

**IV INFORME D'AVALUACIÓ *EX POST* DEL
COMPLIMENT DE LES OBLIGACIONS DE LA LLEI
19/2014 DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS A LA
INFORMACIÓ PÚBLICA I BON GOVERN**

**Grups d'interès, bon govern, bona
administració, qualitat normativa i sistema de
garanties**

Juli Ponce

Manuel Villoria

Maig 2019

Index

Index	2
1.	Resum executiu..... 5
2.	Introducció..... 9
3.	Metodologia..... 11
A.	Qüestionari..... 11
B.	Entrevistes 12
C.	Anàlisi de les cartes de serveis 13
D.	Anàlisi dels codis de bon govern..... 14
E.	Anàlisi del processos participatius..... 15
4.	Avaluació del compliment de les obligacions relatives al control i regulació dels grups d'interès: funcionament del Registre de grups d'interès de Catalunya i nombre de grups d'interès registrats, tipologia, activitat i la seva actualització. 18
5.	Avaluació del compliment de les obligacions relatives al bon govern: codis de conducta d'alts càrrecs i principis ètics en les convocatòries de subvencions i contractes..... 27
A.	Introducció 27
B.	Política de la Generalitat per fomentar l'ètica en el servei públic 32
C.	Dades del qüestionari 36
D.	Anàlisi de contingut dels codis ètics enviats per les administracions públiques..... 41
C.	Principis ètics i regles de conducta en les bases de convocatòries de subvencions i contractes 60
6.	Avaluació del compliment de les obligacions de bona administració..... 70
A.	Cartes de serveis: anàlisi de les cartes de serveis adoptades..... 70
B.	Millora normativa..... 76
7.	Avaluació del compliment de les obligacions de govern obert 88
A.	Introducció 88
B.	Pla de Govern Obert Generalitat i altres mesures 89
a)	Dades del qüestionari..... 92
C.	Participació 93
a)	Generalitat..... 99
b)	Ajuntament de San Cugat del Vallés 102
c)	Ajuntament de Barcelona 104

8.	Avaluació del compliment de les obligacions relatives al sistema de garanties	107
9.	Conclusions i recomanacions	118
A.	Conclusions	118
a)	Conclusions en matèria de grups d'interès	118
b)	Conclusions en matèria de bon govern	119
c)	Conclusions en matèria de bona administració i qualitat normativa	121
d)	Conclusions en matèria de govern obert	123
e)	Conclusions en matèria del sistema de garanties	124
B.	Recomanacions	125
a)	Recomanacions en matèria de grups d'interès	125
b)	Recomanacions en matèria de bon govern	126
c)	Recomanacions en matèria de bona administració i millora normativa	128
d)	Recomanacions en matèria de govern obert	128
e)	Recomanacions en matèria del sistema de garanties	129
	Annexos	130
A.	Entrevistes	130
a)	Entrevista amb el Comissionat de participació i Democràcia Activa de l'Ajuntament de Barcelona	130
b)	Entrevista amb Direcció General de Participació Ciutadana	133
c)	Reunió amb tècnics de Participació, Albert Mallol i Oriol Arechavala de l'Ajuntament de Sant Cugat	136
d)	Entrevista amb la senyora Paula Ortí, cap de l'Àrea de la Millora de la Regulació del Departament de Presidència de la Generalitat de Catalunya	138
e)	Entrevista celebrada amb el director general de Dret i d'Entitats Jurídiques del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, Sr. Xavier Bernadí i Gil	144
f)	Entrevista celebrada a la Secretaria d'Administració i Funció Pública de la Generalitat de Catalunya	147

B. Anàlisi de les cartes de serveis 152

1. Resum executiu

A 31 de desembre de 2018 hi havia 3010 **grups d'interès** registrats en el registre de la Generalitat. No obstant això, s'ha acusat en el sistema, durant 2018, com en altres àmbits, la paràlisi deguda a l'excursional situació que es visqué a Catalunya des de la tardor de 2017. Pel que fa a la connexió entre el registre i les agendes dels alts càrrecs, es constata cada vegada la gran importància de les segones, car és fins i tot més interessant que quedi registre a l'agenda de la reunió que la inscripció en el Registre. A més, la Generalitat està treballant en una llei específica de grups d'interès (com tenen ja a molts altres països) que incorpori l'experiència assolida i millori la regulació.

L'àmbit local mereix una consideració a part, donat que s'està revelant com un punt feble del sistema. L'anàlisi de la situació al 2018 permet afirmar la baixa adscripció de municipis al sistema de registre únic i en general, la situació d'espera del món local respecte a l'aplicació de les obligacions relatives als grups d'interès. D'altra banda, hi ha encara una absència generalitzada de publicitat de les reunions amb alts càrrecs en els ajuntaments.

En relació al bon govern i, en particular als **codis de conducta** dels alts càrrecs, el 2017 s'havien pràcticament triplicat el nombre de subjectes avaluats que disposaven d'un codi de conducta dels alts càrrecs respecte a l'any 2016 passant de 72 codis a 182. El 2018 l'increment ha estat molt petit, passant a 187. Més encara, el 2017 el nombre d'ajuntaments que afirmaven comptar amb Codi de conducta era de 161, i aquest any ha quedat en 162, és a dir, el 19% del total. Però entre els petits fins i tot ha disminuït el nombre d'ajuntaments que afirmaven tenir codi. Una raó pot ser que alguns que l'any passat van respondre que tenien, però que després es va veure que en realitat no tenien, aquest any han decidit respondre directament que no. En tot cas, l'avanç de la incorporació i aplicació de codis en el món local i comarcal és baix encara.

Com indicàvem l'any passat, durant aquests tres últims anys, la Generalitat ha procedit a realitzar una tasca molt interessant en relació als codis de conducta, tasca que permet assegurar que en aquesta matèria el compliment de la Llei 19/2014, pel Govern de la Generalitat ha estat complet. Així, el Codi de conducta d'alts càrrecs i personal directiu aprovat per Acord GOV/82/2016, de 21 de juny, ha suposat un punt d'inflexió important, que ha exigut una feina pel que fa a la necessitat de generar un registre escrit de viatges, regals i agendes d'alts càrrecs, complint així les obligacions de publicitat activa. Hi ha hagut una adhesió generalitzada al Codi i degut a una interpretació posterior del Comitè

Interdepartamental de Transparència i Govern Obert (CITGO), ara es considera que també cal que s'adhereixin al codi els directius de les entitats que formen l'administració institucional de la Generalitat. Això ha suposat multiplicar el numero de subjectes afectats pel codi. El paper del Comitè Assessor d'Ètica Pública està sent molt positiu.

Pel que fa als **principis ètics i regles de conducta en les bases de convocatòries de subvencions**, en el Pla de Govern Obert 2017-18, en relació a l'àmbit de Transparència, l'actuació 4.4 tenia com objectiu la integració de les subvencions i ajuts públics de la Generalitat de Catalunya i el món local en un únic registre. Aquest objectiu està pendent de compliment i s'espera que en el proper pla es pugui aconseguir complimentar. Per aconseguir aquest objectiu de tenir un únic registre amb totes les subvencions i en totes elles tenir inclosos els codis ètics, es va aprovar per Acord GOV / 85/2016, de 28 de juny, un model tipus de bases reguladores dels Procediments per a la concessió de subvencions en règim de concurrència competitiva que incloïa aquests principis ètics.

En tot cas, l'avenç de clàusules ètiques en subvencions s'ha donat en grans municipis, mentre la resta fins i tot ha tingut retrocessos. El camí que s'està seguint és el d'assumir el model tipus de bases reguladores elaborat per la Generalitat, que incorpora ja un codi ètic, Quant als contractes, és de destacar, sempre d'acord amb les dades rebudes des dels propis Ajuntaments, la clara disminució de contractació en els municipis més grans i l'increment en els petits. Pel que fa a les **clàusules ètiques en la contractació** s'ha produït un increment generalitzat de l'ús de les mateixes. Tot i que encara queden molts municipis que no assumeixen aquesta obligació. En alguns casos, s'han inclòs en el Codi ètic obligacions per a les empreses licitadores, prestadores de serveis públics o per als beneficiaris de subvencions.

Un dels mecanismes essencials per garantir el dret a la bona administració són les **cartes de serveis**. La Llei 19/2014 estableix les cartes que passen a ser obligatòries i tenen naturalesa reglamentària. Aquest any s'ha procedit a avaluar les cartes de serveis de 2018, d'acord amb el que preveu la Llei 19/2014, comprovant la seva adequació o no a les exigències concretes legals. Com a trets generals que es poden extreure de l'anàlisi efectuada en destaquem que (1) el compliment de les exigències mínimes legals no acostuma a ser completa, llevat d'excepcions que mostren una bona pràctica, (2) rarament inclouen referència a que d'acord amb la llei, tenen naturalesa reglamentària i que contingut de les cartes de servei és vinculant per a l'Administració i els usuaris, (3) en algunes ocasions, la carta sí inclou una clàusula d'exempció de responsabilitat

patrimonial de l'Administració per incompliment dels estàndards, que considerem és inadequada i il·legal.

Les dades quantitatives de 2018 indiquen, en general un petit avançament però la qualitat de les cartes es encara molt baixa. En relació a la qüestió de les enquestes que s'han fet sobre el grau de satisfacció de les persones usuàries, en alguns casos es respon per nombre de persones enquestades i no per enquestes fetes. Aquestes dades han de depurar-se en enquestes posteriors per fer comparacions vàlides amb anys anteriors.

La Llei 19/2014, de 29 de desembre disposa diversos mecanismes per a la **millora de la regulació** mitjançant l'avaluació *ex ante* i *ex post* de normativa. Pel que fa a la Generalitat, s'han aprovat 180 normes al llarg del 2018 (20 més que l'any anterior, 40 decrets i 140 ordres), que han estat totes subjectes a avaluació d'impacte normatiu *ex ante*, a l'igual que 7 projectes de llei. Però, no consta la realització de cap avaluació *ex post* després d'aprovada la Llei 19/2014, malgrat la dicció literal de la mateixa en aquest sentit. D'altra banda, en relació amb la nova pregunta del qüestionari sobre si s'ha creat alguna unitat per a la tramitació de l'avaluació d'impacte normatiu en els departaments de l'Administració de la Generalitat, no s'ha produït fins ara.

Pel que fa al nivell local, de les respostes obtingudes al qüestionari es desprèn que el canvi de concepte a mesurar, ja que passem d'ordenances / decrets / ordres a "normes", fa que la comparació amb altres anys sigui molt difícil; en tot cas, segurament aquest és el primer any en què existent unes respostes vàlides (al menys en els municipis més grans) i amb capacitat de ser usades posteriorment per veure canvis reals en la millora normativa. Els resultats ens diuen que tot just el 20% de les normes dels grans municipis arriben a ser avaluades *ex ante* en el seu impacte i càrregues. Aquest percentatge puja en municipis més petits, gairebé al 35% en els de més de 10.000 i menys de 20.000 habitants i al voltant del 25% en els restants. Probablement aquestes xifres estiguin una mica inflades. En aquest estudi no podem avaluar la qualitat de les avaluacions, però certes dades i anàlisi ens porten a creure que són clarament millorables, amb excepcions. Pel que fa a l'avaluació *ex post* de les normes, les dades ens indiquen que tot just el 5% de les normes en els municipis més grans s'avaluen en aquest sentit. Quant a la resta de municipis, les dades dels d'entre 10.000 i 20.000 habitants semblen clarament excessius, ja que donen gairebé un 25% de les normes avaluades *ex post*, mentre en els més petits no arriben al 4%.

En relació a la qüestió sobre si s'ha creat alguna unitat per a la tramitació de l'avaluació d'impacte normatiu en els ens locals no es troba pràcticament cap municipi que hagi creat realment aquest lloc de treball.

L'estratègia de **govern obert** de la Generalitat és, en gran mesura, per la seva amplitud i possibilitats, un pla d'aplicació de la Llei 19/2014. El pla 2017-18 no ha estat complert en la seva totalitat i existeixen àrees on es pot parlar d'un relatiu fracàs, com en dades obertes, en transparència i en bon govern. És evident que si la Generalitat vol incorporar-se al Open Government Partnership necessitarà elaborar un pla més participatiu i millorar els seus rendiments.

Pel que fa al desenvolupament de canals d'escorta activa a la ciutadania en els ens obligats s'ha produït una aturada en municipis grans i un avenç insuficient en els petits.

Finalment, en aquest informe s'ha inclòs un epígraf especial per avaluar els processos participatius i, per això, s'ha dissenyat un conjunt de criteris i s'han seleccionat tres bones pràctiques per veure com funcionava en la pràctica la dinàmica participativa.

Els resultats són que, en essència, l'Ajuntament de Barcelona és qui té les iniciatives més desenvolupades i un compliment més complet de la Llei, a l'incloure no només processos participatius que venen de dalt a baix, sinó que ha creat vies perquè hi hagi també processos participatius que sorgeixen directament de la ciutadania, bottom-up.

Pel que fa al **règim de garanties i sancions** de la Llei es pot assegurar que el règim sancionador pràcticament segueix sense utilitzar-se.

2. Introducció

El Síndic de Greuges ha de dur a terme anualment l'avaluació el compliment de les obligacions de transparència i dret d'accés a la informació pública, els deures derivats del Registre de grups d'interès, les obligacions i mesures de bon govern i govern obert i l'aplicació del sistema de garanties.

Per a l'obtenció i l'anàlisi de les dades necessàries per a realitzar el seu informe d'avaluació, el Síndic de Greuges ha comptat amb la col·laboració de Juli Ponce, catedràtic de Dret administratiu de la Universitat de Barcelona i Manuel Villoria, catedràtic de Ciència Política de la Universitat Rey Juan Carlos amb el recolzament tècnic del sr. Albert Urrutia. Aquest informe recull les dades, conclusions i recomanacions obtingudes en el procés d'avaluació *ex post* de la Llei 19/2014.

Per l'obtenció de les dades necessàries per redactar aquest informe s'ha seguit, a grans trets, la mateixa metodologia emprada en ocasions anteriors. Això no obstant, s'han introduït alguns canvis per poder obtenir més dades que permetin tenir un coneixement més aprofundit del compliment de determinades obligacions previstes a la Llei 19/2014, com ara, les relatives a l'elaboració de cartes de serveis o la creació de canals d'escolta activa i de participació de la ciutadania.

En aquest procés d'anàlisi, s'han recollit i valorat les dades relatives a totes les Administracions públiques territorials i els organismes i ens públics catalans que la Llei 19/2014, de 29 de desembre considera com a subjectes obligats al seu article 3 i que tenen especial rellevància.

A – Ajuntaments més grans de 20.000 habitants

B - Entre 10.000 i 20.000 habitants

Ajuntaments C - Entre 10.000 i 5.000 habitants

D - Entre 5.000 i 500 habitants

D - Entre 500 i 0 habitants

Consells Comarcals

Diputacions

Entitats Supramunicipals

Generalitat de Catalunya

Entitats Reguladores o de control

Taula 1: Agrupació dels subjectes obligats objecte d'avaluació

Pel que fa a l'àmbit objectiu, s'ha avaluat el compliment dels diferents títols de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, llevat els aspectes relatius a la publicitat activa. . D'acord amb la definició de bon govern establerta per l'art. 2.d de la llei ("els principis, les obligacions i les regles sobre la qualitat dels serveis i el funcionament de l'Administració, i els principis ètics i les bones pràctiques d'acord amb els quals han d'actuar els alts càrrecs de l'Administració, els càrrecs directius i la resta de personal al servei de l'Administració, amb l'objectiu que aquesta funcioni amb la màxima transparència, qualitat i equitat, i amb garantia de retiment de comptes"), s'ha analitzat:

- bon govern i bona administració: codis de conducta, principis ètics en la contractació pública i les subvencions; cartes de servei i avaluació permanent dels serveis; millora de la qualitat normativa i grups d'interès
- govern obert
- sistema de garanties.

3. Metodologia

A. Qüestionari

S'ha enviat al conjunt dels subjectes avaluats un qüestionari conformat per 20 preguntes.

Bon govern	
BG1	1) S'ha aprovat un codi de conducta dels alts càrrecs adaptat a la Llei catalana 19/2014?
	Si la resposta és afirmativa, indiqueu, si us plau, el vincle d'internet on es pot consultar el codi o, si no n'hi ha, lliureu-ne una còpia en PDF emprant el següent formulari: bit.ly/AdjuntarDoc
BG2	2) Quantes convocatòries de subvencions s'han fet?
BG3	En quantes convocatòries de subvencions s'han inclòs principis ètics i regles de conducta en les bases de les convocatòries?
BG4	3) Quantes licitacions s'han fet?
BG5	En quantes licitacions s'han inclòs principis ètics i regles de conducta en els plecs de clàusules contractuals?
Bona administració	
BA1	1) Quantes cartes de serveis adaptades als requisits de la Llei catalana 19/2014 s'han aprovat?
	Si la resposta és afirmativa, indiqueu, si us plau, el vincle d'internet on es pot consultar la/es carta/es de serveis o, si no n'hi ha, lliureu-ne una còpia en PDF emprant el següent formulari: bit.ly/AdjuntarDoc
	3)) Quantes enquestes s'han fet sobre el grau de satisfacció dels usuaris pel que fa als serveis públics i les activitats gestionades?
Govern obert	
GO1	1) Hi ha canals d'escolta activa per al diàleg i el coneixement de les preferències de les persones que utilitzin plataformes electròniques?
Règim sancionador	
RS1	1) Nombre de denúncies presentades per ciutadans per suposats incompliments de la Llei catalana 19/2014
RS2	2) Nombre de procediments sancionadors incoats per incompliment de la Llei catalana 19/2014
RS3	3) Nombre de sancions imposades per l'incompliment de la Llei catalana 19/2014
Qualitat normativa	
QN1	1) Quantes normes s'han aprovat?
QN2	2) En quantes normes s'ha dut a terme una avaluació d'impacte normatiu abans d'haver-se aprovat per a avaluar els efectes de la nova regulació i evitar que es

	generin obligacions o despeses innecessàries o desproporcionades respecte dels objectius d'interès general que es pretenen assolir? Art.64.1 Llei 19/2014
QN3	En quantes normes s'ha avaluat l'aplicació de les normes per tal de verificar-ne el grau de compliment, la necessitat i l'actualitat?
QN4	S'ha creat alguna unitat per a la tramitació de l'avaluació d'impacte normatiu?
QN5	Quina és la unitat responsable de l'avaluació d'impacte normatiu?
	Grups d'interès
G11	1) Quan un grup d'interès es reuneix amb una autoritat o càrrec es comprova si està inscrit al Registre de grups d'interès? Arts. 45.2 i 47 Llei 19/2014
G12	2) Es publiquen al portal de transparència les reunions mantingudes amb els grups d'interès? Art.55.1.c) Llei 19/2014

Taula 2: Pregunta formulada al qüestionari sobre accés a la informació pública

B. Entrevistes

En el marc del procés d'avaluació es van dur a terme set entrevistes a diferents càrrecs vinculats amb el compliment del dret d'accés a la informació pública.

En particular, es van mantenir entrevistes amb les següents persones:¹

- Jordi Foz, Secretari de Transparència i Govern Obert del Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència (13 d'abril de 2018).
- Paula Ortí, cap de l'Àrea de la Millora de la Regulació del Departament de Presidència de la Generalitat de Catalunya (16 d'abril).
- Xavier Bernadí i Gil, director general de Dret i d'Entitats Jurídiques del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya (16 d'abril).
- Ester Manzano, Secretaria d'Administració i Funció Pública de la Generalitat de Catalunya (13 de maig).
- Entrevista amb els tècnics de Participació, Albert Mallol i Oriol Arechavala de l'Ajuntament de Sant Cugat (9 de maig).
- Entrevista amb el Comissionat de participació i Democràcia Activa de l'Ajuntament de Barcelona (26 d'abril).
- Entrevista amb la Direcció General de Participació Ciutadana (26 d'abril).

¹ En dates 27 d'abril i 11 de maig, va ésser sol·licitada per correu electrònic una entrevista amb el President de la Federació de Municipis de Catalunya però no es va rebre cap resposta.

C. Anàlisi de les cartes de serveis

L'anàlisi de les cartes de serveis s'ha dut a terme a partir d'un sistema d'indicadors que s'ha dissenyat d'acord amb les obligacions que preveu la Llei 19/2014.

Els indicadors són els següents, els quals recullen les obligacions de contingut de les cartes d'acord amb l'art. 59 de la Llei 19/2014:

“Article 59

Cartes de servei

1. L'Administració pública ha de garantir que els serveis de la seva competència es presten en unes condicions mínimes i raonables de qualitat, i ha d'incloure cartes de servei en el marc regulador dels serveis públics bàsics, les quals han d'establir, com a mínim:

- a) *L'organització i la forma de gestió del servei.*
- b) *La identificació dels responsables de la gestió.*
- c) *Els estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions, i els indicadors i els instruments per a avaluar-ne l'aplicació.*
- d) *Les condicions d'accés.*
- e) *Els drets i deures dels usuaris.*
- f) *El règim econòmic aplicable, amb indicació de les taxes i els preus públics que siguin aplicables, si escau.*
- g) *Les vies de reclamació utilitzables*
- h) *Les vies utilitzables perquè els usuaris puguin obtenir informació i orientació amb relació al servei públic.*

2. Les cartes de servei tenen naturalesa reglamentària. El contingut de les cartes de servei és vinculant per a l'Administració i els usuaris, i pot ésser invocat en via de recurs o reclamació.

3. En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, les cartes de serveis han d'ésser aprovades per decret del Govern o per ordre del titular del departament corresponent. Els consells comarcals, els municipis de gran població i els consells de vegueria han d'aprovar les cartes dels serveis de competència municipal que gestionin, d'acord amb el que determina la legislació de règim local.”

A partir d'aquesta regulació, els indicadors construïts han estat els següents:

- 1. L'organització i la forma de gestió del servei**
- 2. La identificació dels responsables de la gestió**
- 3. Els estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions**
- 4. Els indicadors per a avaluar-ne l'aplicació.**
- 5. Les condicions d'accés.**
- 6. Els drets i deures dels usuaris**
- 7. El règim econòmic aplicable, amb indicació de les taxes i els preus públics que siguin aplicables, si escau.**
- 8. Les vies de reclamació utilitzables.**
- 9. Les vies utilitzables perquè els usuaris puguin obtenir informació i orientació amb relació al servei públic.**

Tenint en compte, doncs, aquests 10 aspectes, s'ha avaluat un **total de 334 Cartes** de Serveis, enviades per **37 Ajuntaments** (323 Cartes), **3 Consells Comarcals** (una cada

un, és a dir un total de 3), **1 Diputació Provincial** (1 carta) i **5 Universitats** (amb un total de 7 cartes).

D. Anàlisi dels codis de bon govern

Com en els dos últims anys, a través del qüestionari s'ha preguntat simplement si "s'ha aprovat un codi de conducta dels alts càrrecs adaptat a la Llei catalana 19/2014?". Posteriorment, s'ha sol·licitat als ens que l'han aprovat que facilitessin un enllaç per accedir al contingut del Codi. L'objectiu d'accedir a aquests enllaços era el de poder d'analitzar els codis per veure si complien amb els requisits establerts en la Llei 19/2014, de 29 de desembre.

L'article 55.3 Llei 19/2014, de 29 de desembre estableix que "el Govern, els ens locals i els altres organismes i institucions públiques inclosos en l'article 3.1 han d'elaborar un codi de conducta de llurs alts càrrecs que concreti i desenvolupi els principis d'actuació a què fa referència l'apartat 1, n'estableixi altres d'addicionals, si escau, i determini les conseqüències d'incomplir-los, sens perjudici del règim sancionador establert per aquesta llei". En base a això, s'ha procedit a definir uns paràmetres per a analitzar la qualitat dels codis existents.

En concret s'han establert com a continguts mínims del Codi els següents:

1. L'establiment d'uns principis ètics i unes regles de conducta coherents amb el que estableix la Llei 19/2014, de 29 de desembre.
2. El desenvolupament d'almenys els següents aspectes:
 - Publicitat de l'agenda.
 - Definició dels conflictes d'interès i criteris per a regular-los.
 - Garanties d'imparcialitat en l'exercici del càrrec. Per exemple, la prohibició d'acceptar regals o els protocols en cas de tenir participacions en empreses que contracten amb l'administració.
3. L'existència d'un sistema explícit d'adhesió al codi.
4. La creació d'un Comitè d'ètica que respongui a demandes de clarificació i que vigili el compliment.

5. L'existència de mecanismes de denúncia dels incompliments del codi amb protecció al denunciant.

6. L'existència d'un règim de sancions per incompliment.

Aquest any no s'analitzaran exhaustivament els codis rebuts ens a ens, com sí es va fer l'any anterior, simplement es compararà l'avanç en la introducció dels codis, llistant tots els ens que han contestat que tenien codi l'any 2017 i/o 2018. També s'ha fet una anàlisi aleatori per veure la qualitat dels nous codis i si algun dels ens que l'any anterior tenien codis amb clares debilitats han millorat la seva redacció i compromisos.

En total s'han analitzat 67 codis novament.

E. Anàlisi del processos participatius

Aquest any s'ha procedit, en el marc de l'anàlisi de les obligacions de govern obert a intentar definir uns criteris de bones pràctiques de participació basats en el que exigeix la norma. Un cop definits aquests criteris, s'ha procedit a analitzar dos processos participatius que es van considerar rellevants pels experts, a més d'estudiar el model establert per la Generalitat. Els ens als quals es va considerar de interès per realitzar l'anàlisi dels seus processos van ser els Ajuntaments de Barcelona i Sant Cugat.

D'acord a la nostra lectura de la norma, aquesta obliga a obrir vies de participació ciutadana, directa o indirectament, per iniciativa ciutadana o como proposta de l'Administració en el següent:

1. Definició de polítiques
2. Definició de plans
3. Definició de programes
4. Presa de decisions específiques
5. Elaboració de normes
6. Avaluacions de tot això

Una adequada avaluació de la qualitat del procés participatiu, d'acord amb la Llei 9/2014 hauria d'incloure respostes positives al següent:

1. S'informa de l'obertura del procés
2. Es dona informació de les propostes sotmeses a consideració
3. La informació és: adequada, sistemàtica i comprensible
4. Hi ha una recepció i justificant de recepció de les propostes
5. En la presa de decisions hi ha una fase que inclou l'anàlisi i consideració de les propostes.
6. S'informa a la ciutadania de la decisió en relació a la seva proposta
7. S'informa de la decisió final

A ells es podria afegir dues més:

8. S'analitzen les causes de la baixa participació, si s'escau.
9. Hi ha mecanismes per evitar la captura i el biaix per minories ben organitzades.

En el seu conjunt, la informació recollida permet tenir una visió general del grau de compliment de la llei prou rigorós i fiable.

Això no obstant, les conclusions que es recullen a l'informe estan estretament vinculades a les dades aportades pels subjectes avaluats la qual cosa en alguns casos pot donar lloc a errors provocats per la baixa qualitat de la informació facilitada o per la diferent comprensió de la llei pels diversos ens avaluats. Com s'indica en diverses ocasions al llarg de l'informe, algunes de les dades no són lògiques en sí mateixes o coherents amb les dades obtingudes amb informes anteriors.

Des del punt de vista metodològic també cal destacar que el nivell de resposta dels qüestionaris per part dels ajuntaments ha estat del 88,6% (839 respostes sobre 947 preguntats totals). Tot i que és sensiblement superior al de 2017 l'increment és insuficient i en tot cas no respon al deure de les autoritats i el personal al servei de les administracions, les entitats i els organismes compresos en l'àmbit d'aplicació de la llei

de col·laborar amb el Síndic de Greuges en l'elaboració dels informes d'avaluació previst a l'article 93.2 de la llei.

A continuació es procedirà a analitzar les respostes al qüestionari per àrees d'anàlisi. A més, en cada àrea s'introduiran informacions rellevants que s'hagin pogut extreure de les entrevistes als responsables públics corresponents. També es donarà informació de les novetats normatives rellevants en la matèria i s'inseriran els estudis específics que s'han fet d'àrees com la relativa al compliment de les obligacions relatives al dret d'accés a la informació pública o l'aprovació de codis ètics.

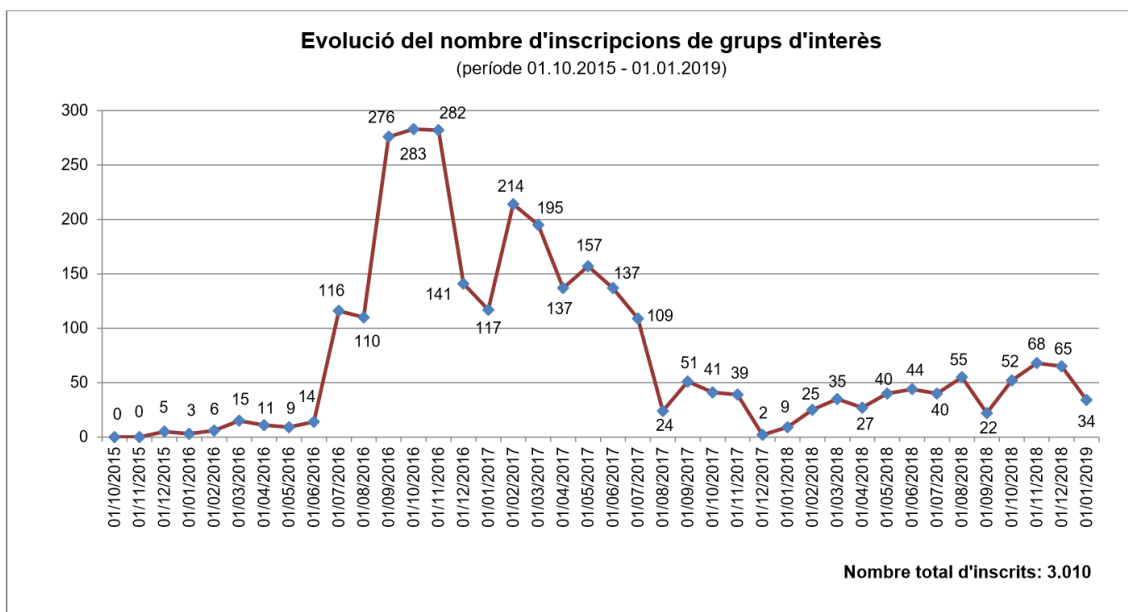
4. Avaluació del compliment de les obligacions relatives al control i regulació dels grups d'interès: funcionament del Registre de grups d'interès de Catalunya i nombre de grups d'interès registrats, tipologia, activitat i la seva actualització.

D'acord amb les dades proporcionades per la direcció general de Dret i d'Entitats Jurídiques del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, el nombre de grups d'interès registrats a data 16 d'abril de 2019 són els següents, així como la seva tipologia i activitat:

CATEGORIES	31/12/2018	16/04/2019
Categoria I. Sector de serveis de consultoria i assessorament	435	475
Categoria II. Sector empresarial i base associativa	1.406	1.487
Categoria III. Organitzacions no governamentals	1.076	1.128
Categoria IV. Sector científic i d'investigació	67	76
Categoria V. Oficines, xarxes i associacions que representen esglésies i comunitats religioses	26	29
Nombre total de grups inscrits	3.010	3.195

Taula 3: Categories de grups d'interès

L'evolució durant 2018 en les inscripcions, que a finals d'aquest any varen arribar a 3.010, ha estat la següent, de conformitat amb les dades de la Generalitat:



Gràfic 1 : Evolució del nombre de grups d'interès

El Registre de grups d'interès de Catalunya es divideix en les cinc categories següents:

Categoria I. Sector de serveis de consultoria i assessorament, adreçada als grups d'interès que fan activitats professionals per compte propi i influeixen en la defensa d'interessos de tercers des de l'àmbit dels serveis professionals organitzats.

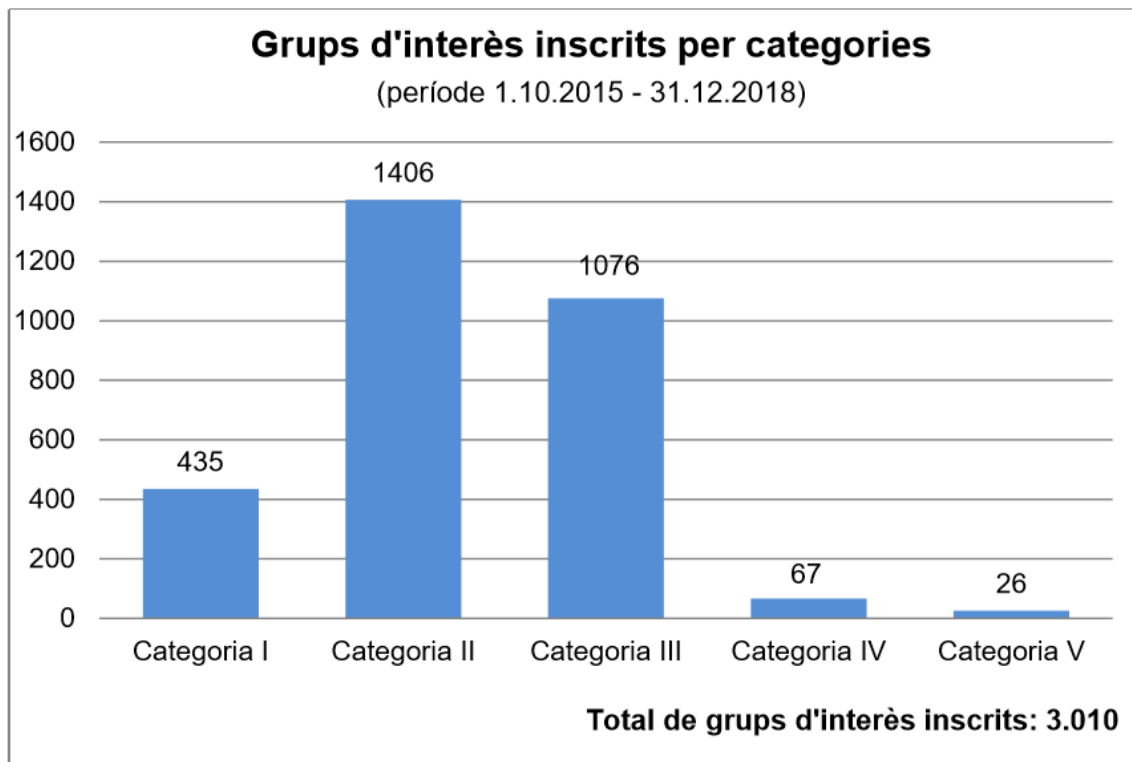
Categoria II. Sector empresarial i de base associativa, on s'inscriuen els grups d'interès que influeixen en defensa d'interessos de tercers, corporatius i col·lectius.

Categoria III. Organitzacions no governamentals, per a aquelles entitats i organitzacions sense ànim de lucre, amb personalitat jurídica o sense, que fan activitats registrals en defensa d'interessos que poden ser propis, de tercers o generals.

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

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

Tenint el compte el nombre de grups d'interès inscrits a data 31 de desembre de 2018, cal destacar que la categoria amb un nombre més gran de grups d'interès inscrits és la categoria II (sector empresarial i de base associativa), que representa un 46,7 % dels grups d'interès inscrits, seguida per la categoria III (organitzacions no governamentals), que suposa gairebé un 35,7 % del total de grups d'interès inscrits.



Gràfic 2: Grups d'interès per categories

Finalment, aquestes cinc categories en què es divideix el registre de grups d'interès de Catalunya es subdivideixen en subcategories, que permeten agrupar els grups d'interès inscrits de la manera següent:

Categoria I. Sector de serveis de consultoria i assessorament	435
Subcategoria a. Consultories professionals	362
Subcategoria b. Despatxos col·lectius	20
Subcategoria c. Despatxos unipersonals	53
Categoria II. Sector empresarial i base associativa	1.406
Subcategoria a. Empreses i grups d'empreses	851
Subcategoria b. Corporacions de dret públic	138
Subcategoria c. Associacions professionals, empresarials i sindicals	339
Subcategoria d. Altres organitzacions	78
Categoria III. Organitzacions no governamentals	1.076
Subcategoria a. Fundacions i associacions	1.013
Subcategoria b. Plataformes i xarxes, coalicions ad hoc, estructures temporals i altres formes d'activitat col·lectiva, sense ànim de lucre	63
Categoria IV. Sector científic i d'investigació	67
Subcategoria a. Grups de reflexió i Institucions acadèmiques o d'investigació en general	67
Subcategoria b. Grups de reflexió i institucions d'investigació vinculades a partits polítics, organitzacions empresarials i sindicals	0
Categoria V. Oficines, xarxes i associacions que representen esglésies i comunitats religioses	26
Nombre total de grups inscrits	3.010

Taula 4: Grups d'interès per categories

Si bé es manté la reticència de certes entitats a inscriure's, ha hagut avenços interessants pel que fa a la futura inscripció de col·legis professionals d'advocats. L'ICAB ha comunicat que s'inscriurà.

S'ha acusat en el sistema durant 2018, com en altres àmbits, la paràlisi deguda a l'excursional situació que es visqué a Catalunya des de la tardor de 2017. Amb aplicació del 155 de la Constitució espanyola va baixar tota l'activitat. Tot el primer període de 2018 va ser molt baix. No consta que els que es van posar al front de l'AP en aquesta conjuntura apliquessin la normativa catalana.

Pel que fa a la connexió entre el registre i les agendas dels alts càrrec, es constata cada vegada la gran importància de les segones, car és fins i tot més interessant que quedi registre a l'agenda de la reunió que la inscripció en el Registre. En aquest sentit, s'ha aprovat un criteri per part del Comitè Assessor d'Ètica Pública sobre la constància a l'agenda oficial dels alts càrrecs de determinades activitats de relació o contacte amb les organitzacions empresarials i sindicals (http://politiquesdigitals.gencat.cat/web/.content/funcio_publica/articles/eticapublica/Comite-Assessor-Etica_Publica/consultes-CAEP/C3-2019.pdf)

S'està treballant en una llei específica de grups d'interès (com tenen ja a molts altres països) que incorpori l'experiència assolida i millori la regulació de temes com ara el concepte de grups d'interès (abordant temes com la professionalitat o no de l'activitat, etc.), la regulació de la interacció entre agendas d'alts càrrecs (i empleats públics) amb el Registre, formalitzant millor el contingut de les inscripcions a les agendas i els documents entregats pels grups, la possibilitat de mantenir discreció sobre alguns d'aquests al menys durant un temps en casos necessaris, la tipificació clara d'infraaccions per no fer constar les reunions mantingudes, la diferenciació de supòsits i no tractar de la mateixa manera tots els grups d'interès, etc.

L'àmbit local mereix una consideració a part, donat que s'està revelant com un punt feble del sistema.

Com ja es va assenyalar l'any passat, en data 16 de febrer de 2017 es va publicar al DOGC el Decret llei 1/2017, de 14 de febrer, pel qual es crea i regula el Registre de grups d'interès de Catalunya.² El Govern va aprovar aquest Decret llei per a transformar el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat en un de nou per a totes les institucions, ajuntaments i altres organismes públics obligats a tenir-ne per la Llei de transparència.

² Consultable aquí http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&mode=singl e&documentId=776905&language=ca_ES

El Decret Llei va crear el Registre de grups d'interès de Catalunya com a registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals i del conjunt d'institucions i entitats obligades a disposar d'un registre d'aquesta naturalesa per part de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, amb la voluntat , com explica el seu preàmbul, “d’implantar una solució institucional com el registre de grups d'interès, mesura que no té un caràcter merament organitzatiu, sinó la finalitat cabdal de garantir la transparència de les activitats d'influència que s'exerceixen davant les administracions públiques.

El registre esdevé, així, un element essencial dins del sistema d'integritat pública adoptat per aprofundir i regenerar el sistema democràtic i per recuperar la confiança de la ciutadania en les institucions públiques. Es respon, alhora, a una situació de difícil previsió, com ho és la manca de creació efectiva del registre de grups d'interès per part de la gran majoria d'administracions obligades, fins i tot per part de les de més dimensió i capacitat, i que les fórmules de cooperació previstes pel marc regulador dels grups d'interès, en les quals confiaven legítimament les diverses administracions implicades per complir llurs obligacions legals, s'hagin revelat finalment com a mecanismes impracticables per assegurar el compliment de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, per part de tots els subjectes obligats”.

L'anàlisi de la situació al 2018 permet afirmar la nul·la adscripció de municipis al sistema de registre únic i en general, la situació d'espera del món local respecte a l'aplicació de les obligacions relatives als grups d'interès. D'acord amb la informació de la pròpia Generalitat, durant l'any 2018 es constatà un lleuger increment de la informació publicada als webs municipals de transparència, que fan referència per primer cop a l'existència de grups d'interès, amb la remissió al Registre de grups d'interès de Catalunya perquè s'hi inscrivin si tenen la intenció de dur a terme activitats d'influència.

Cal esmentar, entre d'altres ajuntaments, els municipis següents: Blanes, Cornellà de Llobregat, Manlleu, Manresa, Martorelles, Matadepera, Molins de Rei, Montcada i Reixac, Móra d'Ebre, Palafrugell, Ribes de Freser, Rubí, Sabadell, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent Sescebes, Santa Coloma de Gramenet, Sant Joan de les Abadesses. Aquests ajuntaments fan referència per primer cop en els seus portals de transparència a la regulació normativa dels grups d'interès i, a fi de facilitar la inscripció, fan una remissió al Registre de grups d'interès de Catalunya, en la majoria dels casos per mitjà d'un enllaç. A data d'avui, tan sols l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès disposa d'un registre propi, per la qual cosa caldrà establir els mecanismes necessaris

de relació i accés recíproc entre aquest registre i el Registre de grups d'interès de Catalunya.

Hi ha un buit pel que fa referència a fer públiques les reunions amb alts càrrecs en els ajuntaments.

L'Agència de Transparència de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (d'ara endavant AMB) recull en el seu web la necessitat d'inscripció i de control de les persones i les organitzacions que treballen per compte propi i que participen en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques en defensa d'interessos de terceres persones o organitzacions. També fa referència a la tasca que està duent a terme per promoure la creació d'un grup de treball específic per desenvolupar, a partir d'un mètode participatiu i de consens, el Registre de grups d'interès en l'àmbit de l'AMB. S'ha estat dos anys treballant per dissenyar un aplicatiu per al seguiment de la relació dels càrrecs metropolitans amb els grups d'interès (SERGI).

Aquest any s'han realitzat dues preguntes en relació als grups de interès, que són:

Quan un grup d'interès es reuneix amb una autoritat o un càrrec es comprova si està inscrit en el Registre de grups d'interès?

Es publiquen al portal de transparència les reunions mantingudes amb els grups d'interès?

Els resultats d'aquestes preguntes respostes per la pràctica totalitat dels subjectes obligats per la Llei han estat les següents:

Any	+ de 50.000	+de 20.000	+ de 5.000	500 a 5.000	Fins a 500
2018	15 sí 47 no	9 sí 45 no	12 sí 70 no	46 sí 313 no	51 sí 223 no

Taula 5: Quan un grup d'interès es reuneix amb una autoritat o un càrrec es comprova si està inscrit en el Registre de grups d'interès? Ajuntaments

Pel que fa als Consells Comarcals i resta d'ens les dades són:

Any	Consells comarcals	Diputacions	Generalitat	Ens Reguladores i de control i AMB	Universitats
2018	10 sí 30 no	2 sí 2 no	Si	4 sí 3 no	1 sí 6 no

Taula 6: Quan un grup d'interès es reuneix amb una autoritat o un càrrec es comprova si està inscrit en el Registre de grups d'interès? Consells Comarcals

Vegem ara la resposta a la següent pregunta: Es publiquen al portal de transparència les reunions mantingudes amb els grups d'interès? Començarem pels ajuntaments:

Any	+ de 50.000	+de 20.000	+ de 5.000	500 a 5.000	Fins a 500
2018	14 sí 48 no	13 sí 41 no	12 sí 70 no	43 sí 316 no	40 sí 234 no

Taula 7: Es publiquen al portal de transparència les reunions mantingudes amb els grups d'interès?

Com s'ha pogut comprovar, el compliment d'aquestes obligacions és encara força baix, tot i que és comprensible que en ajuntaments petits aquesta tasca sigui més difícilment realitzable, ja que la interacció entre persones jurídiques i electes és més directa i informal. En tot cas, en molts supòsits això implica també un incompliment del propi codi ètic, que així ho exigeix.

Finalment, per a la resta d'ens, les dades serien les següents:

Any	Consells comarcals	Diputacions	Generalitat	Ens Reguladores i de control y AMB	Universitats
2018	11 sí 29 no	2 sí 2 no	Si (en dos departaments)	3 sí 34 no	1 sí 6 no

Taula 8: Quan un grup d'interès es reuneix amb una autoritat o un càrrec es comprova si està inscrit en el Registre de grups d'interès? Altres ens

És cert que en certs ens sense capacitat de regulació, el no tenir registre de grups i l'incompliment de l'obligació de publicitat pot considerar-se menys greu que en aquells altres on aquesta capacitat de regulació sí que es dona.

5. Avaluació del compliment de les obligacions relatives al bon govern: codis de conducta d'alts càrrecs i principis ètics en les convocatòries de subvencions i contractes

A. Introducció

El Codi ètic no pot configurar-se aïlladament, sinó que s'ha de situar com un dels components clau d'un Marc d'Integritat Organitzacional. Un marc d'integritat de l'organització inclou tot un conjunt de mesures que busquen garantir que tant la direcció com els socis, empleats i voluntaris desenvolupen les seves activitats de manera honesta i compromesa amb la missió, valors i fins de l'organització.

Un marc d'integritat incorpora normes, processos adequats i estructures de gestió eficaços que contribueixen conjuntament a prevenir la il·legalitat i a fomentar l'ètica. És un sistema que considera com a clau del seu èxit no la mera formalització del marc, sinó la seva efectiva implementació i el seu constant monitoratge i avaluació per a la millora. D'aquesta forma, el que el sistema permet és un progrés continu, passant-se de implantar mecanismes de control de conductes anti-productives a consolidar instruments, processos i estructures que fomenten la integritat.

En el marc d'integritat hi ha tot un seguit d'instruments essencials per promoure l'ètica i també hi ha una sèrie d'instruments complementaris per fer-ho (veure taula). Els complementaris no tenen com a finalitat primària la integritat, sinó que cada un d'ells té els seus propis fins (la gestió de recursos humans, la gestió pressupostària, etc.). Ara bé, si funcionen inadecuadament generen incentius per a les conductes no ètiques en l'organització. D'altra banda, l'organització se situa en un context social que també influeix sobre els comportaments de les persones de l'organització. La integritat del context d'una organització es refereix al conjunt dels factors, diferents dels propis de la gestió de la integritat, que poden tenir un impacte sobre la integritat dels membres de l'organització. El context és intern (el clima ètic intern) i extern a l'organització.

MARC D'INTEGRITAT OCDE			
Gestió del Marc d'integritat (elements)		Context d'integritat	
Essencials	<i>Complementaris</i>	Intern	Extern

Instrument	Processos	Estructura	<i>Instruments</i>	<i>Processos</i>	<i>Estructures</i>	Clima ètic	Partits polítics, Parlament, Sistema judicial, Tribunal de Comptes, Defensor del Poble, Policia, Fiscalia, Mitjans de comunicació ,, altres governs, institucions internacionals, sector privat, etc
Codis ètics, avaluacions de riscos, formació en ètica, gestió dels conflictes d'interès, consultes d'ètica, inspeccions internes, normes de govern obert, política de denúncies i protecció del denunciador, enquestes de clima ètic...	Determinar i definir integritat Guiar cap a la integritat Controlar Sancionar i imposar Avaluar	Responsables de la gestió de la integritat. (Comitès o oficines d'ètica, inspectors interns ...)	<i>Avaluació del sistema de recursos humans Procediments de contractació Gestió Pre-supostària Gestió de la qualitat Control intern i extern</i>	<i>Mesures implantades Com avaluar Cóm assegurar impacte</i>	<i>Gestors de RR.HH Auditors interns, etc</i>		

Font: OCDE 2009 i elaboració pròpia

Taula 9: Marc d'integritat organitzacional de l'OCDE

El context intern es refereix al context dins de l'organització. És a dir, tots aquells actors i factors que poden afectar la integritat dels membres de l'organització, però que no formen part de l'aparell de la gestió de la integritat com, per exemple, la percepció que els membres de l'organització tinguin de la equitat amb la que funcioni internament l'organització. D'aquesta manera, en organitzacions on els treballadors tinguin una percepció negativa sobre l'equitat i integritat dels procediments interns de la mateixa (gestió de personal: ascensos, distribució de primes per productivitat; gestió dels conflictes d'interès, control de les finances, etc.), tindran una major probabilitat que el seu comportament s'allunyi de les exigències de la integritat. El clima ètic de les organitzacions és, en conseqüència, un factor que convé conèixer i controlar. Per la seva banda, el context extern es refereix als actors i factors del medi ambient més ampli del sector públic en general i que estan més enllà de l'àmbit de control de l'organització, però que poden tenir un impacte important sobre la gestió d'integritat i sobre la pròpia integritat dels seus membres. Alguns exemples són les lleis i les pràctiques sobre el finançament dels partits i les eleccions, la regulació de les activitats de *lobbying*, la

implicació d'alguns sectors externs interessats (ciutadans, empreses, mitjans de comunicació, etc.) en el desenvolupament de les mesures de foment de la integritat, etc.

A la taula es pot comprovar que entre els elements essencials d'un marc d'integritat es troben, com a instruments clau, els codis ètics, les avaluacions de riscos d'integritat, la formació en ètica als membres de l'organització, l'establiment d'un sistema de consultes per problemes o dilemes ètics dels empleats (comitès d'ètica), sistemes de denúncies de casos de corrupció, frau, abús o ineficiències (amb sistemes de protecció als denunciants), sistemes de gestió dels conflictes d'interès i incompatibilitats, sistemes de detecció i investigació de conductes antiproductives, administració d'enquestes de clima ètic entre els empleats ...

D'altra banda, a l'àrea de processos és important que tots els elements del procés de promoció de la integritat siguin considerats i adequadament gestionats. Així, cal determinar i definir integritat, per la qual cosa l'avaluació de riscos, els codis ètics i les normes de conflictes d'interès compleixen una tasca essencial. Però també cal guiar cap a la integritat, la qual cosa exigeix la presència de programes de formació en ètica i l'establiment de sistemes d'assessorament i suport per als empleats públics. Tampoc es pot obviar la tasca de control, que exigeix generar sistemes de detecció i investigació de conductes il·legals o contràries als codis ètics, per incoar, si escau, els procediments corresponents. Tot això porta a la ineludible necessitat de sancionar i imposar mesures repressives contra els incompliments, de forma progressiva, perquè s'evitin impunitats i es marquin les línies vermelles que cap membre de l'organització ha de traspasar. Això exigeix que els propis codis i normes internes estableixin els procediments en cas d'incompliment i les sancions. Finalment, cal avaluar l'èxit o fracàs en les mesures adoptades. Per a això, les enquestes, a més d'altres instruments propis de l'avaluació, són necessàries. Tots aquests processos requereixen, per al seu seguiment i implantació, d'òrgans competents, suficientment autònoms i protegits, com una Comissió d'Ètica.

Deixant de banda el codi ètic, que serà objecte d'una atenció específica posteriorment, en primer lloc cal determinar quines són les zones de major risc en una organització, aquelles per les quals pot deixar de ser íntegra. És a dir, dins d'una entitat cal detectar les àrees en què la naturalesa de l'activitat dirigida cap al compliment de la missió pugui, amb més facilitat, desviar-se i transformar-se en un interès privat. A més, cal dotar-se d'un sistema de formació en ètica que garanteixi que les persones de l'organització tenen clara la missió, els valors i els estàndards de comportament que es requereixen. Com que, sovint, els valors desitjables entren en conflicte o els estàndards poden

interpretar-se de forma diferent, cal que hi hagi un comitè d'ètica que aporti interpretacions comuns i actualitzi el codi davant els canvis socials o jurídics existents. I, com no, cal tenir sistemes de control intern per evitar la impunitat que genera la manca de detecció. Entre aquests sistemes la denúncia interna pot ser un instrument eficaç si es protegeix al denunciant i s'exigeix rigor en la denúncia.

Al costat dels elements essencials, hi ha elements complementaris que coadjuven a l'èxit del marc d'integritat, tot i que les seves finalitats l'excedeixen. Així, una política de recursos humans adequada és essencial per evitar oportunitats i incentius a la corrupció. D'una banda, a través de polítiques d'atracció, selecció, avaluació, carrera i disciplina adequades, que permetin evitar l'arribada i / o permanència a l'entitat de persones amb baix nivell de desenvolupament moral. Per una altra, amb polítiques de lideratge basat en l'exemple i un rigorós control del comportament dels directius. Quan les polítiques de recursos humans permeten la percepció d'inequitat o trenquen el contracte psicològic entre empleats i organització els resultats poden ser molt negatius. També són importants les normes i processos de contractació, les normes i processos pressupostàries o els models de gestió de qualitat amb els seus indicadors i controls propis. Tots ells ajuden a què els instruments específics d'integritat funcionin adequadament. En tot cas, aquests elements complementaris han de ser avaluats per comprovar el seu impacte sobre la integritat i la prevenció de conductes no ètiques, generant processos de monitorització que donin inputs apropiats al sistema d'integritat essencial. Finalment, només amb els òrgans adequats aquests instruments complementaris podran complir el seu paper essencial i el complementari. Uns òrgans de gestió de recursos humans i de contractació tècnicament competents i protegits de les pressions indegudes, o unes oficines pressupostàries amb el rigor i la capacitat adequada són imprescindibles.

En suma, el codi ètic és només una part –essencial, això sí, - de tot el marc d'integritat que l'organització pot dissenyar.

La Llei 19/2014, de 29 de desembre ha regulat diferents instruments per a garantir el bon govern, que és definit a l'art. 2 d, com els principis, les obligacions i les regles sobre la qualitat dels serveis i el funcionament de l'Administració i els principis ètics i les bones pràctiques d'acord amb les quals han d'actuar els alts càrrecs de l'Administració, els càrrecs directius i la resta de personal al servei de l'administració, amb l'objectiu que aquesta funcioni amb la màxima transparència, qualitat i equitat i amb garantia de rendiment de comptes. En aquest apartat l'atenció se centrarà en l'anàlisi dels codis de conducta, seguint la filosofia abans exposada.

El desenvolupament dels codis ètics és un dels components essencials de les polítiques de bon govern, tant en el sector públic com privat. Els Codis de conducta tenen, normalment, unes notes distintives o continguts bàsics que es poden sintetitzar de la manera:

A) Valors i Principis, que es tracten unes vegades de forma diferenciada i altres de forma conjunta o només amb l'explicitació de valors o principis essencials.

B) Normes de conducta, que tenen més o menys abast en els seus detalls, depenent del context i dels països.

C) Sistema de seguiment i control (Comissió d'Ètica o Comissionat d'Ètica). Es tracta d'una peça clau per construir un Marc d'Integritat Institucional que sustenti una infraestructura ètica eficient i creïble.

La característica fonamental dels Valors i / o Principis és que no serveix només amb el seu simple enunciat, sinó que una dimensió determinant d'aquest tema és que aquests Valors i / o Principis s'enunciïn, però a més es defineixi quin és el seu contingut o abast material i el seu significat. Si es pren com a referència un model de codi de conducta del personal directiu o dels alts càrrecs que conformen el poder executiu cal acudir a exemples anglosaxons, que són sens dubte els que tenen un desenvolupament més ampli en aquesta matèria. Un important Codi d'aquestes característiques és el *Code of Conduct and Ethics, del Senior Executive Service* de l'Administració Federal nord-americana publicat al gener de 2012. En l'àmbit territorial més proper tenim l'important Codi Ètic i de Conducta dels càrrecs públics i del personal eventual del Govern Basc, aprovat el juny de 2013.

Els valors i principis es concreten en determinades normes de conducta, que com el seu propi nom indica es tracta d'àmbits definits en els quals es pauta quin ha de ser el comportament o els estàndards de comportament adequats perquè els destinataris de les mateixes no infringeixin les pautes o comportaments i actuïn en el compliment de les seves funcions i, fins i tot, en la seva pròpia vida privada d'acord amb aquestes normes. El grau de detall de les Normes de Conducta varia en tot cas d'uns models de codis a uns altres. Els models anglosaxons són, comunament, molt detallats en la regulació d'aquestes conductes. I quan no ho són o simplement ho són de forma no molt exhaustiva, que en alguns casos és així, el codis van acompanyats de guies o manuals d'aplicació en les que es concreten de forma detallada quines conductes són les que no contravenen el codi o les normes en ells establertes, així com de quina manera s'han de resoldre o s'han resolt els diferents dilemes ètics, incorporant fins i tot solucions o

exemples perquè puguin ser presos com a referència. Són d'enorme utilitat pràctica i el grau de detall pot ser molt exhaustiu.

Dit tot això, és evident que la Llei 19/2014, de 29 de desembre ha pretès expandir el sistema de codis per les administracions catalanes. Però a més, ha intentat que aquests principis ètics guïïn la contractació i el sistema de subvencions públiques. En matèria de contractació existeix ja un gran conjunt d'experiències en relació als pactes d'integritat (PI). Els PI tenen la finalitat d'incrementar els nivells de transparència, anivellar les condicions existents entre els diferents actors, així com millorar l'eficàcia dels procediments de contractació pública. La seva finalitat primordial és clara i no és altra que la de resoldre el problema de la corrupció en el si de la contractació pública. Els PI ja compten amb una sòlida experiència a nivell global, la qual cosa és una mostra de la flexibilitat d'aquesta eina. En efecte, entre els països que els han desenvolupat i implementat, trobem alguns amb models polítics, econòmics, socials i culturals tan dispars, com ho poden ser, entre d'altres, Mèxic, Alemanya, la Xina o Zàmbia. Transparència Internacional proposa que els PI s'articulin al voltant de sis eixos essencials, que es resumeixen de la manera següent:

- El compromís de que els funcionaris no acceptin suborns o avantatges, amb la previsió de sancions en cas que aquest compromís sigui vulnerat;
- El compromís per part dels licitadors de no pagar o oferir suborns o avantatges, amb la previsió de sancions en cas que aquest compromís sigui vulnerat;
- El compromís per part de cada licitador de no coalitzar-se amb altres licitadors per tenir determinada influència en el procediment de contractació pública;
- El compromís per part de cada licitador de divulgar a les autoritats competents així com al supervisor els pagaments realitzats o promesos en relació al contracte en qüestió;
- El consentiment explícit per part de cada licitador que el compromís de no pagar o oferir suborns seguirà vigent fins a la completa execució del contracte;
- El consentiment explícit per part de cada licitador que haurà de mantenir els mateixos compromisos adquirits per mitjà del PI amb els seus diferents subcontractes i socis.

B. Política de la Generalitat per fomentar l'ètica en el servei públic

En relació a la **política de la Generalitat** per fomentar l'ètica en el servei públic cal destacar un ampli esforç de promoció. Tot i que la Secretaria d'Administració i Funció Pública no té competències en l'àmbit de l'Administració Local, la veritat es que pel que fa a les actuacions en Bon Govern en el mon local derivades de la Llei de Transparència,

la Secretaria col·labora en l'impuls d'aquestes polítiques en el marc de la Xarxa de Governants Transparents, que coordina el Departament d'Afers Exteriors. Per exemple, des de l'Administració de la Generalitat es va impulsar l'elaboració del model de codi de conducta³ i de la guia d'aplicació, en el marc de la Xarxa de Governants Transparents. Grup de treball que va ser coordinat des de la Secretaria d'Administració i Funció Pública. I s'han realitzat tallers d'eines de bon govern adreçats al món local, impulsats des d'EXI en el marc de la Xarxa de Governants Transparents i organitzats pel l'EAPC (Barcelona, Tarragona, Girona, Lleida)

També es important destacar que el 2016 es va crear un comitè per a l'elaboració d'un Codi ètic general per a tots els empleats públics del sector públic català. Com a conseqüència dels seus treballs el setembre de 2017 es va aprovar la primera versió del Codi ètic del Sector Públic, que un cop adoptat afectarà a 400.000 subjectes. D'acord amb la informació facilitada pel responsables de la Generalitat, "la tasca del Comitè ha estat elaborar un codi ètic aplicable a totes les administracions públiques catalanes. Entre altres funcions, el Comitè s'ha ocupat de temes relacionats amb els recursos emprats pels servidors públics, l'ús de la informació, la relació i el tracte amb els ciutadans, la relació amb l'esfera pública i els polítics o la relació amb els grups d'interès. Va estar format per vint experts en l'àmbit de l'ètica i el servei públic, per representants de diversos departaments de l'Administració de la Generalitat i d'altres administracions, com també per representants de la societat civil".

Aquest codi encara no és aplicable ja que s'ha interromput temporalment el seu procés d'elaboració. Concretament, el Codi està parat des de 2017, però està a l'agenda política⁴. Resumint, hi ha una primera versió, pendent d'aportacions d'experts i institucions, per passar després a ser aprovat pel Govern. No hi ha calendari concret, però hi ha voluntat de reactivar el procés la segona part de 2019.

A més del Codi de conducta dels alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat, el 2018 s'han estat vigents diversos codis específics per raó de l'especialitat:

- Codi ètic de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya i de les seves societats mercantils⁵

³ <https://www.aoc.cat/knowledge-base/model-de-codi-de-conducta-per-alts-carrecs-dels-ens-locales-la-seva-guia-daplicacio/>

⁴ http://politiquesdigitals.gencat.cat/web/.content/funcio_publica/articles/eticapublica/codi-etic-servei-public/Codi-etic-SP-Catalunya.pdf

⁵ <http://transparencia.fgc.cat/wp-content/uploads/2017/04/20170331-Codi-%C3%88tic.pdf>

- Codi ètic de l'Institut Català de la Salut⁶
- Codi d'ètica de la Policia de Catalunya⁷
- Codi ètic i de bones pràctiques del Sistema d'Emergències Mèdiques, SA⁸
- Codi de bones pràctiques de l'Institut Català d'Oncologia⁹
- Codi de Bones pràctiques i ètica en la contractació pública¹⁰

Molt important es també la constitució de la Xarxa de Comitès d'ètica en 2018; el mes d'abril s'ha fet la presentació de la Xarxa en la Jornada de 25 d'abril de 2019¹¹.

Els Comitès per ordre de creació son:

- Comitè de Bioètica de Catalunya
- Comitè d'Ètica de la Policia de Catalunya
- Comitè d'Ètica dels Serveis Socials de Catalunya
- Comissió de Seguiment de Codi ètic dels professionals de l'execució penal a Catalunya. (Document de bases per a l'elaboració d'un codi ètic dels professionals de l'execució penal a Catalunya i Circular 2/2011 sobre el Codi ètic dels professionals de l'execució penal a Catalunya)
- Comissió d'Ètica en la Contractació Pública
- Comitè Assessor d'Ètica Pública
- Comitè per a l'Elaboració del Codi Ètic del Servei Públic de Catalunya
- Comitè d'Ètica de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya
- Comitè per a la Integritat de la Recerca a Catalunya

⁶ http://ics.gencat.cat/web/.content/documents/rsc/Codi_etic_ICS.pdf

⁷

http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=685656&language=ca_ES

⁸ http://sem.gencat.cat/web/.content/transparencia/01_informacio_corporativa/Organs-Gestio/codi_etic_bb_pp_SEM.pdf

⁹ http://ico.gencat.cat/web/.content/minisite/ico/lico/documents/arxius/codi-etic_complet_2014.pdf

¹⁰ <http://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/Contractacio/bones-practiques-i-etica-a-la-contractacio-publica/>

¹¹ http://politiquesdigitals.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/administracio-publica/eticapublica/

http://politiquesdigitals.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/administracio-publica/eticapublica/xarxacomites/

<http://politiquesdigitals.gencat.cat/ca/detalls/Noticia/190425-Xarxa-comites-etica>

Són heterogenis, alguns no apliquen cap codi ètic concret, sinó que reflexionen en general. Apliquen codis, el de policia, contractació, assessor d'ètica pública, ferrocarrils de la Generalitat, amb una composició més reduïda.

D'una altra banda s'està impulsant la formalització de l'adhesió i el coneixement del codi ètic pels directius dels entitats que formen l'administració institucional de la Generalitat.

En la Guia d'acollida per als alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya de l'EAPC s'ha incorporat un apartat informatiu sobre les obligacions dels alts càrrecs en tot allò que refereix al Codi de conducta, a les declaracions d'activitat i de patrimoni i el protocol d'actuació en les relacions amb grups d'interès. De manera complementària, a la Guia d'acollida, l'EAPC posa a disposició dels alts càrrecs la possibilitat de sol·licitar una sessió individual d'assessorament personalitzat en aquests àmbits:

- Assessorament individual en entorn institucional (3 h)
- Assessorament individual en recursos humans (3 h)
- Assessorament individual en gestió econòmica, financera i pressupostària (3 h)
- Assessorament combinat: recursos humans, gestió econòmica, financera i pressupostària (6h).

El Comitè Assessor d'Ètica Pública es va constituir el juliol de 2016 i el gener de 2019 va presentar el segon informe d'activitat gener-desembre 2018. El Comitè Assessor d'Ètica Pública ja ha emès 11 resolucions consultables el 2016, 7 el 2017 i 1 el 2018¹². Pel que fa a les queixes, el 2018 el Comitè Assessor d'Ètica Pública no ha rebut queixes a través de la bústia relacionades amb el codi de conducta dels alts càrrecs. L'informe anual del gener-desembre 2018¹³ exposa els objectius estratègics per 2018 i el seu grau de compliment. En la valoració final s'afirma que el Comitè Assessor d'Ètica Pública s'ha reunit durant l'any 2018 només en tres ocasions. El primer semestre de 2018 l'activitat del Comitè va ser molt limitada com a conseqüència del context polític: una Administració de la Generalitat intervinguda des de l'Estat en aplicació de l'article 155 de la Constitució, un govern amb membres a l'exili o en presó preventiva juntament amb les dificultats per a conformar un nou govern d'acord amb les majories sorgides de les eleccions del desembre de 2017. A partir del nou govern i el nomenament de nous consellers i alts càrrecs i personal directiu, el Comitè Assessor d'Ètica Pública va poder

¹² C1 – 2018 Consulta sobre si un alt càrrec pot acceptar o no una invitació (desplaçament) per assistir a una reunió a l'estranger, d'una associació inscrita al registre de grups d'interès i que rep subvencions de la unitat que ha rebut la invitació.

¹³

http://politiquesdigitals.gencat.cat/web/contenut/funció_publica/articles/eticapublica/Comite-Assessor-Etica_Publica/Informe-anual-CAEP-2018.pdf

reprendre la seva activitat. El segon semestre del 2018 l'activitat del Comitè ha estat focalitzada en nombroses accions d'informació, de difusió i de formació en relació al contingut del Codi de conducta, i als valors i principis del servei públic, i d'avançar en un nou model de governança ètica, en el que la constitució de la Xarxa de Comitès d'ètica de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic ha estat una fita important, a destacar.

La composició actual del Comitè és la següent:

Presidenta: Ester Obach Medrano, secretària d'Administració i Funció Pública del Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge (GAH) fins l'11 de juny de 2018.
Actual: Sra. Annabel Marcos Secretària d'Administració i Funció Pública
Vicepresident: Jordi Foz Dalmau, secretari de Transparència i Govern Obert del Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència (EXI)
Vocals: - Gemma Capdevila Ponce, subdirectora d'Entitats Jurídiques i del Protectorat de la Direcció de Dret i Entitats Jurídiques del Departament de Justícia (JUS) - Sr. Òliver Garcia. Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència
Secretària (amb veu i vot): Olinda Anía Lafuente, experta en polítiques de modernització i de reforma de l'Administració de la Secretaria d'Administració i Funció Pública del Departament Governació, Administracions Públiques i Habitatge (GAH)

Taula 10: Composició del Comitè Assessor d'Ètica Pública

C. Dades del qüestionari

Aquest any, com en els dos últims anys, a través del qüestionari s'ha preguntat simplement si "s'ha aprovat un codi de conducta dels alts càrrecs adaptat a la Llei catalana 19/2014?". Posteriorment, s'ha sol·licitat als ens que l'han aprovat que facilitessin un enllaç per accedir al contingut del Codi. L'objectiu d'accedir a aquests enllaços era el de poder d'analitzar els codis per veure si complien amb els requisits establerts en la Llei 19/2014, de 29 de desembre. En concret, la Llei estableix en el seu article 55.3 que "el Govern, els ens locals i els altres organismes i institucions públiques inclosos en l'article 3.1 han d'elaborar un codi de conducta de llurs alts càrrecs que concret i desenvolupi els principis d'actuació a què fa referència l'apartat 1, n'estableixi

altres d'addicionals, si escau, i determini les conseqüències d'incomplir-los, sens perjudici del règim sancionador establert per aquesta llei”.

Els principis d'actuació que la Llei 19/2014, de 29 de desembre estableix són:

- a) El respecte de la Constitució, l'Estatut d'autonomia i el principi de legalitat.
- b) El respecte i la protecció dels drets fonamentals i les llibertats públiques i dels drets estatutaris.
- c) La transparència de les activitats oficials, dels actes i decisions relacionats amb la gestió dels assumptes públics que tenen encomanats i de llur agenda oficial, als efectes de publicitat del Registre de grups d'interès, establert pel títol IV.
- d) La imparcialitat en la presa de decisions, amb garantia de les condicions necessàries per a una actuació independent i no condicionada per conflictes d'interessos.
- e) La igualtat de tracte de totes les persones, evitant qualsevol mena de discriminació i arbitrarietat en la presa de decisions.
- f) L'ajustament de la gestió i l'aplicació dels recursos públics a la legalitat pressupostària i a les finalitats per a les quals s'han concebut.
- g) El retiment de comptes i la responsabilitat per les actuacions pròpies i dels òrgans que dirigeixen.
- h) L'exercici del càrrec amb dedicació absoluta, d'acord amb el que estableix la legislació sobre incompatibilitats.
- i) L'exercici del càrrec en benefici exclusiu dels interessos públics, sense dur a terme cap activitat que pugui entrar-hi en conflicte.
- j) La utilització de la informació a què tenen accés per raó del càrrec en benefici de l'interès públic, sense obtenir cap avantatge propi ni aliè.
- k) El compromís general i directe per la qualitat dels serveis sota llur responsabilitat i el compliment dels drets dels usuaris.
- l) La bona fe.
- m) L'exclusió de qualsevol obsequi de valor, favor o servei que se'ls pugui oferir per raó del càrrec o que pugui comprometre l'execució de llurs funcions.
- n) El deure d'abstenir-se d'intervenir en els assumptes de llur competència quan concorri algun dels supòsits d'abstenció que estableix la Llei.

o) Mantenir la deguda reserva respecte dels fets o informacions coneguts per raó de l'exercici de llurs competències.

Aquest any no s'analitzaran exhaustivament els codis rebuts ens a ens, com sí es va fer l'any anterior, simplement es compararà l'avanç en la introducció dels codis, llistant tots els ens que han contestat que tenien codi l'any 2017 i/o 2018. També s'ha fet una anàlisi aleatori per veure la qualitat dels nous codis i si algun dels ens que l'any anterior tenien codis amb clares debilitats han millorat la seva redacció i compromisos.

A continuació s'analitzen les dades sobre codis rebudes a través del qüestionari, s'analitza el contingut dels codis seleccionats i, finalment, es descriuen les dades vinculades a principis i regles ètiques en les convocatòries de subvencions i contractes.

En primer lloc, s'analitzen les dades corresponents als ajuntaments¹⁴. Els ajuntaments que han respost a aquesta part del qüestionari són el 88,6% . A continuació es poden observar les diferències experimentades entre 2016 i 2018 pel que fa al nivell de resposta:

Any	+ de 20.000	+de 10.000	+ de 5.000	+ de 500 ¹⁵	- de 500	Fins a 5000
2015	84,38%	77,19%	83,15%	65,10%		-
2016	87,5%	68,42%	87,50%			69,69%
2017	95,3%	89,4%	78,6%	77,1%	67,2%	
2018	96,88%	94,74%	91,11%	89,97%	81,31%	

Taula 4: Nivell de resposta a pregunta sobre codis ètics. Ajuntaments

Com es pot veure les respostes han anat millorant amb el temps però encara no s'ha arribat al 100% obligatori

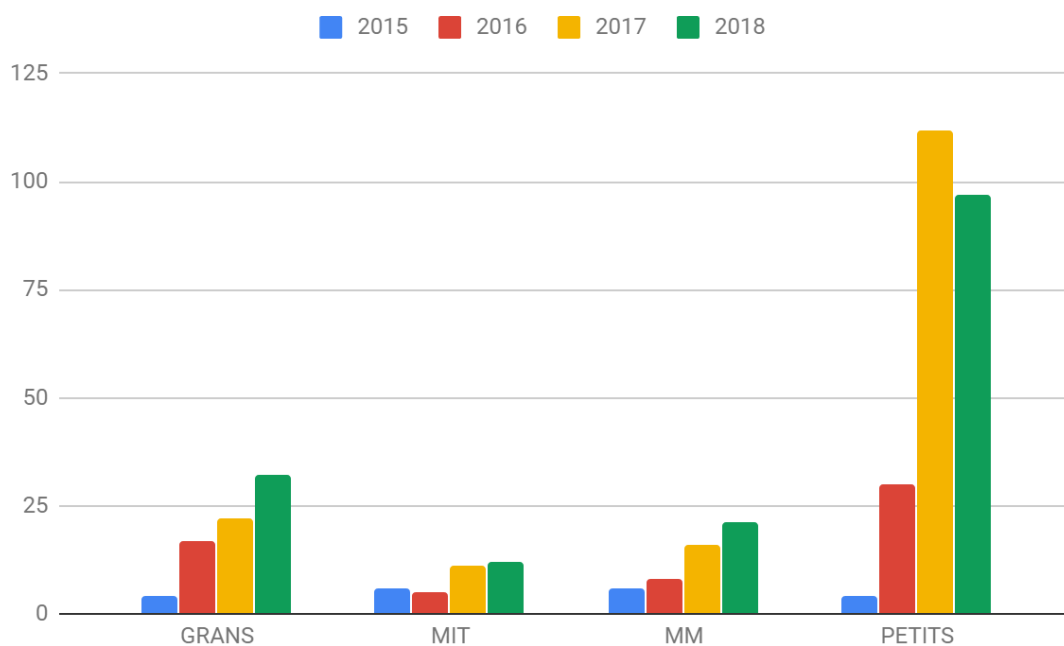
Pel que fa a les respostes a la pregunta de si han desenvolupat el codi de conducta de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, els resultats són els que segueixen (les diferències en el nombre de respostes es deuen al major nombre de respostes obtingudes) :

¹⁴ Les dades de 2015-2016-2017-2018 no són plenament comparables perquè les categories de municipis són lleugerament diferents, en tot cas, es manté la comparació a efectes il·lustratius

¹⁵ El 2015 no estaven inclosos els de menys de 500 habitants.

Any	+ de 20.000 ¹⁶ grans	+de 10.000 mitjans	+ de 5.000 mitjans menors	fins a 5.000 petits
2015	4 sí	6 sí	6 sí	4 sí
2016	17 sí 39 no	5 sí 34 no	8 sí 69 no	30 sí 485 no
2017	22 sí 39 no	11 sí 40 no	16 sí 54 no	112 sí 428 no
2018	32 sí 30 no	12 sí 42 no	21 sí 61 no	97 sí 536 no

Taula 5: Nivell de resposta codis ètics. Altres subjectes obligats



Gràfic 3: Evolució del nombre de codis de conducta. Ajuntaments

Com es pot veure, el progrés general ha estat moderat, i es pot afirmar que encara és pot millorar sensiblement.

¹⁶ Les dades de 2015-2016-2017-2018 no són plenament comparables perquè les categories de municipis són diferents, en tot cas, es manté la comparació a efectes il·lustratius.

Pel que fa a la resta d'ens obligats els resultats són els següents:

Anys	Consells comarcals	Diputacions	Entitats supra-municipals	Generalitat	Universitats	Entitats reguladores o de control
2016	6 sí 32 no	4 no	No	Sí	7 no	3 sí 3 no
2017	13 Si 26 no	1 Sí 3 No	Si	Sí	7 no	4 Si 2 no
2018	13 sí 27 no	4 sí	Sí	Sí	1 sí 6 no	5 sí 1 no

Taula 6: Codis ètics: Resta subjectes obligats

L'avanç de les diputacions és evident; al contrari que el cas dels Consells comarcals, que tenen a la seva disposició el Codi ètic de la Generalitat i no s'entén bé per què no ho adapten i incorporen.

Pel que fa a l'avaluació de la qualitat dels codis, seguint el model de l'any passat, s'han utilitzat uns criteris basats en el contingut de la Llei 19/2014 i en els paràmetres internacionals relatius als marcs d'integritat pública.

Tenint presents aquests criteris en 2018 no s'ha pogut observar un avanç important, ja que l'any passat hi havia més de 90 Codis que van complir amb la majoria dels requisits i aquest any al voltant de 100 compleixen amb tots o la majoria dels requisits essencials.

D. Anàlisi de contingut dels codis ètics enviats per les administracions públiques

Com hem vist anteriorment, l'article 55.3 Llei 19/2014, de 29 de desembre estableix que “el Govern, els ens locals i els altres organismes i institucions públiques inclosos en l'article 3.1 han d'elaborar un codi de conducta de llurs alts càrrecs que concreti i desenvolupi els principis d'actuació a què fa referència l'apartat 1, n'estableixi altres d'addicionals, si escau, i determini les conseqüències d'incomplir-los, sens perjudici del règim sancionador establert per aquesta llei”.

Sobre aquesta base, es va procedir el 2018 a definir uns paràmetres per a analitzar la qualitat dels codis existents. Tot això vaig portar a establir com a continguts mínims del Codi els següents:

1. L'establiment d'uns principis ètics i unes regles de conducta coherents amb el que estableix la Llei 19/2014, de 29 de desembre.
2. El desenvolupament d'almenys els següents aspectes:
 - Publicitat de l'agenda.
 - Definició dels conflictes d'interès i criteris per a regular-los.
 - Garanties d'imparcialitat en l'exercici del càrrec. Per exemple, la prohibició d'acceptar regals o els protocols en cas de tenir participacions en empreses que contracten amb l'administració.
3. L'existència d'un sistema explícit d'adhesió al codi.
4. La creació d'un Comitè d'ètica que respongui a demandes de clarificació i que vigili el compliment.
5. L'existència de mecanismes de denúncia dels incompliments del codi amb protecció al denunciant.
6. L'existència d'un règim de sancions per incompliment.

A continuació, s'estudia, en primer lloc, el codi de la Generalitat pel seu paper clau. Aquest codi ha desenvolupat uns principis ètics i unes regles de conducta coherents amb el que estableix la Llei 19/2014, de 29 de desembre.

A més, ha desenvolupat normes sobre:

- Exercici del càrrec al servei de la ciutadania.
- Publicació veraç de la informació rellevant relativa al càrrec.

- Ús eficaç, eficient i responsable dels recursos materials i de la informació obtinguda en exercici del càrrec.
- Respecte als funcionaris públics i al personal al servei de l'Administració.
- Col·laboració amb els mitjans de comunicació i la participació en el debat públic.
- Actuació no condicionada per interessos privats i el conflicte d'interès.
- Col·laboració amb el Parlament i altres institucions.
- Grups d'interès i l'agenda oficial.
- Bones pràctiques de contractació.
- Gestió de documents públics.

En concret, pel que fa a la publicitat de l'agenda, el codi estableix com a criteri: 5.21 “Ajustar les seves relacions amb els grups d'interès als criteris i protocols d'actuació adoptats corporativament i, en particular, vetllar pel compliment de les obligacions d'inscripció en el Registre de grups d'interès, incorporar a les seves agendes oficials els contactes que estableixin amb aquests grups i facilitar-los el compliment de les obligacions i l'exercici dels drets que els corresponguin”.

En relació amb els conflictes d'interès, el codi estableix que “hi ha un conflicte d'interès quan apareix una situació d'interferència entre un o diversos interessos públics i els interessos privats de l'alt càrrec o directiu públic, de manera que aquests puguin comprometre o donar la impressió que comprometen l'exercici independent del servei públic (5.15)”.

En relació amb els regals i viatges estableix:

5.17. Abstenir-se d'acceptar regals i donacions de particulars i d'entitats públiques o privades a excepció feta de les mostres no venals de cortesia i objectes commemoratius, oficials o protocol·laris que li puguin ser lliurats per raó del seu càrrec. En aquest darrer cas, les mostres no venals de cortesia i objectes commemoratius, oficials o protocol·laris es dipositaran a la conselleria que establirà l'ús que se'n farà i es publicarà al portal de Transparència de la Generalitat. Tampoc es podran acceptar tractes avantatjosos de cap classe, excepte els derivats de les normes protocol·làries i inherents a l'exercici del seu càrrec, així com les invitacions a actes de contingut cultural o a espectacles públics quan siguin per raó del càrrec exercit.

5.18. Acceptar només el pagament de viatges, desplaçaments i allotjaments per part d'altres administracions públiques o d'entitats públiques dependents d'aquestes, universitats o entitats sense ànim de lucre, quan hagi d'assistir convidat oficialment per raó del càrrec a una activitat relacionada amb les seves responsabilitats. Qualsevol invitació d'aquesta classe s'ha de fer pública, amb esment de l'entitat, el lloc i el motiu de la invitació. En cap cas s'acceptarà el pagament dels viatges, dels desplaçaments o dels allotjaments per part d'una empresa o entitat privada ni d'un particular.

D'altra banda, en el seu article tercer requereix que “els alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat i el personal directiu del sector públic de la Generalitat han de

formalitzar el document d'adhesió al contingut del Codi de conducta en el termini d'un mes a comptar del seu nomenament o contractació”.

Molt important també, com acabem d'assenyalar, és que es crea el Comitè assessor d'ètica. D'acord amb la norma, en el seu article 6, "les funcions del Comitè Assessor d'Ètica Pública seran:

- Respondre les consultes, observacions i suggeriments dels alts càrrecs i personal directiu relatius a la conducta ètica en l'exercici de les seves tasques.
- Rebre les queixes sobre la conducta ètica en l'exercici de les seves tasques dels alts càrrecs i personal directiu i efectuar recomanacions de conducta al respecte o donar-hi el tràmit que correspongui.
- A petició dels òrgans competents per incoar o arxivar un procediment sancionador per incompliment del Codi de conducta, orientar i donar directrius amb la major precisió possible sobre els fets susceptibles de motivar la incoació d'un procediment sancionador i de les circumstàncies rellevants en el cas.
- Emetre un informe anual sobre l'activitat del Comitè Assessor d'Ètica Pública, les conclusions del qual seran públiques.

Pel que fa a la denúncia dels incompliments del codi, en l'article 6 de l'Acord de Govern abans esmentat s'estableix que “a fi i efecte de poder formular queixes davant del Comitè Assessor d'Ètica Pública, s'habilitarà una bústia informàtica amb la garantia de confidencialitat”.

A continuació, en Segon lloc, s'analitza el nombre d'ens obligats que han contestat aquest any afirmativament a la pregunta de si tenien codi ètic i es compara amb els que l'any passat ho van fer.

Ens	2017	2018
Agramunt	1	1
Aiguaviva	1	1
Aitona	1	1
Alàs i Cerc	1	0
Albesa	0	1

Albinyana	1	0
Alcanó	1	1
Alcover	1	1
Alella	1	0
Alió	0	1
Almoster	1	1
Amer	1	1
Amposta	0	1
Anglès	1	1
Arbúcies	0	1
Àrea Metropolitana de Barcelona	1	1
Arenys de Mar	1	0
Arenys de Munt	0	1
Argelaguer	1	1
Argentona	1	1
Aspa	1	1
Autoritat Catalana de Protecció de Dades	1	1
Badia del Vallès	0	1
Balaguer	1	1
Barcelona	1	1
Bassella	1	0
Begur	1	1
Belianes	1	1
Bellpuig	1	1
Bellví	0	1
Benissanet	1	1
Besalú	1	1

Beuda	1	0
Blanes	1	1
Bolvir	1	1
Botarell	1	1
Breda	1	1
Cabanabona	1	1
Cabanelles	0	1
Cabó	1	0
Cabrera de Mar	0	1
Cabrils	0	1
Calaf	1	1
Calafell	1	1
Caldes de Montbui	0	1
Calonge de Segarra	1	0
Camarles	1	1
Campelles	0	1
Campins	0	1
Canovelles	1	1
Capmany	1	1
Capolat	1	0
Castellar del Vallès	1	0
Castelló d-Empúries	0	1
Ciutadilla	1	0
Colldejou	1	0
Conselh Generau d-Aran	0	1
Consell Comarcal d-Osona	1	0
Consell Comarcal de l'Alt Camp	1	1

Consell Comarcal de l'Alt Empordà	1	0
Consell Comarcal de l'Alt Penedès	1	1
Consell Comarcal de l'Alt Urgell	1	0
Consell Comarcal de la Garrotxa	1	1
Consell Comarcal del Baix Camp	1	1
Consell Comarcal del Baix Ebre	1	1
Consell Comarcal del Baix Penedès	1	1
Consell Comarcal del Maresme	1	1
Consell Comarcal del Pallars Jussà	0	1
Consell Comarcal del Pallars Sobirà	1	0
Consell Comarcal del Pla d'Urgell	0	1
Consell Comarcal del Priorat	1	1
Consell Comarcal del Ripollès	0	1
Consell Comarcal del Solsonès	0	1
Consell Comarcal del Vallès Occidental	1	1
Consell de Garanties Estatutàries	0	1
Copons	1	0
Cornellà del Terri	1	1
Deltebre	0	1
Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència	0	1
Diputació de Barcelona	0	1
Diputació de Girona	0	1
Diputació de Lleida	0	1
Diputació de Tarragona	1	1
Dosrius	1	1
Espinelves	0	1

Esplugues de Llobregat	1	1
Espolla	1	1
Estamariu	1	0
Estaràs	1	0
Figaró-Montmany	1	0
Flix	1	1
Foradada	1	1
Fornells de la Selva	1	1
Garcia	1	1
Gelida	1	1
Girona	0	1
Godall	0	1
Granollers	0	1
Gratallops	1	1
Gurb	1	0
Hostalric	1	1
Ivars de Noguera	0	1
Ivorra	1	0
Juncosa	1	0
L-Albiol	1	1
L-Aleixar	1	0
L-Ametlla del Vallès	1	1
L-Armentera	0	1
La Baronia de Rialb	1	0
La Bisbal d-Empordà	1	1
La Bisbal del Penedès	1	0
La Fuliola	0	1

La Galera	1	1
La Granada	1	1
La Palma d'Ebre	1	0
La Pobla de Montornès	1	0
La Pobla de Segur	0	1
La Sentiu de Sió	1	0
La Torre de l-Espanyol	1	1
La Torre de L-Espanyol	1	1
La Vall de Bianya	1	1
Les Avellanes i Santa Linya	1	1
Les Borges del Camp	0	1
Les Llosses	1	0
Les Preses	1	1
Lladorre	1	0
Lleida	1	1
Lliçà d-Amunt	1	0
Llorenç del Penedès	1	1
Maià de Montcal	0	1
Malgrat de Mar	1	1
Martorell	1	1
Martorelles	1	1
Masarac	1	1
Masdenverge	0	1
Masnou	1	1
Masquefa	1	1
Masroig	1	0
Matadepera	1	1

Mataró	0	1
Menàrguens	1	1
Meranges	1	0
Mieres	1	1
Miravet	1	1
Molins de Rei	0	1
Mollet del Vallès	1	1
Molló	1	0
Mont-ras	1	1
Mont-Ras	1	1
Montagut i Oix	1	0
Montcada i Reixac	0	1
Montgai	0	1
Montgat	1	1
Mura	1	0
Òdena	0	1
Oficina Antifrau de Catalunya	1	1
Olesa de Montserrat	0	1
Olot	1	0
Palafrugell	0	1
Palau-sator	1	0
Pardines	1	0
Parets del Vallès	1	1
Perafita	1	1
Peramola	1	0
Perelló	1	1
Planoles	0	1

Polinyà	1	0
Pont de Molins	1	0
Pont de Vilomara i Rocafort	1	1
Pratdip	1	0
Prats de Lluçanès	1	1
Preixens	0	1
Puig-reig	1	1
Puig-Reig	1	1
Puigpelat	0	1
Quart	1	1
Querol	0	1
Regencós	1	1
Rellinars	1	1
Reus	1	0
Riba-roja d'Ebre	1	0
Ribes de Freser	1	1
Riells i Viabrea	1	1
Ripollet	0	1
Riudarenes	0	1
Riudaura	1	0
Roda de Ter	0	1
Rodonyà	0	1
Rourell	0	1
Sabadell	1	1
Salou	1	1
Salt	1	1
Sant Bartomeu del Grau	0	1

Sant Boi de Llobregat	0	1
Sant Boi de Lluçanès	1	0
Sant Celoni	1	0
Sant Climent Sescebes	1	1
Sant Cugat del Vallès	1	1
Sant Feliu de Guíxols	0	1
Sant Feliu de Llobregat	1	1
Sant Feliu de Pallerols	1	1
Sant Ferriol	1	0
Sant Gregori	1	0
Sant Joan de les Abadesses	1	1
Sant Joan Despí	1	1
Sant Joan les Fonts	0	1
Sant Just Desvern	1	1
Sant Martí de Llémena	1	0
Sant Miquel de Campmajor	0	1
Sant Pau de Segúries	1	1
Sant Quirze del Vallès	1	1
Sant Vicenç de Castellet	1	1
Santa Pau	1	1
Síndic de Greuges de Catalunya	1	1
Sindicatura de Comptes de Catalunya	1	1
Sitges	1	1
Sobremunt	1	1
Soriguera	1	0
Soses	1	0
Taradell	1	1

Tarragona	0	1
Terrassa	0	1
Tiana	1	0
Tivissa	1	0
Tona	0	1
Torrelameu	1	0
Torrent	1	1
Tortellà	1	0
Tortosa	1	1
Toses	0	1
Tremp	1	1
Ulldecona	1	1
Universitat de Barcelona	0	1
Vacarisses	0	1
Vallbona d-Anoia	1	1
Vallbona de les Monges	1	0
Vallclara	1	1
Vallgorguina	1	1
Vallromanes	1	0
Vic	1	1
Vidrà	0	1
Vila-seca	1	0
Viladecans	1	1
Viladrau	1	1
Vilafant	0	1
Vilagrassa	1	1
Vilalba dels Arcs	0	1

Vilanova d-Escornal- bou	1	0
Vilanova del Vallès	0	1
Vilanova i la Geltrú	1	1
Vilobí del Penedès	1	1
Vimbodí i Poblet	0	1
Vinebre	1	1

Taula 7: Ens obligats que han contestat que tenen codi ètic. Comparativa 2017-2018

Dels codis remesos, es van a analitzar en primera instància els d'àmbit local i després la resta. En tot cas, es un anàlisi que no es exhaustiu i que es basa en les dades de l'any anterior.

Ajuntament/Entitat	Principis ètics i regles de conducta coherents con la LTABG	Desenvolupament de conflictes d'interès, publicitat d'agendes i garanties d'imparcialitat	Sistema explícit d'adhesió al codi	Comitè de ètica	Mecanisme de denuncia	Règim de sancions
Martorell	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Sitges	Sí	Sí	Sí	Sí	Si (pendent d'implementació)	Sí
Vic	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Castellar del Vallès	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Vilanova i la Geltrú	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Vila-seca	Sí	Parcialment agenda) (no	Sí	Sí	Sí	No
Esplugues de Llobregat	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sant Cugat del Vallès	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Barcelona	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sant Feliu de Llobregat	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
Lleida	Sí	Parcialment agenda) (no	Sí	Sí	Sí	No
Viladecans	Sí	Parcialment agenda) (no	Sí	Sí	Sí	Sí
Sant Joan Despí	Sí	Parcialment agenda) (no	Sí	Sí	Sí	No
Salt	Sí	Parcialment agenda) (no	Sí	Sí	Sí	No
Blanes	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No

Mollet del Vallès	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Olot	Sí	Parcialment agenda) (no	Sí	Sí	Sí	No
Arenys de Munt	Sí	Parcialment agenda) (no	No	No	No	No
Reus	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Salou	Sí	Parcialment agenda) (no	Sí	No	Sí	No
Tortosa	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Calafell	Sí	Parcialment agenda) (no	Sí	Sí	No	No
Sabadell	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Masnou	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Parets del Vallès	Sí	Parcialment agenda) (no	Sí	Sí	Sí	No
Montgat	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sant Celoni	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
La Bisbal d'Empordà	Sí	Només hi ha un enllaç amb poca informació, no hi ha document de codi de conducta. A l'Ajuntament de La Bisbal d'Empordà es troba pendent de desenvolupar la previsió de l'article 53.3 mitjançant l'elaboració del codi de conducta dels alts càrrecs.				
Malgrat de Mar	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	No	Sí
Balaguer	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Canovelles	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sant Quirze del Vallès	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Argentona	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Sant Just Desvern	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Lliçà d'Amunt	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Arenys de Mar	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	Sí	Sí	Sí
Polinyà	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Ulldecona	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Gelida	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Dosrius	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	No	No
Matadepera	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Bellpuig	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Sant Vicenç de Castellet	Sí	Parcialment (no agenda)	No	Sí	No	No
Taradell	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	No	Sí
Anglès	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
L'Ametlla del Vallès	El que apareix en la web és el Model de codi de conducta dels alts càrrecs dels ens locals					

Tremp	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Agramunt	El codi ètic és un edicte de 2 pàgines. No apareix el document complet					
Tiana	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	Sí	Sí	No
Alcover	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Alella	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Masquefa	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Albinyana	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Aitona	Sí	Parcialment (no agenda)	Apareix a la web un text molt curt.			
Albesa	Sí	Sí	No	Sí (parcial)	No	Sí
Menàrguens	Parcialment	No	No	No	No	No
Pont de Molins	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Gurb	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Quart	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	No	No
Belianes	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Miravet	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Benissanet	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web.					
Sant Martí de Llémena	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	Sí	No
Garcia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Begur	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sant Feliu de Pallerols	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sant Joan de les Abadesses	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Mont-ras	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	No	No
Vilagrassa	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	No	No
La Galera	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sant Gregori	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	Sí	Sí	Sí
Breda	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Botarell	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Capmany	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	No	No
Rellinars	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Riba-roja d'Ebre	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ribes de Freser	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Tortellà	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Perelló	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Sant Boi de Lluçanès	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	No	Sí
Sant Pau de Segúries	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web.					
Les Preses	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Soses	Sí	No	No	No	No	No
Riells i Viabrea	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	No	No
Hostalric	Sí	Parcialment (no agenda)	No	Sí	Sí	No
Amer	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web.					
La Torre de l'Espanyol	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Almóster	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Figaró-Montmany	El documento penjat a la web del Ajuntament es el model genèric					
Sant Climent Sescebes	El documento penjat a la web del Ajuntament es el model genèric					
La Pobla de Montornès	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Aiguaviva	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Vilobí del Penedès	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Pratdip	Els 3 documents que han enviat són models de codi de conducta, no el codi del propi Ajuntament. A la web de l'Ajuntament. No apareix ni enllaç ni document de codi de conducta.					
Vilanova d'Escornal- bou	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Camarles	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fornells de la Selva	Es troba en fase d'aprovació inicial. Només apareix un pdf d'una pàgina indicant aquesta situació.					
Prats de Lluçanès	El que hi ha a l'enllaç de l'ajuntament és el Decàleg de Bones Pràctiques de la Comunicació Local Pública del Laboratori de Periodisme i Comunicació per a la Ciutadania Plural (LPCCP)					
Puig-reig	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web					
Besalú	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Pont de Vilomara i Rocafort	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Vallromanes	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Calaf	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	No	Sí
La Vall de Bianya	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Montagut i Oix	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Vallbona d'Anoia	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	No	No
Santa Pau	L'adjunt és el model de codi de conducta. L'enllaç dirigeix al pdf d'una pàgina relatiu a l'aprovació inicial del codi de conducta.					

La Granada	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Cornellà del Terri	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Vallgorguina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
La Bisbal del Penedès	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Torrelameu	L'adjunt és el model de codi de conducta. L'enllaç dirigeix al: Decàleg de Bones Pràctiques de la Comunicació Local Pública del Laboratori de Periodisme i Comunicació per a la Ciutadania Plural (LPCCP):					
Tivissa	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Martorelles	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web					
Flix	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Viladrau	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
L'Aleixar	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web					
Llorenç del Penedès	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	No	No
Masarac	L'adjunt és l'acta d'un Ple en el qual apareix l'aprovació del codi. A la web de l'Ajuntament. No apareix el document del codi de conducta					
Alcanó	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web, només un petit text de l'edicta d'aprovació del mateix					
Espolla	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	No	No
Sant Ferriol	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Argelaguer	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web					
Alàs i Cerc	L'adjunt es el model del codi de conducta. A la web de l'Ajuntament apareix un petit text sobre Bon Govern					
Estamariu	A la web de l'Ajuntament. Apareix un petit text sobre Bon Govern					
Meranges	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web					
Vallbona de les Monges	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	No	No
Beuda	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Aspa	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Bassella	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Peramola	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Cabó	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web					
Torrent	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colldejou	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Riudaura	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web					
Perafita	A la web de l'ajuntament apareix el document del model del Codi de conducta i la Proposta d'acord de govern de la creació de Comissió de Seguiment					
Cabanabona	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Foradada	Sí	Parcialment (no agenda)	No	No	No	No
Bolvir	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

La Palma d'Ebre	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web					
Les Llosses	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	Sí	Sí	Sí
Calonge de Segarra	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ciutadilla	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Capolat	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web					
Sobremunt	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web					
Lladorre	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Mura	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web					
Mieres	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web					
La Baronia de Rialb	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Vallclara	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Estaràs	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Molló	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	Sí	Sí	Sí
Pardines	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	No	No
Gratallops	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Soriguera	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web					
Vinebre	Sí	Parcialment (no agenda)	No	No	No	Sí
Copons	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	No	No
Palau-sator	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web. En la web del Ayto. apareix el model del document del Codi de conducta.					
L'Albiol	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Masroig	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	Sí	Sí
Ivorra	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web.					
Regencós	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	No	No	Sí
La Sentiu de Sió	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web. A la web de l'ajuntament apareix el Decàleg de Bones Pràctiques de la Comunicació Local Pública, elaborat per la Universitat Autònoma de Barcelona.					
Juncosa	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web.					
Les Avellanès i Santa Linya	Sí	Parcialment (no agenda)	No	No	No	No
Conselh Generau d'Aran	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web. A la web del Conselh Generau d'Aran apareix el model del document del Codi de conducta.					
Consell Comarcal del Baix Ebre	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Consell Comarcal del Priorat	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Consell Comarcal de l'Alt Penedès	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Consell Comarcal de l'Alt Empordà	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Consell Comarcal de l'Alt Urgell	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Consell Comarcal del Pallars Sobirà	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web					
Consell Comarcal d'Osona	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web.					
Consell Comarcal del Vallès Occidental	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Consell Comarcal del Maresme	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Consell Comarcal de la Garrotxa	El document del codi no està ni adjunt ni penjat a la web					
Consell Comarcal del Baix Camp	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Consell Comarcal del Baix Penedès	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	Sí	Sí	Sí
Consell Comarcal de l'Alt Camp	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Diputació de Tarragona	Sí	Parcialment (no agenda)	No	Si	No	Sí
Diputació de Barcelona	Sí	Parcialment (no agenda)	Sí	Sí	No	Sí
Diputació de Lleida	Sí	Parcialment (no agenda)	No	Sí	No	Sí
Dioputació de Girona	Sí	Parcialment (no agenda)	No	Sí	No	Sí
Àrea Metropolitana de Barcelona	Sí	Sí	Sí	Sí	Si	Sí
Generalitat	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Síndic de Greuges de Catalunya¹⁷	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Consell de Garanties Estatutàries	Parcial Ment	No	No	No	No	No

¹⁷ En relació al Síndic de Greuges, el seu Codi ètic està basat en la Resolució de 28 de juny de 2017, per la qual s'aprova el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu del Síndic de Greuges de Catalunya (<http://www.sindic.cat/site/files/281/resolucio%2028%206%202017%20codi%20conducta.PDF>)

	Establert principis d'actuació					
Oficina Antifrau de Catalunya¹⁸	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sindicatura de Comptes de Catalunya	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Autoritat Catalana de Protecció de Dades	L'adjunt facilitat és un pdf d'una pàgina relatiu al document d'adhesió al Codi de conducta dels alts càrrecs i personal Directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, però no hi ha el text del document complet. Al web de l'Autoritat no s'ha localitzat					

Taula 8: Anàlisi dels codis ètics i de conducta

C. Principis ètics i regles de conducta en les bases de convocatòries de subvencions i contractes

Pel que fa a la inclusió de principis ètics i regles de conducta en les bases de convocatòries de subvencions i contractes, l'article 55.2 de la Llei 19/2014 estableix que “les administracions i els organismes compresos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei han d'incloure, en els plecs de clàusules contractuals i en les bases de convocatòria de subvencions o ajuts, els principis ètics i les regles de conducta als quals han d'adequar l'activitat els contractistes i les persones beneficiàries, i han de determinar els efectes d'un eventual incompliment d'aquests principis”.

En desenvolupament d'aquest article, es va aprovar l'Acord GOV/85/2016, de 28 de juny, pel qual s'aprova el model tipus de bases reguladores dels procediments per a la concessió de subvencions en règim de concurrència competitiva, tramitats per l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic, i se n'aprova el text íntegre. En aquest acord es va incorporar aquesta obligació a l'article 4.4:

“En compliment de l'article 55.2 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, totes les bases reguladores dels procediments per a la concessió de subvencions tramitats per l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic, preveuran que les persones sol·licitants de les subvencions s'adhereixen al codi ètic que figura com a annex a aquest model tipus de bases reguladores, sens perjudici que les bases incorporin també codis deontològics per raó de l'especificitat de la matèria o el compliment de determinats principis ètics o regles de conducta que es considerin adequats per garantir l'interès públic o social de l'activitat subvencionada i per complir amb l'objecte i finalitat de les subvencions convocades.”

I a l'annex s'incorporen els següents principis ètics i regles de conducta:

¹⁸ L'Oficina Antifrau té un codi sotmès el març de 2017 a l'aprovació del Parlament. Aquest Codi reuneix totes les condicions establertes prèviament.

1. Les persones beneficiàries d'ajuts públics han d'adoptar una conducta èticament exemplar, abstenir-se de realitzar, fomentar, proposar o promoure qualsevol mena de pràctica corrupta i posar en coneixement dels òrgans competents qualsevol manifestació d'aquestes pràctiques que, al seu parer, sigui present o pugui afectar el procediment. Particularment s'abstindran de realitzar qualsevol acció que pugui vulnerar els principis d'igualtat d'oportunitats i de lliure concurrència.

2. Amb caràcter general, les persones beneficiàries d'ajuts públics en l'exercici de la seva activitat, assumeixen les obligacions següents:

a) Observar els principis, les normes i els cànons ètics propis de les activitats, els oficis i/o les professions corresponents a l'activitat objecte de subvenció o ajut públic.

b) No realitzar accions que posin en risc l'interès públic.

c) Denunciar les situacions irregulars que es puguin presentar en les convocatòries de subvencions o ajuts o en els processos derivats d'aquestes convocatòries.

3. En particular, les persones beneficiàries de subvencions o ajuts públics assumeixen les obligacions següents:

a) Comunicar immediatament a l'òrgan competent les possibles situacions de conflicte d'interessos.

b) No sol·licitar, directament o indirectament, que un càrrec o empleat públic influeixi en l'adjudicació de la subvenció o ajut.

c) No oferir ni facilitar a càrrecs o empleats públics avantatges personals o materials, ni per a ells mateixos ni per a terceres persones amb la voluntat d'incidir en un procediment d'adjudicació de subvenció o ajut.

d) Col·laborar amb l'òrgan competent en les actuacions que aquest realitzi per al seguiment i/o l'avaluació del compliment de les obligacions establertes en les bases de la convocatòria, particularment facilitant la informació que els sigui sol·licitada per a aquestes finalitats relacionades amb la percepció de fons públics.

e) Complir les obligacions de facilitar informació que la legislació de transparència imposa als adjudicataris en relació amb l'Administració o administracions de referència, sens perjudici del compliment de les obligacions de transparència que els pertoquin de forma directa per previsió legal, en els supòsits establerts en l'apartat quart de l'article 3 de la Llei de transparència.

Efectes d'un eventual incompliment dels principis ètics i regles de conducta

En cas d'incompliment dels principis ètics i regles de conducta serà d'aplicació el règim sancionador previst en la Llei 19/2014, i les sancions que preveu l'article 84 pel que fa a beneficiaris d'ajuts públics, sens perjudici d'aquelles altres possibles conseqüències previstes a la legislació vigent en matèria de subvencions.

Dit això, en primer lloc, s'analitza el compliment pels municipis de l'obligació establerta a l'article 55.2. Després de l'anàlisi de respostes al qüestionari ens trobem amb el percentatge de respostes següent (novament es compara 2015, 2016, 2017 i 2018):

Any	+ de 50.000	+de 20.000	+ de 5.000	fins a 5.000 ¹⁹
2015 BG3	60,94%	59,65%	58,43.38%	43,07%
2015 BG5	62,5%	59,65%	57,3%	42,82%
2016 BG3	78,13%	56,14%	79,55%	56,02%
2016 BG5	76,56%	61,40%	81,82%	58,86%
2017 BG3	87,50%	82,46%	70,79%	61,35%
2017 BG5	90,63	84,21%	70,79%	64,90%
2018 BG3	96,88%	94,74%	91,11%	85,7%
2018 BG5	96,88%	94,74%	91,11%	85,7%

Taula 9: Nivell de resposta qüestionari clàusules ètiques en subvencions i contractes

¹⁹ El 2016 no estaven inclosos els de menys de 500 habitants.

L'increment de respostes respecte el 2017 és significativa en tots els municipis. Pel que fa a la resta de subjectes obligats, els percentatges de resposta han estat del 100% en tots els casos excepte els consells comarcals que vaig ser de 97,56%.

Pel que fa a les dades de fons, en el cas dels ajuntaments, a continuació es recull una comparativa amb 2016 i 2017 (les preguntes BG2 i BG4 no es van incloure en el qüestionari de l'any 2015):

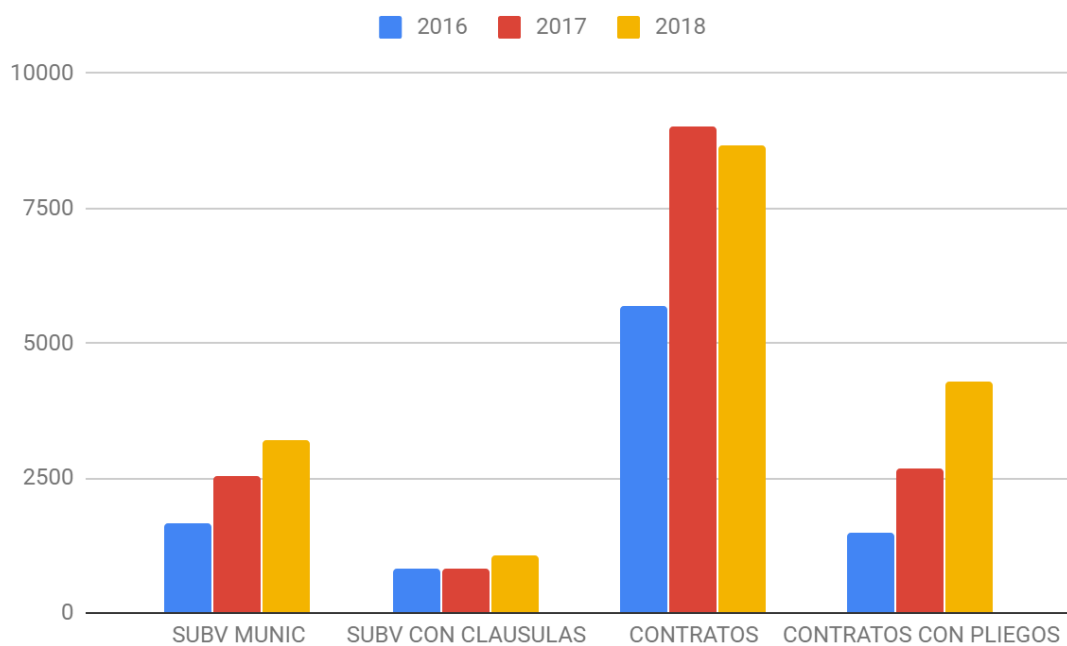
Any	+ de 20.000 ²⁰	+de 10.000	+ de 5.000	fins a 5.000
2016 Subvencions BG2 i BG3	Nº de subvencions 615	Nº de subvencions 314	Nº de subvencions 363	Nº de subvencions 368
	Nº convocatòries amb clàusules ètiques 179	Nº convocatòries amb clàusules ètiques 17	Nº convocatòries amb clàusules ètiques 198	Nº convocatòries amb clàusules ètiques 414 (sic)
2016 Contractes BG4 i BG5	Nº de contractes 2780	Nº de contractes 792	Nº de contractes 764	Nº de contractes 1336
	Nº de plecs clàusules ètiques 757	Nº de plecs amb clàusules ètiques 115	Nº de plecs amb clàusules ètiques 191	Nº de plecs amb clàusules ètiques 435
2017 Subvencions BG2 i BG3	Nº de subvencions 1288	Nº de subvencions 444	Nº de subvencions 290	Nº de subvencions 502
	Nº convocatòries amb clàusules ètiques 425	Nº convocatòries amb clàusules ètiques 178	Nº convocatòries amb clàusules ètiques 92	Nº convocatòries amb clàusules ètiques 133
2017 Contractes BG4 i BG5	Nº de contractes 4138	Nº de contractes 2481	Nº de contractes 569	Nº de contractes 1812
	Nº de plecs clàusules ètiques	Nº de plecs clàusules ètiques	Nº de plecs clàusules ètiques	Nº de plecs clàusules ètiques

²⁰ Les dades de 2016 i 2017 no són plenament comparables perquè les categories de municipis són diferents. En tot cas, es manté la comparació a efectes il·lustratius.

	1358	500	117	692
2018 Subvencions BG2 i BG3	Nº de subvencions 1734	Nº de subvencions 578	Nº de subvencions 330	Nº de subvencions 577 (86 dels de menys de 500h)
	Nº convocatòries amb clàusules ètiques 788	Nº convocatòries amb clàusules ètiques 116	Nº convocatòries amb clàusules ètiques 66	Nº convocatòries amb clàusules ètiques 112
2018 Contractes BG2 i BG3	Nº de contractes 3415	Nº de contractes 1131	Nº de contractes 1046	Nº de contractes 3082 (168 dels de menys de 500h)
	Nº de convocatòries amb clàusules ètiques 2329	Nº de convocatòries amb clàusules ètiques 473	Nº de convocatòries amb clàusules ètiques 401	Nº de convocatòries amb clàusules ètiques 1084

Taula 17: Clàusules ètiques en subvencions i contractes. Ajuntaments

Com es pot veure, l'avanç de clàusules ètiques en subvencions s'ha donat en grans municipis, mentre la resta fins i tot ha tingut retrocessos. El camí que s'està seguint és el d'assumir el model tipus de bases reguladores elaborat per la Generalitat, que incorpora ja un codi ètic. Quant als contractes, és de destacar la clara disminució de contractació en els municipis més grans i l'increment en els petits. Pel que fa a les clàusules ètiques en la contractació s'ha produït un increment generalitzat de l'ús de les mateixes. En alguns casos, s'han inclòs en el Codi ètic obligacions per a les empreses licitadores, prestadores de serveis públics o per als beneficiaris de subvencions.



Gràfic 4: Subvencions i contractes totals i subvencions i contractes amb clàusules ètiques. Ajuntaments.

En relació a la resta d'ens obligats, la situació és la següent:

Any	Consells comarcals	Diputacions	Generalitat	Altres Ens	Universitats
2016 Subvencions BG2 y BG3	Nº de subvencions 107	Nº de subvencions 116	Nº de subvencions 180	Nº de subvencions 3	Nº de subvencions 165
	Nº de convocatòries amb clàusules ètiques 22	Nº de convocatòries amb clàusules ètiques 19	Nº de convocatòries amb clàusules ètiques 80	Nº de convocatòries amb clàusules ètiques 1	Nº de convocatòries amb clàusules ètiques 23
2016 Contractes BG4 y BG5	Nº de contractes 808	Nº de contractes 951	Nº de contractes 4389	Nº de contractes 116	Nº de contractes 399
	Nº de plecs amb clàusules ètiques 184	Nº de plecs amb clàusules ètiques 180	Nº de plecs amb clàusules ètiques 3595	Nº de plecs amb clàusules ètiques 1	Nº de plecs amb clàusules ètiques 294

2017 Subven- cions BG2 y BG3	Nº de subven- cion 137	Nº de subven- cions 385	Nº de subvencions 326	Nº de subvencions de 5	Nº de subvencions de 238
	Nº de convocatòries amb clàusules ètiques 31	Nº de convocatòries amb clàusules ètiques 53	Nº de convocatòries amb clàusules ètiques 255	Nº de convocatò- ries amb clàusules ètiques 2	Nº de convocatòries amb clàusules ètiques 22
2017 Contractes BG4 y BG5	Nº de contractes 519	Nº de contractes 380	Nº de contractes 8367	Nº de contractes 138	Nº de contractes 404
	Nº de plecs amb clàusules ètiques 126	Nº de plecs amb clàusules ètiques 293	Nº de plecs amb clàusules ètiques 7110	Nº de plecs amb clàusules ètiques 117	Nº de plecs amb clàusules ètiques 401
2018 Subven- cions BG2 y BG3	Nº de subven- cion 198	Nº de subven- cions 121	Nº de subvencions 340	Nº de subvencions de 10	Nº de subvencions de 275
	Nº de convocatòries amb clàusules ètiques 57	Nº de convocatòries amb clàusules ètiques 65	Nº de convocatòries amb clàusules ètiques 340	Nº de convocatò- ries amb clàusules ètiques 4	Nº de convocatòries amb clàusules ètiques 264
2018 Contractes BG4 y BG5	Nº de contractes 825	Nº de contractes 472	Nº de contractes 10.612	Nº de contractes 317	Nº de contractes 296
	Nº de plecs amb clàusules ètiques 228	Nº de plecs amb clàusules ètiques 391	Nº de plecs amb clàusules ètiques 8637	Nº de plecs amb clàusules ètiques 317	Nº de plecs amb clàusules ètiques 296

Taula 18: Clàusules ètiques en subvencions i contractes. Resta d'ens

En general, en aquest àmbit l'avenç sembla estancat. Como deien l'any passat, les guies per a la redacció dels plecs dels contractes elaborades per la Junta Consultiva de Contractació Administrativa només fan una referència genèrica a aquesta qüestió remetent-se al que concreti cada òrgan de contractació. Una major concreció podria facilitar la seva extensió del seu ús entre les administracions públiques. En tot cas, per a entendre millor les dades, és precís dir que les institucions reguladores o de control no donen subvencions en la majoria dels casos i el seu nivell de contractació tendeix a ser baix. En tot cas, tots els contractes dels ens inclouen clàusules ètiques, segons

s'afirma, el que és una bona notícia. Pel que fa a les universitats, sembla que només s'han inclòs els contractes amb clàusules ètiques.

En ocasions, el model de principis i regles ètiques és molt similar tant per a contractes com per a subvencions. El Consell Comarcal del Vallès Occidental ha incorporat al seu Codi ètic aquesta regla que estimem es molt interessant:

“5.8. Sobre les empreses licitadores, entitats prestadores de serveis públics i beneficiaris de subvencions

Les empreses licitadores, entitats prestadores de serveis públics i beneficiaris de subvencions es comprometran, durant el temps en què es mantingui la seva relació amb el Consell Comarcal, a assumir els principis que segueixen, els qual els seran degudament informats.

- a. Respectar les institucions i persones amb qui es relacionen en el desenvolupament de la seva activitat.
- b. Actuar de forma transparent.
- c. No difondre la informació de caràcter confidencial que coneguin en l'exercici de la seva activitat.
- d. Garantir la igualtat de tracte de totes les persones, com a dret fonamental i valor democràtic cabdal de la societat que implica tots els aspectes de la vida, especialment la igualtat entre homes i dones.
- e. No obtenir ni tractar d'obtenir informació o d'influir en la presa de decisions de manera deshonest.
- f. Proporcionar informació actualitzada i no enganyosa, així com mantenir-la actualitzada periòdicament.
- g. No incitar, per cap mitjà, autoritats, càrrecs públics o treballadors i treballadores públics a infringir la llei o les regles de comportament establerts en aquest Codi Ètic.
- h. Actuar amb integritat i honestedat en el desenvolupament de la seva activitat i en les seves relacions amb les autoritats, els càrrecs electes i la resta d'empleats i empleades públics i no dur a terme cap activitat que pugui ser qualificada com a corrupta, deshonest o il·legal.
- i. No posar les autoritats, els càrrecs electes i la resta d'empleats públics en cap situació que pugui generar un conflicte d'interessos.
- j. Acceptar i complir les obligacions establertes per la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
- k. Garantir que el personal al seu servei compleixi la normativa relativa a la prohibició d'intervenir en activitats privades després del cessament dels alts càrrecs i altres normes d'incompatibilitats dels alts càrrecs, diputats, funcionaris i personal al servei de les institucions.
- l. Acceptar que la informació proporcionada es faci pública, de conformitat amb la normativa vigent.
- m. Acceptar i complir les mesures que s'adoptin en cas d'incompliment de les obligacions establertes per la llei o per aquest Codi, d'acord amb el que preveu la Llei 19/2014, de 29 de desembre, accés a la informació pública i bon govern”.

Pot considerar-se un exemple útil de recerca de criteris generals a incorporar posteriorment a les convocatòries de subvencions i a les licitacions de contractes, tot i que també es pot utilitzar per part de tots els subjectes obligats el model de la Generalitat degudament adaptat.

Finalment, cal no oblidar l'aprovació per l'Estat el 2017 de la nova Llei de Contractes (Llei 9/2017). En el seu llibre I s'introdueix el principi d'integritat (article 1) i també una norma especial relativa a la lluita contra la corrupció i prevenció dels conflictes d'interessos, mitjançant la qual s'imposa als òrgans de contractació l'obligació de prendre les mesures adequades per lluitar contra el frau, el favoritisme i la corrupció, i prevenir, detectar i solucionar de manera efectiva els conflictes d'interessos que puguin sorgir en els procediments de licitació. Més concretament, l'article 64 estableix que.

1. Els òrgans de contractació hauran de prendre les mesures adequades per lluitar contra el frau, el favoritisme i la corrupció, i prevenir, detectar i solucionar de manera efectiva els conflictes d'interessos que puguin sorgir en els procediments de licitació per tal d'evitar qualsevol distorsió de la competència i garantir la transparència en el procediment i la igualtat de tracte a tots els candidats i licitadors.

I finalment, l'article 332 crea l'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació que, entre altres funcions ha de: " verificar que s'apliquin amb la màxima amplitud les obligacions i bones pràctiques de transparència, en particular les relatives als conflictes d'interès, i detectar les irregularitats que es produeixin en matèria de contractació".

D'acord a Mercè Corretja Torrens, Directora General de Contractació Pública, en el seu "Balanz i valoració de la nova Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic", sobre la creació d'una Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació Pública ens diu que en "l'àmbit de l'administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic es realitzen activitats de seguiment i supervisió de la contractació pública des de fa 6 anys. Tenim indicadors, que hem anat millorant i perfeccionant i, actualment, podeu trobar al web diversos informes estadístics generals i temàtics amb dades dels darrers 5 anys. Així mateix, en tant que algunes de les funcions que la Llei 9/2017 encomana a l'Oficina Independent actualment les porta a terme l'Oficina Antifrau de Catalunya, caldrà establir mecanismes de col·laboració entre les diferents institucions amb competències en l'àmbit de la contractació pública".

En propers informes potser seria convenient analitzar com s'articula aquesta relació i el paper de l'OAC en el foment d'una contractació ètica.

6. Avaluació del compliment de les obligacions de bona administració

A. Cartes de serveis: anàlisi de les cartes de serveis adoptades

La Llei 19/2014 preveu diferents mecanismes per al compliment del dret a una bona administració, com és sabut.

Un dels mecanismes essencials per garantir el dret a la bona administració són les cartes de serveis. En particular, la Llei 19/2014 per primera vegada estableix una concreta obligació jurídica, referida a la seva necessària aprovació, que haurà de ser per Decret o Ordre en l'àmbit de la Generalitat i per ordenança aprovada pel ple, en el cas dels Ajuntaments (art. 59.3). Les cartes, doncs, deixen de ser un instrument de bona administració optatiu i passen a ser obligatòries i tenen naturalesa reglamentària (art. 59.2), vinculant per l'administració (i pels prestadors privats dels serveis d'interès general) i els usuaris dels serveis públics i serveis d'interès general. La Llei 19/2014 no conté indicació temporal sobre quan han d'aprovar-se. Tanmateix, com ja es va indicar en l'informe anterior, les obligacions derivades del dret a una bona administració impliquen l'elaboració de les cartes amb la deguda diligència i cura, i, d'acord amb l'art. 41 de la CDFUE i que ha d'inspirar la interpretació del dret a una bona administració de l'art. 22 de la llei catalana 26/2010, "en un termini raonable".

Partint de les respostes a la pregunta del qüestionari sobre aquest tema i dels texts de les cartes de serveis enviats, s'ha procedit a avaluar les cartes de serveis de 2018, d'acord amb el que preveu la Llei 19/2014, comprovant la seva adequació o no a les exigències concretes legals. L'anàlisi de les cartes de serveis s'ha dut a terme a partir d'un sistema d'indicadors que s'ha dissenyat d'acord amb les obligacions que preveu la Llei 19/2014.

Els indicadors són els següents, els quals recullen les obligacions de contingut de les cartes d'acord amb l'art. 59 de la Llei 19/2014:

"Article 59

Cartes de servei

1. L'Administració pública ha de garantir que els serveis de la seva competència es presten en unes condicions mínimes i raonables de qualitat, i ha d'incloure cartes de servei en el marc regulador dels serveis públics bàsics, les quals han d'establir, com a mínim:

- a) *L'organització i la forma de gestió del servei.*
- b) *La identificació dels responsables de la gestió.*

c) Els estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions, i els indicadors i els instruments per a avaluar-ne l'aplicació.

d) Les condicions d'accés.

e) Els drets i deures dels usuaris.

f) El règim econòmic aplicable, amb indicació de les taxes i els preus públics que siguin aplicables, si escau.

g) Les vies de reclamació utilitzables.

h) Les vies utilitzables perquè els usuaris puguin obtenir informació i orientació amb relació al servei públic.

2. Les cartes de servei tenen naturalesa reglamentària. El contingut de les cartes de servei és vinculant per a l'Administració i els usuaris, i pot ésser invocat en via de recurs o reclamació.

3. En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, les cartes de serveis han d'ésser aprovades per decret del Govern o per ordre del titular del departament corresponent. Els consells comarcals, els municipis de gran població i els consells de vegueria han d'aprovar les cartes dels serveis de competència municipal que gestionin, d'acord amb el que determina la legislació de règim local.”

A partir d'aquesta regulació, els indicadors construïts han estat els següents:

Taula 19. Llista de comprovació de la qualitat de la Carta de Servei

Llista de comprovació de la qualitat de la Carta de Servei

0-4 Qualitat deficient, 5-6 Qualitat suficient, 7-8 Qualitat notable, 9-10 Qualitat Excel·lent

Carta	1.L'organització i la forma de gestió del servei	2.La identificació dels responsables de la gestió.	3.Els estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions	4.els indicadors per a avaluar-ne l'aplicació	5.els instruments per a avaluar-ne l'aplicació	6.Les condicions d'accés.	7.Els drets i deures dels usuaris	8.El règim econòmic aplicable, amb indicació de les taxes i els preus públics que siguin aplicables, si escau.	9 .Les vies de reclamació utilitzables.	10.Les vies utilitzables perquè els usuaris puguin obtenir informació i orientació amb relació al servei públic.	Qualitat
--------------	---	---	--	--	---	----------------------------------	--	---	--	---	-----------------

Com s'aprecia, són uns indicadors bàsics, en els que es comprova la concurrència del contingut legalment exigít. No es valora, doncs, la qualitat del contingut de les cartes (que poden tenir estàndards de qualitat però ser indefinits o molt baixos, per exemple), tot i que al llarg de l'exposició se'n fa algun esment puntual.

Tenint en compte, doncs, aquests 10 aspectes, s'ha avaluat un **total de 334 Cartes de Serveis**, enviades per **37 Ajuntaments** (323 Cartes), **3 Consells Comarcals** (una cada un, és a dir un total de 3), **1 Diputació Provincial** (1 carta) i **5 Universitats** (amb un total de 7 cartes).

En els enviaments s'ha trobat una sèrie de casos que no s'han tingut en consideració: una proposta de carta de serveis municipal pendent d'aprovació en el 2019; una carta de serveis municipal de 2016; un document enviat com annexa en blanc i un catàleg de serveis que es fa arribar com a carta de serveis.

D'altra banda, quan una institució ha enviat diferents cartes de serveis, en funció del seu número se n'ha analitzat una mostra major o menor, però mai inferior a dues.

En l'annex B s'inclou el quadre amb els indicadors, assenyalant amb una X si es compleix i deixant l'espai en blanc en cas contrari.

Com a trets generals que es poden extreure de l'anàlisi efectuada en destaquem els següents:

- En termes generals, el compliment de les exigències mínimes legals no acostuma a ser completa, llevat d'excepcions que mostren una bona pràctica, com són els casos de Reus o Vilafranca del Penedès. Malgrat això, el gruix de Cartes assoleixen un suficient en la seva qualitat i hi ha diversos exemples d'excel·lència, ja anomenats, i altres bones cartes a les que però els falten alguns elements. Les universitàries no assoleixen un bon nivell en general.
- Les cartes rarament inclouen referència a que d'acord amb la llei, tenen naturalesa reglamentària i que contingut de les cartes de servei és vinculant per a l'Administració i els usuaris, i pot ésser invocat en via de recurs o reclamació. Com a molt es fa una referència inconcreta a la possibilitat de presentar queixes o reclamacions.

- En canvi, en algunes ocasions, la carta sí inclou una clàusula d'exempció de responsabilitat patrimonial de l'Administració per incompliment dels estàndards, que considerem és inadequada i il·legal: hi haurà responsabilitat o no en cada cas per la concurrència dels requisits establerts a la legislació aplicable, no pel que digui la Carta, a qui no li correspon pronunciar-se el respecte.
- A un nivell més de detall, sovint hi ha remissió a ordenances fiscals pel tema del cost del servei, dificultant la comprensió al ciutadà, el que es podria solucionar fàcilment, com fan algunes cartes, amb una remissió al web concret on són actualitzades les ordenances, per evitar un pelegrinatge al ciutadà/na per esbrinar la taxa o el preu públic. D'altra banda, la identificació dels responsables, que hem d'entendre la llei vol que es faci a persones físiques, doncs no parla d'òrgans, sovint no es fa amb noms i cognoms, sinó amb una referència genèrica al nom del òrgan.

A continuació, analitzarem les dades recollides en l'enquesta sobre les cartes de serveis. Per conèixer l'estat de situació general s'ha fet 2 preguntes:

1. Quantes cartes de serveis adaptades als requisits de la Llei catalana 19/2014 s'han aprovat?
2. Quantes enquestes s'han fet sobre el grau de satisfacció de les persones usuàries pel que fa als serveis públics i les activitats gestionades?

En relació a la pregunta primera, i només a efectes quantitius, ja que els elements qualitius com acabem de veure s'han analitzat de forma específica, les dades són les següents.

Any	+ de 50.000	+de 20.000	+ de 5.000	500 a 5.000	Fins a 500
2018	267	125	42	16	25
2017	153	47	2	172	

2016	128	43	39	88
------	-----	----	----	----

Taula 20: Quantes cartes de serveis adaptades als requisits de la Llei catalana 19/2014 s'han aprovat? Ajuntaments

Si es comparen amb anys anteriors, les dades ens indiquen un increment progressiu any rere any excepte en els municipis més petits, en els quals molt probablement es va respondre sense rigor en anys precedents.

Ens remetem als comentaris realitzats anteriorment per a l'anàlisi de les dades de 2018. Pel que fa a la resta d'ens:

Qüestió	Any	Consells comarcals	Diputacions	Generalitat	Ens Reguladors i de control i AMB	Universitats
Quantes cartes de serveis adaptades als requisits de la Llei catalana 19/2014 s'han aprovat?	2018	3	1	0	7	90
	2017	1	0	3	9	242
	2016	1	1	2	0	88

Taula 21: Quantes cartes de serveis adaptades als requisits de la Llei catalana 19/2014 s'han aprovat? Altres ens

Les dades de 2018 indiquen un petit avançament però la qualitat de les cartes es encara molt baixa

Pel que fa a la segona pregunta, les dades serien les següents:

Any	+ de 50.000	+de 20.000	+ de 5.000	500 a 5.000	Fins a 500
2018	19.902 (dona una mitjana de de 326 per municipi, aproxima-	509 (la mitjana aquí és de unes 9 per any)	641 (la mitjana és de 7,8 per any)	1236 (la mitjana és de 3 per any)	9 (en aquest cas, la mitjana és insignificant: 0,03 per any)

	dament una al dia)				
--	-----------------------	--	--	--	--

Taula 22: Quantes enquestes s'han fet sobre el grau de satisfacció de les persones usuàries pel que fa als serveis públics i les activitats gestionades? Ajuntaments

Aquestes dades, en el cas dels municipis grans, estan distorsionades per respostes errònies, en què s'indica el nombre d'enquestats, no d'enquestes. És obvi que això exigeix una depuració de les dades. No val la pena comparar-les amb exercicis anteriors on la distorsió també es donava i a més s'inclouïen com a enquestes realitzades d'acord amb la Llei enquestes que no eren ni de bon tros adequades.

En relació a la resta de subjectes obligats, les dades serien:

Any	Consells comarcals	Diputacions	Generalitat	Ens Reguladors i de control i AMB	Universitats
2018	493 (mitjana de 12 per any per Consell)	11.071 Amb una mitjana de 2767 per ens, més de 90 al dia)	480	24674 Novament la mitjana és disparatada amb més de 3500 per ens	391614 (aquí la mitjana és de 55.900 per universitat a l'any)

Taula 23: Quantes enquestes s'han fet sobre el grau de satisfacció de les persones usuàries pel que fa als serveis públics i les activitats gestionades? Altres ens

Com es pot veure, aquí també, en alguns casos, es respon per nombre de persones enquestades i no per enquestes fetes. Aquestes dades han de depurar-se en enquestes posteriors per fer comparacions vàlides amb anys anteriors.

B. Millora normativa

La Llei 19/2014, de 29 de desembre disposa diversos mecanismes per a la millora de la regulació mitjançant 'avaluació *ex ante* i *ex post* de normativa, instruments internacionalment reconeguts.

Mitjançant entrevistes amb responsables i amb una nova pregunta específica del qüestionari s'ha esbrinat l'estat de la qüestió i la situació específica a l'àmbit local.

Aquest any s'han mantingut al qüestionari les preguntes de l'any anterior:

1	Quantes normes s'han aprovat?
2	En quantes normes s'ha dut a terme una avaluació d'impacte normatiu abans d'haver-les aprovat per avaluar els efectes de la nova regulació i evitar que es generin obligacions o despeses innecessàries o desproporcionades respecte dels objectius d'interès general que es pretenen assolir?
3	Quants cops s'ha avaluat l'aplicació de les normes per verificar-ne el grau de compliment, la necessitat i l'actualitat?

I s'han afegit aquestes:

18	S'ha creat alguna unitat per a la tramitació de l'avaluació d'impacte normatiu?
19	Quina és la unitat responsable de l'avaluació d'impacte normatiu?

a) Pel que fa a la Generalitat, la política pública de millora de la regulació adoptada per part del Govern de la Generalitat de Catalunya a partir de l'any 2008 ha anat acompanyada de la implantació de l'avaluació d'impacte normatiu i de la creació d'una unitat administrativa responsable d'impulsar aquest instrument i de vetllar perquè s'apliqui correctament, com ja s'ha posat en relleu en informes anteriors. Es tracta de l'Àrea de Millora Normativa, situada al Departament de Presidència.

El desè aniversari de la posada en marxa d'aquesta política pública a Catalunya va donar lloc a una jornada que va tenir lloc al Palau de la Generalitat el 23 de novembre de 2018, amb els objectius de conèixer la rellevància jurídica, econòmica i social de la política pública de millora de la regulació, dels seus instruments i de la seva organització. (més informació a:

http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/millora_regulacio_normativa/recursos/10-anys-de-politica-publica-de-millora-de-la-regulacio/)

D'acord amb l'art. 28 del DECRET 20/2019, de 29 de gener, de reestructuració del Departament de la Presidència:

“Article 28 Àrea de Millora de la Regulació

L'Àrea de Millora de la Regulació, que es configura com una àrea funcional, té les funcions següents:

a) Donar suport a la Direcció General de Coordinació Interdepartamental en l'exercici de la seva funció de coordinació de la política de millora de la regulació normativa.

b) Elaborar i difondre directrius, protocols i guies metodològiques per a la millora de la regulació, en especial per a l'anàlisi de l'impacte de les normes.

c) Prestar assistència tècnica i consultoria als departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya per portar a terme les avaluacions de qualitat normativa, i especialment de l'impacte normatiu, dels projectes de disposicions generals i de les normes vigents.

d) Vetllar per la qualitat de les avaluacions d'impacte dels projectes de disposicions generals que s'hagin de sotmetre al Consell Tècnic i al Govern.

e) Elaborar informes periòdics sobre les actuacions desenvolupades en l'execució de la política de millora de la regulació normativa, en els quals es poden efectuar propostes i recomanacions.

f) Promoure i desenvolupar activitats d'anàlisi, formació i assessorament per a la millora de la qualitat normativa.

g) Les altres funcions de naturalesa anàloga que li siguin encomanades”

La seva pàgina web es troba a: <http://presidencia.gencat.cat/milloraregulacio>

Pel que fa als indicadors numèrics, s'han aprovat 180 normes al llarg del 2018 (20 més que l'any anterior, 40 decrets i 140 ordres), que han estat totes subjectes a avaluació d'impacte normatiu *ex ante*, a l'igual que 7 projectes de llei:

DPT	TÍTOL PROJECTES LLEI (1.1.2018- 31.12.2018)	DATA APROVACIÓ GOVERN
ARP	Projecte de Llei vitivinícola de Catalunya	26/06/2018
JUS	Projecte de Llei de modificació del llibre quart del Codi civil de Catalunya per tal de garantir la igualtat de drets i la no discriminació de les persones amb discapacitat sensorial	12/06/2018
EXI	Projecte de Llei del procediment de votació electrònica per als catalans i catalanes residents a l'estranger	09/10/2018
SLT	Projecte de Llei de creació de l'Agència de Salut Pública de Catalunya	10/07/2018
TES	Projecte de Llei d'ordenació del litoral	02/10/2018
TSF	Projecte de Llei per a la igualtat de tracte i la no-discriminació	23/10/2018
VEH	Projecte de Llei de contractes de serveis a les persones	03/07/2018

Projectes de llei aprovats per la via article 36.7 Llei 13/2018

Taula 10: Projectes de llei

Pel que fa a l'avaluació *ex post*, no consta la realització de cap avaluació *ex post* després d'aprovada la Llei 19/2014, malgrat la dicció literal de la mateixa en aquest sentit (art. 64, apartats 1 i 2) Esta inclòs en el pla de govern d'aquesta legislatura poder fer un pla d'avaluació *ex post*. No consta tampoc que s'hagi fet cap provat pilot de les previstes a la Llei (64.4).

D'altra banda, en relació amb la pregunta del qüestionari facilitat sobre si s'ha creat alguna unitat per a la tramitació de l'avaluació d'impacte normatiu en els departaments

de l'Administració de la Generalitat, no s'ha produït fins ara, tot i que creiem que seria molt útil disposar d'unitats similars a l'Àrea de Millora de la Regulació en cada departament, que poguessin disseminar bones pràctiques de forma interna i que fora bo tenir personal amb perfil adient en els departaments en relació a la qualitat normativa.

Cal recordar que les funcions que presta aquesta unitat d'assistència tècnica i supervisió s'han ampliat de forma molt significativa. Així, per exemple, no només inclou l'avaluació d'impacte normatiu pròpiament dita, sinó també fa referència a l'avaluació preliminar anterior a les consultes prèvies.

Pel que fa ja als desenvolupaments durant l'any 2018, cal recordar la referència a l'Acord del Govern de 25 d'abril de 2017 relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública (http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativ_a/avaluacio_impacte_normatiu/consultes/doc_oportunitat_iniciatives_legislatives.pdf), l'adopció del qual es va promoure des de l'Àrea de Millora de la Regulació, juntament amb la Instrucció conjunta de la Direcció General de Coordinació Interdepartamental i la Direcció General de Transparència, Dades Obertes i Qualitat Democràtica per la que s'estableix el "CIRCUÏT INTERN PER A LA TRAMITACIÓ D'UNA CONSULTA PÚBLICA I LA SEVA PUBLICACIÓ AL PORTAL PARTICIPA.GENCAT.CAT", d'acord amb l'art. 133.1 de la Llei estatal 39/2015 i l'art. 64.3 de la Llei catalana 19/2014, consultable a: http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativ_a/avaluacio_impacte_normatiu/consultes/CIRCUIT-DE-LA-CONSULTA-I-FITXA-20170425_signat.pdf

Com a conseqüència de la STC de 24 maig de 2018, va haver-hi un debat intern durant 2018 sobre l'avaluació preliminar vinculada a les consultes prèvies. Finalment, la qüestió es va solucionar amb un nou acord de govern de 2019, que substitueix al de 2017 esmentat. Una novetat és que en la valoració inicial cal tenir en compte els ens locals d'acord amb la seva dimensió. Es tracta de l'acord de govern de 22 de gener de 2019, consultable a:

http://presidencia.gencat.cat/web/.content/departament/transparencia/acords_govern/2019/2019_01_22/SIG18PRE1230.pdf:

"1. L'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de llei ha de contenir una memòria preliminar amb l'avaluació de les diverses opcions considerades i els seus impactes, que inclogui els aspectes que es detallen a l'annex, entre ells, la procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer.

2. La consulta pública prèvia no és necessària en el cas d'iniciatives estrictament organitzatives, pressupostàries o quan estigui justificat per raons greus d'interès públic, en particular d'ordre públic, de seguretat pública o de salut pública.

3. Si es considera procedent efectuar una consulta prèvia a l'elaboració d'un avantprojecte de llei, la memòria preliminar que aprovi el Govern es posarà a disposició de la ciutadania i entitats potencialment afectades per la futura norma, mitjançant la seva publicació en el Portal de la Transparència per dur a terme aquest tràmit. De forma complementària a aquesta consulta oberta per internet, es poden emprar altres mètodes adients per assolir els objectius de la consulta.

4. La realització de les consultes prèvies a l'elaboració d'un avantprojecte de llei mitjançant el Portal de la Transparència ha de tenir una duració mínima de 15 dies. La valoració de les aportacions realitzades en la consulta pública s'ha de publicar en el mateix Portal.

5. Es deixa sense efecte l'Acord del Govern de 25 d'abril de 2017, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública”

“ANNEX

La memòria preliminar ha d'incloure els aspectes següents:

1. El problema que es pretenen solucionar.

2. Els objectius que es volen assolir.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades:

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses.

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència.”

Aquesta actuació de 2017 es va preveure en el Pla estratègic de polítiques de transparència, juntament amb l'elaboració d'una guia metodològica per a l'avaluació d'impacte normatiu, i com a passes prèvies a l'adopció d'aquesta guia, en la qual s'integraran. Els treballs d'elaboració de la Guia no varen ser finalitzats, és per això que aquesta actuació s'incloué també en el Pla de Govern Obert que ha estat objecte d'aprovació pel Govern per ACORD GOV/53/2017, de 25 d'abril, pel qual s'aprova el Pla de Govern Obert de la Generalitat de Catalunya 2017-2018 i que es pot consultar a: http://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Que_es/06_Pla_de_Govern_Obert/Pla-de-Govern-Obert_2017-2018.pdf (punts 10.2 i 12.2), i que ja ha conclòs.

Pel que fa a la guia metodològica relativa a l'avaluació d'impactes normatius, tot continua en la mateixa situació que el darrer any. Sembla ser que fins que no s'aprovi la futura reforma del procediment d'elaboració de normes (la qual cosa s'ha previst en

el Pla de Govern i també en el Pla normatiu 2019-2020), no està previst aprovar una guia metodològica.

Per ACORD GOV/114/2016, de 2 d'agost, s'aprovà el Pla de simplificació normativa 2016-2017 per a la revisió de la normativa obsoleta que es vincularia amb l'art. 63 de la llei i que es consultable al web de la unitat (http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/millora_regulacio_normativa/).

Els resultats del Pla de simplificació normativa varen estar publicats a: http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativa/simplificacio/Simplificacio_normativa/Informe-Pla-simplificacio-2017.pdf i a ells es va fer referència l'any passat.

La novetat del 2018 és que aquests resultats varen donar lloc al premi especial del jurat als Premis Alfons Ortuño 2018:

http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/millora_regulacio_normativa/simplificacio-i-reduccio-de-carregues-administratives/simplificacio-normativa/premis-alfons-ortuno-2018/

S'ha estat treballant en un segon pla de simplificació normativa, centrat en els decrets i ordres obsolets, sense cobertura jurídica formal encara, ja que abans s'ha previst obrir un procés de consulta pública prèvia. Això s'ha fet finalment amb la Consulta pública prèvia relativa a la revisió de la vigència de decrets i ordres i a la seva simplificació, amb durada des del 3 de maig de 2019 fins al 16 de juny de 2019 (vegis: <https://participa.gencat.cat/processes/normativa-obsoleta>)

Els resultats d'aquesta consulta han de servir per dissenyar un nou pla de simplificació normativa i per adoptar un o diversos decrets per derogar o deixar sense efecte els decrets i ordres que ja no són d'aplicació.

També cal considerar el Document aprovat pel CITGO amb data 9 de juny de 2017 en el que s'estableixen "OBLIGACIONS DE PUBLICITAT ACTIVA EN MATÈRIA DE DECISIONS I ACTUACIONS DE RELLEVÀNCIA JURÍDICA. ARTICLE 10 DE LA LLEI 19/2014, DEL 29 DE DESEMBRE, DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA I BON GOVERN", que inclou documentació relativa a l'elaboració de normes. Aquest document és consultable a:

http://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Que_es/02_Organs_de_coordinacio_impuls_i_control/comissio_interdepartamental_de_transparencia_i_govern_obert/reunion

s_documents CITGO/5a-reunio-de-la-citgo-09-06-2017/CITGO-20170609-
Obligacions-publicitat-activa-decisions-i-actuacions-de-rellevancia-juridica.pdf

La voluntat del mateix va ser que es fes millor la publicitat activa del procediment d'elaboració de normes. Per a ella ha estat un document molt important per unificar criteris i evitar la fragmentació.

En relació amb l'aprovació del Pla Anual Normatiu, que era exigida per la llei estatal 39/2015, i que la STC esmentada de 24 de maig de 2018 va precisar que no era obligatori per les CCAA, el Govern de la Generalitat ha decidit aprovar un segon pla, amb acord de 24 d'abril de 2019 del Govern, pel qual s'aprova el Pla normatiu de l'Administració de la Generalitat de Catalunya per als anys 2019-2020. Es pot consultar a:

http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/millora_regulacio_normativa/planificacio_normativa/

Pel que fa a l'anomenada petjada normativa, document de traçabilitat de les normes, la utilització de la qual ha estat promoguda pel Parlament Europeu, l'OCDE i Transparència internacional i que es troba prevista a l'art. 10 de la llei 19/2014, l'anàlisi feta d'alguns expedients derivats de l'aprovació de normes sembla mostrar la seva inexistència encara, pel que seria recomanable incorporar un document específic que la recollís, en la línia del que exigeixen clarament recents legislacions autonòmiques, com l'asturiana, l'aragonesa o la valenciana.

b) Pel que fa al nivell local, de les respostes obtingudes al qüestionari es desprèn que el canvi de concepte a mesurar, ja que passem d'ordenances / decrets / ordres a "normes", fa que la comparació amb altres anys sigui molt difícil; en tot cas, segurament aquest és el primer any en què existent unes respostes vàlides (al menys en els municipis més grans) i amb capacitat de ser usades posteriorment per veure canvis reals en la millora normativa.

S'analitzen a continuació les respostes donades al qüestionari per part dels Ajuntaments.

Any	+ de 20.000 ²¹	+de 10.000	+ de 5.000	fins a 5.000
2015 (pregunta equivalent a QN1 de 2018: Quantes normes s'han aprovat?)	4.137	3.179	5.527	1.913
2016 (pregunta equivalent a QN1 de 2018)	47.431	16,879	25.581	34.024
2017 (pregunta equivalent a QN1 de 2018)	370	190	142	971
2018 (pregunta QN1: Quantes normes s'han aprovat))	329	279	174	437 (els de 500-5000 h. van aprovar 357 y els mes petits 80)
2015 (pregunta equivalent a pregunta QN2 de 2018: realització d'avaluacions ex ante en quantes normes?)	Impacte 36 Càrregues 27	Impacte 101 Càrregues 63 Però només en 4 municipis	Impacte 136 Càrregues 19 Però només en 5 municipis	Impacte 231 Càrregues 109 Però només en 8 municipis
2016 (pregunta equivalent a pregunta QN2 de 2018)	46 total	80 total	3.099 total	2.744 total
2017 (pregunta equivalent a pregunta QN2 de 2018)	96 total	26 total	21 total	318 total

²¹ Les dades de 2016 i 2017 no són plenament comparables perquè les categories de municipis són diferents, en tot cas, es manté la comparació a efectes il·lustratius.

2018 (pregunta QN2: avaluació ex ante en quantes normes?)	66	84	39	109
2015 (pregunta equivalent a pregunta QN3 de 2018: avaluació ex post en quantes normes?)	27	30 Però només en 3 municipis	78 Però només en 5 municipis	49 Però només en 6 municipis
2016 (pregunta equivalent a pregunta QN3 de 2018)	54	36	4.443	7.818
2017 (pregunta equivalent a pregunta QN3 de 2018)	66	35	24	257
2018 (pregunta QN3: avaluació ex post en quantes normes?)	15	66	8	6 (els de menys de 500 habitants no avaluen ex post cap norma)

Taula 11: Respostes als qüestionaris sobre qualitat normativa. Ajuntaments

Continuant amb l'anàlisi, és interessant comprovar com tot just el 20% de les normes dels grans municipis arriben a ser avaluades *ex ante* en el seu impacte i càrregues. Aquest percentatge puja en municipis més petits, gairebé al 35% en els de més de 10.000 i menys de 20.000 habitants i al voltant del 25% en els restants. Probablement aquestes xifres estiguin una mica inflades. En aquest estudi no podem avaluar la qualitat de les avaluacions, però certes dades i anàlisi ens porten a creure que són clarament millorables, amb excepcions.

Pel que fa a l'avaluació *ex post* de les normes, les dades ens indiquen que tot just el 5% de les normes en els municipis més grans s'avaluen en aquest sentit. Quant a la resta

de municipis, les dades dels d'entre 10.000 i 20.000 habitants semblen clarament excessius, ja que donen gairebé un 25% de les normes avaluades *ex post*, mentre en els més petits no arriben al 4% (entre 5000 i 10.000 habitants) o al 2% (entre 500 i 5000) les normes així avaluades, si les respostes són adequades. Els de menys de 500 habitants no avaluen *ex post* les normes, com era de preveure.

Pel que fa a les dades relatives a la resta d'ens, com es desprèn de la següent taula, l'Administració de la Generalitat ha fet un esforç significatiu per incorporar l'avaluació *ex ante* d'impacte normatiu en el procés d'elaboració de totes les normes que s'han aprovat. En relació a la resta d'entitats avaluades la producció normativa no és possible o es molt reduïda, però els Consells Comarcals han fet una avaluació *ex ante* del 10.6% de les normes i les diputacions d'una de cada sis normes. Pel que fa a l'avaluació *ex post* es pràcticament inexistent. En general, es pot constatar que el 2018 no s'ha avançat en el desenvolupament de mecanismes per a avaluar l'aplicació de les normes, per tal de verificar-ne el grau de compliment, la necessitat i l'actualitat i, si escau, la conveniència de modificar-les per raó de noves necessitats econòmiques o socials sobrevingudes d'acord amb el que disposa la Llei 19/2014 (art.64.2).

	Consell Comarcal		Generalitat		Institució reguladora i de control		Universitat		Diputació		Entitat supra-Municipal	
	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017
Normes aprovades	82	62	180	160	0	0	0	0	6	3	1	8
Avaluació <i>ex ante</i> d'impacte normatiu	13	11	180	160	0	0	0	0	1	1	1	0
Avaluació <i>ex post</i> per verificar-ne el grau de compliment, la necessitat i l'actualitat	0	6	0	7	0	0	0	0	1	1	1	0

Taula 12: Respostes als qüestionaris sobre qualitat normativa. Altres ens

D'altra banda, aquest any s'han introduït dues noves preguntes de cara a mesurar la millora en la qualitat normativa, com ja hem indicat abans:

18	S'ha creat alguna unitat per a la tramitació de l'avaluació d'impacte normatiu?
19	Quina és la unitat responsable de l'avaluació d'impacte normatiu?

Els resultats d'aquesta pregunta s'analitzen a continuació. Començarem amb els ajuntaments. Com es pot veure, la creació d'aquesta figura és pràcticament anecdòtica, tot i que en els municipis hi ha ja deu casos reportats. En tot cas, en aquests municipis no sembla clara l'existència real d'aquesta figura, com ara es veurà.

+ de 20.000	+de 10.000	+ de 5.000	500 a 5.000	Fins a 500
3 de 62: 4,8%	2 de 54: 3,7%	2 de 82: 2,4%	1 de 359: 0,2%	2 de 274: 0,7%

Taula 13: S'ha creat alguna unitat per a la tramitació de l'avaluació d'impacte normatiu? (2018)

Analitzades les respostes no es troba pràcticament cap municipi que hagi creat realment aquest lloc de treball. La immensa majoria situen a la Secretaria / serveis jurídics aquesta responsabilitat. En algun cas hi ha respostes diferents, com a l'Ajuntament de Tarragona, on s'anomena Ordenació Corporativa i Administrativa a l'òrgan encarregat d'aquesta tasca, o en algun altre es parla d'alguna comissió específica. La realitat és que en els municipis més grans no s'ha creat aquesta figura, per prioritats o criteris organitzatius diversos, i en els més petits és pràcticament impossible destinar una persona tan sols a aquesta tasca.

En relació a la resta d'ens, com ja es va indicar, s'ha creat aquesta figura a la Generalitat, també s'indica que en un Consell (però després no apareix cap òrgan específic per a aquesta tasca, encarregant a la Secretaria normalment aquesta responsabilitat) i en l'Àrea metropolitana de Barcelona, corresponent a l'Agència de Transparència aquesta tasca.

Generalitat	Universitat	Diputació	Entitat supra-Municipal i altres ens	Consells Comarcals
--------------------	--------------------	------------------	---	---------------------------

1	0	0	1 de 7 : 14,3%	1 de 40: 2,5
----------	----------	----------	-----------------------	---------------------

Taula 14: S'ha creat alguna unitat per a la tramitació de l'avaluació d'impacte normatiu? (2018)

7. Avaluació del compliment de les obligacions de govern obert

A. Introducció

El govern obert és una filosofia d'acció governamental que té el seu origen sobretot en el Memoràndum que el President Obama va aprovar en el seu primer dia de mandat el 21 de gener de 2009 i que buscava fomentar la transparència, la participació i la col·laboració amb l'objectiu d'enfortir la democràcia i promoure l'eficiència i l'eficàcia del govern. Més endavant aquest impuls nord-americà es va transformar en global amb la creació de l'Aliança per al Govern Obert (AGO), promoguda inicialment en 2011 per governs i societat civil de vuit països, entre els quals hi havia els Estats Units, Regne Unit i Brasil, i de la qual actualment formen part 75 països, inclosa Espanya. Aquesta organització internacional destaca que els països membres han de reflectir en els seus compromisos d'acció quatre valors clau del govern obert: **Transparència:** la informació sobre les activitats i decisions governamentals ha de ser oberta, comprensiva, puntual, disponible lliurement al públic i d'acord amb els estàndards bàsics de dades obertes (bases de dades llegibles per màquina). **Participació ciutadana:** els governs han de mobilitzar els ciutadans perquè participin en el debat públic i contribueixin al desenvolupament d'una governança més responsable (accountable), innovadora i efectiva. **Rendició de comptes:** ha d'haver regles, regulacions i mecanismes perquè els actors governamentals justifiquin les seves accions, actuïn en resposta a les crítiques i acceptin les conseqüències de les faltes de compliment amb lleis o compromisos. **Tecnologia i innovació:** els governs accepten la importància de proveir als ciutadans accés obert a la tecnologia; del rol de les noves tecnologies en el foment de la innovació, i d'augmentar la capacitat dels ciutadans per utilitzar les tecnologies.

La Llei 19/2014 indica en la seva exposició de motius que “la facilitat d'interrelació entre l'Administració i la ciutadania que afavoreixen els mitjans electrònics permet aplicar el govern obert, entès com un sistema d'actuació i gestió dels afers públics que fa possible un diàleg permanent entre l'Administració i els ciutadans, la participació i la col·laboració d'aquests en la definició de les polítiques públiques i una millor transparència en el retiment de comptes i l'exigència de responsabilitats. La Llei estableix diverses mesures per a fomentar el govern obert i per a garantir-ne l'efectivitat, especialment pel que fa al dret dels ciutadans de presentar propostes i fer suggeriments, amb l'obligació de l'Administració de donar-los una resposta motivada, així com l'obligació d'establir procediments participatius en la definició de les polítiques públiques de més rellevància”. La Llei 19/2014 preveu tot un seguit de normes que regulen les exigències i els mecanismes de bon govern per als subjectes obligats.

Espanya, com a govern participant en l'AGO ha de redactar plans d'acció bianuals que incloguin compromisos concrets per avançar en el govern obert. Els plans d'acció bianuals són avaluats per investigadors del Mecanisme de Revisió Independent de l'Aliança per al govern Obert (IRM per les sigles en anglès), la principal comesa és l'elaboració dels informes de progrés i de cap de terme dels països i governs participants en aquesta Aliança, usant una metodologia que és comú. Una de les crítiques més importants que s'ha fet a l'estat espanyol en les avaluacions del IRM ha estat precisament que no comptava amb les comunitats autònomes i els governs locals en la redacció del seu pla. Això ha provocat que en el III Pla nacional s'hagin obert vies per a la participació de les comunitats i governs locals. Més encara, el Govern Basc i l'Ajuntament de Madrid s'han incorporat com a actors rellevants en l'OGP i han generat plans propis que estan sent considerats com a bones pràctiques internacionals. Un objectiu que la Generalitat també ha establert per al seu proper II Pla.

En suma, donada la seva importància creixent, aquest any s'ha procedit a desenvolupar una investigació més detallada sobre el Govern obert. No obstant, atès que el concepte és tan ampli i que dins de govern obert, com s'acaba de veure, hi caben pràcticament totes les obligacions de la Llei 19/2014, s'ha incidit especialment en l'àmbit de la participació.

B. Pla de Govern Obert Generalitat i altres mesures

En relació al govern obert en la Generalitat de Catalunya, cal posar en relleu que el Govern va aprovar el 25 d'abril de 2017, el Pla de Govern Obert 2017-18, que va constar de 5 àmbits, 9 objectius estratègics, 18 objectius operatius i 123 actuacions. Els cinc àmbits són: transparència, dades obertes, bon govern, participació ciutadana i canvi cultural. A continuació es defineix cada àmbit:

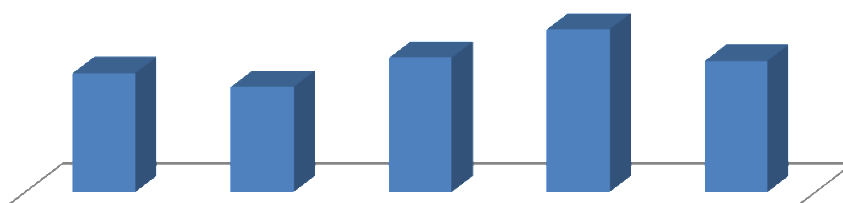
- Transparència.** Comprèn les actuacions relatives a la transparència, és a dir, la publicació d'informació pública de manera comprensible i accessible pel ciutadà i la gestió del dret d'accés a la informació.
- Dades obertes.** Comporta les actuacions destinades a posar a disposició de col·lectius especialitzats dades públiques susceptibles de ser tractades i utilitzades per a fins, tant lucratiu com no lucratiu, que reverteixin en la societat.
- Bon govern.** Fa referència a iniciatives i instruments per a assegurar i promoure la qualitat dels serveis públics i reforçar el control sobre l'Administració i el poder polític.

□ Participació ciutadana i qualitat democràtica. Comporta l'establiment de mesures per a fomentar la participació i col·laboració dels ciutadans en la definició de les polítiques públiques.

□ Canvi cultural. Agrupa les actuacions destinades a promocionar i sensibilitzar sobre el govern obert, així com la formació dels agents implicats.

El Pla està impulsat per la Secretaria de Transparència i Govern Obert, que és l'òrgan dins la Generalitat de Catalunya encarregat de promoure el govern obert i la qualitat democràtica, i d'acord a las entrevistes fetes s'ha elaborat de manera transversal i participativa, recollint les idees i iniciatives i consensuant les actuacions amb agents públics experts en la matèria i els ens competents en àmbits. El desembre de 2018 es va fer l'avaluació de compliment del Pla. D'acord al informe d'avaluació el "seguiment del Pla de Govern Obert consisteix en la valoració del grau de progrés del Pla al llarg del temps, mentre que l'avaluació del Pla respon a una necessitat puntual. D'aquesta manera, mentre que les actuacions de seguiment es desenvolupen regularment, l'avaluació i els resultats que es deriven, d'acord amb el que indica tant la Llei de transparència com el Pla, s'han de presentar anualment".

També d'acord al informe de la Secretaria de Transparència i Govern Obert, l'avenç final d'execució del Pla de Govern Obert de la Generalitat de Catalunya 2017-2018 a 31 de desembre de 2018 és del **72'8 %**. L'avenç per àmbits es el següent:



Transparència	Dades O.	Bon Govern	Participació	Canvi cultural
65%	59,7	76,2%	92,3%	74,4%

Gràfic 5: Execució del Pla de Govern Obert de la Generalitat de Catalunya 2017-2018

Com es pot observar, l'àmbit de Participació ciutadana i qualitat democràtica és el que obté el resultat més elevat (92'3%), mentre que l'àmbit de Dades Obertes és el que obté un avenç inferior (amb un valor gairebé del 60%). Els altres tres àmbits es troben amb graus d'avenç entre el 67 i el 75%.

D'acord amb el que expressa l'esmentat document "les causes d'endarreriment sobre el calendari inicialment previst eren imputables en general a la suma de dues situacions. En primer lloc, el fet que el Pla de Govern Obert va ser aprovat el 25 d'abril de 2017, a finals doncs del primer quadrimestre d'any. I, en segon lloc, la situació política del país, especialment a partir de la intervenció estatal de la Generalitat de Catalunya, ja de facto al setembre del 2017, i que ha afectat significativament el funcionament de les institucions d'autogovern".

En l'entrevista amb el Secretari de Transparència se'ns indica que pel que fa a les dades obertes es va aprovar l'Acord de govern Estratègia de Dades obertes (desembre de 2018). Ara s'està fent l'inventari de dades i a partir d'aquí veure quines es poden publicar i tras anàlisi de cost-benefici veure quines s'acabaran publicant. També s'explica que la Generalitat de Catalunya forma part de l'Open Data Chapter i que s'està treballant per poder accedir a l'OGP (2020). Finalment, en aquest apartat s'explica que s'està treballant en una nova estratègia de govern anticorrupció a aprovar previsiblement l'octubre de 2019.: amb revisió codi conducta, nova regulació conflicte d'interès, indicadors mesurables i altres mesures sobre protecció d'alertadors, contractació pública, subvencions, prevenció, plans d'integritat al sector públic, unitats especialitzades als Mossos, etc. Un plan en la línia del que tenen a Noruega, Regne Unit o Estònia. També s'està treballant en anonimitzar les bústies del comitè de bones pràctiques contractuals i del codi ètic utilitzant la plataforma de l'Ajuntament de Barcelona.

Es important ressenyar també que l'Associació de Municipis de Catalunya ha posat en funcionament el gener 2019 la Fundació Transparència i Bon Govern.

Les accions que s'han impulsat des de la Fundació Transparència i Bon Govern per promoure l'aplicació de la Llei 19/2014 als municipis catalans son:

- 1) Assessorament: Plans d'integritat (convocatòria 2019). Ho han enfocat més des de la perspectiva de la cultura d'integritat que del compliance públic. Conveni amb l'Oficina Antifrau
 - Guia d'autocompliment per municipis petits. Aplicatiu elaborat pel Consorci AOC.
 - Elaboració de plans d'integritat per municipis grans (sistema d'indicadors nou).
- 2) Difusió: Publicació sobre transparència, accés a la informació pública i protecció de dades pels nous electes locals.

- 3) Formació: Pla de formació de l'AMC. Transparència als tallers postelectorals; màster govern obert

a) Dades del qüestionari

En relació al mecanismes de govern obert, el 2018 només s'ha inclòs una pregunta al qüestionari:

Govern obert	
GO1	1) Hi ha canals d'escolta activa per al diàleg i el coneixement de les preferències de les persones que utilitzin plataformes electròniques?

Per a la pregunta sobre els canals d'escolta activa per al diàleg i el coneixement de les preferències de les persones, les respostes positives per grandària dels municipis comparades amb els anys 2015, 2016 i 2017 han estat les següents:

Any	+ de 20.000²²	+de 10.000	+ de 5.000	fins a 5.000
2015	21	28	103	163
2016	51	32	57	251
2017	50	39	38	56
2018	43	30	30	108 (26 dels municipis mes petits)

Taula 29: Canals escolta activa ajuntaments

Any	+ de 20.000	+de 10.000	+ de 5.000	fins a 5.000
2017	78,13	68,42	42,70	7,59
2018	69,35%	55,56%	35,59%	16,16%

Taula 30 : Percentatge de municipis que disposen de canals d'escolta activa

²² Les dades de 2016 i 2017 no són plenament comparables perquè les categories de municipis són diferents, en tot cas, es manté la comparació a efectes il·lustratius.

Com es pot veure, els municipis amb major població no mantenen el nombre de canals d'escolta activa indicats en anys anteriors mentre els de menor població, segons les dades aportades, han millorat respecte a 2017 però en conjunt sembla que van suprimir en nombrosos casos aquests canals. Novament, les dades obtingudes no permeten arribar a cap conclusió significativa, encara que probablement les dades més rigoroses són els de l'últim any.

En relació a la resta de subjectes obligats, les dades serien:

Any	Consells comarcals	Diputacions	Generalitat	Ents Reguladores i de control y AMB	Universitats
2018	17 sí 23 no	4 sí	Sí	3 sí 4 no	7 sí
2017	16 sí 22 no	2 sí 2 no	Sí	2 sí 5 no	5 sí 2 no

Taula 31: Hi ha canals d'escolta activa per al diàleg i el coneixement de les preferències de les persones que utilitzin plataformes electròniques?

C. Participació

Ens referirem ara a l'estudi específic sobre **participació ciutadana**. En aquest informe no analitzem, això sí, la participació vinculada a la disposició addicional cinquena, 2, a, de la Llei 19/2014, referida al règim específic de participació del Parlament de Catalunya.

La Llei 19/2014 estableix obligacions molt diverses en matèria de participació ciutadana. Per començar, és important que distingim entre la col·laboració ciutadana i la participació, ja que aquesta última implica un sistema en què hi ha la possibilitat de discrepància, exigeix debat, implica un esforç més continuat que la simple introducció d'un like en una app o fer una trucada telefònica. També és important separar la participació de les activitats vinculades al seguiment de les cartes de serveis, les possibles queixes i denúncies pel mal funcionament del servei, així com els suggeriments de millora, que tenen el seu propi espai a la norma.

D'acord amb la Llei 19/2014 la participació ciutadana s'ha d'incorporar a la definició de polítiques, plans i programes públics (art. 66.2), fins i tot a l'avaluació de les polítiques i plans.

Els ens obligats han de permetre fer propostes normatives a la ciutadania i en concret, la Llei estableix que:

1. Les propostes s'han de referir íntegrament a competències de l'Administració pública a la qual s'adrecen, i no poden correspondre a matèries excloses per la llei reguladora de la iniciativa legislativa popular.
2. Les propostes han de complir els requisits que s'estableixin per reglament i tenir el suport de, com a mínim, quinze mil signatures per a les iniciatives que es presenten davant l'Administració de la Generalitat. Les que es presenten davant l'Administració local es regeixen per la seva legislació específica.
3. L'òrgan competent per a iniciar el procediment administratiu ha de valorar la proposta pel que fa a la necessitat de la norma, els costos que comportaria, l'oportunitat de la regulació per a l'interès públic i els efectes que produiria sobre el sector i els interessos concernits, i ha d'adoptar una decisió en el termini de tres mesos. Si en aquest termini no s'adopta i es notifica la resolució, la proposta s'ha d'entendre desestimada per silenci administratiu.
4. La resolució ha d'exposar els motius pels quals la proposta és acceptada o rebutjada, i ha d'ésser comunicada als proponent (art.70).

A més, las administracions han de permetre participar en la presa de decisions i en el seguiment i avaluació d'aquestes. Cal incorporar també como obligació la participació per a l'elaboració de Disposicions reglamentàries, la elaboració de les memòries d'Avaluació i impacti, i l'avaluació de l'aplicació de les normes (art. 64.3). I tot això sense comptar la participació mitjançant l'activitat dels grups d'interès com part de les obligacions de participació ciutadana.

Dit això, ens centrarem ara en la participació ciutadana individualitzada, encara que també en la corporativa que ha estat reconeguda com a tal en la norma, és a dir, els consells de participació. D'acord amb l'article 66.1 "Els ciutadans poden intervenir, *de manera individual o col·lectiva*, per mitjà d'entitats de caràcter representatiu, en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques".

En l'article 66.3 estableix les obligacions concretes que ha de assumir l'Administració:

- a) Donar informació, amb antelació suficient, sobre les propostes sotmeses a la consideració dels ciutadans.
- b) Subministrar d'una manera adequada, sistemàtica i entenedora la informació relativa a les propostes que sigui necessària per tal de poder-les valorar adequadament.
- c) Valorar el resultat del procés participatiu en el moment de la presa de decisió.

d) Informar els ciutadans que han participat en el procés sobre les decisions adoptades i els motius que les justifiquen.

El portal de transparència ha d'aportar informació sobre els canals de participació, els procediments participatives en tràmit i els projectes en tràmit. Fins i tot s'exigeix a les Administracions que es formi als servidors públics en les matèries que comprèn aquesta norma, com la participació. A continuació es poden veure tots els articles de la Llei 19/2014 que tenen a veure amb participació ciutadana.

Títol II. De la transparència	Capítol I. Transparència en l'activitat pública	Els subjectes obligats han d'establir procediments basats en indicadors objectius per a avaluar el compliment de les obligacions de transparència. En els procediments d'avaluació s'ha de garantir la participació d'experts independents i dels ciutadans.
Títol II. De la transparència	Capítol II. Publicitat activa	La informació relativa als canals de participació i els procediments participatius en tràmit, d'acord amb el que estableixen aquesta llei i la Llei de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, per tal de fer-ne difusió i facilitar la participació ciutadana.
Títol II. De la transparència	Capítol II. Publicitat activa	Les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si escau.
Títol V. Del bon govern	Capítol II. Dret a una bona administració i a uns serveis públics de qualitat	Els usuaris tenen el dret d'ésser consultats periòdicament i de manera regular sobre llur grau de satisfacció pel que fa als serveis públics i les activitats gestionades per l'Administració pública.
Títol V. Del bon govern	Capítol II. Dret a una bona administració i a uns serveis públics de qualitat	L'Administració responsable del servei objecte de consulta ha d'establir els indicadors d'acord amb els quals s'han d'elaborar les enquestes i la periodicitat de les consultes.
Títol V. Del bon govern	Capítol II. Dret a una bona administració i a uns serveis públics de qualitat	Les consultes a què fa referència aquest article s'han de fer preferentment als usuaris del servei, sens perjudici que puguin tenir abast general en el cas dels serveis bàsics, garantint sempre l'anonimat dels participants.
Títol V. Del bon govern	Capítol II. Dret a una bona administració i a uns serveis públics de qualitat	L'instrument que s'ha d'utilitzar amb caràcter general per a fer l'enquesta a què fa referència aquest article i per a rebre les opinions dels usuaris és el Portal de la Transparència. A aquest efecte, el Portal ha de contenir un espai específic, del qual s'ha de fer publicitat en general i, específicament, als centres i espais on es presta el servei. El Portal de la Transparència ha de publicar el resultat de les enquestes.

Títol V. Del bon govern	Capítol II. Dret a una bona administració i a uns serveis públics de qualitat	Els ciutadans tenen el dret de fer propostes d'actuació o millora i suggeriments amb relació al funcionament dels serveis públics.
Títol V. Del bon govern	Capítol II. Dret a una bona administració i a uns serveis públics de qualitat	Les propostes i els suggeriments es poden formular per mitjà del Portal de la Transparència, amb el corresponent mecanisme d'interacció vinculat al catàleg dels serveis públics a què fa referència l'article 9.1.j, o per qualsevol altre mitjà que escullin els ciutadans.
Títol V. Del bon govern	Capítol II. Dret a una bona administració i a uns serveis públics de qualitat	L'Administració pública ha de donar a conèixer de manera anonimitzada les propostes i els suggeriments rebuts, i ha de reconèixer i fer públiques les iniciatives ciutadanes l'aplicació de les quals comporti una millora substancial dels serveis públics.
Títol V. Del bon govern	Capítol III. Millora de la qualitat normativa	L'Administració pública ha de desenvolupar mecanismes per a avaluar l'aplicació de les normes, per tal de verificar-ne el grau de compliment, la necessitat i 'actualitat i, si escau, la conveniència de modificar-les per raó de noves necessitats econòmiques o socials sobrevingudes.
Títol V. Del bon govern	Capítol III. Millora de la qualitat normativa	S'ha de garantir la participació dels ciutadans en l'elaboració de les memòries d'avaluació i impacte, i també en el procés per a avaluar l'aplicació de les normes.
Títol VI. Del govern obert	Capítol I. Principis generals	El govern obert es fonamenta en els principis següents: a) El diàleg permanent entre l'Administració pública i els ciutadans.
Títol VI. Del govern obert	Capítol I. Principis generals	La participació i la col·laboració ciutadana en la definició de les polítiques públiques més rellevants, de caràcter general i sectorial.
Títol VI. Del govern obert	Capítol I. Principis generals	L'avaluació permanent de la gestió administrativa i dels processos de participació, per mitjà d'indicadors objectius en l'establiment dels quals cal garantir la participació d'experts independents i dels ciutadans.
Títol VI. Del govern obert	Capítol I. Principis generals	L'Administració pública ha d'impulsar el govern obert per mitjà de mecanismes i instruments que permetin la interrelació amb els ciutadans, preferentment amb l'ús de mitjans electrònics i les tecnologies de la informació i la comunicació.
Títol VI. Del govern obert	Capítol I. Principis generals	Els instruments i les formes de participació i col·laboració ciutadanes s'han de donar a conèixer per mitjà del Portal de la Transparència i de la resta de canals de difusió per a permetre'n un coneixement tan generalitzat com sigui possible.
Títol VI. Del govern obert	Capítol I. Principis generals	L'Administració pública ha d'establir procediments de participació i col·laboració ciutadana en l'elaboració de plans i programes de caràcter general i en la definició de les polítiques públiques més rellevants.
Títol VI. Del govern obert	Capítol I. Principis generals	L'Administració pública ha d'establir procediments de participació i col·laboració ciutadana en l'elaboració de plans i programes de caràcter general i en la definició de les polítiques públiques més rellevants.

Títol VI. Del govern obert	Capítol I. Principis generals		Els procediments de participació i col·laboració ciutadanes són els establerts, amb caràcter general, per la legislació de règim jurídic i procediment administratiu, per la legislació de règim local i per la normativa sobre participació ciutadana, sens perjudici dels que es puguin establir per llei, amb caràcter específic, amb elació a una determinada actuació o decisió política.
Títol VI. Del govern obert	Capítol Participació ciutadana l'elaboració de disposicions generals	II. en de	Les persones tenen el dret de participar, per mitjà de la presentació de propostes i suggeriments, en les iniciatives normatives que promou l'Administració pública. Aquest dret es pot exercir amb relació a les iniciatives normatives en què, per la importància que tenen o per la matèria que regulen, l'Administració pública considera pertinent obrir aquest procés participatiu des de l'inici de la tramitació del procediment administratiu.
Títol VI. Del govern obert	Capítol Participació ciutadana l'elaboració de disposicions generals	II. en de	Els òrgans encarregats de tramitar el procediment administratiu, per a facilitar la participació ciutadana han de publicar en el Portal de la Transparència la iniciació de la tramitació, la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanya, i han de donar-hi informació sobre l'estat de la tramitació. Sempre que sigui possible s'ha d'incentivar la participació ciutadana per mitjà de la comunicació a les entitats representatives dels col·lectius directament afectats per la iniciativa.
Títol VI. Del govern obert	Capítol Participació ciutadana l'elaboració de disposicions generals	II. en de	Les persones poden trametre llurs propostes i suggeriments amb relació a les iniciatives normatives que correspongui abans del tràmit d'audiència i informació pública. El sol fet de participar en una iniciativa normativa no atribueix als ciutadans la condició d'interessats, però l'Administració ha de fer una valoració general de les contribucions, que s'ha de publicar en el Portal de la Transparència.
Títol VI. Del govern obert	Capítol Participació ciutadana l'elaboració de disposicions generals	II. en de	El que estableix aquest article s'entén sens perjudici dels tràmits d'audiència i d'informació pública determinats per la legislació de règim jurídic i de procediment administratiu i la legislació de règim local.
Títol VI. Del govern obert	Capítol Participació ciutadana l'elaboració de disposicions generals	II. en de	Les persones legitimades per a promoure la iniciativa legislativa popular tenen el dret de presentar a l'Administració pública propostes d'iniciativa normativa de caràcter reglamentari

Taula 32: Buidatge dels articles de la Llei 19/2014 que tenen a veure amb participació ciutadana

En resum, d'acord a la nostra lectura de la norma, aquesta obliga a obrir vies de participació ciutadana, directa o indirectament, per iniciativa ciutadana o com a proposta de la Administració en el següent:

1. Definició de polítiques
2. Definició de plans
3. Definició de programes
4. Presa de decisions específiques
5. Elaboració de normes
6. Avaluacions de l'anterior

Una adequada avaluació de la qualitat del procés participatiu, d'acord amb la Llei 19/2014 hauria d'incloure respostes positives al següent:

1. S'informa de l'obertura del procés
2. Es dona informació de les propostes sotmeses a consideració
3. La informació és: adequada, sistemàtica i comprensible
4. Hi ha una recepció i justificant de recepció de les propostes
5. En la presa de decisions hi ha una fase que inclou l'anàlisi i consideració de les propostes.
6. S'informa a la ciutadania de la decisió en relació a la seva proposta
7. S'informa de la decisió final

A ells es podria afegir dues més:

8. S'analitzen les causes de la baixa participació, si s'escau.
9. Hi ha mecanismes per evitar la captura i el biaix per minories ben organitzades.

És obvi que podrien exigir-se molts altres requisits per a la qualitat d'un procés participatiu, però no són els que estableix la llei. Per exemple, d'acord amb els criteris marcats per el Grup de Participació Ciutadana de la Xarxa de Governants Transparents (Document aprovat a l'octubre de 2017) un procés participatiu hauria d'incloure els següents elements:

PLANTEJAMENT INICIAL	MARC DE REFERÈNCIA I PLANIFICACIÓ	DEFINICIÓ DELS PARTICIPANTS	EXPLICAR-NOS. FASE D'INFORMACIÓ	ESCOLTAR. FASE DE DELIBERACIÓ	RESPONDRE. FASE DE RETORN
Identificació de la problemàtica	Gestió de les expectatives i regles de joc	Mapes d'actors i sociogrames	Informació y transparència	Mirada col·lectiva i pautes de funcionament	Impactes del procés
Condicions de context	Planificació del procés	Diversitat i inclusivitat	Establiment d'estratègies de comunicació –	Creativitat i mètodes diversos	Avaluació i seguiment
Acord Inicial	Organització administrativa	Definició del rols	Qualitat de la deliberació	Qualitat de la deliberació	Qualitat de la deliberació
Lideratge i compromís polític	Co-lideratge i agents impulsors		Rol dels TIC	Rol dels TIC	Rol dels TIC
Transversalitat	Rellevància de la temàtica		Espais i horaris flexibles	Espais i horaris flexibles	Espais i horaris flexibles
Capacitat i competència					

Taula 33: Criteris procés participatiu

En funció d'aquestes dades s'ha procedit a buscar bons exemples de processos participatives en l'àmbit local i a analitzar el que la Generalitat estava desenvolupant al respecte. Començarem per analitzar el treball de la Generalitat en aquest àmbit.

a) Generalitat

Des d'un punt de vista organitzatiu s'ha creat la Comissió tècnica sobre participació a la CITGO i la Direcció General de Participació Ciutadana. És de destacar l'existència d'una xarxa de participació, xarxa de Governants transparents, impulsada des de la Generalitat per a tots els ens implicats en aquests processos.

També es important la creació del Portal participació en el marc de la plataforma Decidim, que es vol fer extensiu als governs locals a través de la Xarxa de Governants transparents. En general, hi ha una Estratègia de portar la participació deliberativa a totes les grans polítiques. També s'està treballant per formar gent en tecnologies i participació ciutadana (Projecte punts Omnia). Un altre aspecte sobre el que s'ha treballat és el relatiu al gènere en la participació ciutadana.

El portal *participa.gencat.cat* té tres blocs: Processos participatius, Consells de participació i Participació en normativa.

1. Sobre els processos. Són debats estructurats al voltant de polítiques públiques per a incorporar les veus de la ciutadania en les decisions del Govern. El Govern adquireix el compromís d'escoltar-les, incorporar-les quan sigui procedent i explicar a la ciutadania les decisions preses, enriquides amb aquesta participació.

Hi ha una Llei del procés participatiu. Aquesta llei exigeix una avaluació bianual sobre si s'ha seguit adequadament el procés. Per a això, s'interactua amb els participants sobre la qualitat del procés.

2. Els consells de participació estan formats normalment per associacions. Són espais de trobada entre Administració i ciutadania per dur a terme debats regulars al voltant de polítiques sectorials. Poden ser sectorials, territorials o institucionals. Són permanents. Tot el seu treball es desenvolupa amb la màxima transparència. Tenen un qüestionari d'autodiagnòstic.

3. La participació normativa. Durant el procés de creació d'una norma, hi ha dos moments en què es pot participar: A) A les consultes públiques (Llei de Procediment Administratiu Comú): el Govern, abans d'iniciar l'elaboració de la norma, consulta a la ciutadania sobre l'oportunitat i els aspectes més rellevants a regular de la matèria en qüestió. En aquesta fase inicial, poden valorar la necessitat de regular una matèria i fer aportacions sobre quins aspectes cal tenir en compte a l'hora de fer-ho. B) Un cop ja hi ha un esborrany de norma (Article 69 de la Llei de Transparència), quan el Govern ja ha redactat un primer text, l'obre a la ciutadania per millorar el redactat i el contingut. En aquesta part del procés, es poden fer aportacions i comentaris sobre l'esborrany de norma abans de la seva aprovació definitiva.

En relació al Portal de participació és molt important destacar que el portal dona traçabilitat, permet comprovar les idees força i els consensos i dissensos, el que s'accepta o rebutja per els Departaments i el per què.

Pel que fa al procediment seguit per a la participació en general és important destacar que se segueixen els requisits que estableix la Llei de transparència encara que una limitació important és que no es dona retorn als participants en moltes ocasions. Entorn del 80% dels casos no reben retorn.

Encara no s'ha regulat la iniciativa ciutadana.

A partir de les avaluacions existents, les estratègies fonamentals d'actuació serien les següents:

1. Formació. A) Formació per a personal tècnic i directiu de la Generalitat en l'àmbit de la participació ciutadana. S'han fet tres cursos amb l'EAPC. B) L'itinerari formatiu en participació ciutadana és una oferta formativa adreçada a tècnics del món local dissenyada per capacitar-los en els aspectes fonamentals de participació ciutadana. S'han fet 12 cursos.
2. Desenvolupament d'espais de coordinació amb els altres departaments. Per exemple, definint com es subcontracta en aquest àmbit.
3. Assegurar la diversitat en la participació. Creant per exemple mapes d'actors.
4. Desenvolupament del portal DECIDIM.
5. Coordinació de les diferents normes existents.
6. Desenvolupar relacions amb les entitats locals (no assessorament).
7. Millorar la participació interna a les associacions
8. Consensuar criteris de qualitat en participació.
9. Desenvolupar guies
10. Tractar d'impulsar a través de la persuasió, no la sanció

Resumint, podem dir que la Generalitat ha avançat seriosament en l'aplicació de la llei pel que fa a les seves obligacions de participació, tot i que existeixen algunes debilitats. En primer lloc, la participació se centra sobretot en plans i programes i menys en polítiques. No obstant, tot i que la definició de polítiques és molt complexa i normalment per a això és molt difícil establir canals de participació ciutadana, al portal de participació existent alguns processos que connecten bé amb les fases inicials de definició de polítiques, com la "generació de un nou model energètic per Catalunya". Ara mateix hi ha 7 processos actius i en total s'han gestionat 23 més.

Potser la debilitat essencial és que només ens trobem amb participació a iniciativa de l'Administració, sense que s'hagi desenvolupat adequadament la participació a iniciativa ciutadana. Des de la qualitat del procés, no s'informa a la ciutadania suficientment de la decisió amb relació a la seva proposta, ni de la decisió final. Finalment, encara falten mecanismes suficients per analitzar les causes de la baixa participació, si s'escau, i per evitar la captura i el biaix per minories ben organitzades, encara que s'està treballant en assegurar la diversitat de la participació.

Dels governs locals, s'han triat dues experiències que d'acord a experts són interessants. La primera és la de l'Ajuntament de Sant Cugat i la segona la de l'Ajuntament de Barcelona. Vegem primer la de Sant Cugat.

b) Ajuntament de San Cugat del Vallés

Començarem parlant dels òrgans estables de participació. L'estructura participativa comença per òrgans estables, bé siguin els Consells de barri, bé Consells específics per àrees (joventut, sanitat, etc ..)

A més, hi ha processos participatius concrets. Aquests processos venen des del govern municipal, bé per iniciativa del ple, bé per iniciativa del govern.

En l'àmbit dels Consells de Barri hi ha unes partides per a distribuir discrecionalment, com després veurem; aquesta distribució es realitza de forma participativa.

Un exemple interessant de participació sobre mesures concretes per a millora dels serveis ha estat el de l'acció impulsada des del govern de Sant Cugat perquè la ciutadania exposi com desitjaria que es donessin els serveis de la nova Biblioteca de la ciutat

Un altre procés participatiu realitzat amb èxit és el dels pressupostos participatius. En total es distribueixen per aquesta via uns 2 milions d'euros bianualment. És el 10% del pressupost total.

El protocol que se segueix (hi ha un protocol específic de pressupost participatiu, a més de les normes del Reglament de participació) és conforme al que s'estableix com adequat en la Llei de Transparència: s'informa de l'obertura del procés; es dona informació sobre les propostes sotmeses a consideració; la informació reuneix condicions d'adequació, sistematicitat i comprensibilitat; es justifica la recepció de les propostes; la presa de decisió inclou una fase d'anàlisi i consideració de les propostes; s'informa al proponent de la decisió en relació a la seva proposta; s'informa de la decisió final.

La distribució de les propostes es realitza de la següent manera: hi ha 5 projectes de ciutat a ser incorporats als pressupostos, cada projecte disposa de 300.000 euros; a més d'això, hi ha altres 400-500 mil euros en el seu conjunt per als projectes de barri, la qual cosa dona més de 80.000 euros per barri (hi ha 5 barris). Cada persona pot fer només una proposta i necessita suport ciutadà per considerar-se.

En aquest any hi ha hagut 300 propostes a estudiar. Un cop rebudes es procedeix a realitzar un taller amb cada un dels proponents en què aquests presenten el seu projecte.

Després d'aquesta segona fase, la tercera consisteix en l'agrupació de propostes similars. Ara hi ha 30 propostes de les quals caldrà votar 5 de ciutat i 5 de barri. L'última vegada va votar un 6% del cens, unes 3000 persones.

A més d'aquest pressupost participatiu, hi ha també una quantitat a distribuir extra. Aquesta quantitat es distribueix per barris. Els barris del centre tenen 30.000 euros cadascun i els de fora del centre 100.000. Tot i que podrien unificar-se amb el pressupost participatiu hi ha una voluntat en cada barri de mantenir aquests fons de caràcter particular.

El portal decidim és fonamental per a aquests processos. Els proponents segueixen al portal el seu projecte, també es penguen reunions i actes. Les reunions dels Consells també estan al portal.

La majoria de les propostes les fan ciutadans, encara que també n'hi ha d'associacions. L'Ajuntament no intervé en el procés de recollida de suports pels proponents, encara que aquests poden rebre ajudes.

Els processos s'avaluen per veure els impactes, amb qüestionaris ad hoc. També és important la formació, que es realitza per a associacions, amb unes 6 o 7 actuacions anuals.

A més, hi ha altres processos participatius. Per exemple:

- El Pla d'Equipaments també s'obre a la participació. Hi ha debats per barris, hi ha debats sectorials i hi ha tallers. Tot això es pot fer també per internet.
- Pla del Barri Monestir és un exemple interessant de participació, en aquest cas d'actuacions en general i no només per a equipaments.

També hi ha xarxes per dinamització de les associacions.

Pel que fa a la participació en l'elaboració de disposicions de caràcter general se segueix la normativa bàsica. Hi ha la consulta prèvia i després és la Secretaria qui elabora la norma.

No hi ha de moment iniciatives individuals o d'associacions per a propostes normatives o consultes. Són necessàries 600 signatures per obrir el procés.

Com es pot veure, el model de Sant Cugat té la doble dimensió de, d'una banda, la participació a través d'associacions, de caràcter permanent; i per una altra la participació ciutadana en projectes normatius, en plans i programes i en presa de decisions concretes. No obstant la seva amplitud, no hi ha encara un sistema institucionalitzat i

seguit d'iniciativa ciutadana. Tampoc hi ha una participació sistemàtica en l'avaluació de les decisions i plans adoptats. La participació en polítiques públiques es reduïda en l'àmbit municipal, tenint en compte que la majoria de las polítiques se defineixen en el nivell autonòmic i nacional, normalment. Finalment, no hi ha encara estudis sobre les causes de la baixa participació; ni mecanismes per evitar la captura i el biaix per minories ben organitzades

c) Ajuntament de Barcelona

El Reglament de Participació de l'Ajuntament, que és de 2017, malgrat el seu gran desenvolupament i actualitat, encara no pot recollir i donar resposta a totes les realitats del món participatiu. S'estaria en una realitat basada en l'aprenentatge permanent. La participació ciutadana en l'elaboració del propi Reglament ha estat guiada pel que disposa la Llei de Règim Jurídic del Sector Públic.

D'acord a la filosofia del Ajuntament, és essencial en la participació tenir clar el marc conceptual, les regles clau del procés. En aquest sentit, l'Ajuntament entén que la participació no ha de venir només de dalt a baix, del govern cap a la ciutadania. D'aquí la importància de fomentar i donar suport a les iniciatives ciutadanes. Fins a l'aprovació del Reglament no hi havia hagut cap iniciativa ciutadana en 40 anys de govern democràtic. Avui, després de les mesures adoptades per promoure-hi ha 13 iniciatives ciutadanes. Per exemple, la de la gestió de l'aigua, la del Zoo de Barcelona, la dels restauradors ...

D'acord amb la norma municipal la iniciativa requereix d'un nombre de signatures per poder ser considerada i aprovada; el nombre de firmes varia en funció de la proposta i de l'àmbit territorial a afectar. Si la proposta és una consulta ciutadana a tota la ciutat o aprovar o modificar una norma municipal es requereixen 15.000 signatures, si és crear un nou òrgan de participació o realitzar un procés participatiu són 9.000 les signatures, si és celebrar una audiència pública 7.000 o si és incorporar un punt a l'ordre del dia 3.750. Si només afecta un districte depèn del districte, des 6.500 a l'Eixample per normes i consultes a 400 en Les Corts per incloure un punt en l'ordre del dia. Hi ha normes especials si afecta més d'un districte. En tot cas, l'Ajuntament col·labora amb els impulsors perquè aquests puguin recollir signatures. La regulació incorpora: 1. Com es recullen les signatures; 2. Com, fins i tot, es finança la campanya de recollida (es paga un euro per signatura recollida si s'arriba al nombre de signatures necessàries).

També és important el paper que juga el portal Decidim en aquest procés. Al canal es pot penjar, per exemple, o bé un document de principis amb el que es proposa o bé un

text normatiu tancat. A partir d'aquí, l'Ajuntament prepara un plec de signatures (considerant que el model pugui permetre una lectura per escàner). Les signatures es poden recollir de forma digital. El sistema comprova que els signants estan empadronats. Decidim permet la traçabilitat, també permet estendre el debat i genera links. En tot cas, la participació no pot ser només digital, ha de ser mixta, els actes presencials són ineludibles.

Un cop es tenen les signatures, l'Ajuntament està obligat a donar resposta, un cop analitzada en termes legals, pressupostaris i tècnics. Les propostes poden ser de molt divers tipus com ja vam indicar. N'hi ha de textos normatius, també pot ser la d'obrir una consulta popular i fins i tot realitzar una audiència. Les consultes populars en principi han de ser aprovades per al Consell de Ministres, pel que és un tema molt controvertit i jurídicament molt debatible. A Catalunya a més és un tema molt sensible.

Ara es va a obrir un model diferent d'iniciativa, es tracta d'iniciatives sobre presa de decisions concretes i específiques. La idea seria rebre les propostes i procedir al seu estudi econòmic, jurídic i tècnic; un cop realitzat l'estudi es prepararia l'expedient complet per elevar-lo a la decisió de l'òrgan competent.

El Reglament de participació ha rebut tres recursos. Un d'AGBAR, un altre d'un grup polític i un tercer del delegat del Govern durant el mandat del Partit Popular.

És important destacar l'esforç realitzat en formació i informació sobre aquest tema. S'han creat Guies adreçades a la ciutadania perquè conegui el procediment i els seus drets. Una de les característiques del marc conceptual de Barcelona és que la base de la participació és la persona. La base no són les persones jurídiques, el món associatiu. Les associacions no poden estar per sobre de les persones. En les reunions que es desenvolupen per a l'anàlisi i debat d'iniciatives ciutadanes cada associació és considerada com una persona i no suma més vots o influència que la de cadascuna de les persones que acudeixin a l'acte. Al principi va costar, però el món associatiu ha anat acceptant que no és bo que tinguin les associacions privilegis representatius sobre cada persona que hi participa.

Després d'aquestes explicacions del sistema es va debatre sobre els referèndums i la seva vinculació per a qui el convoca. Certament, a Espanya la regulació local o autonòmica de la vinculació del referèndum podria ser inconstitucional.

Un exemple de bona pràctica en mecanismes participatius més tradicionals, en gran mesura de dalt a baix, és el Pla d'actuació municipal. En ell cada persona pot enviar la seva proposta. Hi ha hagut 8.142 propostes, que cal afegir a les 1.244 del mateix

Ajuntament. Rebuda la proposta es procedeix al justificant de recepció. Més endavant, s'uneixen propostes semblants per generar propostes més àmplies i coherents. Cada proponent rep informació d'on s'ha agrupat la seva proposta i de l'estat de tramitació de la mateixa. Cada proposta (o grup de propostes) és analitzada en termes pressupostaris o jurídics i es contesta. Les propostes poden rebre suports ciutadans, en tot cas, després d'escoltar els proponents, la decisió és del 'òrgan polític competent.

La informació que es dona per iniciar els processos participatius és: Adequada, sistemàtica i comprensible.

Finalment, es destaca que hi ha tot un sistema de garanties per assegurar que tot funciona d'acord amb el Reglament.

Després de l'anàlisi del model de Barcelona podem assegurar que representa una bona pràctica molt interessant i digna de seguir. Per començar, incorpora clarament la participació ciutadana directa, a més de seguir comptant amb la que es fa a través d'associacions. El seu model no només considera i incentiva la participació de dalt a baix, com en els casos anteriors, sinó que també ha estat capaç de generar models de participació de baix a dalt, amb iniciativa ciutadana per elaborar normes i projectes i fins i tot per decisions concretes. Finalment, incentiva la participació amb suport econòmic a la recollida de signatures i redueix les possibilitats de captura dels processos decisoris per grups ben organitzats en computar a aquests grups com una sola persona a l'hora de votar.

8. Avaluació del compliment de les obligacions relatives al sistema de garanties

La Llei 19/2014, de 29 de desembre inclou un complet sistema de garanties. Aquest sistema incorpora un règim de recurs administratiu; la reclamació davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) creada per la mateixa norma; la intervenció del Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i l'Oficina Antifrau de Catalunya; un règim sancionador i un procediment extern d'avaluació del compliment de la llei.

En primer lloc, la Llei 19/2014, de 29 de desembre preveu que contra els actes de l'administració pública que vulnerin els drets reconeguts per ella i contra les omissions que comportin el seu incompliment es pot interposar un recurs administratiu. En particular, es preveu que les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació poden ser objecte de recurs de reposició davant l'òrgan que les va dictar.

En segon lloc, la Llei 19/2014, de 29 de desembre estableix que les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació, així com les que eventualment resolguin els recursos de reposició, poden ser objecte d'una reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la informació pública (GAIP).²³ Les reclamacions s'han d'interposar en el termini d'un mes i es podran tramitar a través d'un procediment de mediació o un procediment ordinari amb resolució. La reclamació s'haurà de resoldre en el termini màxim de dos mesos i a la finalització del termini es podrà entendre desestimada.

En tercer lloc, la Llei 19/2014, de 29 de desembre preveu que el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i l'Oficina Antifrau de Catalunya han de vetllar pel compliment de la llei.

Finalment, la Llei 19/2014, de 29 de desembre disposa un complet règim sancionador que inclou un llistat molt extens d'infraccions en matèria de transparència, accés a la informació pública, bon govern i govern obert. En aquest àmbit la Llei 19/2014, de 29 de desembre també determina la responsabilitat per la comissió de les infraccions tipificades en la llei i defineix el procediment sancionador concretant els òrgans competents per a ordenar la seva incoació, per instruir-lo i per resoldre'l. Finalment, pel que fa al compliment de l'art. 89.2 de la Llei 19/2014, no està constituït encara l'òrgan sancionador col·legiat²⁴. Però ja va ser designat el membre de la Comissió Jurídica

²³ Veure annex d'entrevistes per a més detall.

²⁴ Article 89

Competència per a resoldre el procediment sancionador

Assessora, i s'està pendent que el Parlament designi els dos juristes de prestigi reconegut.

El DECRET 124/2019, de 4 de juny, de reestructuració del Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública, en el seu article 36, va preveure entre les funcions de l'Àrea d'Inspecció General de Serveis de Personal (abans la previsió es trobava en el Decret 262/2016, de 7 de juny de reestructuració del Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge, art. 32), la de:

“h) Instruir els procediments sancionadors derivats de la legislació en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern en el cas que la persona responsable de la infracció sigui un alt càrrec al servei de l'Administració de la Generalitat.”

En el present informe, com l'any passat, s'avaluarà essencialment la implementació del règim sancionador. Per a això, es van repetir les mateixes preguntes que l'any 2018 (per avaluar l'any 2017) en el qüestionari i s'ha dut a terme una entrevista amb la finalitat de conèixer el grau de compliment d'aquest sistema.

Les preguntes repetides són les següents:

Règim sancionador

1. L'òrgan competent per a resoldre els procediments sancionadors que afecten els alts càrrecs a què fa referència l'article 86.a és el Govern.

2. *En el cas dels altres alts càrrecs al servei de la Generalitat, la resolució de l'expedient correspon a un òrgan col·legiat integrat per la persona titular del departament competent en matèria d'Administració pública, un representant de la Comissió Jurídica Assessora i dos juristes de prestigi reconegut designats pel Parlament de Catalunya, no vinculat a cap Administració ni institució pública, llevat de les universitats. Aquest òrgan col·legiat és designat a l'inici de cada legislatura, exerceix les seves funcions durant la legislatura i fins a la nova designació, i pot sol·licitar informes a la Comissió Jurídica Assessora.*

3. *Si el responsable de la infracció és personal al servei de l'Administració, s'aplica el que estableix la legislació de la funció pública.*

4. La competència per a resoldre el procediment sancionador en l'àmbit local correspon al ple si es tracta d'alts càrrecs, i a l'òrgan que correspongui d'acord amb la legislació aplicable als ens locals si es tracta de personal al servei de l'Administració local.

5. En el cas dels alts càrrecs a què fa referència l'article 86.a i dels càrrecs electes locals, la proposta de sanció o, si escau, l'arxivament de l'expedient ha d'ésser informat prèviament per l'òrgan a què fa referència l'apartat 2.

6. En el cas de les universitats públiques, l'òrgan competent per a resoldre el procediment sancionador és el rector.

7. En el cas de les institucions i organismes a què fa referència l'article 3.1.b, l'òrgan competent per a resoldre el procediment sancionador és l'ur titular o l'òrgan rector col·legiat.”

RS1	1) Nombre de denúncies presentades per ciutadans per suposats incompliments de la Llei catalana 19/2014
RS2	2) Nombre de procediments sancionadors incoats per incompliment de la Llei catalana 19/2014
RS3	3) Nombre de sancions imposades per l'incompliment de la Llei catalana 19/2014

El percentatge de resposta a aquestes preguntes ha estat el següent (comparat amb el 2016 i 2017):

Any	+ de 20.000	+de 10.000	+ de 5.000	fins a 5.000²⁵
2016 RS1	84,38%	66,67%	87,50%	68,47%
2017 RS1	93,7%	85,9%	76,4%	50,74%
2018 RS1	96,88%	94,74%	91,11%	85,7%
2016 RS2	84,38%	68,42%	86,36%	72,1%
2017 RS2	93,7%	87,0%	76,4%	71,9%
2018 RS2	96,88%	94,74%	91,11%	85,7%
2016 RS3	84,38%	68,42%	85,23%	68,88%
2017 RS4	93,7%	87,0%	76,4%	71,7%

²⁵ El 2016 no estaven inclosos els de menys de 500 habitants.

2018	96,88%	94,74%	91,11%	85,7%
RS3				

Taula 34: Nivell de resposta qüestionari sobre sistema de garanties. Ajuntaments

En relació a la resta d'ens, com es pot comprovar a la base de dades, el normal és una resposta del 100% excepte els consells comarcals que estan en el 97,56%. En general hi ha una millora en l'índex de respostes que és molt de lloar.

Pel que fa al contingut de les respostes, els resultats dels ajuntaments han estat els següents:

Pregunta	Any	+ de 20.000 ²⁶	+de 10.000	+ de 5.000	fins a 5.000
Nombre de denuncies RS1	2015	0	0	0	12
	2016	0	0	10	8
	2017	17	13	9	33
	2018	19	8	12	16 (5 en els de menys de 500h)
Nombre de procediments sancionadors RS2	2015	0	0	0	12
	2016	0	0	0	1
	2017	2	0	0	0
	2018	0	2	2	1 (en municipis de 500 a 5000h)
	2015	0	0	0	0

²⁶ Les dades de 2016 i 2017 no són plenament comparables perquè les categories de municipis són diferents, en tot cas, es manté la comparació a efectes il·lustratius.

Nombre de sancions imposades RS3	2016	0	0	0	0
	2017	2	0	0	0
	2018	6	0	0	7 (3 en municipis de menys de 500h)

Taula 35: Resposta qüestionari sobre sistema de garanties. Ajuntaments Resposta qüestionari sobre sistema de garanties. Resta d'ens

En relació a la resta d'ens obligats les dades son:

Pregunta	Any	Consells comarcals	Diputacions	Generalitat	Ens	Universitats
Nombre de denúncies RS1	2015	0	0	0	0	0
	2016	0	0	0	0	0
	2017	0	0	2	0	1
	2018	0	0	1	1	3
Nombre de procediments sancionadors RS2	2015	0	0	0	0	0
	2016	0	0	0	0	0
	2017	0	0	0	0	0
	2018	0	0	0	1	0
	2015	0	0	0	0	0

Nombre de sancions imposades RS3	2016	0	0	0	0	0
	2017	0	0	0	0	0
	2018	0	0	0	0	0

Taula 36. Resposta qüestionari sobre sistema de garanties. Resta d'ens

La conclusió és la mateixa que l'any passat, el règim sancionador pràcticament segueix sense utilitzar-se. És cert que les denúncies en l'àmbit local existent i aquest any hi ha hagut un total de 55. No obstant, aquest nombre ha significat un descens de gairebé un terç respecte a l'any passat, que van ser 72. El perill és que la ciutadania deixi de denunciar si no veu conseqüències. Els procediments sancionadors en els ajuntaments el 2018 han estat de 5 (i hi va haver 72 denúncies en 2017). Les sancions han estat 13 (caldrà analitzar-les per veure en què es fonamenta la sanció, qui són sancionats i quins han estat els incompliments). A la resta d'Ens obligats no ha hagut cap sanció, això és especialment destacable en el cas de la Generalitat, que entre 2017 i 2018 va rebre tres denúncies.

Pel que fa a altres mecanismes de garantia, cal tenir present que ni Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i l'Oficina Antifrau de Catalunya no han tramitat cap denúncia el 2018 com a conseqüència de cap queixa o escrit respecte a actes expressos o presumptes que hagin impedit o limitat els drets reconeguts per la Llei 19/2014 o per omissions produïdes derivades d'obligacions establertes per l'Administració pública.

Pel que fa a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, el 2017 es va aprovar el reglament (Decret 111/2017, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública). Una de les novetats que ha dut a terme la GAIP durant el 2017 i 2018 en el seguiment i control de les execucions dels acords i de les resolucions ha estat l'aprovació d'acords per tal de demanar a les administracions reclamades s'incoïn un procediment sancionador. L'article 43.3 LTAIPBG estableix que la desatenció per part de les administracions del requeriment d'aquesta Comissió per a l'execució de les resolucions

i els acords de mediació, pot donar lloc a l'exigència de responsabilitat de conformitat amb el règim sancionador previst al Capítol II del Títol VII d'aquesta Llei. Doncs d'acord amb l'article 77.2.b) LTAIPBG, impedir o obstaculitzar deliberadament l'execució d'acords de mediació i resolucions en cas de que aquestes hagin estat estimatòries es considera una infracció molt greu.

Tanmateix, l'article 49.2 del Reglament de GAIP estableix que la GAIP pot posar en coneixement als òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador, regulat en l'article 86 de la LTAIPBG, quan es produeixi una desatenció dels requeriments que la Comissió faci en relació amb l'incompliment dels acords de mediació o de les resolucions. Finalment, la GAIP ha de publicar al portal web de la Comissió els acords adoptats i les resolucions dictades per al Comissió i, si escau, els supòsits en què els seus requeriments hagin estat desatesos pel subjecte obligat d'acord amb l'article 25.k RGAIP.

Durant el transcurs del 2018, del total de les resolucions que han estat desateses un cop finalitzat el seguiment d'execució, la GAIP han convingut 4 acords per requerir la incoació del procediment sancionador en relació amb l'incompliment d'execució d'una resolució i d'un acord de mediació.

Tot això malgrat els problemes que genera el seguiment de les resolucions de la GAIP per manca de recursos i d'informació per part de les Administracions públiques afectades. D'acord amb la *Memòria d'activitats. Anàlisi 2018*, pel que fa als recursos, es recorda que el 2018 no han estat nomenats els nous membres de la Comissió. Per altra banda, també s'apunta que la GAIP no s'ha dotat amb el personal necessari per cobrir la RLT que es va fer fa dos anys. També es posa de manifest que hi ha problemes per establir el personal amb les conseqüències que això té des del punt de vista de la formació i l'experiència.

El 2018 hi ha hagut un increment de les reclamacions interposades davant la GAIP. Es considera que, entre d'altres motius, això es deu a què s'ha començat a demanar informació sobre temes en zona grisa. Encara no s'ha dictat cap sentència en els processos contenciosos-administratius interposats contra algunes resolucions de la GAIP. Pel que fa a les interlocutòries que s'han dictat fins el moment de l'entrevista, totes menys una deneguen les mesures cautelars sol·licitades.

La presidenta informa que la pràctica totalitat de les reclamacions es resolen en el termini previst legalment. Com es posa de manifest, el fet que el 34% de les reclamacions finalitzin per pèrdua d'objecte, principalment, perquè l'Administració facilita la informació fora de termini, facilita el compliment dels terminis disposats respecte el

conjunt. En canvi, en els expedients que cal traslladar a terceres persones endarrerix molt el tancament de l'expedient. En general, des de la GAIP s'observa que els ajuntaments han anat canviant la manera com resolen les sol·licituds d'accés a la informació. En particular, aquest canvi s'observa en aquells ajuntaments que han dictat resolucions que han estat objecte d'una reclamació davant la GAIP han millorat en la manera en resoldre ulteriors sol·licituds d'accés. En canvi, s'apunta que el sector públic Generalitat no té encara la mateixa cultura de transparència on sovint es considera que no els és aplicable la legislació de transparència. La GAIP va fer dos dictàmens un sobre la publicitat de les actes de la Comissió Especial de Transparència de l'Ajuntament de Lleida i un altre sobre l'accés a documentació sobre avaluació de riscos psicosocials. Encara no s'ha publicat la memòria de 2018, per la qual cosa les dades que oferim es basen en l'entrevista amb els membres de la GAIP.

De l'anàlisi de totes aquestes dades, i repetint les idees de l'any passat, es pot treure com a conclusió la necessitat de reformar el sistema de control dels incompliments i sancions. Les debilitats més clares serien les següents:

1. Tot i que existeixen múltiples evidències d'incompliment, el nombre de denúncies i queixes és molt baix. Això fa recomanable una campanya d'informació per tal que la ciutadania sigui conscient dels seus drets. Moltes vegades no està clara la responsabilitat última de les decisions en aquest àmbit, de manera que, per exemple, en els incompliments de publicitat activa no se sap a qui denunciar. Tampoc està clar qui ha de ser l'òrgan que decideixi realitzar la investigació inicial per determinar si existeix o no base per iniciar el procediment sancionador. En moltes ocasions l'òrgan encarregat d'investigar pot ser el mateix que ha d'investigar la denúncia.
2. En tot cas, encara que existeixin denúncies, perquè tot això acabi amb una sanció, si s'escau, en cas d'incompliment, cal una incoació d'expedient per part dels òrgans competents que estableix l'article 86 de la LTAIBG. Aquesta incoació és una decisió de caràcter discrecional i susceptible d'interferències polítiques sempre que afecti alts càrrecs i, més encara, si són membres del govern o càrrecs electes. En suma, la possible persecució de les infraccions queda determinada, a la pràctica real, per criteris extrajurídics en molts casos.
3. Un cop incoat el procediment és necessària la instrucció d'aquest. Tot el sistema d'instrucció està encomanat a òrgans tècnics, que estan, però, sota les ordres dels mateixos òrgans polítics que en ocasions caldrà investigar. En suma, no està garantida suficientment la independència de l'òrgan d'investigació.

4. La competència per a resoldre els expedients sancionadors o, almenys, informar-los de acord amb l'article 89.5 de la LTAIBG, quan afecta a alts càrrecs o electes locals correspon a un òrgan encara inexistent a data d'avui.

En relació als grups de interès, àrea en la qual tampoc hi ha sancions ressenyables, el procediment també té importants llacunes. En aquest cas, l'origen pot ser un procés de verificació des del Registre que ha donat lloc a un requeriment que no és atès o una denúncia per incompliment de la llei o del codi ètic (no una mera alerta per irregularitats); el treball de recerca és més gran del que aparentment es dedueix de la llei, si es vol implementar adequadament (la Unió Europea indica que cada investigació porta una mitjana de tres mesos de treball).

La informació empírica que tenim ens permet indicar que la majoria de les denúncies en països on el registre obligatori està plenament implantat provenen de grups rivals que descobreixen falsedats o irregularitats i denuncien als seus competidors. En el model legal i en el decret català, un cop rebuda la denúncia, a través de la seu electrònica, el Registre té l'obligació de tramitar-la i, en cas que reuneixi les condicions bàsiques per poder seguir endavant, haurà d'investigar-la. Així ho indica l'article 52.4 de la Llei:

"El Procediment de tramitació de les denúncies i d'investigació ha d'esser dut a terme pèls responsables del Registre i ha de garantir l'audiència de l'afectat".

Òbviament, aquesta investigació pot, en alguns casos, ser força complicada, sense que els membres del Registre tinguin competències, probablement, per desenvolupar-la, el que ens recorda l'important que hagués estat separar la gestió del registre de les tasques de control de les vulneracions de la llei. En aquest àmbit, si s'hagués atorgat la competència de recerca i control a, per exemple, l'Oficina Antifrau de Catalunya s'hagués guanyat en efectivitat i coherència.

Per concloure, si es desprenen de la investigació indicis racionals de possibles responsabilitats, es poden adoptar mesures cautelars, com ara la suspensió de la inscripció en el registre i, finalment, s'han de traslladar a l'òrgan competent per a incoar i imposar sancions els continguts de l'actuació investigadora, units a una petició d'obertura de procediment sancionador. D'acord a l'article 84.3 de la LTAIBG La competència per a incoar, instruir i resoldre l'expedient sancionador corresponent al titular del departament de la Generalitat competent en matèria d'Administració pública, a l'alcalde o president de l'ens local o als càrrecs a què fa referència l'article 86.e i f (rectors o titulars dels òrgans rectorals dels ens del 3.1.b).

Pel que fa a les sancions aplicables per incompliment de les normes legals o ètiques, comença amb la pròpies de la suspensió o, fins i tot, cancel·lació de la inscripció, així, segons l'article 52 de la Llei:

1. L'Incompliment de les Obligacions establertes per aquesta Llei o pel codi de conducta pot donar lloc a la suspensió temporal de la inscripció al Registre de grups d'interès o, si l'Incompliment és Greu, a la cancel·lació de la inscripció .

2. La suspensió i la cancel·lació de la inscripció al Registre comportin la denegació d'accés a les oficines i a els serveis de les Institucions i a els organismes Públics de les persones afectades i, si escau, la de les Organitzacions a les quals pertanyen i la publicació de la sanció en el Registre.

Per desgràcia, la norma no defineix quan els incompliments són greus, lleus o molt greus. Amb això, ens deixa en una certa inseguretats jurídica pel que fa a quina sanció es va a aplicar. Més encara, d'acord amb l'article 77.3.f són faltes molt greus: "incomplir, les persones i les Organitzacions que tenen la condició de grups d'interès, les obligacions establertes per aquesta Llei o pel codi de conducta que els sigui aplicable" .

És a dir, que qualsevol incompliment de la llei o del codi és falta molt greu, sense que s'estableixin diferències entre, per exemple, retardar-se en l'actualització de dades sobre el seu àmbit d'interès o regalar un rellotge de luxe al funcionari corresponent.

Les sancions, al seu torn, poden ser diverses i concurrents (art. 84 de la Llei):

1r. Una multa d'entre 6.001 i 12.000 euros.

2n. La suspensió per a poder contractar amb l'Administració, durant un període Màxim de sis mesos.

3r. La inhabilitació per Ésser Beneficiaris d'ajuts Públics, durant un període entre un any i cinc anys.

4t. La cancel·lació definitiva de la inscripció al Registre de grups d'interès.

En suma, que haurà d'estar-se als criteris de la legislació de règim jurídic i procediment per a determinar la sanció, tot i que també es valoren: "l'existència de perjudicis per a l'interès públic, la repercussió de la conducta als Ciutadans i, si escau, els Danys Econòmics o patrimonials produïts "(art. 84.2).

Tot aquest sistema fa força complicada l'aplicació de sancions als grups de interès, per començar per la falta de personal al Registre per dur endavant les investigacions, segon

per la inadequada definició de la gravetat dels incompliments, tercer per barrejar les activitats de Registre amb les d'investigació d'incompliments.

La dificultat descrita del sistema ve acompanyada per la manca de diligència detectada en la seva efectiva posada en marxa, en el sentit que no hi ha constituït l'òrgan sancionador previst a l'art. 89 Llei 19/2014.

Tot plegat, fa pensar en la necessitat de repensar el disseny normatiu. Però mentre això no es faci, hi ha obligació, incomplerta, de posar en marxa el sistema actual. Un principi de respecte al principi de legalitat pot ser faria convenient, si cal, derogar aquesta part de la llei cas que continuï sense ser posada en marxa.

9. Conclusions i recomanacions

A la vista de l'anàlisi realitzada del compliment de les obligacions legals en relació a grups d'interès, bon govern, bona administració i sistema de garanties per part de les administracions públiques catalanes es formulen les següents conclusions i recomanacions:

A. Conclusions

a) Conclusions en matèria de grups d'interès

1. La inscripció de grups d'interès al llarg de 2018 ha seguit amb bon ritme. El nombre de grups d'interès inscrits a data 31 de desembre de 2018 era de 3010. Cal destacar que la categoria amb un nombre més gran de grups d'interès inscrits és la categoria II (sector empresarial i de base associativa), que representa un 46,7 % dels grups d'interès inscrits, seguida per la categoria III (organitzacions no governamentals), que suposa gairebé un 35,7 % del total de grups d'interès inscrits.

2. Pel que fa a la connexió entre el registre i les agendes dels alts càrrecs, es constata cada vegada la gran importància de les segones, car és fins i tot més interessant que quedi registre a l'agenda de la reunió que la inscripció en el Registre. En aquest sentit, s'ha aprovat un criteri per part del Comitè Assessor d'Ètica Pública sobre la constància a l'agenda oficial dels alts càrrecs de determinades activitats de relació o contacte amb les organitzacions empresarials i sindicals.

3. S'està treballant en una llei específica de grups d'interès (com tenen ja a molts altres països) que incorpori l'experiència assolida i millori la regulació de diversos temes.

4. L'àmbit local mereix una consideració a part, donat que s'està revelant com un punt feble del sistema. L'anàlisi de la situació al 2018 permet afirmar la nul·la adscripció de municipis al sistema de registre únic i en general, la situació d'espera del món local respecte a l'aplicació de les obligacions relatives als grups d'interès. A data d'avui, tan sols l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès disposa d'un registre propi.

5. Es destaca un baix nivell de comprovació de si el grup d'interès que es vol reunir està inscrit en el Registre i de transparència de les reunions dels alts càrrecs locals amb els grups d'interès. Hi ha un buit pel que fa referència a fer públiques les reunions amb alts càrrecs en els ajuntaments.

b) Conclusions en matèria de bon govern

6. Les respostes han anat millorant amb el temps tot i que encara no s'assoleixi el 100% desitjable.
7. L'elaboració per la Generalitat d'un Codi ètic dels alts càrrecs locals que està acompanyat d'una Guia molt detallada des 2017 ha estat una decisió molt apropiada que ha permès avançar enormement en l'adopció de codis pels ens locals.
8. El progrés general en la implantació de codis de conducta de acord a la Llei prossegueix però aquest any bastant més lentament que l'any passat. És important l'avanç en les diputacions, però és molt baix en els governs locals y consells comarcals
9. Caldria avançar en la culminació del Codi ètic general per a tots els empleats públics del sector públic català
10. En relació al Comitè Assessor d'Ètica Pública solament ha emès 1 resolució consultable el 2018
11. Pel que fa a les queixes, el Comitè Assessor d'Ètica Pública tampoc va rebre queixes a través de la bústia relacionat amb el codi de conducta dels alts càrrecs. Així doncs, únicament ha rebut al voltant consultes de tipus general.
12. D'acord al informe anual del gener-desembre 2018 el Comitè Assessor d'Ètica Pública s'ha reunit durant l'any 2018 només en tres ocasions. El primer semestre de 2018 l'activitat del Comitè va ser molt limitada com a conseqüència del context polític,
13. En relació als principis ètics i regles de conducta en les bases de convocatòries de subvencions i contractes, l'avanç de clàusules ètiques en subvencions s'ha donat en grans municipis, mentre la resta fins i tot ha tingut retrocessos. El camí que s'està seguint és el d'assumir el model tipus de bases reguladores elaborat per la Generalitat, que incorpora ja un codi ètic, Quant als contractes, és de destacar la clara disminució de contractació en els municipis més grans i l'increment en els petits. Pel que fa a les clàusules ètiques en la contractació s'ha produït un increment generalitzat de l'ús de les mateixes. Però el percentatge sobre el total és força baix encara. En general, en aquest àmbit l'avenç sembla gairebé estancat.

Cartes de Serveis

15. S'ha procedit a avaluar les cartes de serveis de 2018, d'acord amb el que preveu la Llei 19/2014, comprovant la seva adequació o no a les exigències concretes legals. L'anàlisi de les cartes de serveis s'ha dut a terme a partir d'un sistema d'indicadors que s'ha dissenyat d'acord amb les obligacions que preveu la Llei 19/2014. Es tracta d'uns indicadors bàsics, en número de 10, en els que es comprova la concurrència del contingut legalment exigít. No s'ha valorat, doncs, la qualitat del contingut de les cartes (que poden tenir estàndards de qualitat però ser indefinits o molt baixos, per exemple).

16. Com a trets generals que es poden extreure de l'anàlisi efectuada en destaquem els següents:

a) En termes generals, el compliment de les exigències mínimes legals no acostuma a ser completa, llevat d'excepcions que mostren una bona pràctica. Malgrat això, el gruix de Cartes assoleixen un suficient en la seva qualitat i hi ha diversos exemples d'excel·lència, i altres bones cartes a les que, però, els falten alguns elements. Les universitàries no assoleixen un bon nivell en general.

b) Les cartes rarament inclouen referència a que d'acord amb la llei, tenen naturalesa reglamentària i que contingut de les cartes de servei és vinculant per a l'Administració i els usuaris, i pot ésser invocat en via de recurs o reclamació. Com a molt es fa una referència inconcreta a la possibilitat de presentar queixes o reclamacions.

c) En canvi, en algunes ocasions, la carta sí inclou una clàusula d'exempció de responsabilitat patrimonial de l'Administració per incompliment dels estàndards, que considerem és inadequada i il·legal: hi haurà responsabilitat o no en cada cas per la concurrència dels requisits establerts a la legislació aplicable, no pel que digui la Carta, a qui no li correspon pronunciar-se el respecte.

17. A un nivell més de detall, sovint hi ha remissió a ordenances fiscals pel tema del cost del servei, dificultant la comprensió al ciutadà, el que es podria solucionar fàcilment, com fan algunes cartes, amb una remissió al web concret on són actualitzades les ordenances, per evitar un pelegrinatge al ciutadà/na per esbrinar la taxa o el preu públic. D'altra banda, la identificació dels responsables, que hem d'entendre la llei vol que es faci a persones físiques, doncs no parla d'òrgans, sovint no es fa amb noms i cognoms, sinó amb una referència genèrica al nom del òrgan.

18. Si es comparen amb anys anteriors, les dades ens indiquen un increment progressiu any rere any excepte en els municipis més petits, en els quals molt probablement es va respondre sense rigor en anys precedents.

19. Pel que fa a la resta d'ens les dades de 2018 indiquen un petit avançament però la qualitat de les cartes es encara molt baixa.

c) Conclusions en matèria de bona administració i qualitat normativa

20. En l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, al 2018 es va complir el desè aniversari de la posada en marxa d'aquesta política pública a Catalunya, que ja es pot considerar plenament assentada. Per ACORD GOV/114/2016, de 2 d'agost, s'aprovà el Pla de simplificació normativa 2016-2017 per a la revisió de la normativa obsoleta que es vincularia amb l'art. 63 de la llei. La novetat del 2018 és que aquests resultats varen donar lloc al premi especial del jurat als Premis Alfons Ortuño 2018.

21. Al 2018 es varen aprovar 180 normes reglamentàries s al llarg del 2018 (20 més que l'any anterior, 40 decrets i 140 ordres), que han estat totes subjectes a avaluació d'impacte normatiu ex ante, a l'igual que 7 projectes de llei.

22. Pel que fa a l'avaluació ex post, no consta la realització de cap avaluació ex post després d'aprovar la llei 19/2014, malgrat la dicció literal de la mateixa en aquest sentit (art. 64, apartats 1 i 2) Esta inclòs en el pla de govern d'aquesta legislatura poder fer un pla d'avaluació ex post. No consta tampoc que s'hagi fet cap provat pilot de les previstes a la llei (64.4).

23. Pel que fa a la guia metodològica relativa a l'avaluació d'impactes normatius, tot continua en la mateixa situació que el darrer any. Sembla ser que fins que no s'aprovi la futura reforma del procediment d'elaboració de normes (la qual cosa s'ha previst en el Pla de Govern i també en el Pla normatiu 2019-2020), no està previst aprovar una guia metodològica.

24. Com a conseqüència de la STC de 24 maig de 2018, va haver-hi un debat intern durant 2018 sobre l'avaluació preliminar vinculada a les consultes prèvies. Finalment, la qüestió es va solucionar amb un nou acord de govern de 2019, que substitueix al de 2017 esmentat. Una novetat és que en la valoració inicial cal tenir en compte els ens locals d'acord amb la seva dimensió. Es tracta de l'acord de govern de 22 de gener de 2019.

25. S'ha estat treballant en un segon pla de simplificació normativa, centrat en els decrets i ordres obsolets, sense cobertura jurídica formal encara, ja que abans s'ha previst obrir un procés de consulta pública prèvia. Això s'ha fet finalment amb la Consulta pública prèvia relativa a la revisió de la vigència de decrets i ordres i a la seva

simplificació, amb durada des del 3 de maig de 2019 fins al 16 de juny de 2019. Els resultats d'aquesta consulta han de servir per dissenyar un nou pla de simplificació normativa i per adoptar un o diversos decrets per derogar o deixar sense efecte els decrets i ordres que ja no són d'aplicació.

26. Pel que fa a l'anomenada petjada normativa, document de traçabilitat de les normes, la utilització de la qual ha estat promoguda pel Parlament Europeu, l'OCDE i Transparència internacional i que es troba prevista a l'art. 10 de la Llei 19/2014, l'anàlisi feta d'alguns expedients derivats de l'aprovació de normes sembla mostrar la seva inexistència encara.

27. En l'àmbit local, d'acord amb les respostes al qüestionari, tot just el 20% de les normes dels grans municipis arriben a ser avaluades ex ante en el seu impacte i càrregues. Aquest percentatge puja en municipis més petits, gairebé al 35% en els de més de 10.000 i menys de 20.000 habitants i al voltant del 25% en els restants. Probablement aquestes xifres estiguin una mica inflades.

28. Pel que fa a l'avaluació ex post de les normes, les dades ens indiquen que tot just el 5% de les normes en els municipis més grans s'avaluen en aquest sentit. Quant a la resta de municipis, les dades dels d'entre 10.000 i 20.000 habitants semblen clarament excessius, ja que donen gairebé un 25% de les normes avaluades ex post; mentre en els més petits no arriben al 4% (entre 5000 i 10.000 habitants) o al 2% (entre 500 i 5000) les normes així avaluades, si les respostes són adequades. Els de menys de 500 habitants no avaluen ex post les normes, com era de preveure.

29. D'altra banda, aquest any s'han introduït dues noves preguntes de cara a mesurar la millora en la qualitat normativa, relatives a si s'ha creat alguna unitat per a la tramitació de l'avaluació d'impacte normatiu i quina és la unitat responsable d'avaluació d'impacte normatiu.

30. En el cas municipal, la creació d'aquesta figura és pràcticament anecdòtica, tot i que en els hi ha ja deu casos reportats. En tot cas, en aquests municipis no sembla clara l'existència real d'aquesta figura. No es troba pràcticament cap municipi que hagi creat realment aquest lloc de treball. La immensa majoria situen a la Secretaria / serveis jurídics aquesta responsabilitat. En algun cas hi ha respostes diferents, con un Ajuntament en que s'anomena Ordenació Corporativa i Administrativa a l'òrgan encarregat d'aquesta tasca, o en algun altre es parla d'alguna comissió específica. La realitat és que en els municipis més grans no s'ha creat aquesta figura, per prioritats o criteris organitzatius diversos, i en els més petits és pràcticament impossible destinar una persona tan sols a aquesta tasca.

31. En relació a la resta d'ens, també s'indica que en un Consell (però després no apareix cap òrgan específic per a aquesta tasca, encarregant a la Secretaria normalment aquesta responsabilitat) i en l'Àrea metropolitana de Barcelona, corresponent, al menys en teoria, a l'Agència de Transparència aquesta tasca

32. En general, es pot constatar que el 2018 no s'ha avançat en el desenvolupament de mecanismes per a avaluar l'aplicació de les normes, per tal de verificar-ne el grau de compliment, la necessitat i l'actualitat i, si escau, la conveniència de modificar-les per raó de noves necessitats econòmiques o socials sobrevingudes d'acord amb el que disposa la Llei 19/2014 (art.64.2). En l'àmbit local en particular, la situació, 4 anys després de l'entrada en vigor de la llei continua essent preocupant, tant pel que fa a l'avaluació ex ante, a l'avaluació ex post i a la petjada normativa. No hi ha pràcticament unitats específiques per realitzar aquestes tasques tècniques, de les que no sembla haver-se entès la seva rellevància econòmica, social i ambiental. En el cas dels municipis petits, el suport per part d'administracions supralocals hauria de ser clau, si disposessin d'unitats i personal format en la matèria, el que no sembla ser el cas.

d) Conclusions en matèria de govern obert

33. L'avenç final d'execució del Pla de Govern Obert de la Generalitat de Catalunya 2017-2018 no ha estat mol reeixit. D'acord al informe de la Secretaria de Transparència i Govern Obert, l'avenç final d'execució del Pla de Govern Obert de la Generalitat de Catalunya 2017-2018 a 31 de desembre de 2018 és del 72'8 .

34. Els municipis amb major població no mantenen el nombre de canals d'escolta activa indicats en anys anteriors mentre els de menor població, segons les dades aportades, han millorat con respecte a 2017, però en conjunt sembla que van suprimir en nombrosos casos aquests canals. Semble que algunes diputacions universitats també han suprimit canals.

35. Les dades obtingudes no permeten arribar a cap conclusió significativa, encara que probablement les dades més rigorosos són els de l'últim any.

36. S'ha realitzat una anàlisi dels mecanismes de participació ciutadana d'acord a un model extret de la llei. Les dades ens indiquen que la Generalitat ha avançat creant una Direcció General específica en la matèria i desenvolupant instruments i mecanismes adequats. Faltaria fer el salt a una participació a iniciativa ciutadana. Sant Cugat és un bon exemple d'ajuntament amb avenços importants en participació, sobretot en

pressupostos participatives. L'ajuntament de Barcelona és el millor exemple trobat fins al moment, amb un compliment complet dels requisits de la llei i avenços importants en la implantació de mecanismes per a la iniciativa ciutadana.

e) Conclusions en matèria del sistema de garanties

37. El 2018, els percentatges de resposta pugen força en tots els municipis,

38. La conclusió és la mateixa que l'any passat, el RÈGIM sancionador pràcticament segueix sense utilitzar-se. És cert que les denúncies en l'àmbit local existent i aquest any hi ha hagut un total de 55. No obstant, aquest nombre ha significat un descens de gairebé un terç respecte a l'any passat, que van ser 72. El perill és que la ciutadania deixi de denunciar si no veu conseqüències.

39. Les sancions han estat 13 (caldrà analitzar-les per veure en què es fonamenta la sanció, qui són sancionats i quins han estat els incompliments). A la resta d'Ens obligats no vaig haver cap sanció, això és especialment destacable en el cas de la Generalitat, que entre 2017 i 2018 va rebre tres denúncies.

40. No s'ha avançat encara, pel que fa al règim sancionador dels *altres alts càrrecs al servei de la Generalitat* i al compliment de l'art. 89.2 de la llei 19/2014, en la constitució de l'òrgan sancionador col·legiat.

41. En tot cas, l'anàlisi d'algunes web municipals es desprèn que les denúncies han de ser molt més grans que les declarades. En aquest sentit, la memòria 2016-17 de l'Oficina per a la Transparència i les Bones Pràctiques de l'Ajuntament de Barcelona²⁷ reconeix l'existència només en aquell any de gairebé 500 denúncies, a través del seu bústia, per denunciar incompliments del Codi ètic i la normativa de transparència. Tot i que moltes d'aquestes denúncies puguin no ser acceptades per múltiples raons competencials o fàctiques, és segur que més de les 17 que els grans municipis declaren en 2017 van tenir de passar a la fase d'investigació i obertura de procediment.

42. Pel que fa a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, d'acord amb la *Memòria d'activitats. Anàlisi 2018*, pel que fa als recursos, es recorda que el 2018 no han estat nomenats els nous membres de la Comissió. També es posa de manifest que hi ha problemes per estabilitzar el personal amb les conseqüències que això té des del punt de vista de la formació i l'experiència. El 2018 hi ha hagut un increment de les

27

https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jsui/bitstream/11703/111684/1/otbp_memoria_2016-2017-1.pdf

reclamacions interposades davant la GAIP. Es considera que, entre d'altres motius, això es deu a què s'ha començat a demanar informació sobre temes en zona grisa.

B. Recomanacions

A continuació es recullen diverses recomanacions a la vista de les conclusions obtingudes a partir de les dades analitzades. La baixa qualitat d'algunes de les dades obtingudes i, en particular, com s'ha indicat al llarg de l'informe, en relació al compliment de les obligacions en matèria de bona administració, qualitat normativa i bon govern, nos permeten fer propostes concretes en aquests àmbits.

Això no obstant, amb caràcter general caldria que s'impulsessin mecanismes per a garantir el coneixement per part de totes les Administracions i entitats públiques de les obligacions existents en aquests àmbits.

En aquesta direcció, seria recomanable que els òrgans de coordinació i cooperació existents en matèria de transparència i bon govern impulsessin mesures i accions en aquesta direcció com ara l'aprovació de directius i models tipus de cartes de serveis, la proposta de procediments per dur a terme l'avaluació *ex ante* i *ex post* de les normes o el disseny i implementació d'aplicacions per a la realització d'enquestes a la ciutadania sobre la satisfacció en els serveis públics o per a canalitzar el compliment de les obligacions de govern obert que disposa la Llei 19/2014.

a) Recomanacions en matèria de grups d'interès

I. Es recomana a l'àmbit de la Generalitat introduir un document de petjada normativa entre els documents inclosos en els expedients d'elaboració de normes jurídiques, on constin les reunions mantingudes amb grups d'interès fora dels tràmits formals del procediment administratiu, indicant qui s'ha reunit, l'objecte concret de la reunió i si s'han lliurat documents, seguint les recomanacions de l'OCDE i doctrinals en la matèria. Es tracta de connectar així les reunions amb el registre i amb els procediments d'elaboració de normes, donant compliment als articles 10 d (publicitat activa de "la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si escau") i 65.1.d ("La transparència i la informació pública com a marc de referència per a fer possible l'efectivitat del govern obert")

II. Es recomana a l'àmbit local la posada en marxa de la connexió amb el Registre existent de grups d'interès, així com establir els mecanismes necessaris de relació i accés recíproc entre els registres locals existents i que es puguin crear en el futur i el Registre de grups d'interès de Catalunya.

III. Es recomana en l'àmbit local la publicitat activa de les reunions dels alts càrrecs amb grups d'interès i la comprovació de la inscripció d'aquests en el Registre, per, en cas contrari, instar a la seva inscripció. Aquesta recomanació hauria de ser inclosa amb caràcter imperatiu en la futura llei que es pugui aprovar en la matèria.

IV. Tanmateix, també es recomana la generació de la petjada normativa local, en els termes abans exposats, el que també hauria de ser inclòs legalment en la futura llei.

b) Recomanacions en matèria de bon govern

I. Progressar cap a la constitució de sistemes d'integritat en cada organització

II. Culminar els treballs de la comissió encarregada de l'elaboració del Codi Ètic del Servei Públic de Catalunya. En tot cas, sembla important per a la seva implantació eficaç, no només acomplir amb els requisits que s'han considerat essencials en el text, sinó també garantir la protecció al denunciador d'incompliment. Aquesta protecció serà essencial perquè es mantingui viva la tensió pel seu efectiu compliment.

III. Incrementar la formació en ètica que serà fonamental per al bon funcionament del sistema d'integritat.

IV. Constituir comissions ètiques amb persones d'independència i integritat reconegudes.

V. Connectar les clàusules ètiques en subvencions i contractes amb els pactes d'integritat, en què el monitoratge de la preparació honesta del contracte/subvenció, de la licitació i del compliment de les condicions del contracte/subvenció es realitza amb suport de la societat civil, però no a través de ciutadans sense especialització per al control, sinó a través d'experts seleccionats per la societat civil per realitzar el monitoratge complet de les fases d'adjudicació i d'execució dels contractes.

VI. Reforçar el treball de la Xarxa de Comitès d'ètica de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic

VII. Consolidar el pla anticorrupció i donar-li seguiment en la seva implementació.

Cartes de Serveis

I. Es recomana que l'aprovació de Cartes de Serveis no es faci sense el compliment de les exigències mínimes legals de forma completa, llevat d'excepcions que mostren una bona pràctica.

II. Es recomana que les cartes incloguin referència a que d'acord amb la llei, tenen naturalesa reglamentària i que el seu és vinculant per a l'Administració i els usuaris, i pot ésser invocat en via de recurs o reclamació.

III. Es recomana no incloure clàusules d'exempció de responsabilitat patrimonial de l'Administració per incompliment dels estàndards, donada la seva inadequació: hi haurà responsabilitat o no en cada cas per la concurrència dels requisits establerts a la legislació aplicable.

IV. Es recomana que les remissions que es faci en les Cartes a pàgines web ho sigui a aquells elements no substancials i no vinculats als drets dels ciutadans. En la possible tensió entra la necessària naturalesa reglamentària i necessitat de flexibilitat per a la gestió, entre d'altres mesures, es poden utilitzar les esmentades remissions, amb límits.

V. Al respecte, seria possible una distinció entre aspectes substancials i no substancials de les Cartes. La Comissió Jurídica Assessora deixa la porta oberta quan assenyala en el seu Dictamen 281/2018, de 15 de novembre, sobre el Projecte d'ordre per la qual s'aprova la Carta de serveis del Diari Oficial i de Publicacions de la Generalitat de Catalunya que: "la Comissió considera que, si bé són admissibles els enllaços a webs per a qüestions merament informatives, no succeeix així en relació amb aquells aspectes de les cartes de serveis que afecten els deures de l'Administració i els drets dels ciutadans. I és que, tal com ha indicat aquesta Comissió en d'altres ocasions, s'ha de procurar evitar mencions expresses a llocs webs que, en cas de modificar-se, requereixin la modificació del reglament (dictàmens 115/2017, 267/2017 i 338/2017).

VI. Entre el contingut substancial que, en cas de canviar, ha de donar lloc a la modificació de la Carta i no es pot remetre a web es trobaria aquell contingut, doncs, que afecta *ad extra* als drets dels ciutadans i que el seu canvi suposa una modificació del model referit a aquests (no els aspectes més organitzatius o *ad intra*). Com a mínim, art. 59 llei 19/2014, seria contingut substancial no susceptible de remissió a webs:

1. Els estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions

2. Les condicions d'accés.

3. Els drets i deures dels usuaris

4. El règim econòmic aplicable (però la indicació de les taxes i els preus públics que siguin aplicables, concretament, es pot fer per remissió a web)

5. Les vies de reclamació utilitzables.

c) Recomanacions en matèria de bona administració i millora normativa

I. Es recomana en l'àmbit de la Generalitat dotar de mitjans materials i personals a l'Àrea de la Millora de la Regulació perquè pugui desenvolupar la seva important tasca, el que ha de suposar una inversió amb retorns tant econòmics (com demostren diversos informes de l'OCDE en relació a l'increment del PIB per la millora normativa), com relatius a la sostenibilitat social i ambiental, permetent que Catalunya consolidi i millori la seva política pública de *better regulation*.

II. Es recomana mantenir els esforços en marxa en l'àrea d'avaluació *ex ante* i simplificació normativa i començar a realitzar avaluacions *ex post* de normes ja aprovades i vigents per a mesurar els seus impactes i la possibilitat de modificacions de les mateixes. Això es podria articular en l'aprovació del proper Pla Anual Normatiu, designant una o varies normes a avaluar.

III. Es recomana aplicar la possibilitat legal de les proves pilot per a millorar la qualitat normativa, fins ara verge, en relació a casos i normes que es considerin susceptibles de proves experimentals.

IV. Es recomana aprovar la nova guia metodològica relativa a l'avaluació d'impactes normatius adaptada als canvis normatius dels darrers anys.

V. Es recomana pel incorporar un document específic que recollís la petjada normativa en relació amb les reunions en grups d'interès, , en la línia del que exigeixen clarament recents legislacions autonòmiques, com l'asturiana, l'aragonesa o la valenciana i, com s'ha dit, de la LTAIBG.

VI. En l'àmbit local en particular, es recomana en el cas dels municipis de més població generar una unitat específica de millora de la regulació, que compti amb un enfoc no únicament jurídic sinó, com a mínim, també econòmic, amb capacitat de mesurar càrregues, fent servir, entre d'altres possibles metodologies l'anàlisi cost-benefici o similars i l'*standard cost model* per a mesurar càrregues administratives. En els cas dels municipis més petits, es recomana que Consells Comarcals i Diputacions comptin amb aquest tipus d'unitats i de personal per a donar-los suport.

d) Recomenacions en matèria de govern obert

I. Generar el nou pla de Govern obert 2019-20, de forma participativa amb els governs locals i la Societat civil. Reforçar el monitoratge per evitar els incompliments

II. Consolidar els canals d'escorta activa, auxiliant als petits municipis a desenvolupar instruments tecnològics que facilitin la tasca.

III. Prendre l'exemple de l'Ajuntament de Barcelona per dissenyar models de plans participatius que compleixin amb tots els requisits que estableix la llei.

e) Recomanacions en matèria del sistema de garanties

I. Dotar a la GAIP dels recursos necessaris perquè pugui desenvolupar les seves funcions adequadament i en els terminis previstos.

II. Desenvolupar una campanya informativa perquè la ciutadania conegui els seus drets en aquesta matèria i denunciï els incompliments

III. Deixar en mans d'un òrgan tècnic i independent, com ara l'Oficina Antifrau, la recepció de denúncies per incompliment, la incoació i investigació de les mateixes, generant la proposta de sanció per l'òrgan competent

IV. Separar el Registre de la investigació de les denúncies en cas d'incompliment de les normes de grups d'interès. Es podrien situar les investigacions, de nou, en un òrgan tècnic i independent.

V. Definir bé la gravetat dels incompliments i la seva graduació en relació als grups d'interès.

VI. Implementar el sistema actualment existent amb la creació de l'òrgan previst a l'art. 89 de la llei. Alternativament, procedir a derogar el sistema en espera de la seva modificació. L'existència d'una previsió normativa no portada a terme suposa una important deslegitimació del sistema i una afectació de la cultura de la legalitat.

Annexos

A. Entrevistes

a) Entrevista amb el Comissionat de participació i Democràcia Activa de l'Ajuntament de Barcelona

Lloc de l'entrevista: seu del Comissionat de participació, c/ Ciutat, 3

Parts participants: Fernando Pindado, Eugeni Castelló, Manuel Villoria i Agustí Cerrillo

Dia: 26 d'abril de 2019

Hora: 10:00-12:30

L'entrevista es va realitzar amb Fernando Pindado, que en tot moment va mostrar una voluntat de col·laboració i suport encomiables. La primera reflexió que es va realitzar va ser sobre el Reglament de Participació de l'Ajuntament, que és de 2017, que és diferent dels reglaments orgànics d'Organització i Funcionament dels districtes i que, malgrat la seva gran desenvolupament i actualitat, encara no pot recollir i donar resposta a totes les realitats del món participatiu. S'estaria en una realitat basada en l'aprenentatge permanent. La participació ciutadana en l'elaboració del propi Reglament ha estat guiada pel que disposa la Llei de Règim Jurídic del Sector Públic.

L'entrevista se centra en els aspectes propis de la participació ciutadana i no els relatius a la col·laboració. La col·laboració és part dels principis del govern obert, es dona entre els que estarien d'acord amb la política o programa; però la participació és més política i conflictiva. La col·laboració entraria més en la fase d'implementació, sobretot en la gestió de serveis públics, que en la fase de formulació de polítiques.

És essencial en la participació tenir clar el marc conceptual, les regles clau del procés. En aquest sentit, l'Ajuntament entén que la participació no ha de venir només de dalt a baix, del govern cap a la ciutadania. D'aquí la importància de fomentar i donar suport a les iniciatives ciutadanes. Fins a l'aprovació del Reglament no hi havia hagut cap iniciativa ciutadana en 40 anys de govern democràtic. Avui, després de les mesures adoptades per promoure-hi i a 13 iniciatives ciutadanes. Per exemple, la de la gestió de l'aigua, la del Zoo de Barcelona, la dels restauradors ...

D'acord amb la norma municipal la iniciativa requereix d'un nombre de signatures per poder ser considerada i aprovada; el nombre de firmes varia en funció de la proposta i de l'àmbit territorial a afectar. Si la proposta és una consulta ciutadana a tota la ciutat o

aprovar o modificar una norma municipal es requereixen 15.000 signatures, si és crear un nou òrgan de participació o realitzar un procés participatiu són 9000 les signatures, si és celebrar una audiència pública 7000 o si és incorporar un punt a l'ordre del dia 3750. Si només afecta un districte depèn del districte, des 6500 a l'Eixample per normes i consultes a 400 en Les Corts per incloure un punt en l'ordre del dia. hi ha normes especials si afecta més d'un districte. En tot cas, l'Ajuntament col·labora amb els impulsors perquè aquests puguin recollir signatures. La regulació incorpora: com es recullen les signatures, on, fins i tot es finança la campanya de recollida (es paga un euro per signatura recollida si s'arriba al nombre de signatures necessàries).

També és important el paper que juga el portal Decidim en aquest procés. Al canal es pot penjar, per exemple, o bé un document de principis amb el que es proposa o bé un text normatiu tancat. A partir d'aquí, l'Ajuntament prepara un plec de signatures (considerant que el model pugui permetre una lectura per escàner). Les signatures es poden recollir de forma digital. El sistema comprova que els signants estan empadronats. Decidim permet la traçabilitat, també permet estendre el debat i genera links. En tot cas, la participació no pot ser només digital, ha de ser mixta, els actes presencials són ineludibles.

Un cop es tenen les signatures, l'Ajuntament està obligat a donar resposta, un cop analitzada en termes legals, pressupostaris i tècnics. Les propostes poden ser de molt divers tipus com ja vam indicar. N'hi ha de textos normatius, també pot ser la d'obrir una consulta popular i fins i tot realitzar una audiència. Les consultes populars en principi han de ser aprovades per al Consell de Ministres, pel que és un tema molt controvertit i jurídicament molt debatible. A Catalunya a més és un tema molt sensible.

Ara es va a obrir un model diferent d'iniciativa, es tracta d'iniciatives sobre presa de decisions concretes i específiques. La idea seria rebre les propostes i procedir al seu estudi econòmic, jurídic i tècnic; un cop realitzat l'estudi es prepararia l'expedient complet per elevar-lo a la decisió de l'òrgan competent.

El Reglament de participació ha rebut tres recursos. Un d'AGBAR, un altre d'un grup polític d'extrema dreta i un tercer del delegat del Govern durant el mandat del Partit Popular.

És important destacar l'esforç realitzat en formació i informació sobre aquest tema. S'han creat Guies (que se'ns van facilitar molt amablement) adreçades a la ciutadania perquè conegui el procediment i els seus drets. Una de les característiques del marc conceptual de Barcelona és que la base de la participació és la persona. La base no són les persones jurídiques, el món associatiu. Les associacions no poden estar per sobre de

les persones. En les reunions que es desenvolupen per a l'anàlisi i debat d'iniciatives ciutadanes cada associació és considerada com una persona i no suma més vots o influència que la de cadascuna de les persones que acudeixin a l'acte. Al principi va costar, però el món associatiu ha anat acceptant que no és bo que tinguin les associacions privilegis representatius sobre cada persona que hi participa.

Després d'aquestes explicacions del sistema es va debatre sobre els referèndums i la seva vinculació per a qui el convoca. Certament, a Espanya la regulació local o autonòmica de la vinculació del referèndum podria ser inconstitucional.

Un exemple de bona pràctica en mecanismes participatius més tradicionals, en gran mesura de dalt a baix, és el Pla d'actuació municipal. En ell cada persona pot enviar la seva proposta. Hi ha hagut 8142 propostes, que cal afegir a les 1244 del mateix Ajuntament. Rebuda la proposta es procedeix al justificant de recepció. Més endavant, s'uneixen propostes semblants per generar propostes més àmplies i coherents. Cada proponent rep informació d'on s'ha agrupat la seva proposta i de l'estat de tramitació de la mateixa. Cada proposta (o grup de propostes) és analitzada en termes pressupostaris o jurídics i es contesta. Les propostes poden rebre suports ciutadans, en tot cas, després d'escoltar els proponents, la decisió és l'òrgan polític competent.

La informació que es dona per iniciar els processos participatius és: Adequada, sistemàtica i comprensible.

Finalment, es destaca que hi ha tot un sistema de garanties per assegurar que tot funciona d'acord amb el Reglament.

b) Entrevista amb Direcció General de Participació Ciutadana

Lloc de l'entrevista: seu de la Direcció General de Participació Ciutadana, Tapineries, 10

Parts participants: Laura Suñé (Subdirectora general), Eugeni Castelló, Manuel Villoria i Agustí Cerrillo

Dia: 26 d'abril de 2018

Hora: 16:00-17:15.

L'entrevista es va realitzar amb gran cordialitat i amabilitat per part de la Sotsdirectora.

Abans de començar es va aclarir que el que s'analitzava eren les estratègies i mecanismes de participació impulsats per la Generalitat, separant aquests dels processos de gestió de la qualitat i les vies de participació ciutadana en l'àmbit de propostes i suggeriments per a l'avaluació i millora dels serveis concrets.

A partir d'aquí, en primer lloc es va destacar l'existència d'una xarxa de participació, xarxa de governs transparents, impulsada des de la Generalitat per a tots els ens implicats en aquests processos.

Important és l'avanç que ha suposat el portal participa.gencat.cat. Té tres blocs: Processos participatius, Consells de participació i Participació en normativa.

1. Sobre els processos. Són debats estructurats al voltant de polítiques públiques per a incorporar les veus de la ciutadania en les decisions del Govern. El Govern adquireix el compromís d'escoltar-les, incorporar-les quan sigui procedent i explicar a la ciutadania les decisions preses, enriquides amb aquesta participació.

Hi ha una Llei del procés participatiu. Aquesta llei exigeix una avaluació bianual sobre si s'ha seguit adequadament el procés. Per a això, es interactua amb els participants sobre la qualitat del procés.

2. Els consells de participació estan formats normalment per associacions. Són espais de trobada entre Administració i ciutadania per dur a terme debats regulars al voltant de polítiques sectorials. Poden ser sectorials, territorials o institucionals. Són permanents. Tot el seu treball es desenvolupa amb la màxima transparència. Tenen un qüestionari d'autodiagnòstic.

3. La participació normativa. Durant el procés de creació d'una norma, hi ha dos moments en què es pot participar:

A les consultes públiques (Llei de Règim Jurídic): el Govern, abans d'iniciar l'elaboració de la norma, consulta a la ciutadania sobre l'oportunitat i els aspectes més rellevants a regular de la matèria en qüestió.

En aquesta fase inicial, poden valorar la necessitat de regular una matèria i fer aportacions sobre quins aspectes cal tenir en compte a l'hora de fer-ho.

Un cop ja hi ha un esborrany de norma (Article 69 de la Llei de Transparència): quan el Govern ja ha redactat un primer text, l'obre a la ciutadania per millorar el redactat i el contingut.

En aquesta part del procés, es poden fer aportacions i comentaris sobre l'esborrany de norma abans de la seva aprovació definitiva.

Pel que fa al procediment seguit per a la participació en general és important destacar que se segueixen els requisits que estableix la Llei de transparència encara que una fallada important és que no es dona retorn als participants en moltes ocasions. Entorn del 80% dels casos no reben retorn.

En general, és molt important destacar que el portal dona traçabilitat, permet comprovar les idees força i els consensos i dissensos, el que s'accepta o rebutja de manera Departaments i el per què.

Encara no s'ha regulat la iniciativa ciutadana.

A partir de les avaluacions existents, les estratègies fonamentals d'actuació serien.

1. Formació. Formació per a personal tècnic i directiu de la Generalitat en l'àmbit de la participació ciutadana. S'han fet tres cursos amb l'EAPC. L'itinerari formatiu en participació ciutadana és una oferta formativa adreçada a tècnics del món local dissenyada per capacitar-lo en els aspectes fonamentals de participació ciutadana S'han fet 12 cursos.

2. Desenvolupament d'espais de coordinació amb els altres departaments. Per exemple, definint com es subcontracta en aquest àmbit.

3. Assegurar la diversitat en la participació. Creant per exemple mapes d'actors.

4. Desenvolupament del portal DECIDEM.

5. Coordinació de les diferents normes existents.

6. Desenvolupar relacions amb les entitats locals (no assessorament).

7. Millorar la participació interna a les associacions
8. Consensuar criteris de qualitat en participació.
9. Desenvolupar guies
10. tractar d'impulsar a través de la persuasió, no la sanció

A més, se'ns ha proporcionat accés a:

- La memòria de la SdG de Participació de 2017, per tenir una visió exhaustiva de les actuacions que duem a terme, tot i que algunes han canviat i se n'han incorporat de noves, la majoria tenen continuïtat. Hi trobareu informació sobre totes les actuacions concretes que hem comentat: assessorament a entitats, xarxa de governs transparents, comissió tècnica per a la participació ciutadana, formació (tot i que el detall de cursos 2018 el rebreu junt amb les de la resta de la Secretaria), pla de millora dels consells de participació... (Adjunta).
- Informes d'avaluació de processos participatius i consultes prèvies: <http://governobert.gencat.cat/ca/participacio-ciutadana/difusio-i-recerca/Avaluacio-de-la-participacio-ciutadana-a-la-Generalitat-de-Catalunya/>
- Data set d'avaluació dels processos participatius dels darrers 10 anys: <https://analisi.transparenciacatalunya.cat/Sector-P-blic/Avaluaci-dels-tallers-de-debat-dels-processos-part/r92a-cn89>
- Guies breus de participació ciutadana: <http://governobert.gencat.cat/ca/participacio-ciutadana/difusio-i-recerca/guies-breus-de-participacio-ciutadana/>
- Criteris de qualitat dels processos participatius consensuats en el marc de la Xarxa de Governos Transparents, grup de participació: http://governobert.gencat.cat/web/.content/30_ParticipacioCiutadana/02_Mon_local/institucions_i_entitats_de_suport/xarxa_governos_transparents/Criteris-Participacio_DEF.pdf
- Mesures per promoure consultes públiques de qualitat a través del portal participa.gencat.cat (resposta a petició ACM, adjunt).
- Nou protocol de millora dels consells ciutadans també val la pena tenir-lo en compte. Tècnicament es va aprovar el 5 de febrer 2019, però es va treballar durant tot 2018 i la versió pre-aprovada és de setembre 2018.

c) Reunió amb tècnics de Participació, Albert Mallo i Oriol Arechavala de l'Ajuntament de Sant Cugat.

Lloc de l'entrevista: seu del Ajuntament de San Cugat

Parts participants: , Albert Mallo, Oriol Arechavala, Manuel Villoria i Juli Ponce

Dia: 26 d'abril de 2019

Hora: 13:30-14:30

L'entrevista es va celebrar en una sala del mateix Ajuntament amb plena col·laboració i una actitud de suport encomiable

Es va començar parlant dels òrgans estables de participació. L'estructura participativa comença per òrgans estables, bé siguin els Consells de barri, bé Consells específics per àrees (joventut, sanitat, etc ..)

A més, hi ha processos participatius concrets. Aquests processos vénen des del govern municipal, bé per iniciativa del ple, bé per iniciativa del govern.

En l'àmbit dels Consells de Barri ha unes partides per a distribuir discrecionalment, com després veurem; aquesta distribució es realitza de forma participativa.

Un exemple interessant de participació sobre mesures concretes per a millora dels serveis ha estat el de l'acció impulsada des del govern de Sant Cugat perquè la ciutadania exposi com desitjaria que es donessin els serveis de la nova Biblioteca de la ciutat

Un altre procés participatiu realitzat amb èxit és el dels pressupostos participatius. En total es distribueixen per aquesta via uns 2 milions d'euros bianualment. És el 10% del pressupost total.

El protocol que se segueix (hi ha un protocol específic de pressupost participatiu, a més de les normes del Reglament de participació) és conforme al que s'estableix com adequat en la Llei de Transparència: s'informa de l'obertura del procés; es dona informació sobre les propostes sotmeses a consideració; la informació reuneix condicions d'adequació, sistematicitat i comprensibilitat; es justifica la recepció de les propostes; la presa de decisió inclou una fase d'anàlisi i consideració de les propostes; s'informa al proponent de la decisió en relació a la seva proposta; s'informa de la decisió final.

La distribució de les propostes es realitza de la següent manera: hi ha 5 projectes de ciutat a ser incorporats als pressupostos, cada projecte disposa de 300.000 euros; a més d'això, hi ha altres 500.000 euros en el seu conjunt per als projectes de barri, la

qual cosa dóna 80.000 per barri. Cada persona pot fer només una proposta i necessita suport ciutadà per considerar-se.

En aquest any hi ha hagut 300 propostes a estudiar. Un cop rebudes es procedeix a realitzar un taller amb cada un dels proponentes en què aquests presenten el seu projecte. Després d'aquesta segona fase, la tercera consisteix en l'agrupació de propostes similars. Ara hi ha 30 propostes de les quals caldrà votar 5 de ciutat i 5 de barri. L'última vegada va votar un 6% del cens, unes 3000 persones.

A més d'aquest pressupost participatiu, hi ha també una quantitat a distribuir extra. Aquesta quantitat es distribueix per barris. Els barris del centre tenen 30.000 euros cadascun i els de fora del centre 100.000. tot i que podrien unificar-se amb el pressupost participatiu ha una voluntat en cada barri de mantenir aquests fons de caràcter particular.

El portal decidim és fonamental per a aquests processos. Els proponentes segueixen al portal seu projecte, també es penjen reunions i actes. Les reunions dels Consells també estan al portal.

La majoria de les propostes les fan ciutadans, encara que també n'hi ha d'associacions. L'Ajuntament no intervé en el procés de recollida de suports pels proponentes, encara que aquests poden rebre ajudes.

Els processos s'avaluen per veure els impactes, amb qüestionaris ad hoc. També és important la formació, que es realitza per a associacions, amb unes 6 o 7 actuacions anuals.

A més, hi ha altres processos participatius.

Per exemple, el Pla d'Equipaments també s'obre a la participació. Hi ha debats per barris, hi ha debats sectorials i hi ha tallers. Tot això es pot fer també per internet.

Pla del Barri Monestir és un exemple interessant de participació, en aquest cas d'actuacions en general i no només per a equipaments.

També hi ha xarxes per dinamització de les associacions.

Pel que fa a la participació en l'elaboració de disposicions de caràcter general se segueix la normativa bàsica. Hi ha la consulta prèvia i després és la Secretaria qui elabora la norma.

No hi ha de moment iniciatives individuals o d'associacions per a propostes normatives o consultes. Calen 600 signatures.

d) Entrevista amb la senyora Paula Ortí, cap de l'Àrea de la Millora de la Regulació del Departament de Presidència de la Generalitat de Catalunya

Lloc de l'entrevista: Seu de l'Àrea de Millora de la Regulació, Direcció General de Coordinació Interdepartamental, Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya, Pl. Sant Jaume, 4

Parts participants: Paula Ortí, Eugeni Castellà, Juli Ponce

Dia: 15 d'abril de 2019

Hora: 13:10 a 14 hores

Antecedents

La política pública de millora de la regulació adoptada per part del Govern de la Generalitat de Catalunya l'any 2008 ha anat acompanyada de la implantació de l'avaluació d'impacte normatiu i de la creació d'una unitat administrativa responsable d'impulsar aquest instrument i de vetllar perquè s'apliqui correctament.

El desè aniversari de la posada en marxa d'aquesta política pública a Catalunya va donar lloc a una jornada que va tenir lloc al Palau de la Generalitat el 23 de novembre de 2018, amb els objectius de conèixer la rellevància jurídica, econòmica i social de la política pública de millora de la regulació, dels seus instruments i de la seva organització.

Més informació a:

http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/millora_regulacio_normativa/recursos/10-anys-de-politica-publica-de-millora-de-la-regulacio/

D'acord amb l'art. 28 del DECRET 20/2019, de 29 de gener, de reestructuració del Departament de la Presidència:

"Article 28 Àrea de Millora de la Regulació

L'Àrea de Millora de la Regulació, que es configura com una àrea funcional, té les funcions següents:

a) Donar suport a la Direcció General de Coordinació Interdepartamental en l'exercici de la seva funció de coordinació de la política de millora de la regulació normativa.

- b) Elaborar i difondre directrius, protocols i guies metodològiques per a la millora de la regulació, en especial per a l'anàlisi de l'impacte de les normes.*
- c) Prestar assistència tècnica i consultoria als departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya per portar a terme les avaluacions de qualitat normativa, i especialment de l'impacte normatiu, dels projectes de disposicions generals i de les normes vigents.*
- d) Vetllar per la qualitat de les avaluacions d'impacte dels projectes de disposicions generals que s'hagin de sotmetre al Consell Tècnic i al Govern.*
- e) Elaborar informes periòdics sobre les actuacions desenvolupades en l'execució de la política de millora de la regulació normativa, en els quals es poden efectuar propostes i recomanacions.*
- f) Promoure i desenvolupar activitats d'anàlisi, formació i assessorament per a la millora de la qualitat normativa.*
- g) Les altres funcions de naturalesa anàloga que li siguin encomanades”*

La seva pàgina web es troba a:

http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/millora_regulacio_normativa/area-de-millora-de-la-regulacio/

L'entrevista

Es comenta la possibilitat d'ampliar els qüestionaris que es fan arribar per part de la Sindicatura de Greuges amb una menció a l'avaluació d'avantprojectes de llei. Es fa notar per la Senyora Ortí que en les dades enviades, no es recullen els avantprojectes de llei, perquè no els demanem específicament. Acordem que la Sra. Ortí enviarà la referència als avantprojectes, cosa que fa de forma immediata, i que són aquests:

DPT	TÍTOL PROJECTES LLEI (1.1.2018- 31.12.2018)	DATA APROVACIÓ GOVERN
ARP	Projecte de Llei vitivinícola de Catalunya	26/06/2018
JUS	Projecte de Llei de modificació del llibre quart del Codi civil de Catalunya per tal de garantir la igualtat de drets i la no discriminació de les persones amb discapacitat sensorial	12/06/2018
EXI	Projecte de Llei del procediment de votació electrònica per als catalans i catalanes residents a l'estranger	09/10/2018
SLT	Projecte de Llei de creació de l'Agència de Salut Pública de Catalunya	10/07/2018
TES	Projecte de Llei d'ordenació del litoral	02/10/2018
TSF	Projecte de Llei per a la igualtat de tracte i la no-discriminació	23/10/2018
VEH	Projecte de Llei de contractes de serveis a les persones	03/07/2018

Projectes de Llei aprovats per la via article 36.7 Llei 13/2018

D'altra banda, la senyora Ortí assenyala que fora bo tenir personal amb perfil adient en els departaments en relació a la qualitat normativa.

Fa referència a l'avaluació preliminar anterior a les consultes prèvies, on intervé la seva unitat.

Pel que fa ja als desenvolupaments de l'any 2018, la senyora Ortí recorda la referència a l'Acord del Govern de 25 d'abril de 2017 relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública (http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativa/avaluacio_impacte_normatiu/consultes/doc_oportunitat_iniciatives_legislatives.pdf), l'adopció del qual es va promoure des de l'Àrea de Millora de la Regulació, juntament amb la Instrucció conjunta de la Direcció General de Coordinació Interdepartamental i la Direcció General de Transparència, Dades Obertes i Qualitat Democràtica per la que s'estableix el "CIRCUÏT INTERN PER A LA TRAMITACIÓ D'UNA CONSULTA PÚBLICA I LA SEVA PUBLICACIÓ AL PORTAL PARTICIPA.GENCAT.CAT", d'acord amb l'art. 133.1 de la llei estatal 39/2015 i l'art. 64.3 de la llei catalana 19/2014, consultable a: http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativa/avaluacio_impacte_normatiu/consultes/CIRCUIT-DE-LA-CONSULTA-I-FITXA-20170425_signat.pdf

Com a conseqüència de la STC de 24 maig de 2018, va haver-hi un debat intern durant 2018 sobre l'avaluació preliminar vinculada a les consultes prèvies. Finalment, la qüestió es va solucionar amb un nou acord de govern de 2019, que substitueix al de 2017 esmentat. Una novetat és que en la valoració inicial cal tenir en compte els ens locals

d'acord amb la seva dimensió. Es tracta de l'acord de govern de 22 de gener de 2019, consultable a:

http://presidencia.gencat.cat/web/.content/departament/transparencia/acords_govern/2019/2019_01_22/SIG18PRE1230.pdf:

“1. L'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de llei ha de contenir una memòria preliminar amb l'avaluació de les diverses opcions considerades i els seus impactes, que inclogui els aspectes que es detallen a l'annex, entre ells, la procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer.

2. La consulta pública prèvia no és necessària en el cas d'iniciatives estrictament organitzatives, pressupostàries o quan estigui justificat per raons greus d'interès públic, en particular d'ordre públic, de seguretat pública o de salut pública.

3. Si es considera procedent efectuar una consulta prèvia a l'elaboració d'un avantprojecte de llei, la memòria preliminar que aprovi el Govern es posarà a disposició de la ciutadania i entitats potencialment afectades per la futura norma, mitjançant la seva publicació en el Portal de la Transparència per dur a terme aquest tràmit. De forma complementària a aquesta consulta oberta per internet, es poden emprar altres mètodes adients per assolir els objectius de la consulta.

4. La realització de les consultes prèvies a l'elaboració d'un avantprojecte de llei mitjançant el Portal de la Transparència ha de tenir una duració mínima de 15 dies. La valoració de les aportacions realitzades en la consulta pública s'ha de publicar en el mateix Portal.

5. Es deixa sense efecte l'Acord del Govern de 25 d'abril de 2017, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública”

“ANNEX

La memòria preliminar ha d'incloure els aspectes següents:

1. El problema que es pretén solucionar. 2. Els objectius que es volen assolir. 3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives. 4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades:

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

c) *L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses.*

d) *Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors.*

5. *La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència.*”

Aquesta actuació de 2017 es va preveure en el Pla estratègic de polítiques de transparència, juntament amb l'elaboració d'una guia metodològica per a l'avaluació d'impacte normatiu, i com a passes prèvies a l'adopció d'aquesta guia, en la qual s'integraran. Els treballs d'elaboració de la Guia no varen ser finalitzats, és per això que aquesta actuació s'incloué també en el Pla de Govern Obert que ha estat objecte d'aprovació pel Govern per ACORD GOV/53/2017, de 25 d'abril, pel qual s'aprova el Pla de Govern Obert de la Generalitat de Catalunya 2017-2018 i que es pot consultar a: http://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Que_es/06_Pla_de_Govern_Obert/Pla-de-Govern-Obert_2017-2018.pdf (punts 10.2 i 12.2), i que ja ha conclòs.

Pel que fa a la guia metodològica, tot continua en la mateixa situació que el darrer any.

Per ACORD GOV/114/2016, de 2 d'agost, s'aprovà el Pla de simplificació normativa 2016-2017 per a la revisió de la normativa obsoleta que es vincularia amb l'art. 63 de la llei i que es consultable al web de la unitat (http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/millora_regulacio_normativa/).

Els resultats del Pla de simplificació normativa varen estar publicats a: http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativa/simplificacio/Simplificacio_normativa/Informe-Pla-simplificacio-2017.pdf i a ells es va fer referència en l'entrevista de l'any passat.

La novetat del 2018 és que aquests resultats varen donar lloc al premi especial del jurat als Premis Alfons Ortuno 2018:

http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/millora_regulacio_normativa/simplificacio-i-reduccio-de-carregues-administratives/simplificacio-normativa/premis-alfons-ortuno-2018/

Se'ns informa que s'està treballant en un segon pla de simplificació normativa, sense cobertura jurídica formal encara.

També fa esment del Document aprovat pel CITGO amb data 9 de juny de 2017 en el que s'estableixen "OBLIGACIONS DE PUBLICITAT ACTIVA EN MATÈRIA DE DECISIONS I ACTUACIONS DE RELLEVÀNCIA JURÍDICA. ARTICLE 10 DE LA LLEI 19/2014, DEL 29 DE DESEMBRE, DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA I BON GOVERN", que inclou documentació relativa a l'elaboració de normes. Aquest document és consultable a:

http://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Que_es/02_Organs_de_coordinacio_impuls_i_control/comissio_interdepartamental_de_transparencia_i_govern_obert/reunion_s_documents_CITGO/5a-reunio-de-la-citgo-09-06-2017/CITGO-20170609-Obligacions-publicitat-activa-decisiones-i-actuacions-de-rellevancia-juridica.pdf

La voluntat del mateix va ser que es fes millor la publicitat activa del procediment d'elaboració de normes. Per a ella ha estat un document molt important per unificar criteris i evitar la fragmentació.

D'altra banda, pel que fa al qüestionari enviat al Síndic de Greuges aquest mateix any, s'han aprovat 180 normes al llarg del 2018 (20 més que l'any anterior, 40 decrets i 140 ordres), que han estat totes subjectes a avaluació d'impacte normatiu *ex ante*.

Pel que fa a l'avaluació *ex post*, no li consta la realització de cap avaluació *ex post* després d'aprovar la llei, malgrat la dicció literal de la mateixa en aquest sentit (art. 64, apartats 1 i 2) Esta inclòs en el pla de govern d'aquesta legislatura poder fer un pla d'avaluació *ex post*.

No li consta que s'hagi fet cap provat pilot de les previstes a la llei (64.4).

En relació amb l'aprovació del Pla Anual Normatiu, que era exigida per la llei estatal 39/2015, i que la STC esmentada de 24 de maig de 2018 va precisar que no era obligatori per les CCAA, s'està treballant en un nou Pla (el darrer és de 2017), sobre les iniciatives normatives previstes i en tramitació. Pel que fa a la previsió, es fan previsions semestrals de tràmits, indicant objectius genèrics de la iniciativa, en un període temporal que inclourà 2019 i 2020.

Es suscita una pregunta sobre l'anomenada petjada normativa, document de traçabilitat de les normes, la utilització de la qual ha estat promoguda pel Parlament Europeu, l'OCDE i Transparència internacional. La senyora Ortí respon en el sentit que podria ser d'utilitat comptar amb el mateix i s'indica que la unitat, quan acaba la consulta prèvia, demana que quedi reflex en l'expedient dels contactes informals mantinguts.

e) Entrevista celebrada amb el director general de Dret i d'Entitats Jurídiques del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, Sr. Xavier Bernadí i Gil

Dia: dimarts, 16 d'abril de 2018

Lloc: Pau Claris, 81, Barcelona, seu del Departament de Justícia. 1ª Planta, despatx del Director General.

Durada: inici 13,25 hores, fi 14,15 h.

Participants en l'entrevista: Sr. Bernadí, Sr. Emili Gómez Autet , Sra. Dolors Miravet Masip, Sr. Eugeni Castelló i Sr. Juli Ponce

1. Després de les salutacions, exposem al Sr. Bernadí les raons de la sol·licitud de trobada, en el context de la quarta avaluació ex post de la llei catalana de transparència, accés a la informació i bon govern de 2014 que realitzarà la sindicatura de greuges de Catalunya per mandat legal.
2. Se'ls plantegen 3 qüestions essencials:
 - a. El funcionament actual del Registre
 - b. La connexió entre el Registre i les agendes dels alts càrrecs
 - c. La situació dels registres endegats per Administracions locals
3. En quant al funcionament actual del Registre, segons dades consultades al web, pel que fa als grups inscrits són, a 16 d'abril, 3195. (http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/grups_interes/consulta_grups_interes/index.html). Es lliure un informe en paper de Grups d'interès de Catalunya 2015-2018.

Es manté la reticència de certes entitats a inscriure's, però ha hagut avenços interessants pel que fa a la futura inscripció de col·legis professionals d'advocats. L'ICAB ha comunicat que s'inscriurà.

S'acusa, com en altres àmbits, la paràlisi deguda a l'excepcional situació que es visqué a Catalunya des de la tardor de 2017. Amb aplicació del 155 va baixar tota l'activitat.

Tot el primer període de 2018 va ser molt baix. No consta que els que es van posar al front de l'AP s'apliqués la normativa catalana.

4. Pel que fa a la connexió entre el registre i les agendes dels alts càrrecs, es constata cada vegada la gran importància de les segones, car és fins i tot més interessant que quedi registre a l'agenda de la reunió que la inscripció en el Registre.
5. S'ha aprovat un criteri per part del comitè assessor d'ètica pública sobre la constància a l'agenda oficial dels alts càrrecs de determinades activitats de relació o contacte amb les organitzacions empresarials i sindicals.
6. Punt feble: ens locals i registre. Alguns remetent al registre, d'altres no. Estan preparant un formulari per a facilitar-ho. Falla fer públiques les reunions amb alts càrrecs en els ajuntaments. No arriba a la desena d'Ajuntaments que els han comunicat formalment que fan servir el Registre Comú...de la resta no en saben. Importància de que Barcelona s'uneixi. Necessitat d'implicació de la FMC i l'AMC.

En el cas del Parlament, si registra, i ja ho està al registre global, xuclen la informació del Registre global.

7. Pel que fa a la situació en el *moment actual*:

La DG és raonablement satisfeta amb els assoliments *quantitativus* fins al moment, incloent l'assumpció generalitzada i sense discussió de l'obligatorietat del Registre. S'ha millorat l'accés a dades amb el programa Sòcrates.

8. Com a reptes de *futur*, la DG assenyala:

S'està treballant en una llei específica de grups d'interès (com tenen a molts altres països) que incorpori l'experiència assolida i millori la regulació de temes com ara el concepte de grups d'interès (abordant el dubte de les persones jurídiques amb personalitat jurídica pròpia, la professionalitat o no de l'activitat, etc.), la regulació de la interacció entre agendes d'alts càrrecs (i empleats públics) amb el Registre, formalitzant millor el contingut de les inscripcions a les agendes i els documents entregats pels grups, la possibilitat de mantenir discreció sobre alguns d'aquests al

menys durant un temps en casos necessaris, la tipificació clara d'infraccions per no fer constar les reunions mantingudes, la diferenciació de supòsits i no tractar de la mateixa manera tots els grups d'interès, etc.

S'està davant d'una nova fase, per reforçar el sistema.

f) Entrevista celebrada a la Secretaria d'Administració i Funció Pública de la Generalitat de Catalunya

Dia: dilluns, 13 de maig de 2019

Lloc: Rivadeneyra, 6, 2na planta

Durada: inici, 17,10 hores, finalització 18 hores.

Participants en l'entrevista: Sra. Manzano, Sra. Olinda Ania, Sra. Molinas, Sr. Juli Ponce.

Després de les salutacions, exposem les raons de la sol·licitud de trobada, en el context de la quarta avaluació ex post de la llei catalana de transparència, accés a la informació i bon govern de 2014 que realitzarà la sindicatura de greuges de Catalunya per mandat legal.

Se'ls plantegen unes qüestions essencials:

- 1) El Codi ètic del servei públic no ha acabat encara d'aprovar-se, d'acord amb la nostra informació? Quines són les raons?

Està parat des de 2017, però està a l'agenda política (http://politiquesdigitals.gencat.cat/web/.content/funcio_publica/articulos/eticapublica/codi-i-etic-servei-public/Codi-etic-SP-Catalunya.pdf) Hi ha una primera versió, pendent d'aportacions d'experts i institucions, per passar després a ser aprovat pel Govern. No hi ha calendari concret, però hi ha voluntat de reactivar el procés la segona part de 2019.

- 2) El Codi ètic dels alts càrrecs locals és conegut per tots els ens locals? Encara molts no han l'han adoptat... Què es vol fer per a impulsar la seva adopció pels ens locals?

<https://www.aoc.cat/knowledge-base/model-de-codi-de-conducta-per-alts-carrecs-dels-ens-locales-la-seva-guia-daplicacio/> No hi ha competència sobre món local. S'actua en la xarxa de governs locals, que coordina exteriors.

Els no tenen les competències per impulsar la seva adopció.

3) S'ha constituït ja i com funciona la Xarxa de Comitès d'ètica?

Sí, s'ha constituït formalment i el dia 25/4 es va fer la presentació:

http://politiquesdigitals.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/administracio-publica/eticapublica/

http://politiquesdigitals.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/administracio-publica/eticapublica/xarxacomites/

<http://politiquesdigitals.gencat.cat/ca/detalls/Noticia/190425-Xarxa-comites-etica>

Comitès per ordre de creació:

- [Comitè de Bioètica de Catalunya](#)
- [Comitè d'Ètica de la Policia de Catalunya](#)
- [Comitè d'Ètica dels Serveis Socials de Catalunya](#)
- Comissió de Seguiment de Codi ètic dels professionals de l'execució penal a Catalunya. ([Document de bases per a l'elaboració d'un codi ètic dels professionals de l'execució penal a Catalunya i Circular 2/2011 sobre el Codi ètic dels professionals de l'execució penal a Catalunya](#))
- [Comissió d'Ètica en la Contractació Pública](#)
- [Comitè Assessor d'Ètica Pública](#)
- [Comitè per a l'Elaboració del Codi Ètic del Servei Públic de Catalunya](#)
- [Comitè d'Ètica de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya](#)
- [Comitè per a la Integritat de la Recerca a Catalunya](#)

Són heterogenis, alguns no apliquen cap codi ètic concret, sinó que reflexionen en general. Apliquen codis, el de policia, contractació, assessor d'ètica pública, ferrocarrils de la Generalitat, amb una composició més reduïda.

4) Com s'està rebent el codi ètic per els directius dels entitats que formen l'administració institucional de la Generalitat? Ho estan incorporant les empreses públiques? hi ha dades?

S'està impulsant la formalització de l'adhesió i el seu coneixement. Es passa informació sobre un conjunt d'activitats que s'han realitzat (Guia, Manual, programa d'assessoraments individualitzats, tallers, jornades) i que es preveuen pel segon semestre (estudi tècnic per avaluar el grau de coneixement di aplicació del codi de conducta, segon semestre 2019).

- 5) Nombre de consultes i queixes rebudes en 2018 pel Comitè Assessor d'Ètica Pública? Consultes: 1, sobre conflictes d'interès

(http://politiquesdigitals.gencat.cat/web/.content/funcio_publica/articles/eticapublica/Comite-Assessor-Etica_Publica/consultes-CAEP/C1-2018.pdf)

En quant al funcionament del Comitè Assessor d'Ètica Pública (pàgina web: http://politiquesdigitals.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/administracio-publica/eticapublica/altscarreccs/caep/) es valora la seva tasca positivament, existint un informe resum de l'activitat al llarg del 2018 consultable aquí: http://politiquesdigitals.gencat.cat/web/.content/funcio_publica/articles/eticapublica/Comite-Assessor-Etica_Publica/Informe-anual-CAEP-2018.pdf .

Veure interessant infografies a:

http://politiquesdigitals.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/administracio-publica/eticapublica/altscarreccs/codiconducta/

- 6) Situació de les cartes de serveis?

Pel que fa a les cartes de serveis, les existents es troben publicades aquí: http://politiquesdigitals.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/administracio-publica/pgov_processos-administracio-electronica/pgov_millora_simplificacio_processos/cartes-de-serveis/

S'informa de l'anàlisi que s'està portant a terme per a decidir com articular el mandat legal de que les cartes de serveis tinguin naturalesa reglamentària de manera que alhora es pugui gaudir de la flexibilitat necessària per a modificar els estàndards de qualitat

quan sigui precís. A la propera CITGO es portaran a aprovar unes directrius corporatives que estableixin pautes corporatives en relació a les cartes, així com un pla de formació i oferir un servei corporatiu d'assessorament i suport.

A l'any 2018 no es va aprovar cap carta de serveis amb els requisits i rang legalment previst (si al 2019, la de l'EADOP, aprovada a l'abril passat: <https://dogc.gencat.cat/web/.content/continguts/eadop/enllacos/Carta-serveis-Diari-Oficial-i-Publicacions-201904.pdf> (alguns ens han aprovat cartes però sense rang reglamentari).

7) Finalment, pel que fa al règim sancionador i al compliment de l'art. 89.2 de la llei 19/2014, no està constituït encara l'òrgan sancionador col·legiat²⁸. El Decret 262/2016, de 7 de juny, de reestructuració del Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge, en el seu article 32, va preveure entre les funcions de l'Àrea d'Inspecció General de Serveis de Personal de la DGFP, la de:

“g) Instruir els procediments sancionadors derivats de la legislació en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern en el cas que el/la responsable de la infracció sigui un alt càrrec al servei de l'Administració de la Generalitat”

²⁸ Article 89

Competència per a resoldre el procediment sancionador

1. L'òrgan competent per a resoldre els procediments sancionadors que afecten els alts càrrecs a què fa referència l'article 86.a és el Govern.

2. *En el cas dels altres alts càrrecs al servei de la Generalitat, la resolució de l'expedient correspon a un òrgan col·legiat integrat per la persona titular del departament competent en matèria d'Administració pública, un representant de la Comissió Jurídica Assessora i dos juristes de prestigi reconegut designats pel Parlament de Catalunya, no vinculat a cap Administració ni institució pública, llevat de les universitats. Aquest òrgan col·legiat és designat a l'inici de cada legislatura, exerceix les seves funcions durant la legislatura i fins a la nova designació, i pot sol·licitar informes a la Comissió Jurídica Assessora.*

3. *Si el responsable de la infracció és personal al servei de l'Administració, s'aplica el que estableix la legislació de la funció pública.*

4. La competència per a resoldre el procediment sancionador en l'àmbit local correspon al ple si es tracta d'alts càrrecs, i a l'òrgan que correspongui d'acord amb la legislació aplicable als ens locals si es tracta de personal al servei de l'Administració local.

5. En el cas dels alts càrrecs a què fa referència l'article 86.a i dels càrrecs electes locals, la proposta de sanció o, si escau, l'arxivament de l'expedient ha d'ésser informat prèviament per l'òrgan a què fa referència l'apartat 2.

6. En el cas de les universitats públiques, l'òrgan competent per a resoldre el procediment sancionador és el rector.

7. En el cas de les institucions i organismes a què fa referència l'article 3.1.b, l'òrgan competent per a resoldre el procediment sancionador és l'ur titular o l'òrgan rector col·legiat.”

Pel que fa a la constitució de l'òrgan col·legiat per resoldre el procediment sancionador, va ser designat el membre de la Comissió Jurídica Assessora, i s'està pendent que el Parlament designi els dos juristes de prestigi reconegut.

B. Anàlisi de les cartes de serveis

Carta	1.L'organització i la forma de gestió del servei	2.La identificació dels responsables de la gestió.	3.Els estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions	4.els indicadors per a avaluar-ne l'aplicació	5.els instruments per a avaluar-ne l'aplicació	6.Les condicions d'accés.	7.Els drets i deures dels usuaris	8.El règim econòmic aplicable, amb indicació de les taxes i els preus públics que siguin aplicables, si escau.	9 .Les vies de reclamació utilitzables.	10.Les vies utilitzables perquè els usuaris puguin obtenir informació i orientació amb relació al servei públic.	Qualitat
1. Abrera PLE, REGLAMENT NO PREVEU MODIFICACIÓ 2. Alella REGLAMENT? 3. Alella	X	X	X	X		X	X	X	NO S'INDICA EXIGIBILITAT	X	8

REGLAMENT? NO PREVEU MODIFICACIÓ ALS	X	X	X	X		X	X		NO EXIGIB ILITAT	X	7
4. Barcelona											
5. Caldes de Montbui APROVACIÓ PEL PLE TEXT A https://bop.diba.ca t/scripts/ftpisa.asp x?fnew?bop2019 &02/02201900256 5.pdf&1											
6. Camarles (SON 5 CARTES, ES MIREN UN PARELL)	X			X				ES FA REMISS IÓ SENSE INDICA R	NO EXIBILI TAT	X	4/5
7. Camarles											
8. Camarles											
9. Camarles	X	X	X	X				X	NO EXIGIB ILITAT	X	6
10 Camarles											

11. Cassà de la Selva (SON 14 CARTES, ES MIREN 4)											
12.Cassà de la Selva											
13Cassà de la Selva											
14. Cassà de la Selva											
15.Cassà de la Selva											
16. Cassà de la Selva	X	X				X				X	4
17.Cassà de la Selva											
18.Cassà de la Selva											
19. Cassà de la Selva											

20. Cassà de la Selva										
21. Cassà de la Selva										
22. Cassà de la Selva										
23. Cassà de la Selva		X	X			X	X			X
24. Cassà de la Selva										
25. Castellbisbal (PENDENT D'APROVACIÓ PER JUNTA DE GOVERN)										
26. Castelldefels (SON 4 DECRETS QUE APROVEN DIVERSES CARTES, 32. ES MIREN 2: http://www.castelldefels.org/es/doc_generica.asp?dogid=2214&id_opcio=5229)										
27. Castelldefels										
										5 (LA DE POLICIA ES SINGULAR I PITJOR https://drive.google.com/drive/folders/15aq-YeyKfjKvbyUbFbrMGMt40JY7vJXW)

<p>28Castelldefels</p>										
<p>29.Castelldefels</p>										
<p>30.Castelló d'Empúries (10 CARTES: EL LINK PROPORCIONAT ÉS TRENCAT https://www.castello.cat/cartes-de-serveis/)</p>										
<p>31. Cornellà de Llobregat (son 10 CARTAS, SE MIRAN DOS)</p>										
<p>32. Font-Rubí</p>										
<p>33. Gavà (SON 4 CARTES, ES MIREN DOS)</p>										

37la Coma i la Pedra(SON 5, SE MIREN DOS)											
42. la Garriga (SON 32 ES MIREN 2)											
74. l'Ametlla del Vallès											
75. Lluçà											
77. Molins de Rei (envien carta de 2015)											
78. Mollet del Vallès											
79. Premià de Dalt	X	X	X			X	X	PER REMISS IO A ORDEN ANÇA FISCAL	X	6	
80. Premià de Mar (SON 3, ES MIRA 1)											
82Reus (SON 6, ES MREN 2)											
87. Ripollet	X	X	X						X	4 (LA DE	

<p>88.Rubí (ES UNA PROPOSTA DE CARTES PER APROVAR AL 2019)</p> <p>89.Sabadell (SON 5 ES MIREN 2)</p> <p>93. Sant Celoni</p> <p>94. Sant Climent de Llobregat (SON 10 ES MIREN 2)</p> <p>103 .Sant Cugat del Vallès (SON 18, ES MIREN 3)</p> <p>120.Sant Quirze del Vallès(SON 35, APROVADES PEL PLE PERO DE 2016)</p> <p>121Terrassa(SON 54 CARTES ES MIREN 2)</p>										<p>POLICIA ES PITJOR http://www.policia.localcastelldefels.org/es/carta-de-serveis/)</p>
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

<p>98.Tona (SON 24 MIREM 4)</p> <p>121.Vallirana (SON 27 MIREM 4)</p>	X	X				X		X		X	5
---	---	---	--	--	--	---	--	---	--	---	---

127.Vic (SON 31 MIREM 4)	X		X	X						X	5
	X	X	X				X		NO EXIGIBILITAT	X	4
157.Vilafranca del Penedès											
158.Vilalba Sasserra (EL DOCUMENTO ESTÁ EN BLANCO)	X	X	X	X		X	X			X	7
163. Masnou (SON 6 ES MIREN DOS)											
164. .	X	X	X	X						X	5

Prat de Llobregat (APROV. PLE)											
165. Ajuntament d'Olesa de Montserrat (SON 23, ES MIREN 4)	X					X					
187. Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT)								ES FA REMISSIO ORDENANCES FISCALS	NO, ES FAFESMENTA INSTÀNCIA GENÈRICA	X	3
188. Consell Comarcal de l'Alt Penedès (ABARQUEN DIFERETS SERVEIS)											0 (ES CATÀLEG DE SERVEIS)
189. C.Comarcal de l'Anoia											
190. Consell Comarcal del Vallès Oriental (APROVADA PEL PLE)	X		X	X	X	X				X	6
	X	X	X				X			X	5

191.Diputació de Barcelona	X	X	X	X		X				NO EXIGIBILITAT	X	6
192. Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	10
193Universitat de Barcelona (UB)												
194Universitat de Lleida (UdL)	X						X				X	3
195Universitat Politècnica de Catalunya (UPC) (SON 3M IRO 2)												
197.Universitat Pompeu Fabra (UPF)												

	X		X	X			X	X	NO EXIGIBILITAT	X	6
	X	X	X	X		X	X		NO EXIGIBILITAT	X	7
	X									X	2
	X	X	XPOCA CONCREC IO	XNOMES ES BASA EN QUEIXES "JUSTIFI CADES"					NO EXIGIBILITAT	X	5

	X		X	X	X	X	X	X	NO EXIGIBILITAT I CLÀUSULA D'EXECUCIO DE RESPONSABILITAT: En cas el reconeixement d'un incompliment dels compromisos d'aquesta carta donarà lloc a una reclamació	X	8
--	---	--	---	---	---	---	---	---	--	---	---

	X	X	X(DE VEGADES, NO)	X(DE VEGADES , NO)	X(DE VEGADES NO)			patrimo nial de la ciutadan ia cap a l'Ajunta ment.	NO EXIGIB ILITAT	X	6
	X		X(DE VEGADES INDEFINI TS)							X	3
	X		X	X		X	REMI SSIÓ A NOR MA O INEXI STEN T	X	NO EXIBIBI LITAT El reconeix ement d'un incompli ment	X	6

										dels compro misos no donarà lloc necessàri ament a la tramitaci ó d'un procedi ment de reclamac ió patrimo nial per l'Ajunta ment.	
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	10

	X					X		X amb remissió a ordenances		X	4
	X	X	X	X	X	X	X	X	NO EXIGIBILITAT	X	9
	X	X		X(IMPRECIS OS)		X				X	4/5
	X		ES LIMITA A COPIAR ELS LEGALS			X		X		X	4/5

	X	X	XEN ALGUN CAS			X	X	X		X	6
	X	X	X			X	X	X		X	7
											0 ES UN CATÀLE G DE SERVEI S

			X	X			X		NO EXIGIBILITAT	X	4
			X	X	X		X		NO EXIGIBILITAT L'incompliment dels compromisos de servei no comportarà la responsabilitat patrimonial de la Universitat.	X	5
			X	X			X		NO EXIGIBILIDAD	X	4

			x								0
											0
											1

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
