

Diagnosi del Pla de drets humans de Catalunya
**Dret a la bona administració, a la lluita contra la corrupció i
a la transparència**

Síndic de Greuges

Índex

1. Formulació dels drets i contingut	2
2. Identificació dels col·lectius o moviments socials que han treballat aquests drets.	4
3. Estat actual de reconeixement i implementació dels drets	5
3.1 Transparència (publicitat i dret d'accés a informació pública)	5
3.2. Bona administració	8
3.3 Bon govern: integritat dels servidors públics. Codis ètics, conflictes d'interès i registres de grups d'interès. Prevenció de la corrupció.....	9
3.4 Rendiment de comptes	10
3.5. Indicadors	11
4. Mesures proposades per assolir l'efectivitat del dret	12
5. Recomanacions per tal de fer un seguiment sobre l'acompliment de les mesures proposades	12

1. Formulació dels drets i contingut

En el marc de la crisi de legitimitat dels poders públics, que no és exclusiva del nostre model polític però que s'ha manifestat amb força amb la crisi econòmica i les seves conseqüències sobre una bona part de la població i amb l'aflorament de nombrosos casos de corrupció, s'ha consolidat en els responsables polítics la percepció que cal redefinir els paràmetres de la relació entre els poders públics i els ciutadans.

En aquest context, els drets a una bona administració, a la transparència en l'activitat i les decisions de les administracions, i a la prevenció de la corrupció es pot considerar que tenen connexió amb un dret més general que s'ha anomenat de bon govern o bona governança, en el sentit de funcionament transparent, eficaç i èticament íntegre de les administracions públiques, i amb la idea de govern obert, com a concreció del dret fonamental a la participació en la presa de decisions públiques i en el seu control i avaluació, i que s'analitza en un altre epígraf.

Ahora, es tracta de drets de -relativament- nova configuració i que, en alguns casos, han estat positivitzats de manera només parcial i de forma poc sistemàtica en el nostre ordenament jurídic.

Les lleis estatal 19/2013, del 29 de desembre, de transparència accés a la informació pública i bon govern i la Llei catalana 19/2014, del 29 de desembre, amb el mateix nom, responen a aquesta voluntat del legislador de recuperar la legitimitat de l'exercici del poder públic i busquen una major participació dels ciutadans en el funcionament dels serveis i prestacions i en la presa de decisions, que va més enllà dels paràmetres tradicionals de la democràcia representativa.

Ambdues lleis regulen el dret d'accés a la informació pública de forma complerta i les obligacions de publicitat informativa, amb paràmetres homologables als països del nostre entorn europeu, a diferència de la situació legal anterior, en què el dret a accedir a informació, fora d'àmbits sectorials concrets i normalment vinculats a la transposició de normes de la Unió Europea, tenia un reconeixement molt limitat i molt vinculat al procediment administratiu. Els conflictes o limitacions que es puguin plantejar, per tant, amb relació al dret a una administració transparent no deriven, en termes generals, d'una regulació incompleta o inadequada com de deficiències en la seva aplicació.

Pel que fa a la prevenció de la corrupció, la Llei 19/2014 regula, forma només parcial, les obligacions d'integritat i de prevenció dels conflictes d'interès dels alts càrrecs (obligació de subscriure el codi ètic per alts càrrecs que aprovi cada administració, publicitar les reunions amb grups d'interès, fer públic el seu patrimoni); que cal complementar amb les normes sobre incompatibilitat d'alts càrrecs i les que sobre prevenció de conflictes d'interès puguin establir altres normes sectorials (per exemple, les prohibicions de contractar a la Llei de contractes del sector públic).

La regulació amb matèria d'obligacions ètiques i d'integritat que acabem d'esmentar no es pot considerar estrictament, o exclusivament, regulació de prevenció de la corrupció però sí que tenen la consideració d'instruments per dissuadir i detectar possibles pràctiques corruptes i situacions de conflicte d'interès potencial, que posin en risc l'objectivitat de l'actuació pública. En aquest mateix sentit, la publicitat obligatòria d'informació pública i el

reconeixement en termes amplis del dret d'accés s'han de considerar també instruments de prevenció de la corrupció, en la mesura en que la difusió de les dades dificulta aquestes pràctiques i facilita el control i l'exigència del retiment de comptes per part de la ciutadania.

En qualsevol cas, cal tenir en compte que no hi ha, ni a nivell estatal ni català, una regulació específica de mesures de lluita contra la corrupció, que reguli de forma conjunta i concordada els instruments de prevenció d'aquestes pràctiques ni, per exemple, un reconeixement específic de mesures de protecció al denunciant de pràctiques irregulars, malgrat que hi ha iniciatives parlamentàries a nivell estatal i del Parlament de Catalunya que, al moment de redactar aquesta nota, no s'han concretat. Conseqüentment, en aquest àmbit, malgrat existeixen instruments de prevenció de pràctiques corruptes, manca una regulació global i unitària d'aquest fenomen i resten àmbits concrets sense regulació. Un dels aspectes que hauria de regular una llei de prevenció de la corrupció, i que ha estat reclamar insistentment des de les entitats civils, és la protecció del denunciant.

El dret a una bona administració, ha estat incorporat a la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea i el recull també expressament l'article 30 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en el seu vessant processal (imparcialitat, objectivitat i proporcionalitat en l'actuació administrativa) i prestacional (igualtat en les condicions d'accés als serveis, que han de ser regulades, i fixació estàndards de qualitat).

El desplegament dels drets subjectius de les persones a una bona administració en l'àmbit del procediment administratiu ha estat desplegat per la Llei 26/2010, i que recull específicament els drets dels ciutadans a:

- Que l'actuació administrativa sigui proporcional a la finalitat pretesa.
- Que es resolguin expressament les sol·licituds que formuli i que la resolució sigui motivada en els casos establerts legalment.
- Conèixer en qualsevol moment l'estat de tramitació dels procediments en què tenen la condició d'interessats.
- No aportar dades o documents que estiguin en poder de l'Administració.
- A participar en la presa de decisions, des de la perspectiva de procediment administratiu de caràcter contradictori, amb participació de l'interessat a través del dret d'audiència i a formular al·legacions en qualsevol moment i a que la resolució reflecteixi aquesta participació.

La llei estatal 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, ha afegit als anteriors drets de l'interessat, fonamentalment, el dret a comunicar-se electrònicament amb les administracions i a rebre assistència en l'ús dels mitjans electrònics, a obtenir còpies dels documents continguts en els procediments en què sigui interessat, a identificar les autoritats i personal responsables de la tramitació.

Convé tenir en compte, però, que el dret a una bona administració des de la perspectiva del procediment administratiu no s'esgota en el conjunt de drets positivitzats fins ara a les lleis processals, sinó que hi hauria altres manifestacions que, malgrat no han estat recollides normativament, han de guiar, a criteri del Síndic de Greuges, l'actuació de l'Administració. Un catàleg d'actuacions exigibles des d'aquesta perspectiva el constitueix

el Codi de bones pràctiques administratives aprovat pel Síndic de Greuges el 2 de setembre de 2009.

Cal destacar, així mateix, que el deure de motivació en l'exercici de potestats discrecionals, com a manifestació del dret a una bona administració, en el sentit d'explicitar les raons o justificació de la decisió adoptada ha rebut un especial reconeixement per part de la jurisprudència, com a element essencial d'aquest dret a una bona administració amb relació al procediment administratiu. En qualsevol cas, aquelles manifestacions del dret a una bona administració en el marc del procediment administratiu que han rebut un reconeixement legal o jurisprudencial reben una major protecció i poden fonamentar la impugnació d'actuacions administratives que no els respecten. En aquest sentit, la concreció legal del dret a una bona administració no esgota el contingut d'aquest dret i cal avançar en el seu reconeixement formal.

Des d'un punt de vista de prestacional, el Títol V de la Llei 19/2014, abans esmentada, desplega el dret ciutadà a uns serveis públics de qualitat, previst a l'article 30 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, i determina que cal aprovar una carta per a cada servei bàsic que, entre altres aspectes, fixi els estàndards mínims de qualitat. La carta de servei ha de ser aprovada mitjançant instrument normatiu i té caràcter reglamentari, vinculant per a l'administració i el ciutadà, i el dret dels usuaris a ser consultats periòdicament sobre el grau de satisfacció i a formular suggeriments i propostes de millora. Dins el mateix Títol V de la Llei 19/2014, s'estableixen també obligacions en matèria de qualitat normativa, com a expressió del dret dels ciutadans a que la iniciativa normativa de l'Administració s'exerceixi sota els principis de claretat, coherència, simplificació, necessitat i proporcionalitat, i amb l'obligació de facilitar als ciutadans el coneixement del dret vigent.

2. Identificació dels col·lectius o moviments socials que han treballat aquests drets

Sense ànim d'exhaustivitat, com a organitzacions de promoció de la transparència i la prevenció de la corrupció destaquen Transparència Internacional i Accés Info, com a pioneres en la defensa del dret a accedir a la informació pública i de l'adopció de regles d'integritat per als responsables públics i Civio, que ha impulsat singularment l'anàlisi i difusió de dades públiques rellevants per a l'opinió pública.

En l'àmbit específic de la prevenció de la corrupció, cal tenir en compte el paper rellevant de l'Oficina Antifrau de Catalunya que, més enllà de les denúncies i investigacions concretes que porta a terme, realitza una tasca de formació i de promoció de mesures específiques en prevenció de situacions d'usos inadequats de fons públics i de conflictes d'interès. Les seves actuacions són les més directament relacionades amb la prevenció de la corrupció des de l'àmbit públic, atesa la naturalesa de les seves funcions i cal entendre que ha de participar necessàriament en qualsevol iniciativa per definir la situació, carències i mesures necessàries per a la prevenció de la corrupció i la promoció de la integritat pública.

Cal considerar també l'organització Open Government Partnership, que agrupa organitzacions no governamentals i governs i, tot i que la seva finalitat és específicament promoure iniciatives i experiències de govern obert, dins aquest marc, inclou actuacions adreçades a una major transparència en la presa de decisions i en la prestació de serveis.

Els governs que s'hi adhireixen han de presentar un pla d'actuacions previstes i fer-ne el seguiment. Espanya hi està adherida i, al menys en teoria, ha iniciat l'execució de compromisos adquirits el 2012, fonamentalment amb l'aprovació de la Llei de transparència, retiment de comptes en l'ajuda al desenvolupament i té en desplegament un pla d'e-government, el model d'història clínica electrònica i interoperable i un model d'open data. Tot i que l'OGP admet governs regionals i municipals, no tinc constància que la Generalitat o algun municipi català hi participin activament. En tot cas, l'OGP col·labora amb l'organització United Cities and Local Governments (UCLG), liderada per la FEMP, i desconec si per aquesta via hi ha alguna col·laboració amb municipis catalans.

3. Estat actual de reconeixement i implementació dels drets

Hem assenyalat a l'apartat 1 l'estat de regulació de cadascun d'aquests drets, i fem, a continuació, una valoració general d'aquesta regulació.

3.1. Transparència (publicitat i dret d'accés a informació pública)

Pel que fa a la transparència informativa, cal esperar que es concreti ben aviat el desplegament reglamentari de la regulació continguda a la Llei 19/2014 que permeti resoldre imprecisions de la norma legal i superar ineficiències detectades. Tot i que la transparència informativa és l'àmbit regulat amb més detall a la Llei 19/2014, el seguiment de la seva aplicació mitjançant l'informe d'avaluació que anualment elabora el Síndic detecta mancances i imprecisions en aquesta regulació que, en la majoria de casos, es poden afrontar amb el desplegament reglamentari. A l'informe d'avaluació d'aquesta Llei a presentar el mes de juliol de 2018 proposen algunes recomanacions per a aquest desplegament reglamentari que pensem que poden ajudar al compliment de les obligacions de publicitat activa i a consolidar l'exercici del dret d'accés a la informació pública. Destaquem, des d'aquesta perspectiva, que un sistema de publicitat informativa eficient que compleixi els requisits de claretat, actualització i reutilització requereix un sistema de gestió d'arxius i registres eficient, estructurar els processos interns de gestió de la informació, actualització immediata i definició de formats de publicació. Aquests elements requereixen un esforç de planificació i d'assignació de recursos que, fins al moment, ha estat genèricament absent en el desplegament de les obligacions de publicitat, tot i esforços individuals destacables. Cal tenir en compte també que el desplegament de les obligacions de transparència s'ha portat a terme en un context de restricció de la despesa pública que ha fet molt difícil destinar els recursos necessaris al desplegament de la Llei amb els elements de qualitat en la gestió de la informació que acabem d'esmentar.

Amb relació a la regulació legal del dret d'accés que ha estat objecte de controvèrsia és la decisió del legislador estatal de no regular el dret d'accés com a dret fonamental. Els arguments per defensar jurídicament la qualificació del dret d'accés com a integrat o concreció d'algun dels drets regulats com a fonamentals a la Constitució són sòlides, si bé també és cert que no sembla que l'opció de configurar-lo com a dret subjectiu de regulació legal ordinària contravingui el marc constitucional. Entre les raons per defensar-ne la naturalesa de dret fonamental destaca que, a la pràctica, les situacions de conflicte amb

altres drets es produeixen sobretot amb el dret a la protecció de dades personals, que té aquesta naturalesa i està hores d'ara consolidat en el nostre sistema jurídic i reforçat recentment amb l'entrada en vigor del Reglament comunitari, de manera que no tenir aquesta naturalesa podria situar el dret d'accés en una situació de feblesa al moment de ponderar les situacions de conflicte entre ambdós drets. En sentit contrari, cal tenir en compte que la naturalesa de dret fonamental hauria comportat que la regulació legal fos per Llei orgànica i hauria exclòs el desplegament legislatiu dels Comunitats Autònomes.

En qualsevol cas, més enllà d'aquest debat, des d'aquesta institució hem defensat que el que és realment rellevant és que la regulació del dret s'ajusti als paràmetres estandarditzats al Conveni 205 del Consell d'Europa, d'accés a documentació pública i que l'autoritat d'accés (GAIP) i els tribunals conformin una doctrina d'interpretació estricta i equilibrada dels límits al dret d'accés, inclòs el dret a la protecció de dades personals. En aquest equilibri ha de ser rellevant també la col·laboració de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, a qui la Llei 19/2014 atorga un paper consultiu en les reclamacions sobre l'exercici del dret d'accés que afecten dades personals de tercers.

En la consolidació del dret d'accés a la informació pública, més enllà de la regulació legal establerta, és singularment rellevant, com dèiem, el paper de la GAIP en la delimitació dels contorns del dret i la creació de pautes i criteris que contribueixin a la seva aplicació equilibrada per part de les administracions. Tractant-se d'un dret de nova configuració legal i tenint en compte que partim d'una cultura tradicional administrativa de secretisme, els avenços fins ara han estat significatius, tot i que les mancances són encara rellevants. A l'informe d'avaluació de l'aplicació de la Llei 19/2014 presentat al Parlament el mes de juliol de 2018 recollim les que ens semblen més rellevants i proposem un seguit de recomanacions per avançar en el ple reconeixement d'aquest dret.

Com a mancances més rellevants actualment en relació amb l'exercici del dret d'accés a la informació pública, remarquem la manca de resolució expressa, l'exigència d'acreditació formal de la identitat en les sol·licituds d'accés presentades electrònicament i la limitació de recursos amb què exerceix actualment les seves funcions la Comissió de Garantia del dret d'Accés a la Informació Pública.

La manca de resolució expressa i en termini és, malauradament, una de les manifestacions de mala administració més greus i que es produeix de forma reiterada en tota la tipologia de procediments administratius, com constatem des del Síndic amb les queixes que rebem, i que es projecta també en l'exercici del dret d'accés a la informació pública. No disposem de dades globals de sol·licituds d'accés no contestades, però mitjançant la tècnica del ciutadà ocult i a partir d'una mostra de 228 sol·licituds, hem constatat, tal com recollim a l'informe d'avaluació de la Llei 19/2014 presentat el mes de juliol de 2018, que al voltant del 30% han quedat sense resposta; un percentatge molt elevat, per bé que concentrat a l'Administració local i amb més incidència en les entitats de menor població.

Cal extrapolar aquestes dades a les sol·licituds que plantegen els ciutadans amb prudència, però és indicatiu que l'exercici d'un dret ciutadà que és fonamental per a la participació ciutadana i el control democràtic sobre l'exercici del poder públic no sigui valorat com a prioritari.

En aquesta situació hi pot incidir, certament, la capacitat tècnica de les administracions, especialment si tenim en compte que es tracta d'un dret de nova configuració legal, que exigeix en alguns casos una tasca de ponderació amb altres drets afectats, de certa complexitat jurídica. Tanmateix, aquesta circumstància pot explicar mancances tècniques en la resolució però no l'absència de resolució en si mateixa.

Des d'aquesta perspectiva de consolidació del dret d'accés a la informació pública és especialment rellevant el paper de fixació de criteris i paràmetres d'aplicació que correspon a l'autoritat independent que resol les reclamacions en aquesta matèria, la GAIP. Singularment, en aquesta etapa inicial de consolidació del dret, resulta necessari fixar pautes i criteris que serveixi de guia als responsables de resoldre les sol·licituds i la GAIP, actualment només amb dos membres del mínim de 3 previst legalment i amb recursos molt limitats no pot dedicar els esforços a la difusió i formació en aquesta matèria.

Finalment, l'exigència d'identificació al sol·licitant actua com a límit al dret d'accés, especialment a la formulació de sol·licituds electròniques. Certament fer constar la identitat del sol·licitant és un dels requisits legals de la sol·licitud (article 26 de la Llei 19/2014) però ha estat interpretat per les administracions com a obligació d'acreditar la identitat, probablement per mimetisme amb les normes de procediment administratiu general, en què l'acreditació de la identitat del sol·licitant és rellevant en l'exercici de drets o facultats, reconeguts a persones concretes i lligats a determinades condicions subjectives.

Però aquest necessitat d'acreditar la identitat no es dona amb relació al dret d'accés, reconegut a tot major de 16 anys, sense requisits addicionals, de manera que una part de la doctrina ha interpretat que la obligació d'identificar-se prevista a la Llei s'ha d'entendre des del punt de vista de facilitar dades identificatives i de comunicació amb l'administració a qui se sol·licita informació, però no com a obligació d'acreditar la identitat mitjançant signatura o clau identificativa. Des del Síndic hem defensat que aquesta interpretació-identificació a efectes de facilitar el contacte i resposta a la sol·licitud- facilitaria la formulació de sol·licituds, especialment per canal electrònic.

Amb relació a la publicitat informativa, la percepció en aquests moments és d'un cert estancament en l'aplicació de la Llei 19/2014. Passada una primera fase de creació de plataformes per donar cobertura als portals de transparència i de bolcament de continguts, no hi ha avenços significatius en el compliment de les obligacions de publicitat a 2018: els continguts pendents responen normalment a elements que preveu la Llei 19/2014 però que encara no s'han creat -les cartes de serveis adaptades als requeriments de la Llei, els registres de grups d'interès, entre altres- i, per tant, no es poden publicar; i, molt especialment, a la publicació de la informació amb paràmetres de qualitat: claredat i intel·ligibilitat, informació actualitzada i publicada amb formats reutilitzables.

És cert que aquesta percepció d'estancament afecta a altres àmbits materials regulats a la Llei 19/2014 que va més enllà de les matèries aquí analitzades, i que respon en termes generals a les dificultats per portar a la pràctica un conjunt de noves obligacions, algunes d'elles singularment complexes, en un context en què les administracions no han pogut incrementar recursos ni reforçar les seves estructures. En tot cas, la percepció d'alentiment és singularment visible en l'àmbit de la publicitat activa, que en la fase inicial de desplegament de la Llei ha concentrat bona part dels esforços de les administracions, però

que difícilment avançarà de manera significativa en el futur immediat pel simple transcurs del temps o per inèrcia d'evolució organitzativa.

En els darrers 3 anys hi ha hagut avenços molt significatius en la publicació d'informació pública que abans quedava al criteri i conveniència de cada administració, i no amb la finalitat de fer possible la participació de les persones en els afers públics i el control ciutadà sobre l'activitat de les administracions. Però ni el simple transcurs del temps ni, encara menys, un règim sancionador estricte com el que la Llei preveu, garanteixen el ple desplegament de les obligacions de publicitat activa, que requeriran un esforç organitzatiu significatiu. Si persisteixen les limitacions en la capacitat de creixement de les organitzacions públiques, avançar en la publicitat informativa dependrà en bona mesura de la capacitat del conjunt de les administracions per actuar de forma cooperativa i de donar suport a les entitats amb menys recursos i, per tant, amb menys capacitat per donar compliment a la Llei per si mateixes. Tanmateix, amb suport o sense, el nivell d'exigència de la Llei 19/2014 sobre continguts a publicar és alt -i no exclou, òbviament, la publicació d'informació addicional- i requereix que cada administració planifiqui les actuacions i processos necessaris per donar-hi compliment.

Remarquem, així mateix, que en la publicitat d'informació rellevant per als ciutadans el paper de l'Administració de la Generalitat de Catalunya ha de ser de lideratge, tant perquè és l'Administració amb un nivell de compliment de les obligacions de publicitat més elevat i la que genera més volum d'informació d'interès, com perquè és l'administració amb més capacitat per articular els mecanismes de cooperació que abans indicàvem.

3.2. Bona administració

Amb relació als drets relacionats amb la bona administració en l'àmbit processal, aquells que s'han recollit en norma legal o bé han estat utilitzats per la jurisprudència per valorar resolucions administratives, poden fonamentar la impugnació de resolucions i decisions administratives i sol·licitar l'empara judicial per al seu compliment. Tot i que el dret a una bona administració dels interessats en un procediment administratiu té un reconeixement força ampli en la legislació processal no es pot descartar que en un futur se n'incorporin d'altres, ja que es tracta d'un concepte evolutiu, que pot modificar-se en la mesura en què la relació entre administracions i ciutadania muti. En tot cas, com s'ha assenyalat, les mancances no serien tant de cobertura normativa com de compliment efectiu i incorporació a la cultura administrativa, com a drets dels interessats en un procediment determinat.

Pel que fa a la bona administració en la prestació de serveis, si bé el dret a l'equitat en l'accés i a la no discriminació estarien consolidats, en termes generals, de manera que les dificultats d'accés estarien, en general, lligades no a condicions subjectives sinó a limitacions del propi servei, per contra amb relació a la qualitat del servei, és una mancança generalitzada a gairebé totes les administracions l'absència d'estàndards e qualitat fixats mitjançant norma reglamentària. Aquesta previsió de la Llei 19/2014 encara no ha estat pràcticament desenvolupada, malgrat estem en el tercer any de vigència de la Llei. Sens dubte en aquesta demora hi té a veure el caràcter normatiu dels estàndards, exigibles jurídicament per als usuaris, que poden reclamar compensacions en cas

d'incompliment o, fins i tot, pot fonamentar una reclamació de responsabilitat patrimonial, si l'usuari acredita danys concrets derivats de l'incompliment d'aquests estàndards. En tot cas, convé destacar que la manca de desplegament d'aquesta previsió legal per part de les administracions catalanes, amb molt poques excepcions, buida de contingut la decisió del legislador de fixar paràmetres de qualitat jurídicament exigibles. Fins avui, els estàndards, en aquells serveis que entenen de fixats, tenen una finalitat bàsicament de referència i d'indicadors d'avaluació del servei, però no de mínim exigible per l'usuari. Convé tenir en compte, tanmateix, que per a determinats serveis la fixació d'aquests estàndards pot ser complexa, tot i que això no justifica l'absència generalitzada, amb molt poques excepcions. Així mateix, la participació ciutadana en l'avaluació dels serveis, com a manifestació del dret de les persones al control sobre el funcionament dels serveis que reben no s'hauria de limitar als tradicionals enquestes de satisfacció sinó que haurien d'abastar la publicació dels resultats de l'avaluació del servei fetes per els administracions i de les enquestes de valoració, així com de les propostes i suggeriment que plantegin els ciutadans, com a manifestació del retiment de comptes davant la ciutadania amb relació a l'activitat prestacional.

Pel que fa a la qualitat de les normes, cal destacar que si l'avaluació *ex ante* -i singularment l'avaluació d'impacte normatiu, d'origen comunitari- es troba raonablement integrada en el procés d'elaboració de normes de la Generalitat de Catalunya, l'avaluació *ex post* no s'ha portat pràcticament a terme, sens perjudici de les normes legals que ho preveuen expressament, com és el cas de la llei 19/2014. Per contra, les experiències d'avaluació normativa en l'àmbit local són molt limitades i cal pensar que les obligacions d'avaluació, que revesteixen una complexitat tècnica i que requereixen personal especialitzat, difícilment es desenvoluparan individualment i de forma general sense suport. Des d'un punt de vista de la participació ciutadana en l'elaboració de normes i el retiment de comptes convé destacar que la regulació general de procediment administratiu ha incorporat l'obligació d'u tràmit participatiu obert a tothom, sens perjudici d'altres instruments de participació i que, en termes generals, el control de la intervenció de lobbies en l'elaboració de normes que els afecten (petjada legislativa) és encara lluny de poder-se verificar per la ciutadania.

3.3. Bon govern: integritat dels servidors públics. Codis ètics, conflictes d'interès i registres de grups d'interès. Prevenció de la corrupció

Des d'un punt de vista d'integritat en l'activitat pública, la mancança principal seria possiblement una llei marc que desenvolupés de forma complerta les regles d'integritat, ara incompletes i disperses en diverses normes – legislació d'incompatibilitats, codis ètics a la Llei 19/2014, prohibicions de contractar a la legislació de contractes, entre altres-. Probablement, la tramitació d'una norma legal anticorrupció seria una bona oportunitat per aprovar aquesta regulació integral en una sola norma, que millori i agluti la regulació vigent, que prevegi la creació d'un òrgan independent amb competències de consulta i fixació de pautes en matèria de conflictes d'interès, incompatibilitats i dilemes ètics, l'obligació d'avaluar periòdicament els riscos d'integritat de les organitzacions i fixar mesures de control i prevenció -Pla d'integritat i un sistema de denúncies que incorpori mecanismes de

protecció del denunciant. Tanmateix les propostes fins ara presentades pels grups en matèria de corrupció i integritat no contempen aquesta visió integral.

Tanmateix, des d'un punt de vista de prevenció de situacions de corrupció -no de resposta a casos efectius de corrupció, que ha de ser essencialment del dret penal- una regulació completa d'un marc d'integritat que contempli aquests aspectes, complementàriament a les mesures de fiscalització econòmica sobre administracions i partits polítics i el control de la mateixa ciutadania a partir de l'accés a la informació pública, és probablement la mancança principal en matèria de prevenció de supòsits de corrupció.

Pel que fa als codis ètics específicament, tot i l'aprovació d'un model de codis ètics per a alts càrrecs locals, són encara molts els ens locals que no l'han aprovat i encara incompleixen aquesta obligació legal, essencial des d'un punt de vista de control i prevenció de comportaments no ètics.

Amb relació al registre de grups d'interès, regulat a la Llei 19/2014, cal remarcar que es tracta d'una regulació estranya a la nostra tradició jurídica i que, malgrat el seu caràcter pioner a Espanya, és lluny encara a la pràctica d'assolir la seva finalitat de permetre a la ciutadania conèixer singularment les activitats concretes d'influència dels lobbies, de donar transparència de manera eficaç a aquesta activitat (la petjada dels grups d'interès en la presa de decisions públiques). Més enllà de la necessària sedimentació d'una regulació d'aquestes característiques, que és lluny encara d'haver-se produït, sembla necessària una modificació de la regulació per fer possible aquest control ciutadà sobre l'activitat d'influència a través del registre i la publicitat de les agendes dels servidors públics o un desplegament reglamentari específicament adreçat a assolir aquesta finalitat. En l'informe d'avaluació de l'aplicació de la Llei 19/2014 presentat l'any 2018, en l'apartat de recomanacions corresponent a grups d'interès, s'assenyalen algunes de les modificacions a la regulació vigent que el Síndic considera que caldria introduir.

3.4. Rendiment de comptes

El retiment de comptes és expressió del control democràtic de la ciutadania sobre l'exercici del poder públic. Alhora, té com a requisit indispensable que les persones puguin accedir a tota la informació pública d'interès, amb pocs límits i interpretats estrictament i en format reutilitzable, que en permeti l'explotació des de la societat civil, com a forma de control sobre l'activitat pública. Tanmateix, el rendiment de comptes comporta també que les administracions expliquin les seves decisions i, molt especialment, que valorin els resultats i els efectes d'aquestes decisions, que especifiquin les mesures que s'adoptaran per corregir les ineficiències que es detectin i que facin pública aquesta informació. En aquest sentit, un model de transparència permet a la ciutadania exercir un control sobre les administracions i demanar-los explicacions sobre els seus resultats, però cal articular mecanismes perquè les autoritats públiques respongui també de l'eficiència de la seva gestió.

La Llei 19/2014, que en el Títol VI regula les obligacions de govern obert, estableix que cal obrir els plans i programes generals i la definició de les polítiques públiques essencials a la participació ciutadana, que s'ha de fer extensiva també al seguiment i avaluació

d'aquestes decisions. Fixa també l'obligació de valorar els resultats dels processos participatius i d'informar els participants de les decisions adoptades i els motius que les justifiquen. Es tracta de mesures totes elles adreçades a garantir el rendiment de comptes des de la perspectiva de participació ciutadana en la presa de decisions i el seu control posterior. Cal recordar també que, amb relació a la qualitat dels serveis públics es preveu també la participació dels usuaris en la seva avaluació periòdica. Tanmateix, aquesta regulació, en alguns aspectes ha estat fixada a la Llei de forma gairebé només de principis i la seva aplicació requereix, sens dubte, de desplegament reglamentari, que concreti, entre altres aspectes, els àmbits de decisió que obligatòriament han de ser participatius o les formes en que s'ha de fer efectiva la participació ciutadana en el seguiment i avaluació de les decisions públiques. Aquesta participació ciutadana en l'avaluació dels resultats de les decisions públiques, en l'assignació de la despesa pública i en la qualitat dels serveis és essencial perquè les normes de transparència i participació no es vegin pels ciutadans com a merament aparents o d'autojustificació, però sense efectes pràctics des de la perspectiva de la seva incidència en la configuració de les polítiques públiques i l'avaluació dels seus resultats.

Si no es garanteix que s'avaluïn els resultats de les polítiques públiques, el rendiment de comptes sobre l'eficàcia de les actuacions no es produeix i la transparència informativa i la participació ciutadana en la fase de definició de les polítiques públiques no el garanteix. Cal que, quan es detectin ineficiències o actes èticament qüestionables, hi hagi una resposta dels poders públics per explicar i corregir aquestes situacions. La transparència és un element imprescindible per al control ciutadà però per si mateixa no garanteix el rendiment de comptes ni la legitimació en l'exercici del poder públic. És més, la transparència informativa sense assumpció de responsabilitats pot tenir l'efecte contrari, de deslegitimació de l'exercici del poder; abonar la percepció ciutadana de canvis només aparents per continuar mantenint un exercici del poder públic d'esquena a la societat i que només rendeix comptes en els àmbits tradicionals de responsabilitat de les democràcies liberals: assemblees d'electes, tribunals i eleccions.

Remarquem, finalment, que el rendiment de comptes no depèn només de que es regulin obligacions de transparència i avaluació participada dels resultats de les polítiques públiques, sinó que requereix també una ciutadania activa, disposada a fer ús d'aquests instruments per controlar les administracions que els donen servei, i aquesta disponibilitat a exercir el control ciutadà no es pot imputar a l'Administració, sens perjudici de les activitats de difusió i formació ciutadana que pugui portar a terme.

3.5. Indicadors

Pel que fa a l'establiment d'indicadors de valoració de l'aplicació d'aquests drets s'ha de destacar que, com per a qualsevol valoració de l'aplicació d'una norma que desplega drets ciutadans, és molt difícil establir indicadors genèrics i vàlids per a tots els drets, tots els titulars i tots els obligats a complir-los. En aquest sentit, difícilment es pot establir una metodologia d'avaluació sistemàtica per a tots els drets que aquí es tracten i amb relació a tots els titulars i tots els obligats, per abast, per heterogeneïtat, i per imprecisió, en molts casos, de la concreció legal del dret i la obligació corresponent.

Al marge d'això, que comporta que qualsevol intent de fixació d'indicadors d'avaluació hagi de preveure una anàlisi per obligacions concretes i sobre un mostreig de casos, cal tenir en compte la dificultat en molts casos per obtenir informació fiable sobre l'aplicació del dret. Les limitacions de les autoavaluacions per part dels obligats i la seva fiabilitat són òbvies i l'anàlisi per experts investigadors és necessàriament limitat en abast i subjectes analitzats.

A les dificultats anteriors, cal afegir que la fixació d'indicadors requereix que prèviament es conegui àmpliament l'univers a valorar i al situació de l'aplicació dels drets, especialment si es pretén fixar indicadors qualitatius, i no merament de presència d'elements o de reconeixement nominal del dret. L'absència d'indicadors qualitatius, per la dificultat d'aplicar-los (que la informació publicada sigui entenedora i actualitzada, o que la denegació d'accés informació es faci aplicant els límits de forma ponderada en el cas concret i d'acord amb els paràmetres establerts a la Llei, per citar-ne només dos) pot tenir l'efecte injust d'ignorar els esforços d'eficiència de qui els hagi fet, i desincentivar futurs esforços qualitatius, perquè no seran avaluats.

Per tot això, cal entendre que en una primera fase d'anàlisi de la situació dels drets analitzats no resulta possible, en termes generals, fixar indicadors i definir la forma d'aplicar-los.

4. Mesures proposades per assolir l'efectivitat del dret

Les mesures proposades per avançar en l'efectivitat dels drets analitzats en aquest capítol ja s'han assenyalat en els epígrafs anteriors. En tot cas, pel que fa als drets regulats a la Llei 19/2014 cal fer remissió a l'informe d'avaluació del compliment d'aquesta Llei presentat al Parlament el juliol de 2018, que recull de forma més permenoritzada les recomanacions formulades en aquest àmbit.

5. Recomanacions per tal de fer un seguiment sobre l'acompliment de les mesures proposades

És difícil formular recomanacions generals d'avaluació de l'aplicació dels drets, pel nombre d'administracions i ens públics que els han d'aplicar i la impossibilitat de fixar un procediment de seguiment únic i vàlid per a tots els drets i una sistemàtica comuna.

Pel que fa a les recomanacions relatives a les matèries regulades a la Llei 19/2014, el seu plantejament i seguiment posterior s'ha d'entendre que forma part de la tasca d'avaluació anual del compliment de la Llei encomanada al Síndic de Greuges.

Amb relació a a la prevenció de la corrupció, caldrà estar al que prevegi, si és el cas, la norma que reguli aquesta matèria. Pel cas que la norma no encomani un seguiment o avaluació específics de la seva aplicació a un ens diferent, sembla que l'organisme idoni per fer aquesta tasca, atesa la seva naturalesa, funcions i especialització de recursos, seria l'Oficina Antifrau de Catalunya.