

# REGULACIÓ I INTEGRITAT PÚBLICA. L'experiència dels EUA i el model català

## DOCUMENT DE SÍNTESI

La preocupació pels casos de corrupció pública a tots els nivells institucionals que acaparen l'atenció de l'opinió pública d'arreu del món ha instat els legisladors i els governs a prendre, en major o menor grau, mesures per a garantir la integritat i la transparència de les institucions i dels qui exerceixen els poders públics. La pèrdua de credibilitat de la classe política i l'opacitat de la pretesa transparència de l'acció pública són raons de pes que obliguen els ordenaments jurídics a replantejar el model actual d'actuació administrativa mitjançant el disseny i la implementació de tècniques de bon govern que evitin les perversions del sistema i fomentin la prevenció de conductes susceptibles de desembocar en tipificacions penals adscrites a la categoria jurídica de la corrupció (prevaricació, malversació, frau...). Resulta evident que, en un moment en el que els mitjans de comunicació bombardegen a bastament sobre aquestes qüestions, l'ètica pública hauria de constituir un dels temes cabdals de debat de la ciència jurídica de principis del segle XXI. I encara que sigui necessària una reflexió molt més àmplia que abasti d'altres disciplines, és en el món del dret en general, i del dret administratiu en particular, on cal vertebrar un conjunt de mesures de control i supervisió destinades a promoure la rectitud en els comportaments dels actors públics implicats i a garantir que llurs actuacions es guiïn pel servei als interessos generals.

En un marc jurídic i econòmic caracteritzat per la "crisi d'Estat" i la conseqüent expansió del denominat "turbocapitalisme", els fenòmens de la desregulació i de la fugida del dret administratiu no han comportat, com podria semblar *prima facie*, un desarmament dels poders públics; ans al contrari, l'aparició de noves fórmules d'intervenció que són complementades per regulacions massives de caràcter sociolaboral, industrial, medioambiental, biomèdic, economicofinancer, etc. ha propiciat un nou paradigma d'Estat, l'Estat regulador, en el si del qual les administracions i els organismes públics han anat incrementant llurs funcions d'ordenació, supervisió i control. Tanmateix, aquesta expansió de la cosa pública no ha anat acompanyada d'un esforç regulatori igualment intens sobre el propi regulador degut a què no s'ha administrat i regulat adequadament i sistemàticament l'ètica del sector públic, un concepte que ha estat definit com "*la promoció de la lleialtat institucional, l'ús racional i econòmic dels recursos públics, la cerca dels criteris d'imparcialitat i objectivitat en l'actuació administrativa, l'establiment efectiu dels criteris de mèrit i capacitat com a requisits per accedir a la funció pública, la denúncia de la corrupció, la recerca*

*constant dels interessos col·lectius, la promoció dels interessos fonamentals dels ciutadans, l'orgull del servei públic, el desig de millorar la pròpia formació professional i, en fi, la il·lusió per a desenvolupar el paper d'autèntics representants de l'interès públic", i que resulta ser un factor essencial i imprescindible per a la plasmació dels principis de la bona administració i del bon govern.*

Els riscos derivats d'una normativa que si no facilita, al menys no puneix convenientment les actuacions arbitràries de l'administració pública, ha posat de manifest els límits de la funció de càstig, per la qual cosa els ordenaments jurídics europeus s'han vist obligats a implantar i perfeccionar en els darrers anys uns *early warning systems* que permetin detectar les situacions de risc. Amb aquest objecte, les democràcies modernes han creat una sèrie d'institucions de control (*institutions of constraint*) o mecanismes horitzontals de garantia entre els que es poden citar els tribunals de comptes, els cossos d'interventors, els *ombudsman*, les comissions electorals independents, els *media boards*, i més recentment les agències anticorrupció. La idea central és que l'ètica del sector públic ha de ser administrada, això és, cal que la pròpia administració desplegui activitats de supervisió, d'interpretació i assessorament, de formació-sensibilització, que s'escapen a la competència dels tribunals.

A nivell intern, podem afirmar que Catalunya ha estat pionera a l'Estat espanyol en la creació d'un organisme *ad hoc* encarregat de posar fre als abusos continuats d'una part –minoritària, s'ha d'aclarir- de la classe política i dels funcionaris públics. Aquest organisme, l'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC), va ser establerta per Llei 14/2008 amb la finalitat de "*prevenir i investigar possibles casos concrets d'ús o destinació il·legals de fons públics o qualsevol altre aprofitament irregular derivat de conductes que comportin conflicte d'interessos o l'ús en benefici privat d'informacions derivades de les funcions pròpies del personal al servei del sector públic", així com d'"assessorar i fer recomanacions per a adoptar mesures contra la corrupció, les pràctiques fraudulentament i les conductes que atemptin contra la integritat i la transparència en l'exercici de les funcions públiques, tot cooperant amb les autoritats competents i col·laborant en la formació en aquest àmbit del personal al servei del sector públic, i també impulsar totes les mesures que siguin pertinents per a assolir la transparència en la gestió del sector públic."*

La creació d'aquest organisme d'adscripció parlamentària suposa una fita en la regulació a Espanya de la integritat pública, la transparència i les bones pràctiques, un sector que ha estat objecte d'un tractament molt parcial i deficitari, centrat quasi en exclusiva en l'establiment d'un règim d'incompatibilitats dels membres dels governs estatal, autonòmic i local i llurs alts càrrecs.

La manca fins ara d'un organisme d'aquestes característiques en el nostre ordenament jurídic no ha estalviat crítiques en relació a si la seva creació era realment necessària o si, pel contrari, només responia a una operació de marquetting polític adreçada a calmar a una ciutadania cada cop més desencantada de la política i del quefer públic. Per aquest motiu, una de les finalitats del treball de recerca presentat era valorar el paper de l'OAC en el conjunt d'organismes de control, *accountability* i *auditing* existents en el sector públic català per determinar si l'OAC representa "més del mateix" o si, per les competències atribuïdes, ocupa una parcel·la funcional pròpia que fins ara quedava lliure del control dels *watchdogs* institucionals. Aquesta és una finalitat cabdal del treball si bé, com és natural, la tasca comparativa en el marc de l'anomenada *regulation inside government*, més enllà de la lletra de la llei, només és possible a la llum de l'activitat i experiència desenvolupades pels organismes que són objecte d'examen.

I aquest és un dels *handicaps* amb que ens topem en aquest moment. Si bé l'OAC va ser creada l'any 2008, no va ser fins al darrer trimestre de 2009 que va començar a exercir les funcions que li són reconegudes per llei (d'aquesta activitat fiscalitzadora de mínims en dona compte la Memòria de 2009). Per tant, la finalitat primordial del treball no és altra que submergir-nos en el Dret comparat i analitzar l'experiència de federal nord-americana i molt especialment de la *Fair Political Practices Commission* de Califòrnia (FPPC) en relació amb el sistema català de garantia del bon govern, atès que l'ordenament nord-americà ostenta una llarga tradició en la gestió de la integritat de les administracions i dels càrrecs públics.

Efectivament, si a Europa aquesta qüestió és objecte d'una atenció recent, als EEUU l'ètica del sector públic ha constituït des de sempre una idea fonamental provinent de la pròpia visió dels *Founding Fathers*. Per aquest motiu, el treball de recerca parteix d'una anàlisi de la idea de la "regulació de la integritat pública" entesa com la normació interna (per i per al sector públic) de les conductes de les organitzacions públiques en el marc de les regles de l'ètica pública (el fenomen ja esmentat de la *regulation inside government*, que no ha estat encara suficientment estudiat i entès a la nostra literatura juridicoadministrativa). La investigació comparada de les institucions de supervisió, dins el context de les modernes societats post-industrials, ha d'implicar un estudi del model organitzatiu del sistema nord-americà, amb una administració caracteritzada per un tarannà clarament previsor que exerceix tasques d'anticipació i control de dinàmiques futures incertes en el seu esdeveniment i el seu perjudici potencial. En aquest marc i com s'ha apuntat, l'estudi s'ha centrat en el model de Califòrnia, que es caracteritza per una llei consolidada, la *Political Reform Act* de 1974 – que fins i tot precedeix a la normativa federal representada per la *Ethics*

*in Government Act* – i un organisme administratiu, la FPPC els quals expressen al més alt nivell la pretensió de garantir la transparència, la imparcialitat i la qualitat dels poders públics estatals i locals. Així doncs, el desenvolupament de la regulació de la integritat pública als EUA, en general, i a Califòrnia, en particular, conté un especial valor des de la perspectiva institucional i també des del punt de vista de l'anàlisi científic.

L'aproximació al concepte de regulació ens permet abordar seguidament l'evolució normativa de la regulació en matèria d'integritat pública als EUA, que ha estat marcada per determinats fets històrics que n'han condicionat la seva deriva vers plantejaments ètics cada vegada més estrictes. Com s'afirma en el treball, l'actual bon nivell d'integritat de les institucions nord-americanes no és producte exclusivament del nivell econòmic del país sinó que es fa dependre així mateix del seu desenvolupament institucional global. Es fa un repàs breu a la normativa dictada en aquest àmbit, com ara la *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act* de 1970, que té una extensa aplicació més enllà del crim organitzat, i especialment la *Foreign Corrupt Practice Act* de 1977 (FCPA), que prohibeix a les empreses nord-americanes corrompre funcionaris estrangers a fi d'obtenir o mantenir negocis i les obliga a instituir certs estàndards a l'entorn del sistema de comptabilitat i de control intern. Com es posa de manifest, la FCPA constitueix el model inspirador de la Convenció OCDE de 17 de desembre de 1997, sent probablement dues les raons que van contribuir a l'exportació de la FCPA: D'una banda, l'exceptional rellevància adquirida per la lluita contra la corrupció en els anys vuitanta i noranta del segle passat. No es pot oblidar amb quina vehemència l'opinió pública va contestar els escàndols destapats per la magistratura penal que van involucrar l'establishment polític i econòmic de molts països com Itàlia, França, Espanya, Bèlgica, Argentina, Brasil, sense comptar amb aquells països com Indonèsia o República Popular Xina, on la incidència de l'opinió pública és menor. En aquest context, l'atenció dels estudiosos s'ha centrat en l'observació dels casos de corrupció tractats pels tribunals nord-americans, on persones físiques i jurídiques han estat jutjades i condemnades per haver mantingut relacions corruptes amb autoritats d'altres països. I malgrat que certament els jutges van hagut de superar molts límits a causa de la immunitat dels funcionaris estrangers sospitosos d'haver rebut pagaments il·legals, les normes de la FCPA es presentaven com un model de regulació extraterritorial anticorrupció. D'una altra banda, l'exportació de la FCPA es deu al peculiar ambient internacional de la globalització econòmica. Alguns interessos semblen ser universalment compartits pels principals actors: entre ells destaca la lluita contra la corrupció; aquesta última és considerada com una pràctica poc eficient per a una òptima assignació dels recursos econòmics a nivell global i com una evidència pròpia de sistemes econòmics malalts. En qualsevol cas, en una

economia globalitzada, la preocupació envers la corrupció és normal que sobrepassi les fronteres de l'Estat nacional i se situï al mateix nivell del camp de joc dels actors econòmics.

L'escàndol Watergate de principis dels anys setanta del segle passat assenyalava un punt d'inflexió en la manera d'enfocar la gestió de la integritat pública. No hi ha dubte que constitueix un assumpte clau en la història política nord-americana que va forçar una important reestructuració de les normes de finançament de les campanyes electorals, amb les conseqüències que se'n va derivar. Els canvis més profunds es van produir en les normes i els procediments que regulaven la conducta dels càrrecs i funcionaris públics, atès que el Watergate va contribuir a la implantació de noves polítiques de prevenció de la corrupció basades en el concepte de "desconfiança legítima". Això va donar com a resultat una "mentalitat post-Watergate" que va sobreviure un llarg temps després de l'escàndol que la va inspirar i que pot resumir-se en quatre punts fonamentals. Primer, els càrrecs i funcionaris públics són sospitosos: carreguen amb la responsabilitat de gestionar grans programes amb pressupostos enormes i conseqüències profundes, responsabilitat que es pot veure afectada per la temptació de dirigir-les un mateix. Per tant, cal construir murs legals que protegeixin l'interès públic dels interessos propis dels funcionaris. Per aquesta raó, si és vàlid el que Madison sostenia sobre la natura humana, cal predisposar altres mitjans addicionals per assegurar la integritat pública. Segon, la protecció contra les formes més comunes d'irresponsabilitat ètica per part dels funcionaris no és suficient: la llei ha de protegir contra totes les possibles crisis d'integritat pública. Les regles no han de contemplar el comportament en el millor dels seus casos o en un cas normal, sinó en el pitjor dels casos. Cal prohibir no sols la capacitat per representar clients en processos pendents davant el govern sinó també el dret de representar un client privat en qualsevol afer. Els funcionaris no poden tenir altres ingressos més enllà del seu sou públic, de manera que no poden percebre ingressos de fonts que suposen un potencial conflicte d'interessos respecte als seus deures públics. En aquest sentit, s'ha de considerar com un "potencial conflicte d'interessos" tot el capital que resta a la penombra de les responsabilitats públiques i no sols aquell de magnitud suficient com per a temptar una persona sensata. Tercer, la llei és l'única protecció fiable contra els instints corruptes dels funcionaris: la instrucció, l'estímul i l'orientació, encara que desitjables, no són suficients per assegurar un nivell satisfactori d'integritat pública. També resulta insuficient confiar en la capacitat dels processos polítics d'elecció i nomenament per produir líders respectables i fer-los responsables del seu comportament. Només les lleis estrictes, detallades i rígides poden proporcionar la protecció que necessita el poble de la corruptibilitat dels seus propis funcionaris. Quart, per posar en funcionament l'esmentada regulació ètica s'han d'instituir nous organismes reguladors, especialitzats en normativa ètica, lliures de

qualsevol altra distracció, dotats de recursos per crear noves regles més sofisticades, investigar qualsevol acusació i perseguir els presumptes infractors amb tot el pes de la llei. Segons Mackenzie, "*la mentalitat post-Watergate ha col·locat sentinel·les ètics no sols a les entrades sinó gairebé a cada porta i finestra del sistema federal*".

Especialment interessant és la Llei federal sobre l'ètica en l'àmbit governamental (*Ethics in Government Act*) de 1978, que s'ocupa d'una qüestió cabdal en la regulació de la integritat pública com és el "conflicte d'interessos", que ha adoptat als EUA un significat d'actuació potencial (conductes de risc) enfront el concepte de "corrupció", associat exclusivament a les formes més evidents d'utilització en profit privat d'una funció o càrrec públic. Així, el tractament dels conflictes d'interessos adopta en la literatura especialitzada nord-americana un perfil distint de la versió "bàsicament repressiva" de les conductes típiques de corrupció, fundada en l'intercanvi venal d'una prestació il·lícita efectuat per un agent públic. La regulació dels conflictes d'interessos transcendeix aquest model tradicional repressiu en prevaldre's d'un contingut i d'una filosofia preventiva dirigida a "evitar la temptació" que el conflicte brinda al càrrec o funcionari públic, i fins i tot, a impedir la simple aparença de conflicte d'interessos. Per evitar-lo, s'estableix un procés que s'inicia amb la "consulta" (*consultation*). Per als funcionaris presidencials i d'altres funcionaris governamentals de rang molt elevat, les consultes normalment involucren el *White House Counsel's Office* (Oficina d'Assessoria Jurídica de la Casa Blanca), l'*Office of Government Ethics* i els funcionaris ètics (DAEO) de l'agència on el funcionari treballarà. Es revisen les formes de declaració financera de l'individu i s'identifiquen els conflictes potencials i, posteriorment, el DAEO i el càrrec o funcionari discuteixen les possibles maneres de solucionar-los.

En relació als empleats federals, la Llei de 1978 abasta el tractament de l'educació ètica (declaració de responsabilitats ètiques inclosa en el *Federal Code of Ethics*); l'obligació de fer una declaració financera anual; la prohibició d'obtenir lucre particular de l'exercici de càrrecs públics; la prohibició de representar particulars o interessos privats en demandes i reclamacions contra el govern -aquesta disposició s'aplica fins i tot a demandes en àrees en què l'empleat no hi té competència; tampoc importa si l'empleat rep compensació per aquest tipus de representació o si té lloc en el seu temps lliure. Els empleats ni tan sols poden ajudar indirectament a la preparació d'una demanda contra el govern. Les úniques excepcions a aquesta prohibició són aquelles que els permeten participar en denúncies presentades per membres de la seva família o en el cas que un empleat testifiqui sota jurament; prohibició de rebre regals de cap persona o organització que es pugui veure afectada per les accions de l'empleat o per aquelles de la seva

agència; incompatibilitats pel que fa a la realització d'activitats extralaborals; restriccions en els ingressos extres, com ara la prohibició de complements salarials; etc.

Altres lleis anticorrupció aprovades fins l'actualitat són la *Comprehensive Crime Control Act* de 1984, la qual contenia una disposició sobre suborn bancari que incloïa qualsevol activitat "relacionada amb afers bancaris" que oferís o donés a un funcionari de banca o a terceres parts, o bé que el funcionari demanés o rebés per a ell mateix o per a terceres parts, "elements de valor" diferents del que normalment ofereix o dona el banc. A aquesta normativa va seguir la *Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act* de 1989. Abans de la seva aprovació, la pena màxima que es podia imposar a una institució financera per suborn era de cinc anys de presó i una multa de 5.000 dòlars. Amb aquesta norma, la multa va augmentar fins a 1 milió de dòlars i 20 anys de presó. Tot, per descomptat, en relació amb els bancs i la conducta delictiva, per exemple el suborn, com a resultat dels escàndols de préstecs i estalvis. També cal fer esment de la *International Anti-Bribery and Fair Competition Act* de 1988, que ha reformat la FCPA, i la *International Anti-Corruption and Good Governance Act* de 2000 per a la promoció del bon govern mitjançant la lluita contra la corrupció i la millora de la transparència i la responsabilitat en països estrangers. Segons aquesta llei, els EUA poden prestar assistència a qualsevol país quan ho creguin necessari per ajudar a prevenir i detectar pràctiques corruptes. Finalment, ja amb el govern Obama, ha estat adoptada l'*Executive Order 13490*, de 21 de gener de 2009, d'obligacions ètiques del personal al servei del poder executiu federal, posant fi a una era caracteritzada pel secretisme i l'opacitat en les actuacions de l'administració. La norma endureix els requisits ètics i els límits per a les persones que serveixen en qualsevol dels departaments de l'administració. Especialment rígides són les disposicions en matèria de lobby amb la finalitat de trencar la dinàmica del *revolving-door* que durant molt de temps ha caracteritzat les relacions entre govern i mercat a Washington. El desafiament d'Obama consisteix, en fi, a col·locar la barrera de la integritat a un nivell molt més elevat que qualsevol altre president que el va precedir.

Com és lògic, l'aprovació de tota aquesta normativa va anar acompanyada del bastiment d'una "infraestructura de l'ètica", els anomenats sentinelles de la integritat, per assegurar l'*enforcement* independent i enèrgic d'aquestes regulacions ètiques. En aquest sentit, es va procedir a l'atribució de noves competències i funcions a les agències ja existents, com el *Federal Bureau of Investigation* (FBI), el Departament de Justícia i l'Oficina d'Assessoria Jurídica de la Casa Blanca (*White House Counsel's Office*). També es va produir una reorganització dels òrgans existents, com la substitució del *Civil Service Commission* per l'*Office of Personnel Management* i el *Merit System*

*Protection Board* i es van instituir nous òrgans i agències, com els inspectors generals (*inspectors general*), els assessors jurídics independents (*independent counsels*) i l'*Office of Government Ethics*. En definitiva, el sector de la funció pública i de l'ètica administrativa es va veure poblat per una varietat d'agències, cadascuna amb una part considerable de responsabilitat reguladora.

Destaca per la seva rellevància l'*Office of Government Ethics* (OGE). La seva estructura institucional ha canviat diverses vegades des de la seva creació ja que si bé al principi es configurava com una unitat de l'*Office of Personnel Management*, després de l'*Office of Government Ethics Reauthorization Act of 1988*, es va convertir en una *executive agency* l'1 d'octubre de 1989. Des de la seva creació per l'*Ethics in Government Act* de 1978, l'*Office of Government Ethics* s'ha transformat en el centre gravitatori de la prevenció de conflictes d'interessos per al personal federal i de la seva formació ètica. I també ostenta la responsabilitat principal de revisar periòdicament i recomanar canvis en les regulacions ètiques.

La "burocràcia de l'ètica" s'ha anat desenvolupant amb un caràcter descentralitzat. Per aquesta raó són els directors i els caps de departaments i agències els qui designen els funcionaris encarregats dels afers ètics, els anomenats *Designated Agency Ethics Official*, DAEO). Aquests subjectes són els responsables de l'execució dels programes ètics propis de cada administració, fins i tot de la incoació de mesures de correcció i disciplinàries, sota la supervisió, l'assistència i el control de l'OGE. Aquesta configuració institucional justifica una estructura administrativa central lleugera: avui en dia, a la seu de Washington, en un edifici pròxim a la Casa Blanca, l'OGE compta amb una plantilla d'un es 80 persones. Són especialment importants les funcions del Director de l'OGE, el mandat del qual dura cinc anys i que és nomenat pel President *by and with the advice and consent of the Senate*. Des d'un punt de vista organitzatiu, l'OGE es compon de cinc gabinets/oficines: el Gabinet del Director (*Office of the Director*), l'Oficina de Cooperació Internacional i de *Governance* (*Office of International Assistance and Governance Initiatives*), el Gabinet Legal i de Política Legal (*Office of General Counsel and Legal Policy*), l'Oficina de Programes (*Office of Agency Programs*) i l'Oficina d'Administració i Gestió de la Informació (*Office of Administration and Information Management*).

El Gabinet Legal, per tant, duu a terme un conjunt de tasques complexament i políticament enrevessades que es tradueix en la responsabilitat d'interpretar les normes, facilitar directrius i elaborar informes a petició. En relació amb aquesta competència, les àrees majorment afectades són aquelles que tenen relació amb els conflictes de natura financera, les relacions post-ocupació i, pel que fa als



estàndards ètics, les qüestions inherents a regals o bé altres utilitats ofertes.

L'eficàcia de tot el sistema es fonamenta en una dinàmica *bottom-up*: es tracta d'un model que funciona "des de sota". És fonamental la capacitat de cada organisme, administració o agència de gestionar el seu propi programa ètic amb determinació i a través d'un personal igualment format. Els DAEO solen instituir-se a les oficines legals de les administracions i agències administratives i compten amb una plantilla per desenvolupar les seves funcions. En general és competència d'aquests funcionaris revisar les declaracions financeres, proposar solucions per als conflictes d'interessos detectats i incoar els eventuais expedients sancionadors, a més de sensibilitzar el personal en relació amb les normes sobre ètica. Ara bé, en el desenvolupament d'aquestes tasques, els DAEO compten amb l'assistència de l'Oficina de Programes de l'OGE que, en funció de les competències concretes a què es proporciona assistència, s'articula en una Divisió de Serveis per als Programes i una Divisió d'Educació.

Finalment, la funció més destacada de l'OGE és la de revisar les declaracions financeres i patrimonials públiques i la gestió dels "acords ètics" pactats entre administració i càrrec públic per resoldre el conflicte d'interès. Aquests acords no són "afers privats" entre govern i interessat. L'OGE els aprova, revisa la seva execució (normalment en un termini de 90 dies) i en el supòsit de nomenament sotmès a confirmació del Senat, expedeix certificació que, sobre la base de les informacions contingudes en el seu expedient, el designat compleix amb les disposicions normatives vigents. Si no és així, no té lloc el procediment de confirmació. En realitat, la responsabilitat de l'OGE comença ja abans de la fase de *pre-nomination*, és a dir, abans que es formalitzi la designació, per la revisió prèvia de la declaració i la identificació de potencials problemes, en un procediment que es desenvolupa en paral·lel amb la investigació de l'FBI. Segons l'OGE, la diferència entre la natura d'aquests controls previs resideix en el fet que l'FBI s'ocupa del passat, mentre l'*Office of Government Ethics* pensa en el futur. Si no hi ha ambdues llums verdes, la Casa Blanca no procedeix, ja que la designació no prosperaria ni s'assoliria la seva ratificació.

Amb el rerefons de la regulació federal de la integritat pública, el model estatal californià destaca per la seva precocitat en el tractament de la qüestió. La *Political Reform Act* de 1974 (PRA) va ser aprovada amb la finalitat de proporcionar una àmplia regulació en aquelles matèries en què s'articula el concepte d'integritat pública com ara campanyes electorals i el seu finançament, *lobby*, conflictes d'interessos, conducta ètica en relació amb honoraris, regals i viatges, influències indegudes en els empleats i càrrecs públics; etc.

Per administrar, interpretar i implementar les disposicions legals de la PRA, va ser instituída una nova agència independent, la *Fair Political Practices Commission* (FPPC). Des d'un punt vista estructural, la Comissió està organitzada en cinc departaments: legal, assistència tècnica, investigació (*enforcement*), administració i direcció. El departament d'investigació duu a terme les operacions d'inspecció i els procediments administratius sancionadors en els supòsits d'infracció a la PRA. En cas d'infracció, aquest departament pot dirigir a l'interessat una carta d'assessorament o d'advertència, imposar una sanció administrativa o exercir una acció davant dels tribunals per obtenir una condemna que suposi el pagament d'una quantitat monetària pels perjudicis ocasionats a causa de la conducta del responsable (*civil penalties*). Des de la seva institució, la FPPC ha imposat sancions administratives per un valor superior als 12.6 milions de dòlars i ha aconseguit, en 43 judicis, condemnes per 3.3 milions de dòlars. Les competències del departament d'investigació comprenen: les auditories preceptives de certs càrrecs estatals i locals; la investigació de les denúncies que involucren càrrecs i empleats estatals i locals i grups d'interès; la comunicació a les autoritats i agències competents de les denúncies i dels fets que poden constituir conductes criminals (Fiscal General, Fiscal de Districte, FBI, IRS, etc.); l'assistència a les fiscalies en la investigació, l'anàlisi i l'acusació de les violacions de la PRA; la implementació de polítiques i procediments destinats a assegurar l'efectivitat, la puntualitat i la uniformitat en l'aplicació de la Llei, així com la recomanació a la Comissió de l'adopció de polítiques i la resolució de determinats casos per poder assolir els objectius esmentats; i el treball amb els departaments legals i d'assistència tècnica per millorar les polítiques i els actes de regulació de la Comissió. El departament legal té encomanada la interpretació de la Llei, la formulació de dictàmens i d'advertències i la resposta a consultes sobre qüestions específiques, l'assessorament del presidents i dels membres de la Comissió, la coordinació de l'exercici de l'activitat de regulació de la FPPC i les estratègiques contencioses. El departament d'assistència tècnica rep 50.000 trucades anuals de consulta d'empleats i càrrecs públics, representants de grups d'interès i de ciutadans en general, organitza seminaris i *workshops* per a l'administració estatal i local i per a càrrecs electes en les matèries de competència de la Comissió, els lobbys, etc. Àdhuc, manté els registres públics d'interessos financers que contenen 21.000 declaracions d'empleats i càrrecs de diversos nivells administratius locals i estatals. Cal apuntar que la FPPC té potestat per exigir a totes les agències administratives estatals i locals l'adopció de codis de conflictes d'interessos en què s'identifiqui el personal obligat a presentar les declaracions periòdiques d'interessos financers. Els esmentats codis estan sotmesos al control i a l'aprovació de l'òrgan del departament d'assistència tècnica. Pel que fa a la gestió dels recursos humans i els afers financers, aquests són responsabilitat del departament d'administració. El departament de direcció assisteix al President de la

FPPC en les seves funcions. Finalment, cal esmentar el coordinador de desplegament normatiu, òrgan que té encomanades les funcions de desenvolupament de les propostes de reglaments i esmenes a la PRA, l'anàlisi de les propostes normatives en tràmit d'aprovació en el legislatiu i tota la normativa que pugui afectar les matèries de competència del la FPPC; actua a més a més com a enllaç amb les administracions locals, altres agències d'ètica pública i les ONG.

Cal precisar que Califòrnia posseeix una de les regulacions més extensives dels EUA sobre declaració d'interessos (*disclosure laws*). Entre altres qüestions, s'estableix l'obligació de presentar una declaració d'interessos econòmics que afecta a tots els empleats i càrrecs públics indicats a la Llei i per a tots aquells que tenen responsabilitat en un procediment administratiu o governatiu de presa de decisions. La FPPC ha volgut que aquesta obligació afecti més de 100.000 californians des del Governador de l'Estat fins al supervisor dels socorristes de la platja. Però, quin és el propòsit de la declaració d'interessos financers? Curiosament, cap norma estableix que les declaracions hagin de ser revisades per detectar algun conflicte d'interès actual o potencial. No obstant això, la publicitat dels registres fa que existeixi un "control difús" per part dels ciutadans i dels *mass media*, els quals normalment analitzen les declaracions dels alts càrrecs de l'Administració. Així mateix, els escàndols o els indicis previs d'escàndols aguditzen aquest control difús, però des d'un punt vista juridicoformal l'obligació s'exhaureix amb la presentació de la declaració en termini, sense que es determini algun responsable pel control dels continguts de les declaracions. Aquesta circumstància afavoreix també la proliferació de denúncies particulars. D'altra banda, les declaracions són sempre retrospectives; es presenten cada primavera i es refereixen als dotze mesos anteriors a desembre de l'any anterior. Això significa que les declaracions no descriuen la realitat en temps real ni preveuen algun escenari de conflicte d'interès pròxim.

Així mateix, i en línia amb la regulació federal, s'ha de destacar el plantejament *ex ante* de la regulació dels conflictes d'interessos. El model parteix de la idea que és més sensat desenvolupar un règim legal destinat a evitar que els empleats i càrrecs públics participin en afers en què hi ha conflictes abans que un sistema que es basi només a sancionar aquells que no s'abstenen d'intervenir. A causa del gran nombre de càrrecs públics implicats i de les decisions en què constantment han de participar, l'opció de recusar s'ha de deixar, necessàriament, per als subjectes interessats abans que assignar-la a algun organisme administratiu centralitzat. Els càrrecs públics a Califòrnia podrien cercar orientació en el lletrat de la seva agència o en la FPPC, que administra i aplica la normativa de conflicte d'interessos. En última instància, no obstant això, el càrrec públic ha de prendre la decisió amb perspectiva de futur, sense preguntar-se si està influenciat o si la decisió en qüestió afecta els seus interessos financers, sinó si l'efecte

és raonablement previsible en el moment en què pren la decisió de participar.

L'èmfasi en l'objectivitat fracassa gairebé completament, en canvi, quan es tracta de determinar si és "raonablement previsible" que una decisió concreta de l'Administració tingui un impacte financer material en els interessos econòmics d'un empleat o càrrec públic. Hi ha milers de regles i "respostes a consultes" emeses per la FPPC orientades a individualitzar els factors objectius que intenten determinar la previsibilitat. En canvi, determinar si quelcom és raonablement previsible no es pot deduir només a partir de factors objectius. Es tracta d'una pregunta basada en estàndards i no en regles. Com l'agència mateixa ha reconegut, la pregunta sobre si les conseqüències financeres sobre una entitat empresarial són raonablement previsibles en el moment en què es pren una decisió administrativa ha de dependre sempre dels fets de cada cas en particular. Les decisions controvertides són habituals, perquè les ments racionals poden divergir sobre el que és raonablement previsible. És més, la complexitat de les diferents estructures i la natura de l'anàlisi basada en els fets comporta que els empleats públics siguin contraris a actuar sense prova escrita que la seva conducta no serà posada en dubte en el futur. D'aquesta manera, de les milers de "respostes a consultes" emeses per la FPPC cada any, més de la meitat es refereixen a potencials conflictes d'interessos.

En un intent per restaurar l'objectivitat del procediment, es prohibeixen certs interessos financers, fins i tot quan hi ha poca o cap possibilitat que tinguin un impacte raonablement previsible en les actuacions públiques del càrrec o empleat. Per exemple, alts càrrecs de l'Estat no poden acceptar un regal per sobre dels 390 dòlars d'altres persones que no siguin parents pròxims. En una ocasió això va suposar la investigació d'un empleat per permetre que el seu antic company d'universitat (que vivia en la Costa Est, no presentava vincles econòmics amb Califòrnia i era un milionari fet a partir del seu propi instint per als negocis) li condonés els últims 10.000 dòlars d'un préstec hipotecari. Malgrat que la infracció legal era clara, no es va multar l'empleat –la FPPC va exercir la seva facultat discrecional de no incoar el procediment sancionador. D'aquesta manera, a Califòrnia, la discrecionalitat de l'agència sancionadora pot pal·liar el dany potencial de les seves normes objectives i preventives (paradoxalment, justament el resultat que la imposició de normes objectives pretenia evitar). Les decisions de no iniciar un procediment sancionador no són públiques, per la qual cosa s'acaba soscavat l'objectiu de les lleis californianes sobre la transparència en els processos de presa de decisions públiques.

El resultat és que la FPPC ha desenvolupat dues visions diferents respecte a la previsibilitat dels conflictes. Una sorgeix a partir de la funció

d'assessorament i regulació. En aquesta, la Comissió intenta tenir en compte tots els possibles escenaris en què un conflicte podria aparèixer, i crear normes o advertències prou àmplies com per englobar-los a tots. Això ha portat a una proliferació de normes i advertències sobre els conflictes i la feina de subjectes que publiquen guies destinades al procés de presa de decisió per ajudar els empleats i càrrecs públics a passar per aquestes complexes regulacions cada vegada que es plantegen participar en determinats afers.

Vist el model americà, la investigació es centra en l'incipient model català d'integritat pública per procedir a la seva anàlisi. Sense la maduresa adquirida pel sistema normatiu nord-americà, l'objecte d'estudi el constitueix el tractament legal donat pels legisladors estatal i català al conflicte d'interessos, identificat quasi en exclusiva, com s'ha dit anteriorment, amb els règims d'incompatibilitats, i es fa una valoració de l'anclatge de l'OAC en el conjunt d'organismes públics especialitzats de control preexistents, amb un tractament especial de les institucions estatutàries que depenen del Parlament (i que tenen el seu duplicat estatal, "mimetisme institucional") i realitzen un control de les administracions de caràcter diferent: el Síndic de Greuges, que persegueix la defensa dels drets i llibertats fonamentals i la supervisió de la negligència o de la conducta irregular de l'administració (arbitrarietat, discriminació, abús, error...) i la Sindicatura de Comptes, que s'ocupa del control financer i pressupostari de les administracions públiques en tota la seva extensió: administració territorial, institucional, universitats, etc. En aquest marc, es fa un estudi de la naturalesa jurídica de l'OAC, de la designació parlamentària del seu òrgan directiu, de les relacions amb el Parlament, així com de les seves competències, estructura organitzativa i actuacions procedimentals.

El treball es clou amb unes conclusions que tot seguit s'exposen:

#### 1. La integritat pública com a àmbit de regulació

La "qüestió ètica" ha estat sempre un factor destacat de la vida pública. No obstant això, avui en dia, en una època de crisi econòmica i institucional ha adquirit un significat clau per reformar els governs i els mercats. Durant massa temps el sistema polític ha perseverat en la "tendència rousseauniana" que considera que qui ha estat elegit, per ser dipositari de la confiança popular, està exempt d'altres controls distints dels controls dels electors. Malgrat tot, l'opinió pública considera que els aparells públics han errat en la seva missió de defensar els

interessos generals i en la generació de lleialtat dels seus servidors cap als principis democràtics, per aquestes raons, la confiança popular s'ha esmicolat i és necessari crear nous instruments per assegurar la legitimació de les estructures del poder públic. Aconseguir aquest objectiu suposa garantir la integritat del sector públic, perquè si no hi ha integritat no pot haver-hi bona administració ni bon govern; és a dir, aquell govern que, des de la fidelitat i el respecte a la normativa constitucional, elegit democràticament després de l'expressió honesta de la seva concepció del que entén com a positiu per al seu territori i societat, executa de forma eficaç, eficient i responsable el seu programa, per a la consecució dels interessos generals. Però què és la integritat pública? I és possible regular-la?

Parlar d' "integritat pública" significa fer referència a un concepte ampli (que pot coincidir amb la idea d'ètica pública) que comprèn la promoció i la garantia de la lleialtat institucional, l'ús racional i econòmic dels recursos públics, la determinació dels criteris d'imparcialitat i objectivitat en l'actuació pública i la seva tutela, l'efectiu establiment dels criteris de mèrit i capacitat com a requisits per accedir a la funció pública, la prevenció i denúncia de la corrupció, la recerca constant dels interessos generals, la promoció d'un alt estàndard de formació professional. Definida en aquests termes, la integritat pública representa un àmbit de regulació, sobretot si es va més enllà de la visió que ha considerat els afers ètics d'alguna manera com si estiguessin extramurs dels factors institucionals, com si es tractés d'afers gairebé exclusivament personals. Des d'aquesta perspectiva la regulació de la integritat s'insereix en el debat sobre els mecanismes de control horitzontal i descriu una dimensió de la regulació el contingut de la qual és assegurar la correspondència de les actuacions públiques al Dret, prevenir les desviacions de poder, detectar i detenir les conductes inapropiades.

## 2. La necessitat de regular la integritat

La investigació comparada ens ha permès apreciar com en ordenaments que tenen una llarga trajectòria de regulació de la integritat pública es produeixen dos fenòmens: el primer és el constant augment de la normativa ètica tant en la seva vessant quantitativa com qualitativa. Segons els estudiosos, l'increment regulatiu es deu a dos factors, la *Path Dependence* (dependència de la trajectòria) i el *Self-*

*Reinforcing Processes* (processos d'autoreforç). El primer suposa que quan un país adopta certes mesures al llarg del temps es defineix una trajectòria que resulta difícil d'abandonar; en altres paraules, les eleccions inicials constitueixen condicionants que no poden ser reversibles sense alts costos. El segon factor implica que l'adopció d'una política porta a un procés d'autoalimentació d'aquesta, en el sentit que en la regulació ètica hi ha uns beneficis relatius al manteniment i desenvolupament de la normativa que desaconsellen l'adopció de mesures distintes. Però és molt interessant observar també el segon fenomen en què la legislació ha produït reformes institucionals centrades en la creació d'algun element independent en el sistema de regulació de l'ètica. És interessant perquè en els últims anys, també en el nostre ordenament s'ha produït un augment de la legislació en matèria de bon govern i ètica pública, però a més a més Catalunya amb la creació de l'OAC s'ha situat en la dinàmica de les democràcies més avançades que han posat en marxa solucions institucionals independents. En la nostra investigació hem observat que les regulacions ètiques poden ser emprades com a armes per al combat institucional, com a recursos que es mobilitzen per atacar i desacreditar els oponents; no obstant això en països com els EUA, la Gran Bretanya o el Canadà, el desgast institucional del mal ús de les regles ètiques ha estat contrarestat mitjançant la creació d'un element extern al procés, com una comissió o una autoritat independent de control la funció de la qual –que encaixa perfectament en la teoria de la regulació– és despolitzar la regulació de la integritat. Pot llegir-se en la institució d'una entitat de dret públic independent com l'OAC adscrita al Parlament de Catalunya -i la finalitat essencial del qual és prevenir i investigar possibles casos concrets d'ús o destinació il·legals de fons públics o qualsevol altre aprofitament irregular derivat de conductes que comportin conflicte d'interessos o l'ús en benefici privat d'informacions derivades de les funcions pròpies del personal al servei del sector públic - justament aquesta dinàmica en curs als països amb una experiència reguladora de la integritat més madura, en què els objectius són: millorar la credibilitat del sistema polític mitjançant la independència dels organismes de control; reforçar l'eficiència del sistema polític a través de l'*expertise* dels organismes de control. La qüestió a Catalunya és comprovar si les esmentades reformes s'han implantat de manera coherent.

### 3. L'experiència americana, la legalització de l'ètica pública i els seus límits

En la nostra hipòtesi de treball l'estudi de les institucions i de la legislació nord-americana ha estat indispensable per entendre la nova dimensió reguladora de l'ètica pública que s'està implantant en l'àmbit internacional, regional i estatal. Amb aquest propòsit hem analitzat l'evolució de la normativa en matèria, les característiques del sistema constitucional administratiu nord-americà i les mesures dirigides a lluitar contra la corrupció i moralitzar la vida pública; això ens ha permès extreure tres característiques fonamentals sobre l'experiència nord-americana:

a) La primera és l'aproximació "macro" a la qüestió de la integritat pública. És a dir, la legislació no es preocupa només de sancionar penalment les conductes més bastes de corrupció com els suborns o la malversació, sinó que articula un sistema que comprèn: les pràctiques corruptes en les relacions internacionals a través de la *Foreign Corrupt Practice Act* de 1977, una veritable llei anticorrupció global que va ser presa com a model per a la Convenció OECD; la "corrupció organitzada" a través de la *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act* de 1970 el sistema dual de la qual suposa l'auge de l'Estat Administratiu a causa del protagonisme de les *administrative procuris*; la regulació de l'ètica dels càrrecs i empleats públics mitjançant la legalització d'estàndards i regles de conducta en relació amb els conflictes d'interessos, el finançament i les despeses de campanyes electorals, els regals i les retribucions.

b) La segona concerneix la centralitat de teoria de la "captura de l'Estat" com a causa que ha fomentat el desenvolupament de la normativa en matèria de conflictes d'interessos. Inicialment la regulació d'aquests conflictes consistia en poques lleis que es remuntaven a la Guerra Civil, però després de l'escàndol del Watergate, amb l'aprovació de l'*Ethics in Government Act* de 1978, s'ha implantat un complex sistema de prohibicions, instruments de gestió i prevenció i, si escau, sanció. Aquesta normativa té dues característiques: d'una banda, col·locar sentinelles ètics no sols a les entrades sinó gairebé a cada porta i finestra del sistema federal. D'altra, regular les "relacions perilloses" entre Estat i Mercat a través de la prevenció dels conflictes d'interessos, de la regulació de campanyes i regals. En efecte, cal observar que en realitat l'única mesura immediatament relacionada



amb el Watergate va ser la creació del Fiscal Independent (*special prosecutor*), mentre que tota la resta de previsions de la llei (conflictes d'interessos, campanyes, lobby, etc) estaven pensades per evitar el fenomen de la "captura del regulador pel regulat" considerada la forma més subtil de corrupció.

c) La tercera és que la regulació de la integritat pública s'articula de forma coherent entre tots els nivells administratius: el federal, l'estatal i el local. Malgrat les importants diferències entre els Estats d'Amèrica del Nord, en el nostre estudi hem pogut apreciar de forma generalitzada esforços per millorar l'ètica i la integritat en les administracions estatals. La primera legislació en matèria va ser aprovada a Nova York el 1954, la resta d'Estats van dur a terme, més o menys lentament, les reformes necessàries i l'escàndol del Watergate va ser un poderós catalitzador. Hem analitzat amb més atenció el sistema californià, elegit en funció dels paràmetres següents: la importància econòmica de l'Estat, l'antiguitat de la normativa i de l'organisme competent (1974), el vast àmbit competencial i el pressupost de l'esmentat organisme.

La investigació realitzada ens ha permès igualment detectar alguns límits de la regulació americana:

a) Les normes es refereixen als "interessos financers" considerats com la font de la prohibició dirigida a l'empleat o càrrec públic. Pel que fa a la legislació sobre conflictes d'interessos ignora altres importants fonts de conflictes, com la lleialtat al partit, a la família, als companys i amics, les creences religioses, o l'interès del propi càrrec, per exemple, a una futura ocupació. Es tracta certament de factors que poden influir de la mateixa manera que els interessos financers en la decisió d'un subjecte, que pot així desviar-se dels interessos generals.

b) Al davant d'importantes obligacions de declaració d'interessos financers, no hi ha un esforç de control igualment intens per part dels organismes competents; de fet, gràcies a la publicitat dels registres d'interessos, són els ciutadans i els mitjans de comunicació els qui realitzen un control difús.

c) La doctrina americana considera que l'excessiva legalització de l'ètica comporta a la identificació de l'ètic amb el legal, per la qual cosa els càrrecs i empleats públics poden rebaixar el nivell ètic de les seves conductes a la consideració que el que no està prohibit pel dret

és correcte (*that if it's legal, it's ethical*). No obstant això, la construcció de la integritat en les organitzacions públiques no s'exhaureix en el simple compliment de normes i procediments legals.

#### 4. El sistema català: entre la innovació i les incoherències

La demanda generalitzada de la ciutadania d'enfortir la transparència, integritat i responsabilitat de les administracions i dels servidors públics, ha rebut a Catalunya una resposta important amb la Llei 14/2008 que institueix l'OAC. El paquet de mesures endegat pel Govern català l'any 2009, amb iniciatives com donar més transparència als processos urbanístics, als comptes municipals i les subvencions a les fundacions van en la mateixa línia. La creació d'aquesta nova entitat independent de control dona compliment a la Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció, aprovada a Nova York l'any 2003 (i ratificada per Espanya l'any 2006) que, entre els seus finalitats, apuntava a promoure i reforçar les mesures per prevenir i combatre la corrupció de manera més eficient i efectiva, a promoure, facilitar i donar suport a la cooperació internacional i l'assistència tècnica en la prevenció i la lluita contra la corrupció, i a promoure la integritat, l'obligació de retre comptes i la correcta gestió dels assumptes i béns públics i instava a la creació d'un òrgan especialitzat i independent encarregat de prevenir la corrupció. La tradició europea i sobretot la nord-americana és pròdiga en exemples, però la creació d'un organisme d'aquestes característiques a Catalunya situa la nostra Comunitat autònoma com a pionera a l'Estat espanyol en el disseny d'institucions ad hoc per a la defensa de les bones pràctiques i de l'ètica en les actuacions públiques i la lluita contra la corrupció.

No obstant això, la innovació institucional introduïda per la Llei 14/2008 ha estat objecte de crítiques en ser considerada una reiteració de competències ja existents i exercides per altres organismes de control extern, com el Tribunal/Sindicatura de Comptes i el Síndic de Greuges. És això cert? S'ha creat un organisme les competències del qual es repeteixen i, per tant, entraran en conflicte amb les d'altres *watchdogs* o al contrari l'OAC ocuparà un espai en què els controls tradicionals eren deficientes? Respondre a aquestes preguntes significa, d'una banda, dibuixar un mapa del sistema de control del sector públic a Catalunya, i després contrastar aquest mapa amb l'emergent regulació

de la integritat pública per observar si hi ha coincidències o algun àmbit de la vida pública requereix una nova i diferent forma de control.

A Catalunya, en el marc teòric dels mecanismes de control horitzontal extern, existeixen dues institucions estatutàries que depenen del Parlament (no s'inscriuen, per tant, dins del poder executiu) i realitzen un control dels Administracions: el Síndic de Greuges i la Sindicatura els Comptes. Ara bé, quan parlem de "regulació de la integritat pública" ens referim a un àmbit material de control extern més ampli o parcialment diferent del que resulta de la suma de les competències de les institucions estatutàries esmentades. En l'àmplia experiència nord-americana que hem estudiat, i especialment en la de l'Estat de Califòrnia, els objectius de la legislació sobre integritat pública són:

- a) Assegurar que les administracions estatal i local serveixin els ciutadans d'acord amb el principi d'igualtat, sense discriminar per criteris d'estatus o riquesa;
- b) Garantir que els empleats i càrrecs públics exerciran els seus deures amb imparcialitat, amb independència dels seus interessos financers personals i dels seus partidaris;
- c) Establir que els empleats i càrrecs públics declararan els ingressos i béns que puguin ser afectats per la seva activitat pública i s'abstindran de participar en afers en què puguin tenir un conflicte d'interessos;
- d) Establir que el finançament i les despeses de campanya seran total i fidedignament publicats de manera que els votants estiguin informats i les pràctiques impròpies siguin inhibides;
- e) Assegurar que els processos electorals es desenvolupin de forma correcta;
- f) Garantir que cap norma o pràctica s'adoptarà en benefici d'un càrrec públic;
- g) Regular l'activitat de lobby i el finançament procedent dels grups d'interès i publicar la corresponent informació per prevenir les influències indegudes en els empleats i càrrecs públics;
- h) Proporcionar als empleats i càrrecs públics i als ciutadans els mitjans per a un estricta compliment de normativa en matèria d'ètica.

Aquestes competències vénen encomanades a una agència administrativa independent l'actuació de la qual és especialment preventiva però que ostenta també importants facultats d'inspecció i investigació que poden desembocar en la iniciació d'un procediment

sancionador i en la imposició de sancions administratives o petició de danys davant els Tribunals de Justícia.

De la comparativa es pot llavors derivar que l'OAC està justificada des de dues perspectives: la primera, la de la tipologia del control sobretot en la seva vessant preventiva, mentre que les altres institucions estatutàries duen a terme necessàriament un control ex post facto. Però encara més important és evidenciar que una esfera complexa de la regulació de la integritat, que són els conflictes d'interessos, vindrien a recaure en l'àmbit competencial de l'OAC. No obstant això justament en aquest aspecte fonamental, el legislador català no ha demostrat coherència. En efecte, considerem que està destinada a tenir molt poc èxit l'assignació de competència que la Llei 14/2008 fa en el seu art. 4.b a favor de l'OAC sense dur a terme una àmplia reforma de la normativa en matèria de conflictes d'interessos i incompatibilitats dels alts càrrecs, empleats i membres de les corporacions locals. La normativa vigent a Catalunya atribueix les competències en matèria de gestió, control i sanció als òrgans superiors o directius de les administracions en què serveixen les persones que poden tenir el conflicte d'interessos. En altres paraules, en l'ordenament català, la defensa dels drets i llibertats fonamentals i la supervisió de la negligència i conducta irregular de l'Administració, d'una banda (*accountability for rights*), i el control pressupostari i financer del sector públic (*economic accountability*), d'una altra, estan encomanades a organismes de control extern, respectivament el Síndic i la Sindicatura, mentre que la tercera pota del sistema de control, l'*ethical accountability*, segueix substancialment vinculada al control intern malgrat que hagi estat creat l'organisme independent que hauria d'assumir les corresponents competències. La nostra conclusió final és que el legislador hauria de completar la seva tasca mitjançant una llei d'ordenació dels controls destinats a assegurar la integritat del sector públic, actualitzant la normativa desfasada en matèria d'incompatibilitats, fent un esforç d'aclariment de les competències mitjançant la determinació dels objectius de control, assignant clares i més contundents potestats de gestió i sanció a l'OAC.