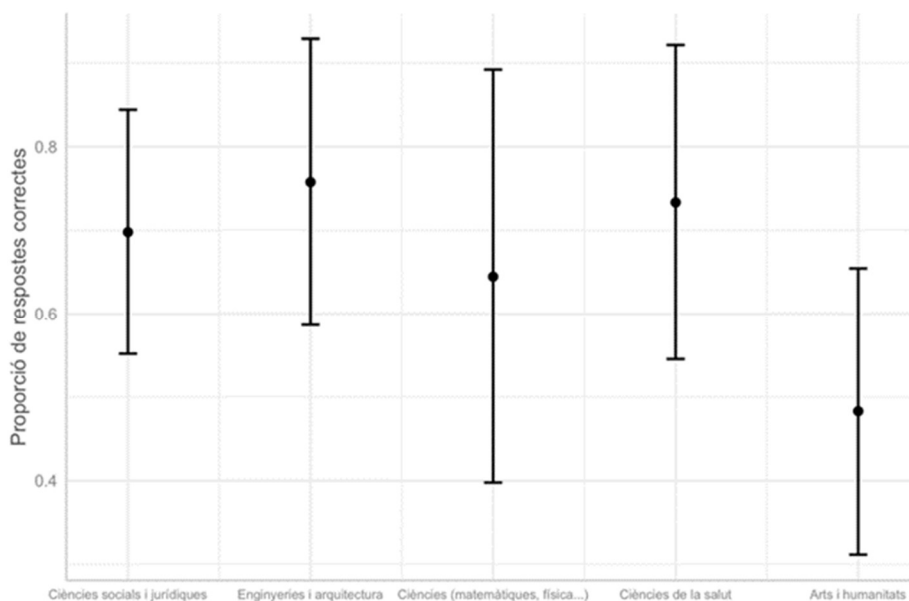
**Gràfic 5. Respostes segons categoria laboral**





Pel que fa a la branca de formació dels alts càrrecs, tot i que no hi ha diferències marcades entre aquells que procedeixen de ciències socials i jurídiques respecte d'altres tipus de ciències, sí que s'observa que aquells que tenen formació en arts i humanitats tendeixen a respondre correctament en una proporció més baixa que la resta.

**Gràfic 6. Respostes segons formació educativa**



Per concloure aquest apartat, el perfil d'alt càrrec que respon correctament tots o gairebé tots els dilemes ètics seria el d'una dona amb formació en alguna de les ciències (socials, jurídiques, salut o enginyeria), amb condició de funcionària i que té un bon coneixement del Codi de conducta. Per contra, el perfil de l'alt càrrec que no ha respost correctament els dilemes és el d'un home, amb categoria de personal laboral, amb formació en arts i humanitats i amb un nivell baix de coneixement del Codi de conducta.

## 5. Clima ètic

Algunes de les preguntes següents han replicat l'estudi fet pel professor Manuel Villoria l'any 2012. La comparació entre els resultats d'aquest qüestionari i els de l'estudi ens permeten comparar si hi ha diferències respecte de diverses consideracions sobre l'ètica i els valor ètics.

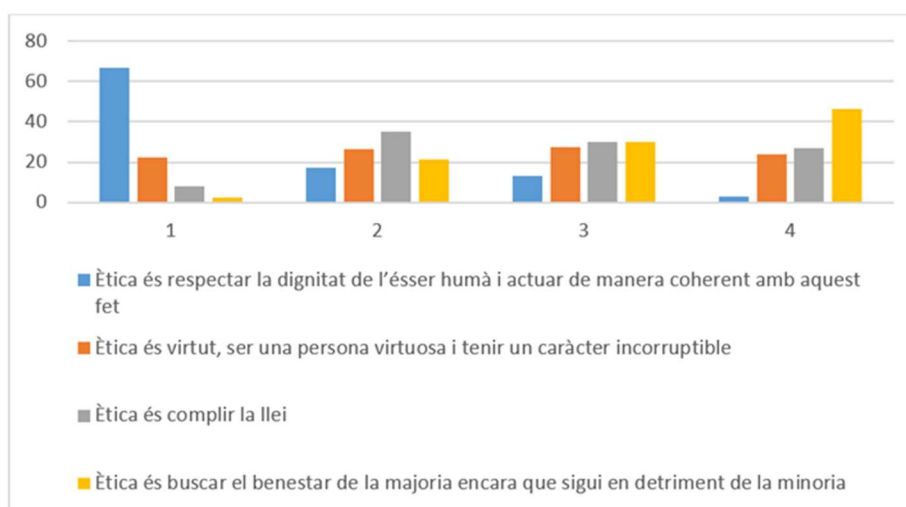
### 5.1. Sobre la definició d'ètica

Què enteneu per ètica? Ordeneu les següents afirmacions segons el vostre grau d'acord, de major (primera posició) a menor acord (quarta posició).

Taula 17. Definicions sobre ètica

Definicions sobre ètica (2021)	Opció				
	1a	2a	1a+2a	3a	4a
Ètica és respectar la dignitat de l'ésser humà i actuar de manera coherent amb aquest fet	66,94	17,34	84,28	12,9	2,82
Ètica és virtut, ser una persona virtuosa i tenir un caràcter incorruptible	22,58	26,21	48,79	27,42	23,79
Ètica és complir la llei	8,06	35,08	43,14	29,84	27,02
Ètica és buscar el benestar de la majoria encara que sigui en detriment de la minoria	2,42	21,37	23,79	29,84	46,37

Gràfic 7. Definicions sobre ètica



Si comparem els resultats actuals amb els de l'estudi de 2012 observem algunes diferències a destacar.

**Taula 18. Comparativa definicions sobre ètica 2012-2021**

Definicions sobre ètica	2012			2021		
	Opció			Opció		
	1a	2a	1a+2a	1a	2a	1a+2a
Ètica és respectar la dignitat de l'ésser humà i actuar de manera coherent amb aquest fet	75,1	12,5	87,6	66,9	17,3	84,3
Ètica és virtut, ser una persona virtuosa i tenir un caràcter incorruptible	17,2	30,7	47,9	22,6	26,2	48,8
Ètica és complir la llei	4,7	25,9	30,6	8,1	35,1	43,1
Ètica és buscar el benestar de la majoria encara que sigui en detriment de la minoria	1,3	20,5	21,8	2,4	21,4	23,8
Ns/Nc	1,7	10,4	12,1			

Observem que en la concepció de l'ètica:

- Majoritàriament, dona preeminència a la dignitat de l'ésser humà i que, per tant, es vincula a la defensa dels drets i llibertats dels individus.
- En segon lloc fa referència al concepte de virtut, al cultiu personal del valors ètics. En menor mesura al fet de complir la llei i al benestar de la majoria.
- Les concepcions no semblen haver canviat gaire des de l'estudi dut a terme l'any 2012, per bé que, en aquell moment, el posicionament sobre la identificació amb el compliment de la llei era superior.

Si creuem els resultats amb altres variables es comprova que:

- Els enquestats amb grau d'estudis de diplomatura/licenciatura/grau responen en major mesura (4,7 % més) que els enquestat amb postgrau/doctorat que l'ètica és virtut, ser una persona virtuosa tenir un caràcter incorruptible.
- La definició d'ètica més popular entre totes les branques d'estudi és "Ètica és respectar la dignitat de l'ésser humà i actuar de manera coherent amb aquest fet". Les branques d'Arts i humanitats, Ciències i Ciències de la salut, responen de manera molt concentrada aquesta definició amb percentatges de resposta del 75%, 80% i 81,3% respectivament. En els casos de les branques d'estudi de Ciències socials i jurídiques i Enginyeries i arquitectura, la resposta està més distribuïda aconseguint també algunes

respostes les definicions de “Ètica és complir la llei” i “Ètica és virtut, ser una persona virtuosa i tenir un caràcter incorruptible”.

- La definició d'ètica mostra una tendència generalitzada a tots els àmbits de treball sent “l'Ètica és respectar la dignitat de l'ésser humà i actuar de manera coherent amb aquest fet” la majoritària. Pel que fa a l'àmbit de Medi Ambient que consta amb 10 respostes, un 40% han sigut per la mateixa definició i un 50% s'ha decantat per “l'ètica és virtut”.
- Els enquestats que treballen per a Entitats han respòs en menor mesura que “Ètica és complir la llei”, un 4,2% menys. I han contestat més l'opció de “Ètica és respectar la dignitat de l'ésser humà i actuar de manera coherent amb aquest fet”, un 5,4% més que els treballadors de Departaments.
- Les persones enquestades que han tingut responsabilitats directives en el sector privat responen en major mesura que “Ètica és complir la llei”, amb un 6,3% més.
- Els que no tenen la condició de funcionari públic responen en major mesura que “Ètica és complir la llei”, en detriment de que “ètica és respectar la dignitat” i “ètica és virtut”.
- Els enquestats en general es decanten per definició d'ètica “ètica és respectar la dignitat”, però els enquestats que afirmen tenir formació prèvia en ètica pública s'inclinen en major mesura (10,5% més) per la definició de “Ètica és virtut”.
- Finalment, les dades també indiquen que el fet d'haver rebut formació prèvia sobre ètica pública també té un impacte sobre la concepció ètica dels alts càrrecs. Per exemple, gairebé un 70% dels que no han rebut formació prèvia equiparen l'ètica amb complir la llei, mentre que només un 20% l'associen al benestar de la majoria, mentre que entre els que han rebut formació, un 59% l'associen al compliment de la llei i un 30% al benestar de la majoria.

**Taula 19. Definicions sobre ètica i formació rebuda**

Definicions sobre ètica	Ha rebut formació en ètica pública?	
	No	Sí
Ètica és respectar la dignitat de l'ésser humà i actuar de manera coherent amb aquest fet	2,2	3,0
Ètica és virtut, ser una persona virtuosa i tenir un caràcter incorruptible	8,2	7,6
Ètica és complir la llei	69,8	59,1
Ètica és buscar el benestar de la majoria encara que sigui en detriment de la minoria	19,8	30,3

## 5.2. Origen dels valors

D'on us venen els principis ètics que considereu més importants? Ordeneu les següents opcions segons la seva importància, de major (primera posició) a menor importància (darrera posició).

**Taula 20. Origen dels valors (2021)**

Origen dels valors 2021	Opció				
	1a	2a	3a	4a	5a
Família i amics	80,2	15,3	3,2	1,2	0,0
Escola i entitats d'educació	10,9	67,3	15,3	6,1	0,4
Entorn de treball	2,4	13,3	70,2	12,1	2,0
Mitjans de comunicació	4,4	1,6	5,7	59,3	29,0
Altres	2,0	2,4	5,7	21,4	68,6

Si comparem els resultats amb l'Estudi de 2012:

**Taula 21. Origen dels valors (2012)**

Origen dels valors (2012) <sup>[1]</sup>	Opció	
	1a	2a
Dels meus pares i avis	76,8	14,1
De l'escola	4,7	22,2
De la religió	0	9,4
Del meu entorn de treball	0	8,1
Del carrer, de la meva experiència	14,1	27,6
Dels mitjans de comunicació	0	0
Dels meus amics i amigues	1,7	10,8
Altres	2,7	7,7

**Taula. 22 Comparativa entre els resultats 2021 i estudi 2012**

Comparativa resultats	2012		2021	
	Opció		Opció	
	1a	2a	1a	2a
Família i amics	78,5	24,9	80,24	15,32
Escola i entitats d'educació	4,7	22,2	10,89	67,34
Entorn de treball	0	8,1	2,42	13,31
Mitjans de comunicació	0	0	4,44	1,61
Altres ( <i>Del carrer, de la meva experiència</i> )	16,8	44,7	2,02	2,42

En ambdós casos, les persones enquestades donen un paper preponderant a la família i les amistats. En segon lloc, a l'estudi de 2012 era remarcable el carrer i la pròpia experiència, font sobre la que no es preguntava a l'enquesta de 2021 que, en segon lloc presenta l'escola i les entitats d'educació.

### 5.3. Coneixement de codis ètics

En aquest anàlisi es considerarà a efectes de comparar resultats el concepte de codis ètic, a la regulació dels principis ètics i de conducta de l'EBEP (2007), així com del Codi de Conducta dels Alts Càrrecs i personal directiu de la Generalitat de Catalunya (2016). L'estudi de 2012 preguntava pel coneixement de l'existència i pel grau de coneixement dels principis ètics i de conducta de l'Estatut bàsic de l'empleat públic. Les respostes eren les següents:

**Taula 23. Coneixement existència codis ètics 2012**

Coneixement existència codis ètics	Percentatge
Sí	63,6
No	31,3
Ns/Nc	5,1

**Taula 24. Grau de coneixement codis ètics 2012**

Grau de coneixement	Percentatge
Els conec força bé	16,4
Els conec més o menys bé	64,6
Els conec poc	19,0

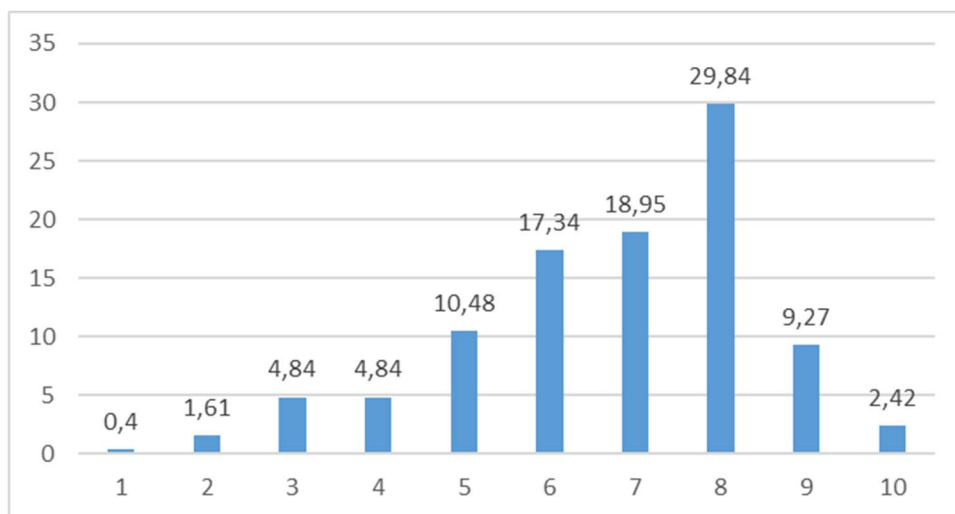
L'enquesta de 2021 preguntava pel grau de coneixement del Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat. Aquest Codi deriva dels principis d'actuació continguts a la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Els resultats són els següents:

En una escala en què 1 és molt baix i 10 molt alt, quin considereu que és el vostre grau de coneixement del Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic:

**Taula 25. Valoracions grau de coneixement Codi Conducta**

Puntuació	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Freqüència	1	4	12	12	26	43	47	74	23	6
Percentatge	0,4	1,6	4,8	4,8	10,5	17,3	19	29,9	9,3	2,4

**Gràfic 8. Grau de coneixement Codi de conducta alts càrrecs i personal directiu**



Si agrupéssim les puntuacions amb la idea de comparar els resultats amb l'estudi de 2012, els resultats serien els següents:

**Taula 26. Agrupació resultats grau de coneixement**

<b>Grau de coneixement:</b>	<b>Freqüència</b>	<b>Percentatge</b>
Els conec força bé (puntuacions 8 a 10)	103	41,5
Els conec més o menys bé (puntuacions 5 a 7)	116	46,8
Els conec poc (puntuacions 1 a 4)	29	11,7

Si comparem els resultats de l'estudi del 2012 amb els del 2021:

**Taula 27. Comparativa grau de coneixement 2012 – 2021**

<b>Grau de coneixement</b>	<b>Estudi 2012</b>	<b>Enquesta 2021</b>
	<b>Percentatge</b>	<b>Percentatge</b>
Els conec força bé (puntuacions 8 a 10)	16,4	41,5
Els conec més o menys bé (puntuacions 5 a 7)	64,6	46,8
Els conec poc (puntuacions 1 a 4)	19,0	11,7

Les dades indiquen que el coneixement dels principis i dels codis ètics és més intens avui en dia que l'any 2012.

D'altra banda, si creuem les respostes sobre grau de coneixement i altres variables analitzades destaquen els següents resultats:

- Els enquestats que treballen en entitats del sector públic (8, 7, 5) han respòs que tenen un pitjor coneixement del codi de conducta en comparació amb els treballadors de Departaments (8, 6, 9).
- Els que han tingut responsabilitats directives en el sector privat puntuen més baix (7) respecte el que NO han tingut responsabilitats al sector privat, que es concentren majoritàriament en el (8).



- S'observa com 8 és la xifra on es solen concentrar la majoria de les respostes, podria ser la mitja a partir de la qual les respostes inferiors i superiors poden indicar alguna tendència. En aquest cas, per sobre de 8 puntuen sobretot les persones que tenen la condició de funcionari/a públic.
- Les persones que afirmen tenir formació en ètica pública seleccionen en major mesura puntuacions més altes (8,7,9) que els que no en tenen (8,6,7).
- Per les 3 franges de formació la opció majoritària és 8, estant molt concentrada per als que menys formació tenen entre 7 i 8 i més dispersa pels que tenen entre 5-20h i +20h de formació entre 6-9. Semblaria que un major nivell de formació pot fer també ser més crític sobre el nivell de coneixement en relació al codi i adoptar puntuacions menys polaritzades que altres amb menys formació o altres variables.
- Hi ha poques respostes per a cada categoria. La majoria de respostes es concentren entre els que han puntuat que tenen un coneixement entre 7 i 8 del codi i fluctuen entre 3 i 10 en la influència de la ètica en el seu comportament, hi ha una tendència cap a puntuar entre 5 i 8 a influència en el comportament.
- Les persones que han cursat el mòdul de l'EAPC son només 6 persones i puntuen el seu coneixement entre 7 i 9. El nombre de les que no l'han cursat es molt superior, 60 persones, i les respostes estan més distribuïdes (perquè son mes) però hi ha una clara tendència a respondre sobretot entre 6 i 9.

#### 5.4. Actitud envers els codis ètics i la reflexió ètica a les administracions

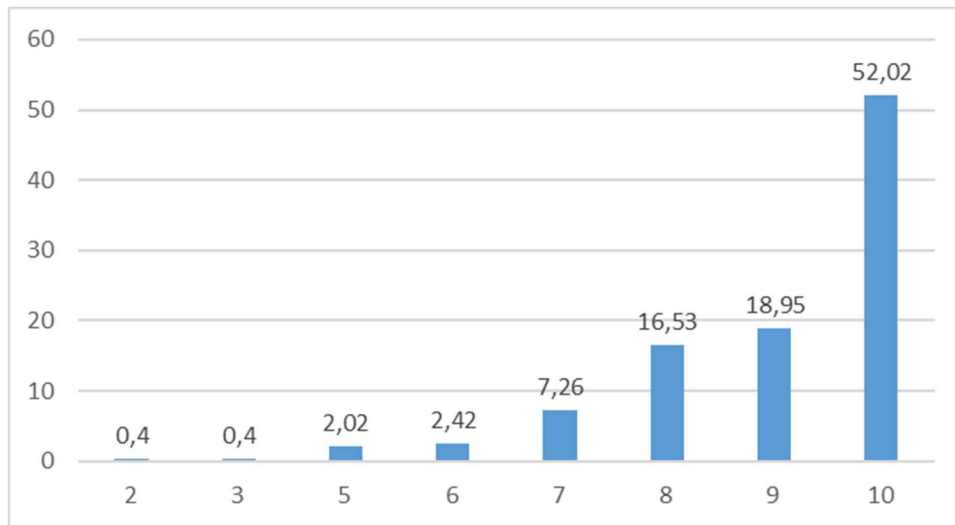
Als enquestats se'ls preguntava en una escala en què 1 és gens d'acord i 10 totalment d'acord, en quina mesura esteu d'acord amb l'afirmació: "Els codis ètics són útils i necessaris a l'Administració?."

**Taula 28. Valoracions utilitat codis ètics**

Puntuació	2	3	5	6	7	8	9	10
Freqüència	1	1	5	6	18	41	47	129
Percentatge	0,4	0,4	2,0	2,4	7,3	16,5	19,0	52,0

La mitjana és 9.

**Gràfic 9. Utilitat dels codis ètics**



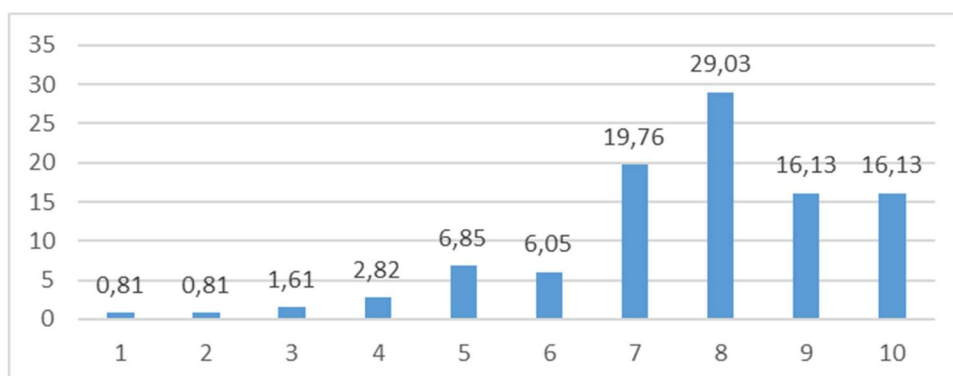
Una altra pregunta és si en una escala en què 1 és gens d'acord i 10 totalment d'acord, en quina mesura esteu d'acord amb l'afirmació: "Els problemes ètics haurien de ser debatuts en l'organització mitjançant reunions, seminaris, fòrums, xats..", els resultats són:

**Taula 29. Valoracions necessitat reflexió codis ètics**

Puntuació	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Freqüència	2	2	4	7	17	15	49	72	40	40
Percentatge	0,8	0,8	1,6	2,8	6,9	6,1	19,8	29,0	16,1	16,1

La mitjana és 7,7.

**Gràfic 10. Necessitat de reflexió ètica a les Administracions**



Si comparem els resultats amb l'estudi de 2012:

**Taula 30. Comparativa actitud codis ètics i reflexió ètica**

Actitud envers els codis ètics i la necessitat de reflexió ètica a l'Administració	Estudi 2012	Enquesta 2021
	Mitjana	Mitjana
Els codis ètics són útils i necessaris a l'Administració	7,6	9
Els problemes ètics haurien de ser debatuts en l'organització mitjançant reunions, seminaris, fòrums, xats, etc.	6	7,7

S'observa que en aquesta anys hi ha una major consciència de la utilitat i necessitat dels codis i de suscitar la reflexió ètica en el si de les organitzacions.

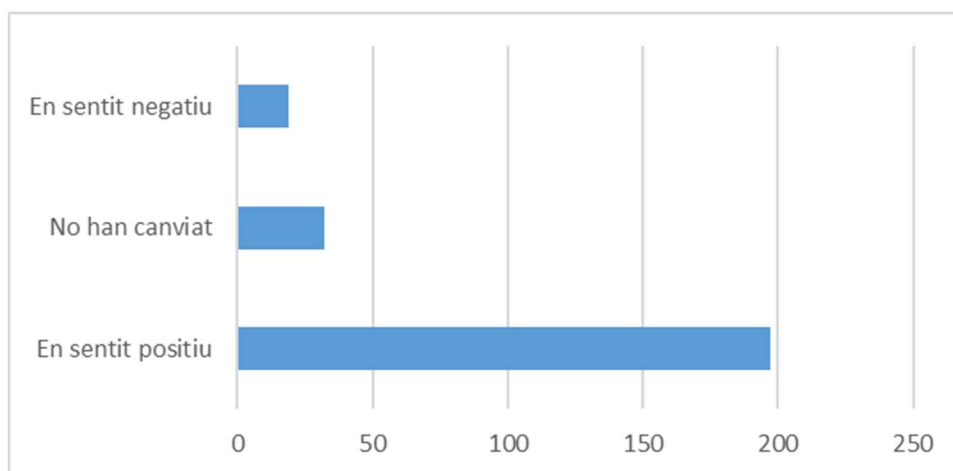
### 5.5. Evolució dels valors

Es pregunta per la percepció de les persones enquestades sobre el sentit de l'evolució dels valors a l'Administració catalana. Les respostes són les següents:

**Taula 31. Canvis de valors de l'Administració darrers 6 anys**

<b>Els valors de l'Administració catalana han canviat els darrers 6 anys</b>	<b>Freqüència</b>	<b>Percentatge</b>
En sentit positiu	197	79,4
No han canviat	32	12,9
En sentit negatiu	19	7,7

**Gràfic 11. Canvis de valors de l'administració darrers 6 anys**



Si ho comparem amb l'estudi de 2012, els resultats són els següents:

**Taula 32. Comparativa canvis de valors 2012 - 2021**

<b>Comparativa canvis de valors</b>	<b>2012</b>	<b>2021</b>
	<b>Percentatge</b>	<b>Percentatge</b>
En sentit positiu	55,9	79,44
No han canviat	42,4	12,9
En sentit negatiu	1,7	7,66

S'observa un increment elevat de les persones que perceben una evolució positiva, un petit increment de les que en canvi perceben una evolució negativa i una disminució notable dels que perceben que no han canviat.

## 5.6. Prelació de valors

S'ha facilitat a les persones que han respost l'enquesta una llista de valor i se'ls ha demanat que els prioritzin. El resultat ha estat el següent:

**Taula 33. Prelació de valors**

Relació de valors	Opció									
	1a	2a	3a	4a	5a	6a	7a	8a	9a	10a
Austeritat i eficiència	0,0	1,6	1,2	3,6	7,3	11,7	10,1	22,2	29,0	13,3
Confidencialitat	0,0	1,2	10,1	7,7	12,9	14,9	18,6	14,9	9,3	10,5
Dedicació al servei públic	14,1	12,5	12,1	9,7	8,5	14,5	12,9	9,3	5,2	1,2
Eficàcia i diligència	2,4	4,4	7,7	11,3	15,7	12,9	21,8	18,2	4,8	0,8
Integritat	31,1	18,6	12,9	12,5	12,9	6,1	2,8	3,2	0,0	0,0
Legalitat	25,0	17,3	16,1	10,9	6,5	6,9	4,8	4,0	4,4	4,0
Objectivitat i imparcialitat	18,2	28,2	16,1	14,9	10,9	5,7	2,8	2,0	0,4	0,8
Promoció de l'entorn cultural i mediambiental	0,4	0,4	0,0	0,4	0,8	0,4	4,4	8,5	29,4	55,2
Respecte a la igualtat de gènere	1,6	3,6	8,1	12,1	11,7	13,7	12,1	11,3	12,9	12,9
Transparència	7,3	12,1	15,7	16,9	12,9	13,3	9,7	6,5	4,4	1,2

Es marquen per a cada opció els 5 valors amb percentatges superiors.

S'observa que els valors més prioritzats són la Integritat, la Legalitat, l'Objectivitat i la imparcialitat, la Dedicació al servei públic, i la Transparència. A uns nivells inferiors es destaquen el Respecte a la igualtat de gènere, l'eficàcia i la diligència i la confidencialitat.

En darreres posicions estan l'austeritat i eficiència i la promoció de l'entorn cultural i mediambiental.

Si ens fixem en les 3 primeres opcions, ho comparem amb l'estudi de 2012, i remarcuem els 5 valors més preuats, els resultats són els següents:

**Taula 34. Comparativa prelación de valors 2012- 2021**

Estudi 2012	Opció				Enquesta 2021	Opció			
	1a	2a	3a	Suma		1a	2a	3a	Suma
Austeritat i eficiència	1,3	9,4	18,9	29,6	Austeritat i eficiència		1,6	1,2	2,8

Confidencialitat	0	1,7	4,7	6,4	Confidencialitat		1,2	10,1	11,3
Dedicació al servei públic	4,7	11,5	10,8	27	Dedicació al servei públic	14,1	12,5	12,1	38,7
Eficàcia i diligència	14,5	19,2	11,1	44,8	Eficàcia i diligència	2,4	4,4	7,7	14,5
Exemplaritat	24,2	12,8	6,1	43,1	Integritat	31,1	18,6	12,9	62,5
Legalitat	24,6	19,2	17,8	45,2	Legalitat	25	17,3	16,1	58,5
Objectivitat i imparcialitat	19,2	17,8	15,8	52,8	Objectivitat i imparcialitat	18,2	28,2	16,1	62,5
Promoció de l'entorn cultural i mediambiental	0	0	5,1	5,1	Promoció de l'entorn cultural i mediambiental	0,4	0,4	0	0,8
Respecte a la igualtat entre homes i dones	1,7	1,7	1,3	4,7	Respecte a la igualtat de gènere	1,6	3,6	8,1	13,3
Transparència	8,4	12,1	12,1	32,6	Transparència	7,3	12,1	15,7	35,1
Altres	1,3	1,3	6	8,6					

Si considerem els tres valors més preuats per les persones que han respost l'enquesta de 2021, els valors més preuats són la integritat, l'objectivitat i la imparcialitat i la legalitat. A més distància la dedicació al servei públic i la transparència.

A l'estudi de 2012 eren la legalitat, l'objectivitat i la imparcialitat, l'eficàcia i diligència i l'exemplaritat. A més distància, la transparència.

Si atenem a la intensitat en les puntuacions, s'observa un canvi de prioritats. De l'estudi de 2012 a l'enquesta de 2021 hi ha més intensitat en els tres valors més preuats, un lleuger increment de la rellevància de la transparència, una reducció molt notable de l'eficàcia i la diligència i una major rellevància de la dedicació al servei públic. També es detecta una reducció molt notable de la importància de l'austeritat i l'eficiència i un augment notable del respecte a la igualtat de gènere. També es dona un petit increment de la importància de la Confidencialitat i, en canvi, una reducció de la importància de la Promoció de l'entorn cultural i mediambiental.

Es detecta per tant, la permanència d'uns valors centrals (integritat, objectivitat i la imparcialitat i legalitat), l'increment d'alguns valors probablement vinculats a prioritats que han tingut lloc a les administracions públiques en els darrers anys (valorització de l'acció pública, igualtat de gènere i protecció de dades de caràcter personal, i, en menor grau, transparència). La preeminència d'aquests valors ha perjudicat el valor d'altres com els d'austeritat i eficiència, eficàcia i diligència i promoció de l'entorn cultural i mediambiental.

A les persones enquestades el 2021 se'ls van contraposar dos valors perquè prioritzessin el més preuat. Els resultats van ser els següents:

**Taula 35. Prelació eficàcia vs. legalitat**

Opcions	Freqüència	Percentatge
Eficàcia	48	19,4
Legalitat	200	80,7

El 81% defensa la legalitat com a valor prioritari per davant de l'eficàcia.

**Taula 36. Prelació eficàcia vs. austeritat**

Opcions	Freqüència	Percentatge
Austeritat	26	10,5
Eficàcia	222	89,5

El 90% considera prioritària l'eficàcia per davant de l'austeritat.

A l'estudi de 2012 (Villoria, 2012, p. 38) els resultats eren els següents:

**Taula 37. Prelació valors eficàcia vs. austeritat i eficàcia vs. austeritat**

Prelació valors	Mitjana
Eficàcia vs. Legalitat	6,5
Eficàcia vs. Austeritat	5,6

El 81% defensa la legalitat com a valor prioritari per davant de l'eficàcia.

**Taula 36. Prelació eficàcia vs. austeritat**

Opcions	Freqüència	Percentatge
Austeritat	26	10,5
Eficàcia	222	89,5

El 90% considera prioritària l'eficàcia per davant de l'austeritat.

A l'estudi de 2012 (Villoria, 2012, p. 38) els resultats eren els següents:

**Taula 37. Prelació valors eficàcia vs. austeritat i eficàcia vs. austeritat**

Prelació valors	Mitjana
Eficàcia vs. Legalitat	6,5
Eficàcia vs. Austeritat	5,6

Cal destacar que a l'estudi de Villoria (2012), les variables que mesuren la prioritització de valors en parelles de valors (eficàcia/legalitat i eficàcia/austeritat) es mesuren amb escales de 0 a 10, on, si considerem la primera parella com a exemple, 0 indica prioritització absoluta de l'eficàcia i 10 prioritització absoluta de la legalitat. L'escala té 11 punts i, per tant, no es pot dividir en 2 parts iguals. Per convertir-la en una variable dicotòmica, podem considerar que les persones que han respost entre 0 i 5 prioritzen l'eficàcia mentre que els que trien entre 6 i 10 prioritzen la legalitat. Ara bé, hem de ser conscients que el valor 5 (que en la parella eficàcia/legalitat l'han respost un 15,3% dels responents) l'estem assignant a eficàcia. Ho resollem fent un interval de percentatges, on el valor inferior indica la distribució si 5 l'assignem a la banda inferior de l'escala (0-5 i 6-10) i el superior si l'assignem a la banda alta (0-4, 5-10).

**Taula 38. Interval percentatges prelación de valors eficàcia vs legalitat**

Prelació valors	Percentatge
Eficàcia	[22,2 - 38,1]
Legalitat	[53,8 - 69,1]



**Taula 39. Interval percentatges prelació de valors austeritat vs eficàcia**

Prelació valors	Percentatge
Austeritat	[34,9 – 49,2]
Eficàcia	[36,5 - 50,8]

## 5.8. Factors rellevants d'incidència

### 5.8.1. Experiència directiva en el sector privat

En relació al clima ètic s'ha detectat una certa correlació entre les persones que tenen experiència directiva en el sector privat i el fet que donen menys valor al principi d'austeritat. D'entre les persones que han tingut experiència en el sector privat, la immensa majoria (94%) donen més valor a l'eficiència que a l'austeritat, mentre que aquest percentatge és 8 punts menor entre els que no han tingut experiència en el sector privat.

**Taula 40. Priorització de valors i experiència directiva en el sector privat**

Priorització valors	Experiència en el sector privat	
	Sí	No
Austeritat	5,9	13,7
Eficiència	94,1	86,3

### 5.8.2. Gènere i priorització de valors

Hi ha algunes diferències entre homes i dones a l'hora de prioritzar valors. Per exemple, el valor prioritari entre les dones és la integritat, seguit de la dedicació al servei públic, mentre que per als homes, per molt poc, ho són la legalitat i la integritat. A més, també destaca entre les dones el valor de la transparència, que obté una priorització molt similar al principi de legalitat (al voltant del 15%), mentre que per als homes la transparència només és prioritari en un 3%. Tant entre homes com en dones, el respecte a la igualtat de gènere no és prioritari, tot i que les persones que prioritzen el valor de la igualtat de gènere majoritàriament són dones.

**Taula 41. Priorització de valors per gènere**

Valors	Dona	Home
Dedicació al servei públic	19,5	11,2
Eficàcia i diligència	0	3,7
Integritat	33,3	29,4
Legalitat	16,1	30,0
Objectivitat i imparcialitat	14,9	20,0
Promoció de l'entorn cultural i mediambiental	0	0,6
Respecte a la igualtat de gènere	1,1	1,9
Transparència	15	3,1

## 6. Resultats

Les dades sociodemogràfiques extretes de l'enquesta permeten actualitzar el perfil dels nostres alts càrrecs i directius públics, i es podrien destacar els següents elements:

- Infrarepresentació de les dones en els llocs directius.
- Alt nivell de formació dels nostres dirigents, especialment en la branca de les ciències socials i jurídiques.
- Relativa estabilitat dels càrrecs en responsabilitats directives.
- Menys de la meitat té experiència directiva en el sector privat.
- Una tercera part té la condició de funcionari públic.
- Baixa formació en ètica pública.

Aquesta informació ja mostra d'entrada la necessitat de continuar amb les polítiques d'igualtat de gènere, així com incidir en la formació ètica dels nostres dirigents.

D'altra banda, el disseny de la recerca a partir de diferents problemàtiques ètiques que han hagut de valorar i resoldre els alts càrrecs i personal directiu del sector públic de la Generalitat de Catalunya ha permès mesurar el clima ètic existent a l'organització, donant curs a una de les actuacions previstes a l'Estratègia de lluita contra la corrupció i l'enfortiment de la integritat pública.

La recerca també ha permès avaluar l'impacte del Codi de Conducta dels Alts càrrecs i personal directiu que va entrar en vigor l'any 2016, al poder comparar l'actual clima ètic amb els resultats de l'estudi realitzat al 2012.

La resolució de les problemàtiques ètiques mostra com la majoria de les persones han contestat **de forma correcta, especialment en l'àmbit de la contractació pública**, la qual cosa indica que està donant fruit la nova regulació de contractes del sector públic així com els diferents Còdis de bones pràctiques en la contractació pública aprovats aquests darrers anys.

Tanmateix, el fet que el percentatge de respostes incorrectes sigui destacat indica que encara cal una profunditat en el seu coneixement i consolidació.

Especialment, cal prestar atenció al cas plantejat sobre selecció de personal on la majoria de persones preguntades no han contestat d'acord amb el criteri del Comitè Assessor i responen que a banda dels criteris objectius de valoració establerts en el procés selectiu fan servir altres criteris subjectius com la valoració del perfil curricular i el seu encaix en l'organització.

El que suggereix que es fa necessari **incidir en l'àmbit de la integritat pública en les polítiques de selecció de personal.**

Com a factors rellevants a l'hora d'abordar les problemàtiques ètiques destaquen:

- ✓ Destaca **el grau de coneixement del Codi de conducta**, ja que hi ha una correlació entre les persones que manifesten un major coneixement també augmenta la proporció de respostes correctes als dilemes ètics.
- ✓ Les **dones** presenten un percentatge lleugerament més alt de respostes correctes que els homes.
- ✓ Les persones que tenen **formació en arts i humanitats** tendeixen a respondre correctament en una proporció més baixa que la resta.
- ✓ Els alts càrrecs amb **condició de funcionaris** tendeixen a respondre millor als dilemes ètics que els que no la tenen. La qual cosa es podria explicar per la formació duta a terme per superar el procés selectiu, així com pel major coneixement del funcionament de l'Administració Pública.

Quant al clima ètic i la seva comparativa amb l'estudi del 2012 les principals conclusions a destacar serien:

- ✓ La majoria de les persones entenen que **l'ètica consisteix a respectar la dignitat de l'ésser humà i actuar de manera coherent amb aquest fet**. Aquesta concepció de l'ètica no ha variat gaire en relació a l'estudi de 2012, tot i que el posicionament sobre la identificació de l'ètica amb el compliment de la llei era superior aleshores.
- ✓ Les persones enquestades donen un paper preponderant a la família i les amistats com a origen dels seus valors ètics, similar als resultats del 2012, el que conclou que la família i l'entorn personal continua sent el principal element de socialització i adquisició dels nostres valors.

- ✓ Les dades indiquen que el coneixement dels principis i dels codis ètics és més intens avui en dia que l'any 2012 i podríem dir que hi ha un **alt coneixement del Codi**. Tanmateix, les persones que treballen a entitats del sector públic i amb experiència directiva al sector privat tenen un coneixement més baix. Per contra destaquen amb un major coneixement les persones que tenen la condició de funcionari públic i les que manifesten tenir formació en ètica pública.
- ✓ Actualment hi ha una **major consciència de la utilitat i necessitat dels codis i de suscitar la reflexió ètica** en el si de les organitzacions.
- ✓ Respecte al 2012 hi ha un increment elevat de les persones que perceben una **evolució positiva en els valors**, tot i que també hi ha un petit increment de les que en canvi perceben una evolució negativa i una disminució notable dels que perceben que no han canviat.
- ✓ Quant a la prelación dels valors ètics destaquen per aquest ordre la Integritat, la Legalitat, l'Objectivitat i la Imparcialitat, la Dedicació al servei públic, i la Transparència. A uns nivells inferiors es destaquen el Respecte a la igualtat de gènere, l'eficàcia i la diligència i la confidencialitat. En darreres posicions estan l'austeritat i eficiència i la promoció de l'entorn cultural i mediambiental. En canvi A l'estudi de 2012 eren la legalitat, l'objectivitat i la imparcialitat, l'eficàcia i diligència i l'exemplaritat. A més distància, la transparència.
- ✓ La gran majoria de persones defensa la legalitat com a valor prioritari per davant de l'eficàcia. Així com l'eficàcia per davant de l'austeritat. Respecte al 2012 les preferències són les mateixes, tanmateix han perdut pes la legalitat i l'austeritat respecte a l'eficàcia. En aquest sentit les persones que tenen experiència directiva en el sector privat valoren en menys mesura el valor de l'austeritat.
- ✓ Finalment, la priorització de valors entre homes i dones mostra algunes diferències, així el valor prioritari entre les dones és la integritat, seguit de la dedicació al servei públic, mentre que per als homes, per molt poc, ho són la legalitat i la integritat.