

4. Bon govern

01 Introducció

02 Bon govern

03 Bona administració

04 Millora de la qualitat normativa

01. Introducció

Què ens proposem?

- ▶ Conèixer el grau d'implementació i les característiques més rellevants dels codis de conducta aprovats a Catalunya, juntament amb una anàlisi del seguiment que se'n fa.
- ▶ Conèixer el grau d'implementació dels principis ètics i les regles de conducta en els plec de clàusules contractuals i en les bases de les convocatòries de subvencions o ajuts.
- ▶ Conèixer el grau d'implementació dels sistemes interns d'informació a Catalunya.
- ▶ Analitzar l'evolució en matèria de cartes de servei a Catalunya, així com les mesures de reparació previstes en les cartes de servei.
- ▶ Analitzar l'evolució de la millora de la qualitat normativa.

Què trobareu?

- ▶ L'anàlisi de les respostes de les administracions a les preguntes del qüestionari com a instrument d'avaluació del Síndic de Greuges de Catalunya
- ▶ L'estudi detallat sobre l'estat de les cartes de servei a Catalunya
- ▶ L'estudi detallat sobre l'evolució dels codis de conducta a Catalunya
- ▶ Recomanacions generals en els àmbits de bon govern, bona administració i millora de la qualitat normativa

02. Bon govern

- ▶ Implementació dels codis de conducta a Catalunya
- ▶ Principis ètics i regles de conducta en els plecs de clàusules contractuals i en les bases de les convocatòries de subvencions o ajuts
- ▶ Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció

Què detectem?

- S'observa un estancament en el nombre d'administracions que tenen aprovat un codi de conducta dels alts càrrecs (44 %)
- El 33 % de les administracions que tenen un codi de conducta dels alts càrrecs han aprovat a les seves organitzacions un pla de mesures antifrau.
- Hi ha una relació estadísticament significativa, amb un nivell de significació o confiança superior al 99 %, entre tenir un codi de conducta i ser municipi rural.
- Encara que les administracions tinguin aprovats codis de conducta o plans, no publiquen el seguiment o l'avaluació que en fan en les comissions de seguiment previstes, ni pel que fa a la implementació del codi de conducta ni del pla de mesures antifrau.

Tal com hem assenyalat anteriorment, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, no va desplegar amb la mateixa precisió els conceptes de bon govern, bona administració i millora de la qualitat normativa, a diferència del que va fer amb la transparència i l'accés a la informació pública.

En el cas del bon govern, la realitat ha superat el que preveia la normativa: durant els deu anys des que va entrar en vigor la Llei 19/2014, **s'han impulsat iniciatives com la promoció de codis ètics que afecten tots els treballadors d'una organització o l'adopció de sistemes integrals de gestió de la integritat**, mitjançant els plans de mesures antifrau, aquesta darrera implementada per moltes administracions.

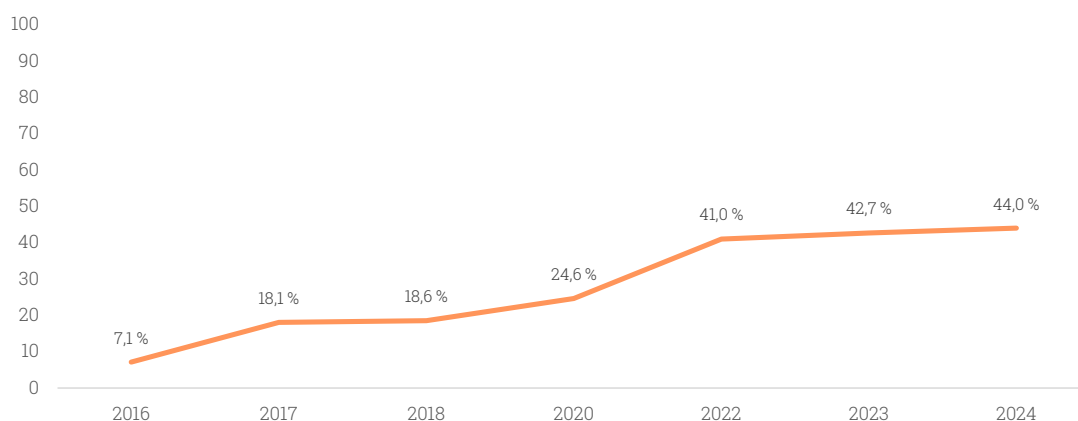
L'aprovació de plans de mesures antifrau, que aporten una mirada integral en la gestió de la integritat dins de les organitzacions, juntament amb llistes de comprovació i indicadors de seguiment i avaluació, són sens dubte un pas endavant en l'assoliment del bon govern: la seva implantació i el seguiment de les mesures poden ajudar la ciutadania a guanyar confiança en la gestió de les organitzacions.

Tanmateix, l'aplicació d'aquestes iniciatives ha comportat una certa heterogeneïtat pel que fa a l'àmbit d'aplicació, els valors i principis, les normes de conducta o les comissions de seguiment, malgrat els models de codis de conducta proposats per la Xarxa de Governaments Oberts de Catalunya o per la Federació Espanyola de Municipis i Províncies i l'aprovació dels plans de mesures antifrau.

Segons les respostes obtingudes de les administracions, verificades posteriorment per fer un anàlisi més detallat, el 44 % de les administracions públiques han aprovat un codi de conducta dels alts càrrecs. Cal tenir present que algunes administracions, malgrat informar que disposen de codi de conducta, en aquest apartat del seu web només reproduïxen l'articulat de la Llei 19/2014, la qual cosa no es considera un codi de conducta vàlid. Aquest fet condiona la qualitat de la informació, ja que, si es fan servir sistemes automatitzats, pot semblar que les administracions disposen d'un codi aprovat, quan en realitat no és així.



Gràfic 40. Evolució del percentatge d'administracions que tenen aprovat un codi de conducta dels alts càrrecs



Font. Elaboració pròpia.

Malgrat la difusió del model proposat per la Xarxa de Govern Oberts, el percentatge d'ajuntaments de municipis de menys de 500 habitants i de 501 a 5.000 habitants que han aprovat un codi de conducta dels alts càrrecs continua sent baix. Tot i això, les dades són millors que en el cas de les cartes de servei, fruit probablement de la difusió d'aquest model.



Taula 40 Evolució del percentatge d'administracions que tenen aprovat un codi de conducta dels alts càrrecs, per tipus d'administració

	2018 %	2020 %	2022 %	2023 %	2024 %
Administració local	18,1	24,3	40,6	42,2	43,5
Ajuntaments	17,1	22,8	39,0	40,7	41,6
Municipis de menys de 500 habitants	9,1	11,0	17,4	18,0	18,0
Municipis de 501 a 5.000 habitants	16,5	22,5	41,2	42,5	40,7
Municipis de 5.001 a 20.000 habitants	21,9	33,6	61,0	64,4	72,6
Municipis de 20.001 a 50.000 habitants	44,4	60,0	77,8	84,4	93,3
Municipis de més de 50.000 habitants	56,5	56,5	91,3	95,7	95,7
Ens supramunicipals	39,1	54,3	73,9	73,9	82,6
Conselh Generau d'Aran	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Consells comarcals	30,0	47,5	70,0	70,0	80,0
Diputacions	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Generalitat de Catalunya	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Universitats	14,3	14,3	57,1	57,1	57,1
Organismes de control i supervisió	83,3	83,3	83,3	100,0	100,0
Total	18,6	24,6	41,0	42,7	44,0

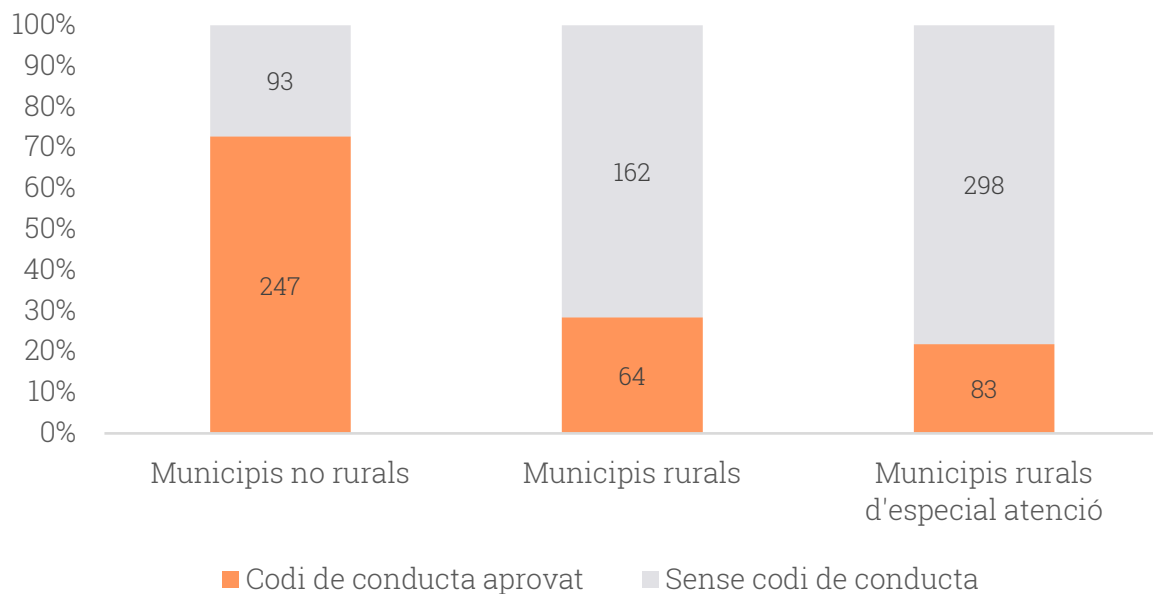
Font. Elaboració pròpia.

Per tipus de municipi, i tot i que s'obtenen dades millors que en el cas de les cartes de servei, hi ha una relació estadísticament significativa, amb un nivell de significació superior al 99 %, entre ser un municipi rural o un municipi rural d'especial atenció i tenir un codi de conducta aprovat. De nou, tot i que aquests municipis disposen de recursos com el suport d'ens supramunicipals, que faciliten models als quals es poden adherir, i, fins i tot, estímuls com els fons Next Generation EU, els resultats continuen sent baixos.

En aquest cas, convindria reforçar la importància d'adoptar dins de les organitzacions, i de manera dimensionada, sistemes integrals de gestió de la integritat que permetin anar comprovant anualment els principals riscos que es poden produir a les administracions públiques i fer-ne un seguiment.



Gràfic 41. Ajuntaments que tenen aprovat un codi de conducta segons el tipus de municipi

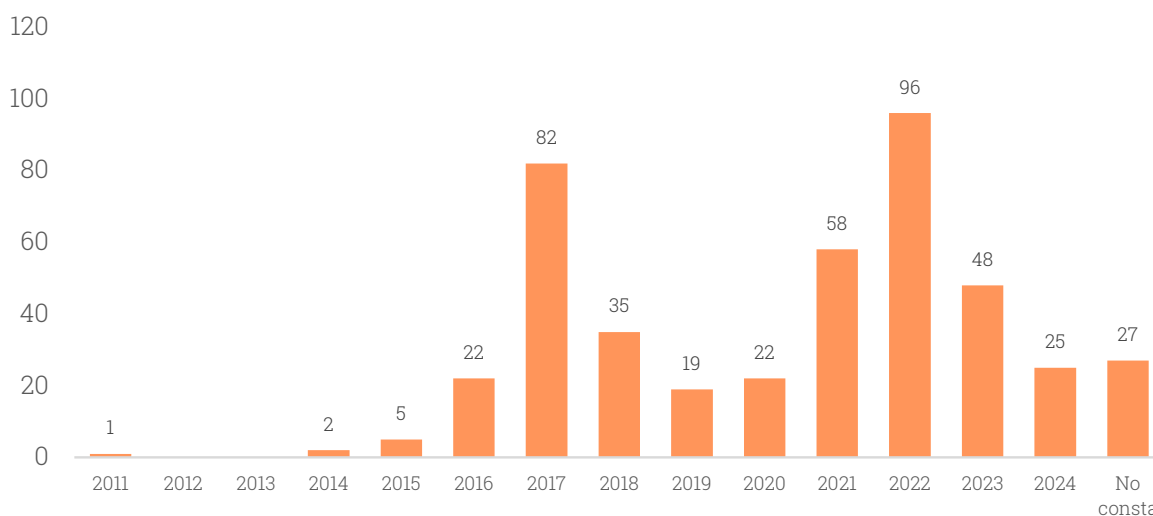


Font. Elaboració pròpia.

Una anàlisi més detallada dels codis de conducta mostra com l'evolució en l'aprovació dels codis revela dues etapes d'increment importants: la primera, l'any 2017, fruit de l'aprovació del model proposat per la Xarxa de Govern Oberts; i la segona, l'any 2022, arran de la convocatòria dels fons Next Generation promoguts per la Unió Europea, quan es va iniciar l'aprovació dels plans de mesures antifrau, que era un dels requisits perquè les administracions poguessin accedir als fons.



Gràfic 42. Any d'aprovació dels codis de conducta



Font. Elaboració pròpia.

De fet, d'acord amb l'estudi elaborat, **el 33 % de les administracions que disposen d'un codi de conducta aprovat tenen també un pla de mesures antifrau.**

En síntesi, podem identificar cinc nivells d'evolució pel que fa als codis de conducta:

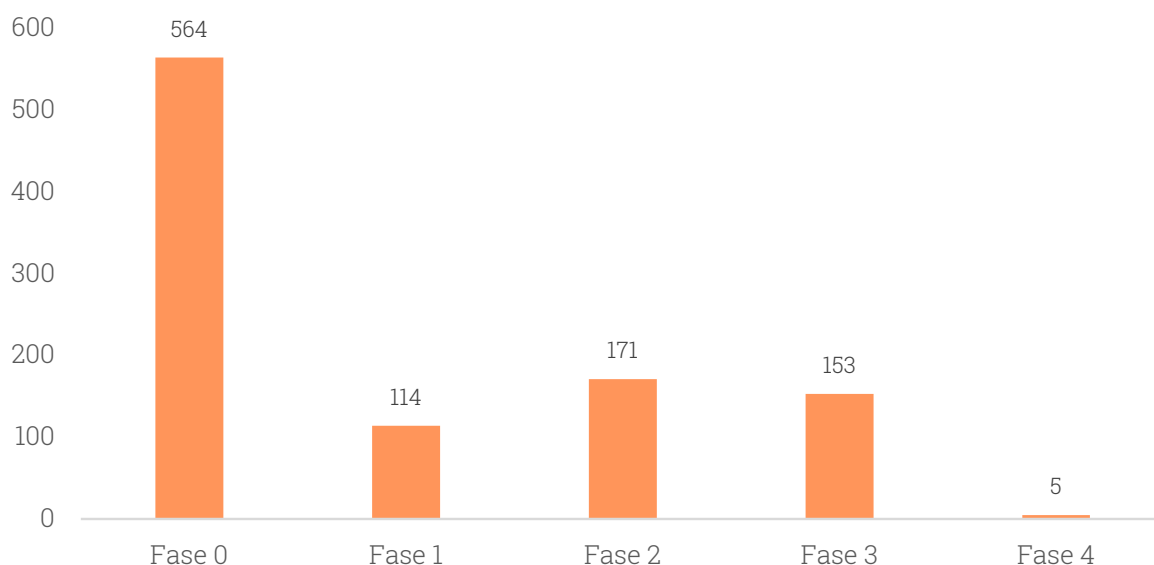
- a) **Fase 0:** Administracions que encara no tenen un codi de conducta aprovat.
- b) **Fase 1:** Administracions que han aprovat un codi de conducta sense disposar d'una comissió de seguiment. En aquest cas, també es comptabilitzen les que preveuen la possibilitat de tenir una comissió de seguiment però no hi ha cap evidència que s'hagi creat. Aquesta fase és pròpia de les municipis amb pocs habitants.
- c) **Fase 2:** Administracions que tenen el codi de conducta aprovat i preveuen tenir una comissió de seguiment, identificant-ne les funcions i altres regles de funcionament (durada, freqüència de les reunions, perfil de les persones que l'han d'integrar, paritat, etc.).
- d) **Fase 3:** Administracions que, a més d'un codi de conducta dels alts càrrecs, preveuen altres supòsits no vinculats estrictament a alts càrrecs i personal directiu, sinó a altres agents que participen en la gestió de recursos públics. Això pot ser perquè han aprovat un codi ètic que obliga altres persones que gestionen recursos públics o perquè han aprovat un pla de mesures antifrau o un sistema integral de gestió de la integritat.
- e) **Fase 4:** Administracions que, a més d'un codi de conducta dels alts càrrecs, un codi ètic o un pla de mesures antifrau, publiquen el seguiment i l'avaluació dels codis o de les mesures antifrau.

Les dades mostren dos grans problemes, que posen de manifest, de nou, el que ja s'ha assenyalat en informes anteriors del Síndic de Greuges: la doble velocitat en la implementació dels diferents instruments previstos en la Llei 19/2014.

Així, d'una banda, la majoria d'administracions, sovint les que disposen de menys recursos, no han iniciat els projectes previstos normativament ni altres iniciatives en matèria de bon govern. D'altra banda, s'evidencia el problema de l'avaluació i el seguiment. Si bé hi ha altres administracions que han aprovat els mecanismes previstos a la Llei 19/2014 o, fins i tot, altres instruments més exigents, com els sistemes integrals de gestió de la integritat o els plans de mesures antifrau, el seguiment i la publicació dels resultats de la implementació d'aquestes eines són, en general, molt limitats.



Gràfic 43. Nivells d'evolució de les administracions pel que fa als codis de conducta dels alts càrrecs



Font. Elaboració pròpia.

L'estructura dels codis de conducta, a grans trets, se sintetitza de la manera següent:

- a) Preàmbul
- b) Objecte
- c) Àmbit d'aplicació
- d) Valors i principis
- e) Normes de conducta
- f) Comissió de seguiment i les seves normes de funcionament
- g) Règim sancionador
- h) Actualització i vigència

L'àmbit d'aplicació dels codis de conducta dels alts càrrecs, dels codis ètics i dels plans de mesures antifrau varia en funció de l'evolució o de la importància de la seva implantació. El 98,2 % de les administracions detallen en els seus codis de conducta els àmbits d'aplicació, i l'1,8 % restant correspon als casos inicials, en què els codis eren més aviat un decàleg de propostes i normes de conducta, sense detallar l'àmbit d'aplicació.

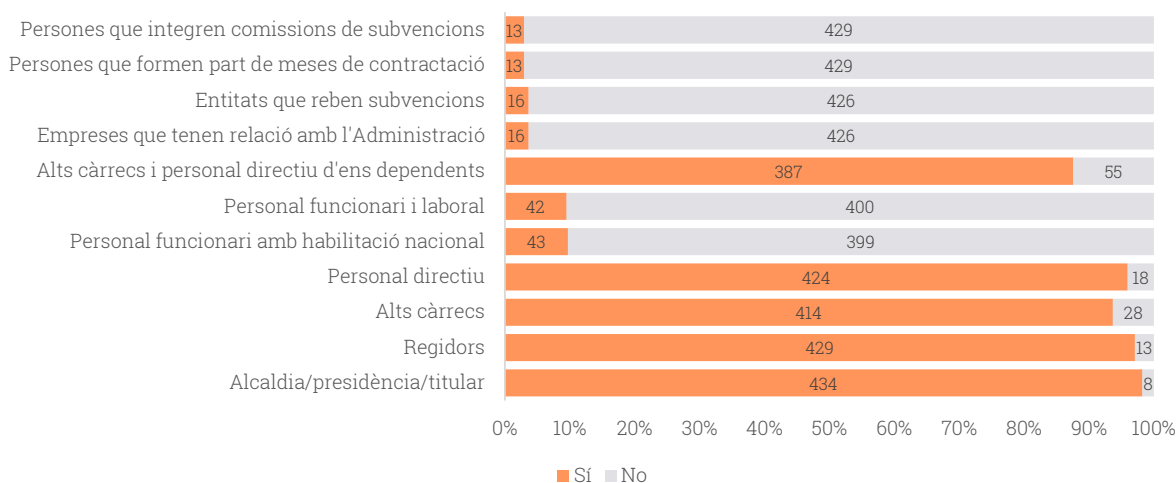
En algunes ocasions, com a resultat de l'aprovació del pla de mesures antifrau, els codis de conducta dels alts càrrecs han ampliat el seu àmbit d'aplicació o han modificat

alguns aspectes. Així, mentre que la majoria dels codis de conducta s'apliquen a la persona que ocupa el càrrec més alt dins de l'organització, als regidors, als alts càrrecs i al personal directiu, ja sigui de l'ens matriu o dels ens dependents, també hi ha altres codis que imposen uns valors i uns principis determinats, a més de normes de conducta, al personal de l'organització, a les empreses que tenen relació amb l'Administració, a les entitats que reben subvencions o fins i tot a les persones que integren comissions de subvencions o que formen part de meses de contractació.

En el cas de les universitats, els codis de conducta dels alts càrrecs se circumscriuen, majoritàriament, als rectors i, en alguns casos, als gerents.



Gràfic 44. Àmbit d'aplicació dels codis de conducta d'alts càrrecs



Font. Elaboració pròpia.

En relació amb els valors i els principis proposats en els codis de conducta i que han de guiar les organitzacions, s'observa l'evolució que s'ha produït els darrers anys en relació amb aquesta qüestió.

Així, Villoria (2024)⁷ identifica diferents pols d'integritat en relació amb els valors i els principis que han de guiar les administracions públiques, atenent a les diverses crisis que han sorgit dins de les organitzacions públiques i les respostes que s'hi han donat. De fet, tal com assenyala, els primers valors que s'incorporen a les administracions professionals i meritocràtiques són els propis del model burocràtic i weberiana: imparcialitat, legalitat, neutralitat, seguretat jurídica, objectivitat, etc. Aquests valors els estructura dins del **pol d'integritat vinculat a la garantia de seguretat jurídica**.

⁷Villoria, M. (2024). Conflictos de valores, límites cognitivos y malas prácticas organizativas como riesgos para la utilidad de los códigos éticos en la Administración pública, *Gestión y Análisis de Políticas públicas*, 36, 7-21. <http://doi.org/10.24965/gapp.11331>

El segon pol d'integritat, vinculat al **desenvolupament econòmic sostenible**, s'associa als valors i principis que van sorgir de la crisi del paradigma weberian i l'aparició de la nova gestió pública (NGP): eficàcia, eficiència, descentralització i austeritat.

El tercer pol d'integritat emergeix amb el neoweberianisme i la bona governança, vinculats a la **promoció de la qualitat democràtica**, en què les administracions públiques es regeixen per valors i principis com la transparència, el retiment de comptes i la participació. El segon i tercer pols podrien assimilar-se als principis de bon govern que fan servir molts codis de conducta.

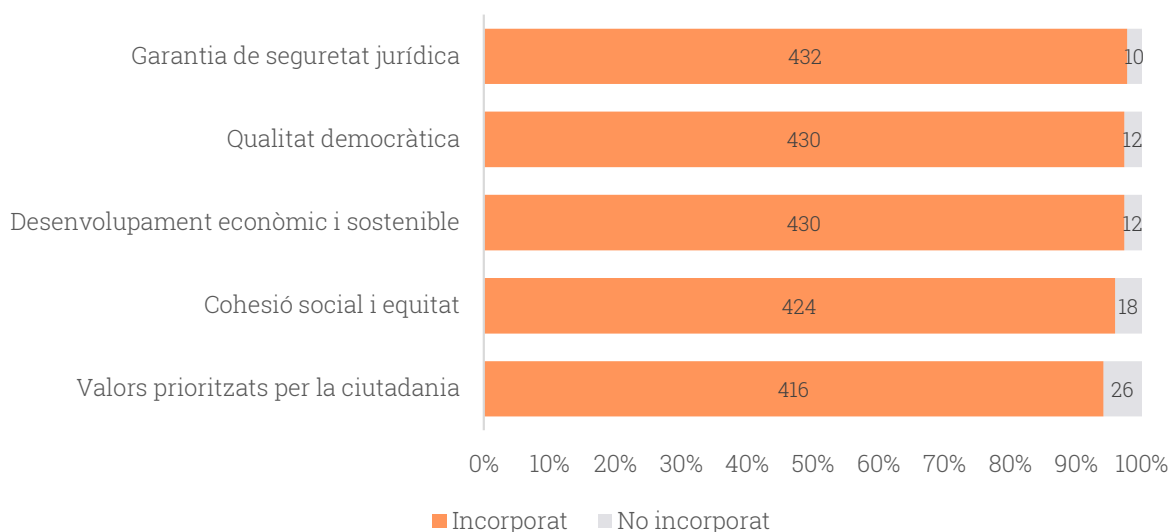
El quart pol d'integritat sorgeix amb el desenvolupament dels objectius de desenvolupament sostenible (ODS): el feminisme, el mediambientalisme, el respecte a la diversitat i l'arribada de noves tecnologies, de la digitalització i de la intel·ligència artificial. Els valors associats a aquest pol són l'equitat digital, la igualtat de tracte i gènere, la inclusió social i l'ecologia, i configuren la **promoció de la cohesió social i l'equitat**.

Finalment, trobem el pol integrat pels **valors prioritzats per la ciutadania**, com la integritat, l'exemplaritat, la dedicació, etc.

Els codis de conducta inclouen valors i principis identificables en cadascun dels pols d'integritat proposats. No obstant això, **és més freqüent trobar-hi valors vinculats a la seguretat jurídica, el desenvolupament econòmic i sostenible i la qualitat democràtica, més que no pas a la cohesió social i a l'equitat**.



Gràfic 45. **Pols d'integritat que incorporen les administracions en els seus codis de conducta**



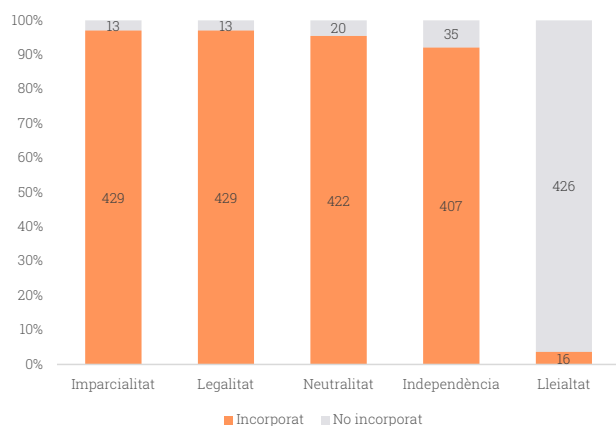
Font. Elaboració pròpia.
Nota. Les administracions es regeixen per un o diversos valors dins d'un pol.

En aquest sentit, una anàlisi detallada dels valors i principis incorporats en els codis posa de manifest que la majoria de codis de conducta incorporen els valors i principis dels diferents pols d'integritat, a excepció de la cohesió social i l'equitat, que potser es troben menys consolidats en la visió dels valors i principis que han de regir les organitzacions públiques.

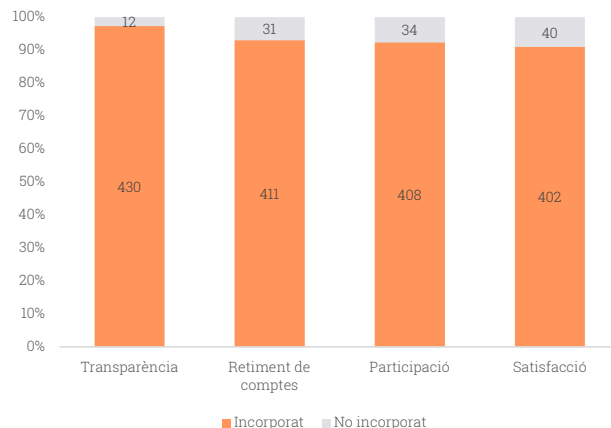
L'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat incorpora en els seus principis ètics el respecte a la carta de drets digitals, l'humanisme tecnològic i evitar la bretxa digital.



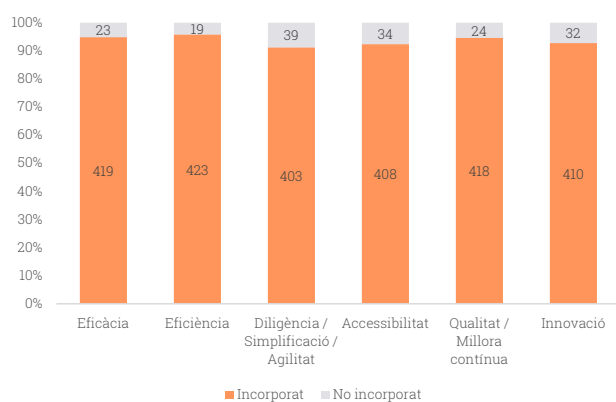
Gràfic 46. Garantia de seguretat jurídica



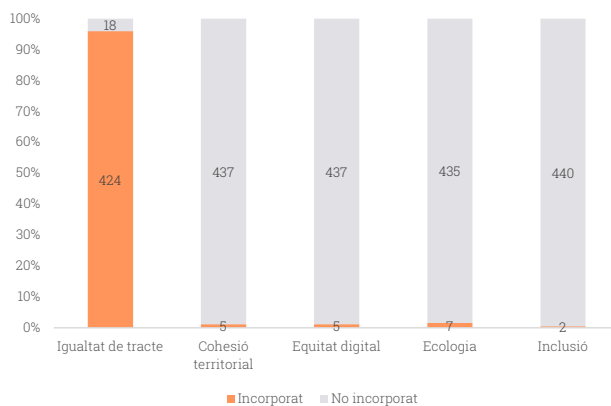
Gràfic 47. Qualitat democràtica



Gràfic 48. Desenvolupament econòmic i sostenible



Gràfic 49. Cohesió social i equitat



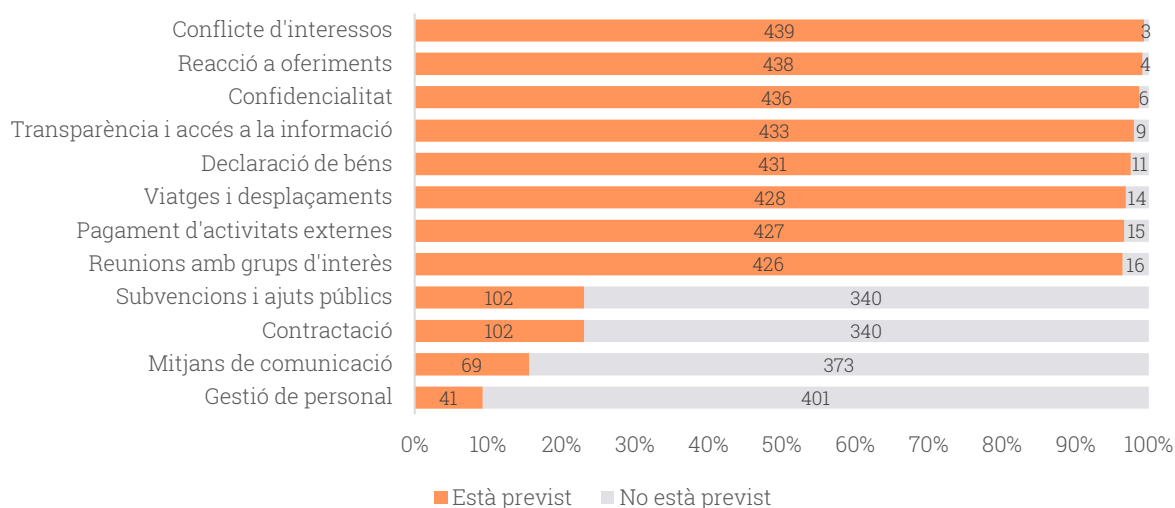
Font. Elaboració pròpia.

Més enllà dels valors i principis que han de regir una organització, els codis de conducta també ofereixen una descripció més detallada sobre com procedir davant de possibles dilemes ètics en el si de les administracions públiques. Aquestes directrius es classifiquen com a normes de conducta.

La majoria d'administracions, tal com estableix el model de codi de conducta proposat per la Xarxa de Govern Oberts, donen pautes sobre com gestionar un conflicte d'interessos, l'oferiment de regals i obsequis, la confidencialitat, la declaració de béns, els viatges i desplaçaments, el pagament d'activitats externes i les reunions amb grups d'interès. En canvi, **no és tan habitual establir normes de conducta pel que fa a les subvencions i els ajuts, la contractació o la relació amb els mitjans de comunicació i les xarxes socials.**



Gràfic 50. Normes de conducta previstes per les administracions en els codis de conducta dels alts càrrecs

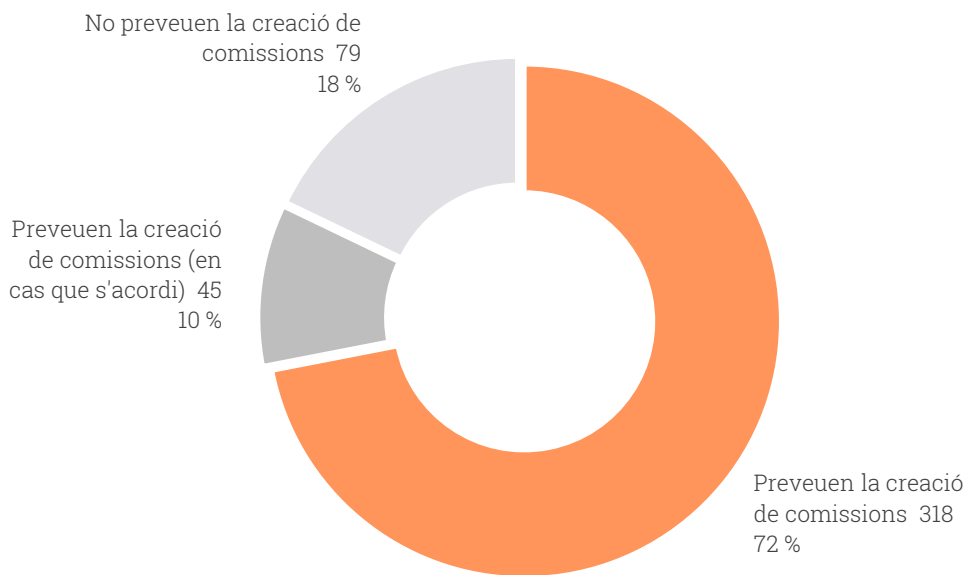


Font. Elaboració pròpia.

Una altra de les dimensions que cal tenir presents en els codis de conducta, més enllà de l'aprovació del document, és el seguiment del seu compliment. **El 72 % dels codis de conducta aprovats preveuen la creació de comissions de seguiment**, ja sigui dins del mateix codi o a través de la comissió de seguiment prevista en el pla de mesures antifrau, que també preveu el seguiment d'aquest instrument. En aquest sentit, pensem que seria positiu que el Consorci AOC incorporés un espai per als informes de seguiment dels codis de conducta.



Gràfic 51. Previsió de comissions de seguiment en funció dels codis de conducta aprovats

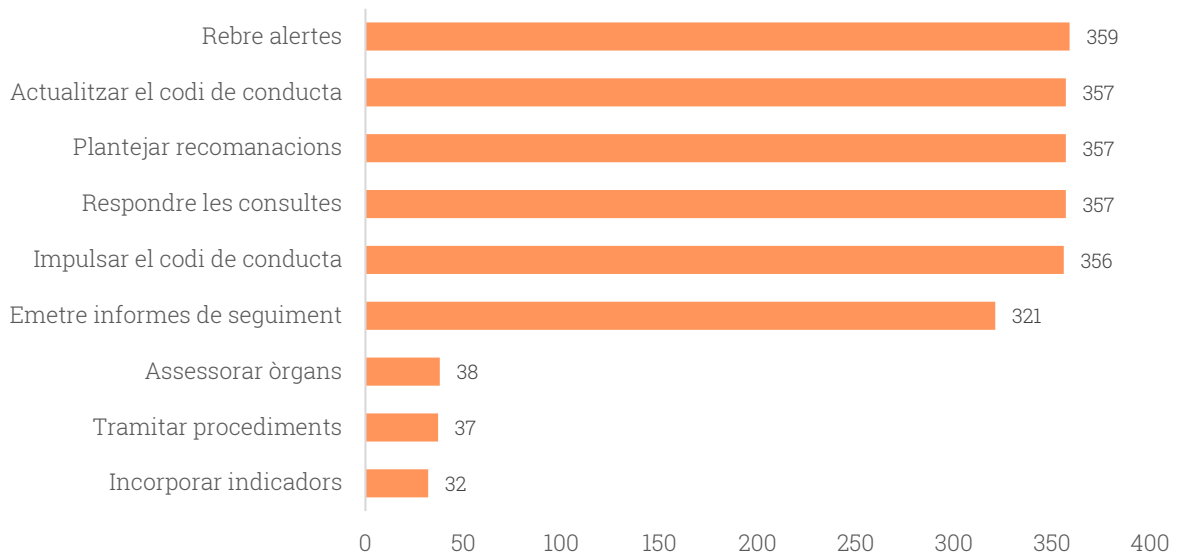


Font. Elaboració pròpia.

En principi, el codi de conducta, tal com proposa el model de la Xarxa de Govern Oberts, informa sobre les funcions que ha de tenir la comissió de seguiment, si bé en pocs casos se'n determina la durada, la freqüència de les reunions, la composició, la previsió de paritat entre els membres de la comissió (en cas que sigui possible) o la manera com s'adoptaran els acords, ja sigui perquè es crearà un reglament que desenvolupi aquesta figura, ja sigui perquè no està establerta.



Gràfic 52. Funcions més freqüents de les comissions de seguiment dels codis de conducta



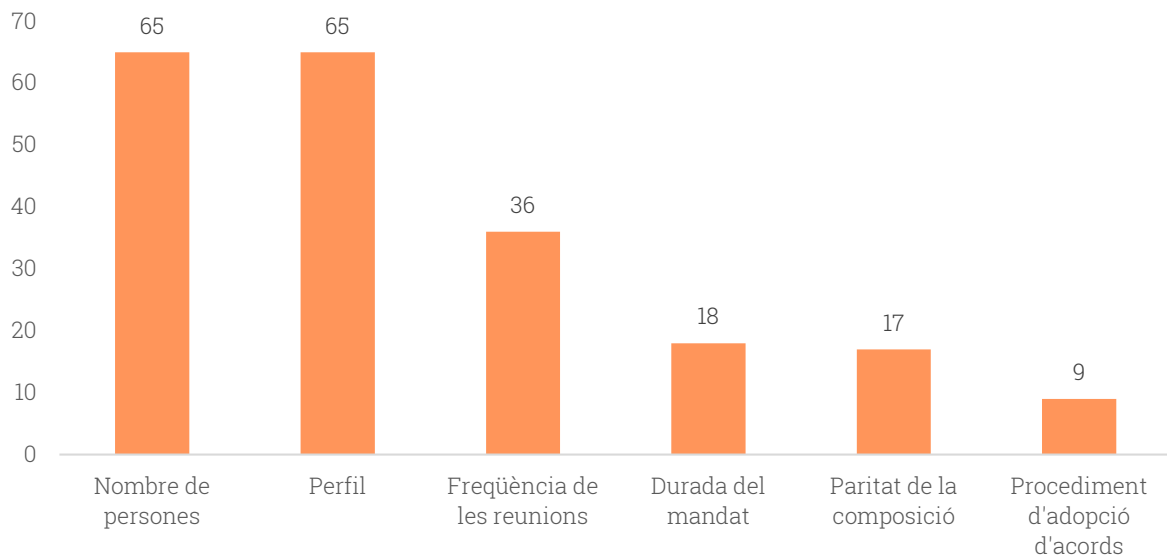
Font. Elaboració pròpia.

Pocs codis de conducta detallen la resta d'elements que configuren la composició de les comissions de seguiment. Majoritàriament, s'aposta per una comissió de seguiment integrada per personal electe i funcionari, si bé també es preveu la presència de personal extern. Aquest personal extern sol ser persones de reconegut prestigi en el seu àmbit, el síndic o la síndica de greuges municipal, el jutge o la jutgessa de pau o, en alguns casos, ciutadans del municipi. Per exemple, a l'Ajuntament de l'Escala, el síndic de greuges municipal és l'encarregat de vetllar pel compliment del codi de conducta.

La majoria de codis preveuen que la comissió de seguiment es reuneixi semestralment, tot i que en alguns casos les reunions són anuals. La durada del mandat depèn del tipus de personal que forma part de la comissió: és permanent per al personal funcionari i està condicionada pel mandat en el cas del personal electe. Pel que fa al procediment d'adopció d'acords, la majoria de les administracions opten per la fórmula del consens, tot i que algunes preveuen la majoria simple en cas que no sigui possible arribar a un consens.



Gràfic 53. Altra informació rellevant en les comissions de seguiment



Font. Elaboració pròpia.

Poques administracions informen sobre el resultat de les reunions de les comissions de seguiment. Tot i que és evident que una part de les alertes o la tramitació d'algunes queixes són molt sensibles i, per tant, és difícil publicar-ne el contingut, aquestes reunions també serveixen per aclarir o incorporar nous procediments davant dilemes ètics que es puguin produir dins d'una organització i que poden ser útils per a altres administracions.

L'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú i l'Ajuntament d'Olot publiquen de manera actualitzada les actes de les reunions de la comissió de seguiment.

Tot i això, algunes administracions publiquen, amb les degudes reserves pel que fa a la protecció de dades o els assumptes tractats, el contingut de les reunions i del seguiment de la comissió. D'altres, només publiquen la data de la reunió, per garantir que se'n fa el seguiment, sense donar més informació. En aquest sentit, també és destacable el cas de la Generalitat de Catalunya, que, tot i que inicialment publicava les resolucions del comitè assessor d'ètica, ara considera que aquestes són exclusives de la institució i no es fan públiques, i tampoc les reunions ni les resolucions que en deriven.

A aquests efectes, cal tenir present que les resolucions dels comitès d'ètica, com el de la Generalitat de Catalunya, que disposa de recursos i personal amb experiència i coneixement profund en la matèria, poden ser útils per a altres administracions. Per tant, seria positiu que les resolucions derivades dels dilemes ètics es poguessin publicar, amb la reserva de protecció de dades de caràcter personal pertinent. També és recomanable publicar les reunions que s'han dut a terme, perquè quedi constància que s'estan fent, encara que no se'n difongui el contingut.

A més, és millorable la informació sobre el seguiment i l'activitat dels comitès d'ètica o les comissions de seguiment dels codis de conducta. Cal poder veure amb cura el que realment està aprovat, perquè pot ser que s'aprovi un document sense que això impliqui l'adopció de mesures reals, la identificació de riscos dins de les organitzacions o l'avaluació continuada de la integritat de les organitzacions, especialment pel que fa als codis de conducta dels alts càrrecs.

Finalment, pel que fa al règim sancionador, moltes organitzacions aposten per aplicar les mesures previstes normativament. Encara que de vegades els dilemes ètics siguin molt importants i comportin infraccions greus o molt greus, també hi pot haver infraccions lleus que es poden abordar des d'altres òptiques, com mitjançant mesures restauratives o altres mètodes alternatius de resolució de conflictes. Per tant, creiem que és necessari, també en aquest cas, plantejar altres opcions davant possibles incompliments del codi de conducta que no impliquin necessàriament l'aplicació del règim sancionador.

Què recomanem?

☑ **Abordar la integritat de les organitzacions des d'una perspectiva global**, en què els codis de conducta dels alts càrrecs siguin un instrument més, però no l'únic, per guanyar la confiança de la ciutadania.

☑ **Adoptar una doble estratègia per a la implementació dels codis de conducta:**

- Aprovar codis de conducta o sistemes integrals que incorporin el codi a totes les administracions públiques catalanes. Seria positiu que els ens supramunicipals intensifiquessin els seus esforços per donar suport per aconseguir aquest objectiu, especialment als municipis rurals.

- Publicar el seguiment del compliment del codi de conducta, en el cas de les administracions que ja l'hagin aprovat, ja sigui mitjançant la resolució dels principals acords adoptats (amb les degudes reserves per raons de protecció de dades de caràcter personal i matèries considerades confidencials), ja sigui publicant la convocatòria de les reunions, si escau.

☑ **Promoure la formació dels alts càrrecs sobre els codis de conducta**, tant per al personal al servei de les administracions públiques com per als càrrecs electes, tal com s'indica en el capítol 2.

☑ **Fer campanyes de difusió dels codis de conducta adreçades a la ciutadania**, perquè estigui informada sobre aquesta eina i les seves implicacions.

☑ **Incorporar un espai al portal del Consorci AOC per als informes de seguiment o les actes de les reunions de les comissions de seguiment dels codis de conducta.**

Principis ètics i regles de conducta en els plecs de clàusules contractuals i en les bases de les convocatòries de subvencions o ajuts

Què detectem?

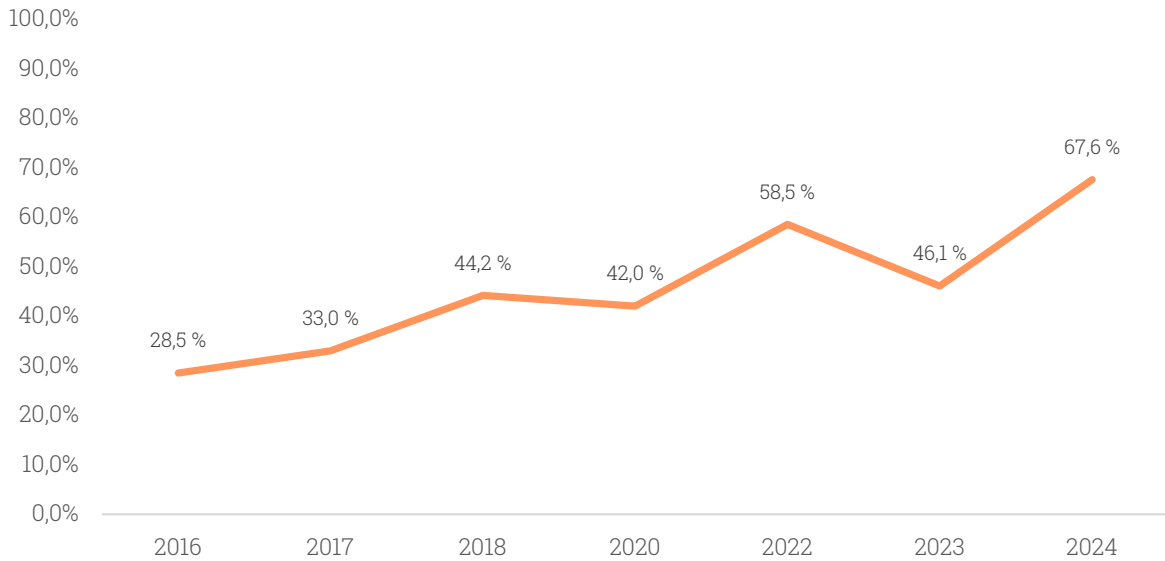
- S'observa una **tendència positiva en la inclusió dels principis ètics i les normes de conducta previstos normativament a les convocatòries de subvencions de les administracions públiques i a la contractació.**
- És necessari sistematitzar els mecanismes de seguiment del compliment d'aquests principis ètics i normes de conducta en les subvencions, ajuts i contractacions de les administracions públiques.

D'acord amb l'article 55.2 de la Llei 19/2014, "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 la 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".

Pel que fa a les subvencions, segons la informació traslladada per les administracions avaluades, **un 67,6 % de les convocatòries de subvencions inclouen els principis ètics i les normes de conducta que han de seguir les persones, entitats i empreses beneficiàries de la subvenció.** Tot i que hi ha hagut una disminució en les dades respecte de l'exercici 2023, la tendència pel que fa a la incorporació d'aquestes clàusules és positiva i va continuar augmentant l'any 2024, fins a arribar a prop del 70 %. No obstant això, cal analitzar les causes per les quals el 32,4 % de les administracions encara no ha incorporat aquestes clàusules.



Gràfic 54. Percentatge de bases de convocatòria de subvencions que inclouen els principis i les normes de conducta que han de seguir les persones beneficiàries



Font. Elaboració pròpia.

Per tipus d'administració, els ajuntaments de municipis de menys de 20.000 habitants i els consells comarcals són les administracions que menys incorporen aquest tipus de clàusules, juntament amb les universitats, que segueixen una tendència negativa. En tot cas, cal analitzar les dificultats a les quals s'enfronten aquests municipis i les universitats per no incorporar-les en els plecs de clàusules contractuals i en les bases de la convocatòria de subvencions o ajuts.

També crida l'atenció que en municipis de més de 50.000 habitants la incorporació d'aquestes clàusules és sensiblement inferior que en els municipis d'entre 20.000 i 50.000 habitants. Caldria analitzar, doncs, les dificultats que tenen els primers, en contrast amb la Generalitat de Catalunya, que incorpora aquestes clàusules en tots els seus processos.



Taula 41. Percentatge de bases de convocatòries que inclouen els principis ètics i les normes de conducta que han de seguir les persones beneficiàries, per tipus d'administració

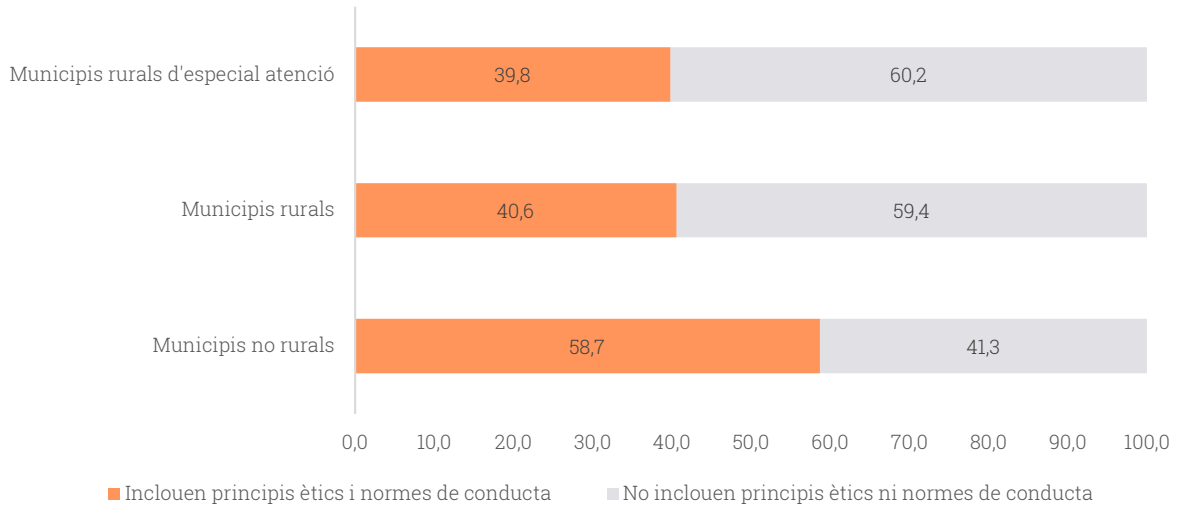
	2018	2020	2022	2023	2024
Administració local	34,9	37,6	45,4	33,4	57,2
Ajuntaments	34,6	36,6	45,5	32,6	56,8
Municipis de menys de 500 habitants	37,8	17,9	41,9	29,5	35,7
Municipis de 501 a 5.000 habitants	23,2	36,2	28,0	27,0	37,9
Municipis de 5.001 a 20.000 habitants	19,8	37,0	36,8	20,3	40,2
Municipis de 20.001 a 50.000 habitants	33,1	19,6	47,8	33,3	76,8
Municipis de més de 50.000 habitants	52,8	63,3	60,0	70,5	69,5
Ens supramunicipals	38,2	48,5	44,1	45,3	62,0
Conselh Generau d'Aran	66,7	100,0	100,0	80,0	–
Consells comarcals	27,5	33,1	18,0	36,9	46,2
Diputacions	53,7	64,4	77,0	54,3	76,3
Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)	40,0	76,9	72,7	85,7	80,0
Generalitat de Catalunya	100,0	90,1	100,0	100,0	100,0
Universitats	96,0	18,6	37,2	4,3	0,7
Organismes de control i supervisió	–	–	–	–	100,0
Total	44,2	42,0	58,5	46,1	67,6

Font. Elaboració pròpia.

En funció del tipus de municipi, tot i que el nombre de subvencions que inclouen aquests principis és més elevat en els municipis no rurals, no s'observen grans diferències respecte als municipis rurals o als municipis rurals d'especial atenció. Això indica que potser s'han de tenir presents altres variables, com la sistematització de la inclusió d'aquestes clàusules en l'elaboració de les bases, o el grau de coneixement d'aquesta necessitat per part de les persones que gestionen les convocatòries.



Gràfic 55. Percentatge de bases de convocatòria de subvencions que inclouen els principis i les normes de conducta que han de seguir les persones beneficiàries segons el tipus de municipi



Font. Elaboració pròpia.

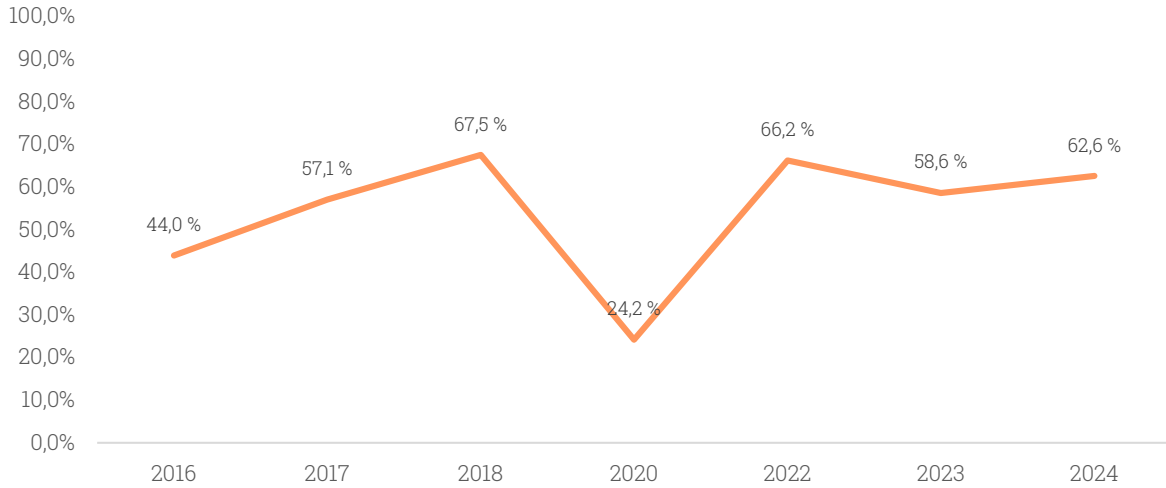
Més enllà d'aquesta qüestió, tot i que aquest estudi no s'ha centrat en aquest aspecte, en el futur caldrà analitzar quins mecanismes de seguiment implementen les administracions per garantir el compliment d'aquests principis i com els integren dins de les seves organitzacions.

Pel que fa a la contractació, en canvi, s'observa una lleugera millora respecte de l'any anterior en la incorporació de clàusules ètiques i normes de conducta per les quals s'han de regir les empreses contractistes. Així, superada la pandèmia, quan aquestes clàusules es van reduir dràsticament per raons d'urgència, la tendència a incloure-les és positiva. Tot i això, és necessari sistematitzar la inclusió d'aquest tipus d'informació i promoure'n la inclusió sistemàtica en els models de plecs de clàusules que utilitzen la majoria d'administracions.

En aquest punt, tal com assenyalàvem en la introducció, tot i que les administracions tenen una responsabilitat fonamental en la garantia de la confiança de la ciutadania i la transparència, s'ha de tenir present també el comportament de les empreses i les entitats contractades. En aquest sentit, **és imprescindible que en els processos de contractació s'informi de les condicions de transparència i ètica pública que han de complir les empreses i entitats a les quals s'adjudiquen els contractes.**



Gràfic 56. Evolució del percentatge de contractes que inclouen els principis ètics i les normes de conducta que han de seguir les entitats i les empreses contractistes



Font. Elaboració pròpia.

Pel que fa al tipus d'administració, els ajuntaments de menys de 5.000 habitants són els que menys inclouen principis ètics i normes de conducta per a les empreses contractistes, seguits dels consells comarcals. A diferència del paràmetre anterior, en aquest cas la Generalitat de Catalunya ha reduït notablement la inclusió d'aquestes clàusules des de l'any 2018 fins ara. Es necessari que aquestes clàusules es vagin incorporant progressivament en els contractes, amb l'objectiu de fomentar el compliment d'aquests principis ètics i normes de conducta en el teixit empresarial i social. Tot i això, cal destacar el compliment total d'aquest paràmetre tant per part de les universitats catalanes com dels organismes de control i supervisió.



Taula 42. Evolució del percentatge de contractes que inclouen els principis ètics i les normes de conducta que han de seguir les empreses contractistes, per tipus d'administració

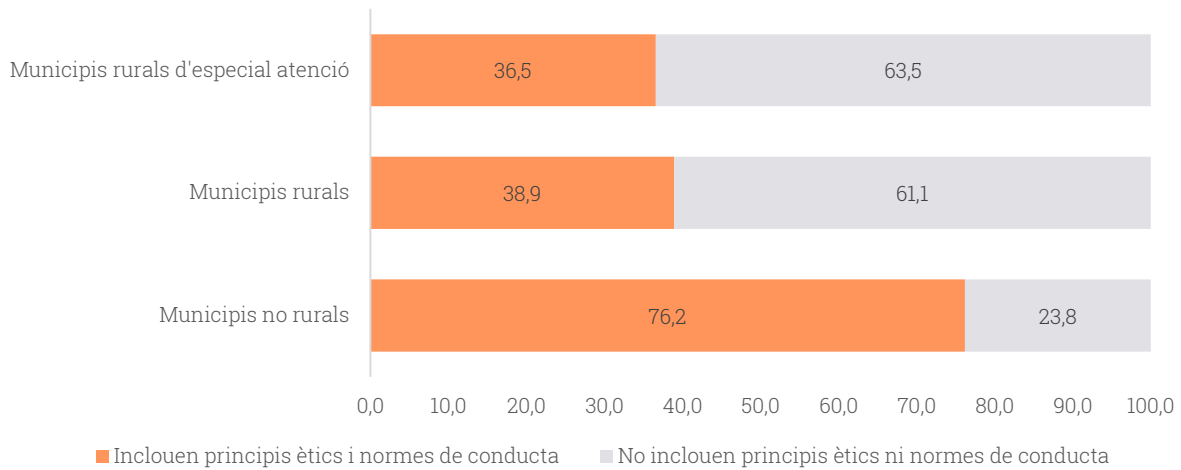
	2018	2020	2022	2023	2024
Administració local	52,2	12,7	75,5	63,8	71,1
Ajuntaments	51,2	10,9	76,3	63,2	70,4
Municipis de menys de 500 habitants	35,2	22,6	40,8	38,5	35,8
Municipis de 501 a 5.000 habitants	41,3	1,0	33,7	39,7	49,6
Municipis de 5.001 a 20.000 habitants	39,6	48,7	85,9	50,6	56,9
Municipis de 20.001 a 50.000 habitants	68,4	59,9	52,6	68,1	78,2
Municipis de més de 50.000 habitants	68,5	90,3	85,1	80,6	90,7
Ens supramunicipals	57,8	76,1	66,3	66,9	75,1
Conselh Generau d'Aran	100,0	100,0	100,0	100,0	–
Consells comarcals	27,9	50,5	39,6	43,7	49,4
Diputacions	82,8	95,5	97,9	98,8	100,0
Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)	100,0	100,0	98,5	97,6	95,9
Generalitat de Catalunya	81,4	69,8	47,5	53,5	53,3
Universitats	100,0	100,0	95,8	100,0	100,0
Organismes de control i supervisió	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	67,4	24,1	65,5	58,6	62,6

Font. Elaboració pròpia.

Segons el tipus de municipi, el 76,2 % dels contractes promoguts pels municipis no rurals inclouen clàusules ètiques i normes de conducta. Aquesta xifra es redueix al 38,9 % en el cas dels municipis rurals i al 36,5 % en el cas dels municipis rurals d'especial atenció.



Gràfic 57. Percentatge de contractes que inclouen els principis i les normes de conducta que han de seguir les empreses contractistes segons el tipus de municipis



Font. Elaboració pròpia.

De nou, caldrà analitzar en el futur quins mecanismes incorporen les administracions per garantir el compliment de les clàusules per part de les empreses contractistes.

Què recomanem?

- ✓ Estudiar amb profunditat les dificultats específiques que tenen els municipis rurals, els consells comarcals i les universitats a l'hora d'incorporar els principis ètics i les normes de conducta que han de seguir les persones beneficiàries d'una subvenció o ajut. Entenem que, especialment en el cas dels municipis rurals, cal intensificar el suport supramunicipal per garantir la inclusió d'aquestes clàusules.
- ✓ Formar el personal que treballa en matèria de subvencions i ajuts i assegurar que els responsables de les administracions donin instruccions clares per incorporar els principis ètics i de bona conducta en les bases de convocatòries. En conseqüència, també cal valorar que les entitats sol·licitants compleixen els requisits establerts en les bases.
- ✓ Analitzar els mecanismes de seguiment que utilitzen les administracions per garantir que les persones, entitats i empreses beneficiàries compleixin els principis ètics i les normes de conducta en l'execució de la realització de les actuacions objecte de subvencions i ajuts.
- ✓ Incorporar progressivament els principis ètics i les normes de conducta als contractes per promoure el compliment d'aquests principis i normes per part del teixit empresarial i social.
- ✓ Analitzar les causes de la reducció del percentatge de contractes que inclouen els principis ètics i les normes de conducta que han de seguir les empreses contractistes i altres entitats.
- ✓ Incorporar els principis ètics i les normes de conducta en els contractes de totes les administracions catalanes, amb especial atenció als ajuntaments i als consells comarcals.
- ✓ Formar el personal que treballa en matèria de contractació per garantir que s'inclouen aquestes clàusules i que es fa un seguiment del seu compliment.

Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció

Què detectem?

- El 49,9 % de les administracions catalanes disposen d'un sistema intern d'informació o d'un canal de denúncia d'irregularitats.
- Els ajuntaments de més de 50.000 habitants, les universitats i les diputacions són les administracions que més denúncies reben per mitjà del sistema intern d'informació.
- Tot i l'impuls registrat el 2023, el grau d'implantació del sistema intern d'informació en les administracions públiques catalanes pràcticament no ha augmentat respecte de l'any anterior i continua per sota del 50 %, per la qual cosa la implementació segueix sent baixa.
- El 70 % de les denúncies són admeses a tràmit, però en el 95 % dels casos acaben arxivades.

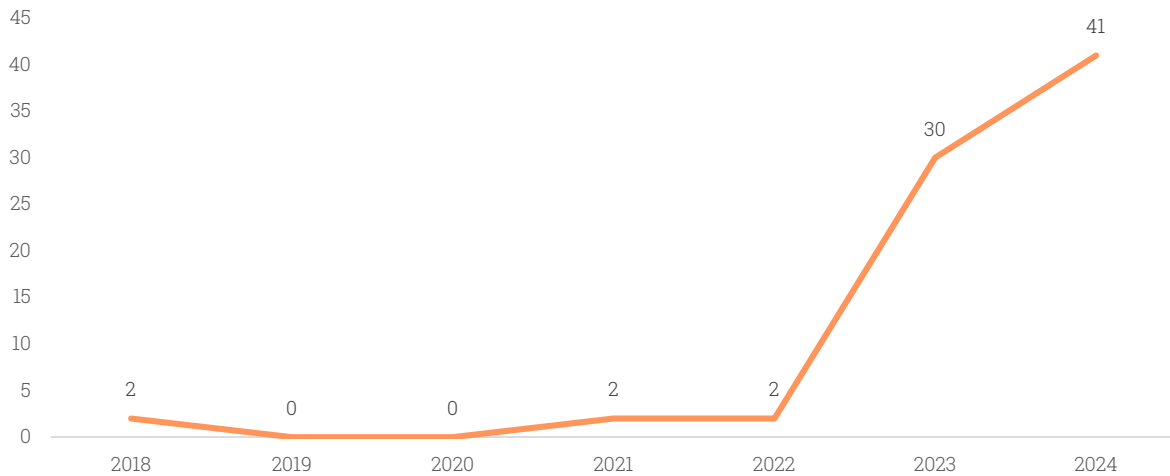
La Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció, **té per finalitat facilitar la presentació de denúncies de potencials irregularitats i protegir de possibles represàlies les persones que informin sobre accions o omissions que puguin infringir el dret** de la Unió Europea, sempre que es compleixi algun dels supòsits previstos en l'article 2 de la Llei, o que puguin ser constitutives d'infracció penal o administrativa greu o molt greu segons la normativa nacional.

Per fer-ho, **les administracions han de crear un sistema intern d'informació o un canal de denúncies** que els permeti comunicar-se amb la persona que presenta la denúncia de manera anònima. A més, **cal protegir les persones alertadores i establir les accions necessàries per protegir-les un cop han presentat la comunicació o la denúncia al sistema intern d'informació**, tal com exigeix la normativa vigent.⁸ En aquest sentit, cal tenir present l'increment de persones que han sol·licitat protecció a l'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC), que ha registrat un creixement força significatiu els darrers dos anys.

⁸En aquest sentit, de forma complementària, cal destacar que s'ha aprovat la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei del sistema d'alertes i de protecció de les persones alertadores. Aquest avantprojecte té per objectiu, entre d'altres, garantir la protecció integral d'aquestes persones (inclòs el dret a l'anonimat, la confidencialitat i la prohibició de represàlies), millorar la coordinació entre institucions i reconèixer el valor cívic de les alertes.



Gràfic 58. Peticions de protecció a l'Oficina Antifrau de Catalunya, per any



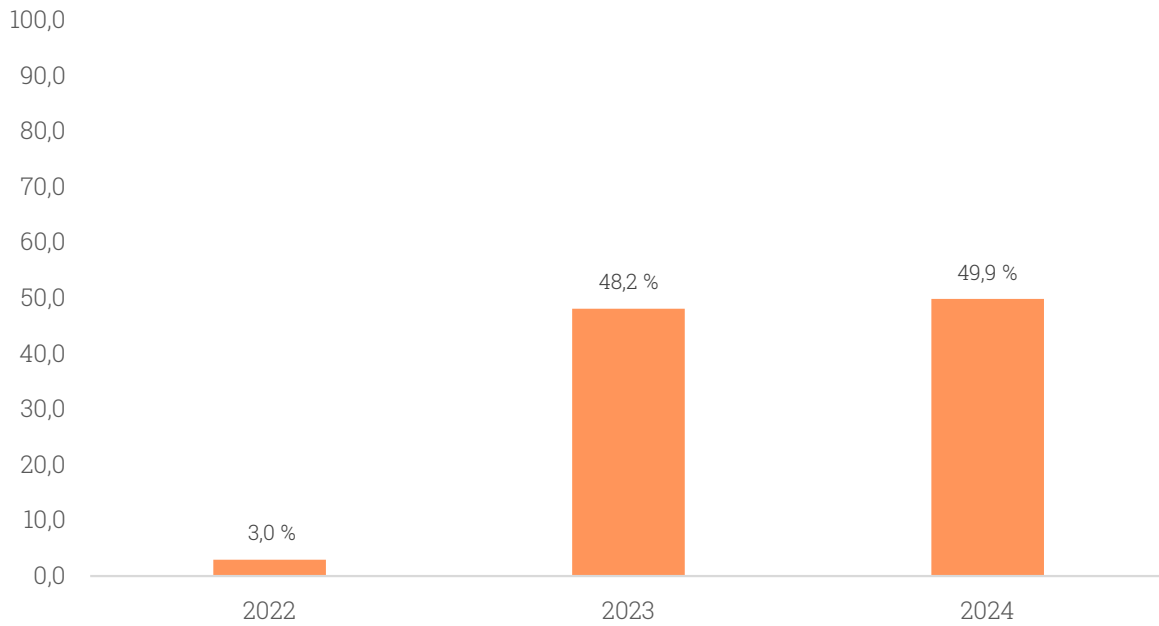
Font: Oficina Antifrau de Catalunya.

Des de l'any 2022, el Síndic de Greuges, consulta les administracions avaluades sobre el grau d'implementació dels sistemes interns d'informació i sobre el nombre de denúncies rebudes. El 2024 també se'ls ha consultat sobre la finalització d'aquests processos, tal com es fa amb el dret d'accés a la informació pública.

Segons les respostes de les administracions, **el 49,8 % disposen d'un sistema intern d'informació o canal de denúncies internes**. De nou, cal insistir en la importància del Consorci AOC i de la Xarxa de Governaments Oberts a l'hora d'impulsar una manera efectiva i àgil d'aquest tipus d'instruments, ja que s'observa un estancament en el grau d'implementació dels sistemes interns: després del notable creixement de l'any 2023, el 2024 l'increment ha estat molt reduït i continua situant-se per sota del 50 % en el conjunt de les administracions.



Gràfic 59. Percentatge d'administracions que disposen d'un sistema intern d'informació



Font. Elaboració pròpia.

Per tipus d'administració, els ajuntaments i els consells comarcals són les administracions que més dificultats tenen per introduir el sistema intern d'informació, tot i que cada vegada n'hi ha més que l'introdueixen.



Taula 43. Grau d'implementació del sistema intern d'informació, per tipus d'administració

	2023	Adminis- tracions	2023 (%)	2024	Adminis- tracions	2024 (%)
Administració local	471	993	47,4	488	993	49,1
Ajuntaments	436	947	46,0	451	947	47,6
Municipis de menys de 500 habitants	115	328	35,1	121	328	36,9
Municipis de 501 a 5.000 habitants	193	405	47,7	191	405	47,2
Municipis de 5.001 a 20.000 habitants	81	146	55,5	84	146	57,5
Municipis de 20.001 a 50.000 habitants	31	45	68,9	35	45	77,8
Municipis de més de 50.000 habitants	16	23	69,6	20	23	87,0
Ens supramunicipals	35	46	76,1	37	46	80,4
Conselh Generau d'Aran	0	1	0,0	0	1	0,0
Consells comarcals	30	40	75,0	32	40	80,0
Diputacions	4	4	100,0	4	4	100,0
Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)	1	1	100,0	1	1	100,0
Generalitat de Catalunya	1	1	100,0	1	1	100,0
Universitats	7	7	100,0	7	7	100,0
Organismes de control i supervisió	6	6	100,0	6	6	100,0
Total	485	1.007	48,2	502	1.007	49,9

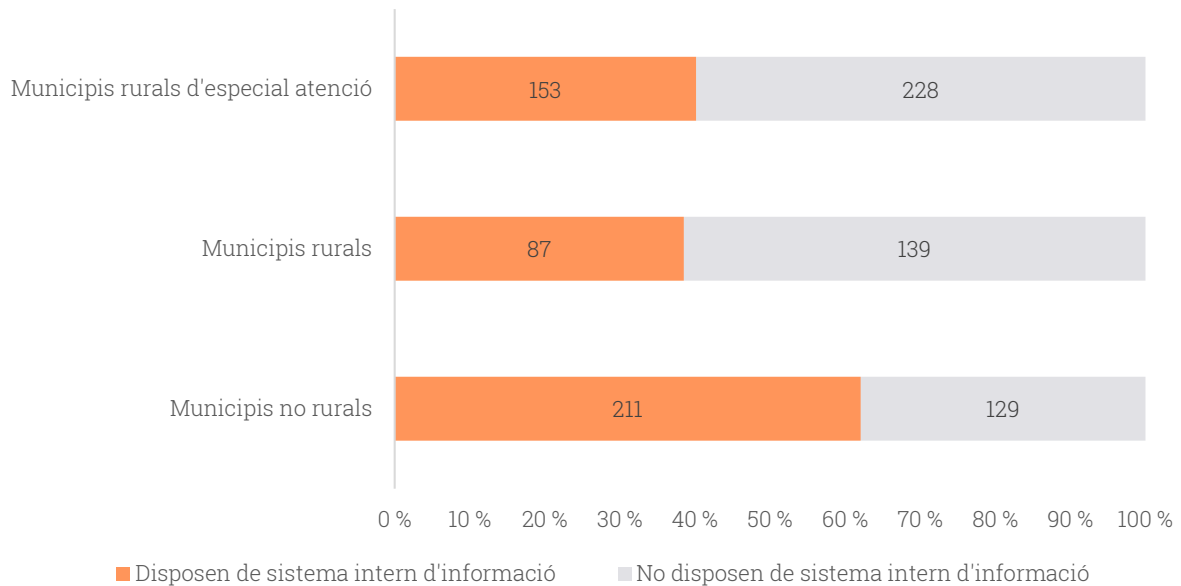
Font. Elaboració pròpia.

El Consorci AOC ha posat a disposició de les entitats usuàries del servei del canal d'alertes un assistent guiat personalitzat. Aquest assistent ajuda els alertadors a trobar fàcilment els canals adients segons la naturalesa del que volen comunicar i ofereix enllaços directes a la informació corresponent per a cada cas i per a cada ens.

Per tipus de municipi, **el 62,1 % dels municipis no rurals ja disposen d'un sistema intern d'informació, mentre que aquest percentatge se situa al voltant del 40 % en els municipis rurals i en els municipis rurals d'especial atenció.**



Gràfic 60. Grau d'implantació del sistema intern d'informació, per tipus de municipi



Font. Elaboració pròpia.

També hem consultat el nombre de denúncies rebudes mitjançant el sistema intern d'alertes de les diferents administracions. Les dades són lleugerament inferiors a les de l'any 2023, amb una mitjana d'1,7 denúncies per administració. Seguint la tendència de l'any anterior, **els ajuntaments de més de 50.000 habitants, les universitats i les diputacions són les administracions que més denúncies reben mitjançant el sistema intern d'informació.** Cal tenir present que la Generalitat de Catalunya respon el qüestionari de manera unitària i, per tant, la mitjana no aporta la mateixa informació que en altres administracions. **Durant l'exercici 2024, l'Administració local, la Generalitat de Catalunya i les universitats han registrat una reducció de denúncies en els respectius sistemes interns d'informació, mentre que els ens supramunicipals, en especial les diputacions, han triplicat el nombre de denúncies rebudes.**



Taula 44. Nombre d'alertes i denúncies formulades mitjançant el sistema intern d'informació

	2023			2024		
	Alertes i denúncies	Administracions	Mitjana	Alertes i denúncies	Administracions	Mitjana
Administració local	1.664	993	1,68	1.585	993	1,60
Ajuntaments	1.656	947	1,75	1.560	947	1,65
Municipis de menys de 500 habitants	10	328	0,03	4	328	0,01
Municipis de 501 a 5.000 habitants	738	405	1,82	608	405	1,50
Municipis de 5.001 a 20.000 habitants	59	146	0,40	70	146	0,48
Municipis de 20.001 a 50.000 habitants	39	45	0,87	93	45	2,07
Municipis de més de 50.000 habitants	810	23	35,22	785	23	34,13
Ens supramunicipals	8	46	0,17	25	46	0,54
Conselh Generau d'Aran	0	–	–	0	–	–
Consells comarcals	7	40	0,18	9	40	0,23
Diputacions	1	4	0,25	15	4	3,75
Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)	0	1	0,00	1	1	1,00
Generalitat de Catalunya	120	1	120	76	1	76,00
Universitats	69	7	9,86	52	7	7,43
Organismes de control i supervisió	2	6	0,3	10	6	1,70
Total	1.855	1.007	1,84	1.723	1.007	1,71

Font: Elaboració pròpia.

Respecte a la tramitació i la finalització de les denúncies, el 26,7 % encara estaven pendents de resoldre en finalitzar l'any 2024, mentre que un 73,3 % ja s'havien resolt.

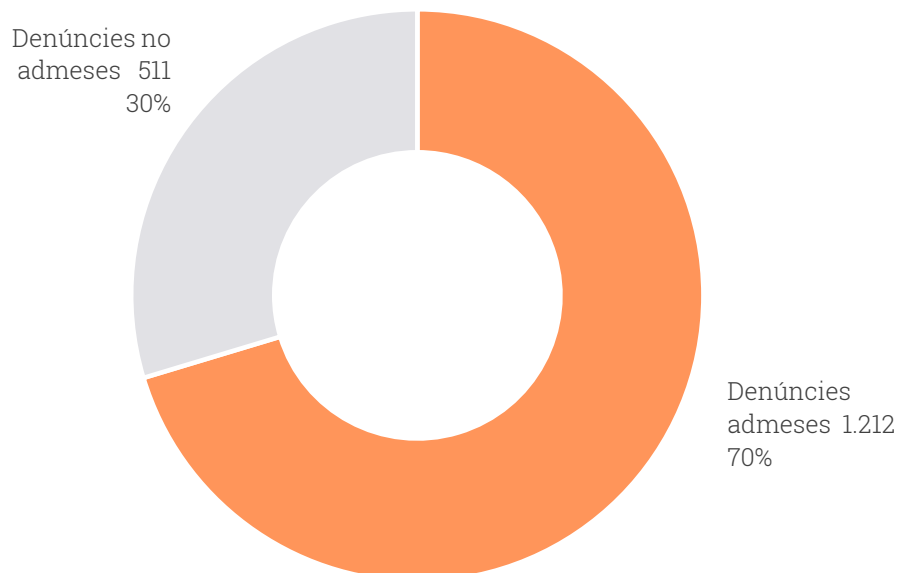
A Catalunya, quan es presenta una denúncia, l'OAC ha de decidir si l'admet a tràmit o no. En aquest sentit, cal recordar que l'article 18 de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre **infraccions normatives i de lluita contra la corrupció**, determina els **motius d'inadmissió**, que són els següents:

- a) Quant els fets relatats no tinguin qualsevol versemblança.
- b) Quan els fets relatats no siguin constitutius d'infracció de l'ordenament jurídic inclosa en l'àmbit d'aplicació d'aquesta Llei.
- c) Quan la comunicació manqui de fonament manifestament o hi hagi, segons el parer de l'Autoritat Independent de Protecció a l'Informant, AAI (a Catalunya, l'Oficina Antifrau de Catalunya), indicis racionals que s'hagi obtingut mitjançant la comissió d'un delictes.
- d) Quan la comunicació no contingui informació nova i significativa sobre infraccions en comparació amb una comunicació anterior respecte de la qual han conclòs els procediments corresponents, llevat que es donin noves circumstàncies de fet o de dret que en justifiquin un seguiment diferent.

D'acord amb això, **el 30 % de les denúncies formulades a les administracions no han estat admeses** pel responsable del sistema intern d'informació.



Gràfic 61. Admissió o inadmissió a tràmit de les denúncies formulades mitjançant el sistema intern d'informació o els canals interns de denúncia



Font. Elaboració pròpia.

Un cop admesa a tràmit i emès l'informe de l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant, el procediment pot finalitzar per qualsevol de les decisions següents:

- a) Arxivament de l'expedient
- b) Remissió al Ministeri Fiscal
- c) Trasllet de totes les actuacions a l'autoritat competent
- d) Adopció d'un acord d'inici d'un procediment sancionador en els termes que preveu el títol IX de la Llei 2/2023.

Segons les respostes de les administracions, de totes les denúncies del sistema intern d'informació...

715
(el 95,1 %) s'han arxivat.

25
(el 3,3 %) s'han traslladat a l'autoritat competent.

7
(el 0,9 %) han finalitzat mitjançant l'acord d'inici d'un procediment sancionador.

5
(el 0,7 %) s'han traslladat al Ministeri Fiscal.

Què recomanem?

- ✓ Continuar incidint en l'obligatorietat d'implantar un sistema intern d'informació o un canal de denúncia intern en totes les administracions catalanes.
- ✓ Impulsar campanyes de difusió perquè tothom sàpiga que pot fer ús d'aquest sistema per alertar sobre possibles accions o omissions que vulnerin el dret de la Unió Europea o la normativa interna, reforçant així el valor cívic de la denúncia.
- ✓ Garantir un accés fàcil i visible al sistema intern d'informació als llocs web de les administracions, i instal·lar bústies físiques fàcilment accessibles, preferentment amb clau sempre que sigui possible i segur fer-ho. Aquestes bústies han d'incloure informació bàsica sobre el sistema i sobre la possibilitat de denunciar infraccions normatives, d'acord amb la normativa estatal i europea. Les denúncies dipositades seran recollides pel responsable del sistema intern d'informació, que les introduirà al sistema amb totes les garanties i mesures de seguretat exigides per la llei.
- ✓ Oferir formació sobre el sistema intern d'informació a tot el personal al servei de les administracions públiques, i també als agents socials i econòmics que hi intervenen, incloses empreses i entitats socials.
- ✓ Continuar millorant i desenvolupant la regulació del sistema d'alertes i de protecció de les persones alertadores, amb l'objectiu de garantir-ne una protecció integral.

03. Bona administració

- ▶ Implementació de les cartes de servei a les administracions públiques de Catalunya
- ▶ Compliment de la normativa de les cartes de servei
- ▶ La relació amb les persones

Implementació de les cartes de servei a les administracions públiques de Catalunya

Què detectem?

- La cultura de l'avaluació continua sent una assignatura pendent en les administracions públiques catalanes. **Només el 6,4 % de les administracions consultades disposen d'indicadors per avaluar la seva gestió**, i només el 5,8 % publiquen aquesta informació als seus webs.
- Passats deu anys de l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, **només el 13 % de les administracions disposen de cartes de servei, en què es defineixen compromisos i indicadors, que no sempre s'apliquen o es publiquen.**
- No hi ha un increment significatiu en el nombre d'administracions que introdueixen cartes de servei com a eina per millorar la qualitat. En canvi, les administracions que ja en feien servir n'han incrementat el nombre.
- Hi ha una relació estadísticament significativa, amb un nivell de significació o confiança superior al 99 %, entre ser un municipi rural i tenir una carta de servei.
- Les administracions públiques catalanes manifesten que els **manquen recursos i coneixement per poder implementar instruments d'avaluació de la seva gestió.**

Per elaborar aquest informe, com ja es va fer l'any anterior, s'han analitzat les cartes de servei de les administracions públiques catalanes. Els resultats mostren un lleuger increment quant a la implementació de cartes de servei: el 2024, en tenien el 13 % de les administracions, i l'any anterior en tenien el 12 %. No obstant això, com es pot veure a la taula 45, aquest increment s'ha produït principalment en les administracions que ja utilitzaven aquest recurs. Així, l'increment en el nombre d'administracions que comencen a utilitzar les cartes de servei com a eina de gestió de la qualitat ha estat molt limitat.

També s'ha observat que no s'han implementat altres eines per avaluar la gestió dels serveis públics. Aquest fet continua incidint, com ja s'ha assenyalat en informes anteriors, en la manca de sistematització en l'avaluació de la gestió interna de les administracions públiques o, en cas que es produeixi, en la publicació d'aquesta avaluació.

L'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, l'Ajuntament de Vic i l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú han aprovat el 2024 protocols per elaborar cartes de servei a les seves administracions.

Tal com assenyalàvem en el cas del dret d'accés a la informació pública, considerem important disposar d'un protocol o d'una instrucció interna que reguli com s'han d'elaborar les cartes de servei, amb l'objectiu d'impulsar aquest tipus de projectes a les administracions públiques. Només un 1 % de les administracions locals tenen aprovat un reglament específic sobre cartes de servei.

Tot i això, cal destacar l'esforç de la Generalitat de Catalunya per incrementar el nombre de cartes de servei, i també el dels consells comarcals (com el Consell Comarcal de l'Alt Penedès o el de l'Alt Camp). En aquest sentit, cal destacar les propostes de la Comissió d'Experts per a la Transformació de l'Administració (CETRA)⁹. En la proposta 1.1, la CETRA promou l'ús de les cartes de servei com a eina per millorar la qualitat normativa, i proposa un pla de xoc per acompanyar els departaments de la Generalitat en l'adopció de cartes de servei que garanteixin una bona administració.

La Generalitat de Catalunya ha elaborat un registre de les seves cartes de servei en format reutilitzable.

En sentit contrari, cal assenyalar el cas de l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat, que ha eliminat la pàgina web relativa a les cartes de servei, probablement per problemes d'actualització i vigència.

⁹ Generalitat de Catalunya (2025). 50 propostes per a la Reforma de l'Administració.



Taula 45. Nombre de cartes de servei i percentatge d'implementació en funció del tipus d'administració

	2023				2024				Var. cartes de servei (%)
	Cartes de servei	Adm. amb cartes de servei	Adm.	Implementació (%)	Cartes de servei	Adm. amb cartes de servei	Adm.	Implementació (%)	
Administració local	1.140	114	993	11,5	1.373	125	993	12,6	20,4
Ajuntaments	1.090	104	947	11,0	1.177	115	947	12,1	8,0
Municipis fins a 500 habitants	9	2	328	0,6	9	2	328	0,6	0,0
Municipis de 501 a 5.000 habitants	115	19	405	4,7	160	24	405	5,9	39,1
Municipis de 5.001 a 20.000 habitants	286	43	145	29,7	332	48	145	33,1	16,1
Municipis de 20.001 a 50.000 habitants	311	24	46	52,2	306	26	46	56,5	-1,6
Municipis de més de 50.000 habitants	369	16	23	69,6	370	15	23	65,2	0,3
Ens supramunicipals	50	10	46	21,7	196	10	46	21,7	292,0
Consells comarcals	19	6	40	15,0	164	6	40	15,0	763,2
Conselh Generau d'Aran	0	0	1	0,0	0	0	1	0,0	-
Diputacions	25	3	4	75,0	25	3	4	75,0	0,0
Àrea Metropolitana de Barcelona	6	1	1	100,0	7	1	1	100,0	16,7
Administració autonòmica	19	1	1	100,0	24	1	1	100,0	26,3
Universitats	9	4	7	57,1	11	3	7	42,9	22,2
Organismes estatutaris	1	1	6	16,7	2	2	6	33,3	100,0
Total	1.169	120	1.007	11,9	1.410	131	1.007	13,0	20,6

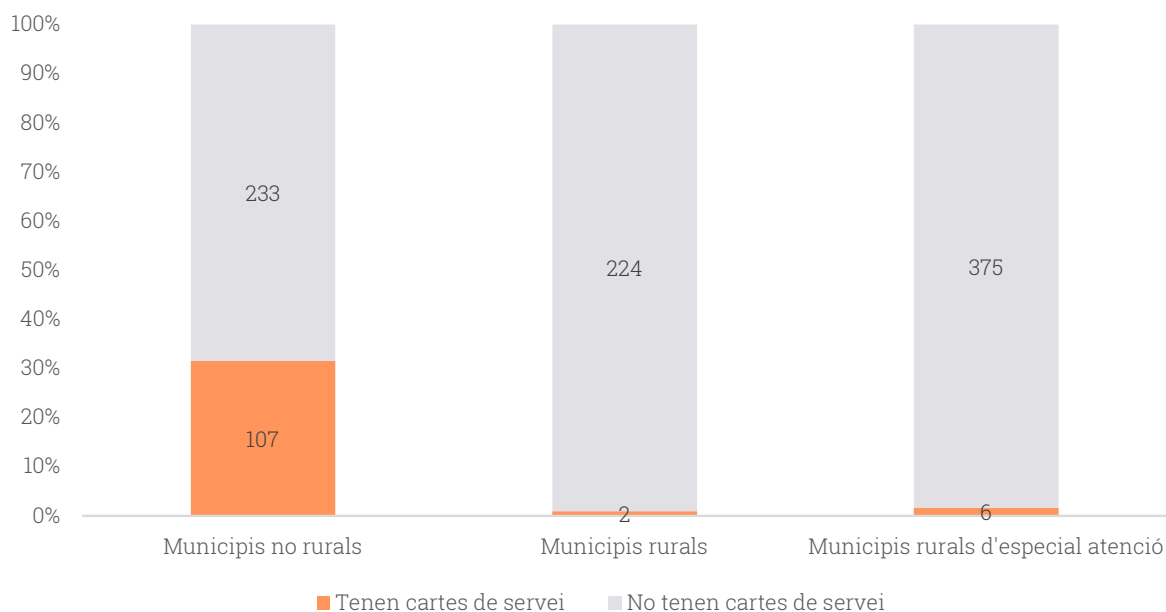
Font: Elaboració pròpia.

Tal com ja es va indicar en l'informe *Les cartes de servei a Catalunya*, publicat l'octubre de 2024, les cartes de servei no són l'únic recurs que poden utilitzar les administracions per avaluar la seva gestió, però sí que és necessari avaluar la gestió interna de les administracions, amb l'objectiu de detectar fortaleses i febleses i revisar els objectius organitzatius, per millorar l'eficàcia i l'eficiència en la gestió.

En el cas dels municipis rurals (inclosos els municipis rurals d'especial atenció), s'ha detectat una relació entre ser un municipi rural i no disposar de carta de servei: és molt poc probable que aquests municipis, per les seves característiques i dimensions, disposin de cartes de servei, i fins i tot és qüestionable que aquest sigui el recurs que han de fer servir. De fet, seria més beneficiós establir un sistema d'indicadors basats en mecanismes de gestió comuns, que permetés detectar bones pràctiques i oportunitats de millora en comparació amb altres municipis similars.¹⁰



Gràfic 62. Implementació de les cartes de servei en funció del tipus de municipi



Font. Elaboració pròpia.

¹⁰ Davant d'una prova xi quadrat, on la hipòtesi nul·la és que no hi ha relació entre ser municipi rural (inclosos els municipis rurals d'especial atenció) i disposar de cartes de serveis, amb un grau de llibertat i un nivell de significació superior al 99 %, hem de rebutjar la hipòtesi nul·la segons la qual no hi ha relació entre ser municipi rural i disposar de carta de servei i acceptar la hipòtesi alternativa segons la qual sí que hi ha relació (xi quadrat calculat = 185,6).

Per iniciar aquesta tasca, seria una bona pràctica disposar d'un registre anual de la mitjana de temps de tramitació dels procediments digitalitzats, la mitjana del grau de satisfacció i el cost del servei per tràmit. El fet de disposar d'aquesta informació ja seria un avenç significatiu per detectar oportunitats de millora i fomentar la col·laboració interadministrativa.

Tanmateix, les respostes de les administracions demostren que hi ha una manca de cultura d'avaluació en la gestió pública. **Només el 6,4 % de les administracions consultades disposen d'indicadors per avaluar la seva gestió, i només el 5,8 % publiquen aquesta informació als seus webs.**

A més, les administracions informen que les principals dificultats que tenen a l'hora d'implementar cartes de servei són la manca de personal i de recursos. També destaquen les dificultats dels municipis rurals per implementar-les, així com la manca de formació i de suport d'altres administracions.



Taula 46. Motius pels quals les administracions no disposen de cartes de servei

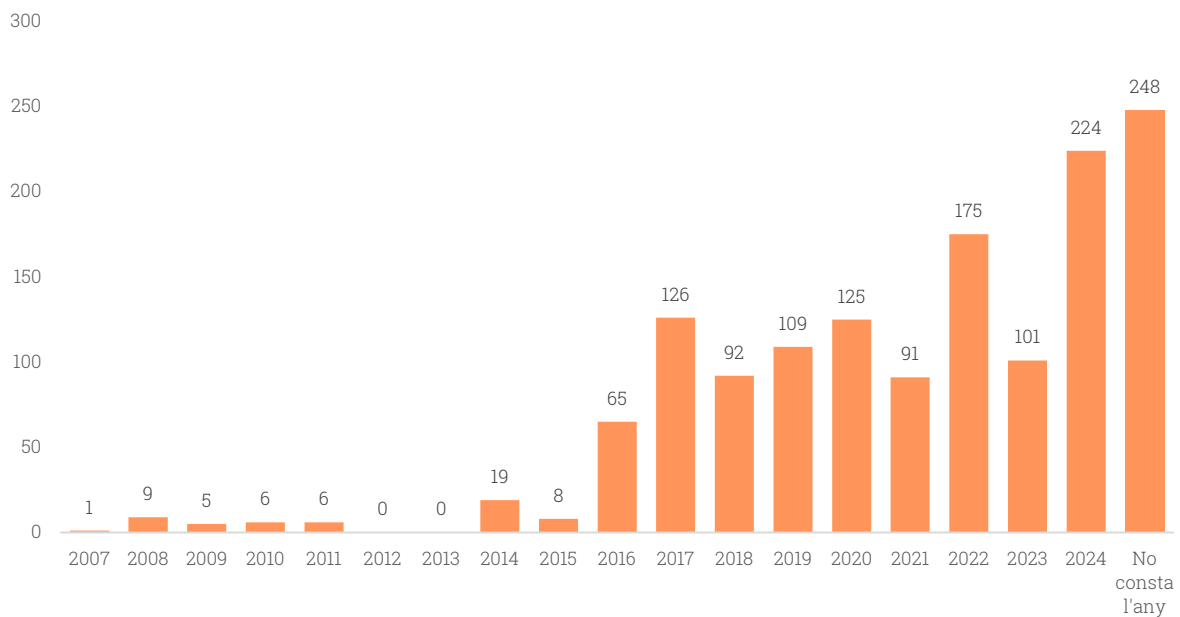
	2023	%	2024	%
Manca de personal i recursos	254	84,1	279	74,8
Cartes de servei encara en procés d'elaboració	0	0,0	55	14,7
Dificultats específiques en micropobles i municipis rurals	4	1,3	19	5,1
Manca de formació	13	4,3	7	1,9
Manca de prioritats polítiques	9	3,0	5	1,3
Manca de suport d'altres administracions	8	2,6	5	1,3
Existència de regulacions pròpies en el cas de les universitats per garantir la qualitat dels serveis	1	0,3	1	0,3
El catàleg de serveis és suficient	0	0,0	1	0,3
Dificultats per complir totes les obligacions de la carta de servei	0	0,0	1	0,3
Manca d'unitat especialitzada	3	1,0	0	0,0
No és obligatori	3	1,0	0	0,0
Adaptació de la Llei 2/2023	2	0,7	0	0,0
Manca d'aplicacions tecnològiques	2	0,7	0	0,0
Ens de creació recent	1	0,3	0	0,0
Manca d'aprovació del reglament municipal de cartes de servei	1	0,3	0	0,0
Poca implicació dels departaments finalistes	1	0,3	0	0,0
Total	302	100,0	373	100,0

Font: Elaboració pròpia.

Malgrat les dificultats, s'observa un increment progressiu d'aquest recurs, i el 2024 és l'any en què més cartes de servei s'han aprovat a les administracions públiques catalanes.



Gràfic 63. Nombre de cartes de servei en funció de l'any en què es van aprovar



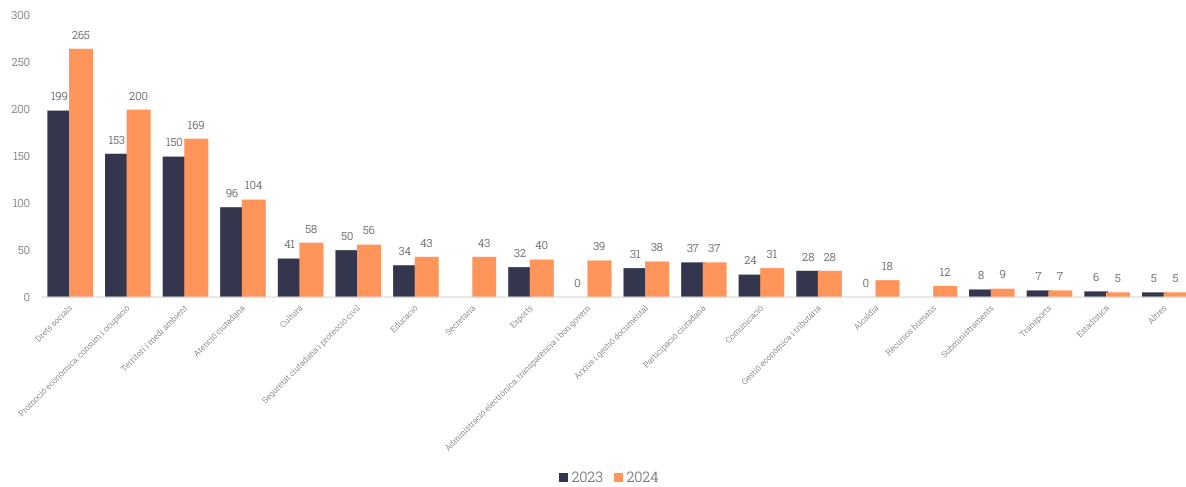
Font. Elaboració pròpia.

La majoria de les cartes de servei estan orientades a serveis finalistes: el 93,5 % l'any 2024, respecte del 92,7 % de l'any 2023. La major part corresponen a serveis o unitats (85,6 %), més que a equipaments (13,9 %), i, de manera residual, trobem les cartes de servei d'ens públics dependents.

Pel que fa a serveis o unitats, l'increment més significatiu s'observa en els serveis vinculats a l'àmbit social (benestar, serveis socials, salut, etc.), seguits dels serveis relacionats amb la promoció econòmica, el consum i les empreses. En tercer lloc, destaca el creixement en l'àmbit de territori i medi ambient.



Gràfic 64. Àmbits de les cartes de servei per departaments, serveis o unitats

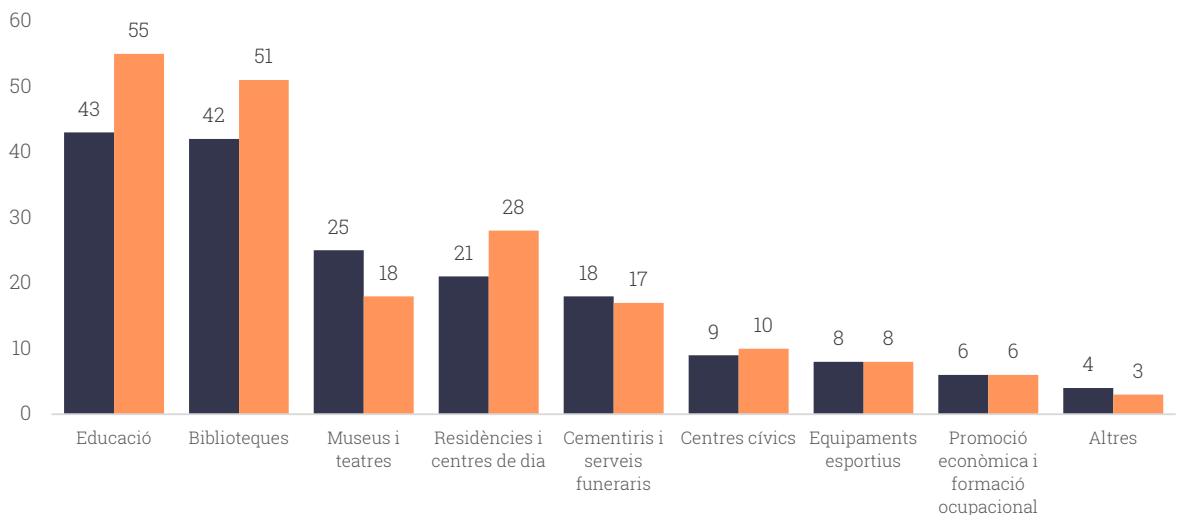


Font. Elaboració pròpia.

En relació amb els equipaments, els increments més significatius es produeixen en centres educatius (escoles bressol, centres de formació d'adults), biblioteques i residències i centres de dia.



Gràfic 65. Tipus de cartes de servei per equipaments



Font. Elaboració pròpia.

Què recomanem?

- ☑ Promoure una **cultura organitzativa** a les administracions públiques orientada a l'avaluació i el retiment de comptes en la gestió dels recursos, i també a l'escolta i l'empatia amb la ciutadania.
- ☑ Impulsar, especialment en les administracions dels municipis amb més habitants, l'elaboració i aprovació de cartes de servei, i facilitar que la ciutadania les conegui.
- ☑ Incrementar la formació del personal en planificació, avaluació i gestió de la qualitat, especialment en la relació amb la ciutadania.
- ☑ Elaborar més estudis sobre la percepció de la ciutadania sobre la qualitat dels serveis públics en l'àmbit local, supramunicipal i autonòmic, tant pel que fa a les seves expectatives i la importància que atorguen als serveis, com a la seva satisfacció amb el resultat. En aquest sentit, valorem positivament la iniciativa proposada per la CETRA de crear un baròmetre de qualitat dels serveis públics.
- ☑ Garantir un desenvolupament reglamentari en matèria de bon govern que reculli diferents opcions a l'hora d'avaluar la gestió interna i que incorpori la perspectiva rural.
- ☑ Acordar i establir un sistema d'indicadors comuns per a totes les administracions, que permeti detectar oportunitats de millora en diferents tràmits de les administracions. En el cas dels municipis rurals, aquest sistema ha de contribuir a millorar la qualitat dels serveis sense dificultar la gestió diària d'unes administracions molt mancades de recursos.
- ☑ Crear un registre de cartes de servei en format reutilitzable per valorar l'impacte de la seva implantació, compartir coneixement sobre els compromisos adquirits i el sistema d'indicadors, i identificar casos d'èxit que puguin ser utilitzats per altres administracions.
- ☑ Garantir que l'AOC distingeixi entre **catàlegs de serveis** (informació descriptiva sobre l'abast i les característiques d'un servei prestat) i **cartes de servei** (implica una avaluació de la gestió) en els seus portals de transparència, ja que confondre aquests dos conceptes dificulta l'accés a la informació i la consolidació d'un model d'avaluació.
- ☑ Potenciar les estratègies comunicatives i fomentar la participació ciutadana durant el procés d'elaboració de les cartes de servei.

Compliment de la normativa de les cartes de servei

Què detectem?

- Hi ha **una regressió en el compliment normatiu de les cartes de servei**. Mentre que enguany **el 20,8 % de les cartes** analitzades complien el contingut mínim establert a la Llei 19/2014, l'any anterior aquesta xifra era del 21,3 %.
- Tot i que el nombre de **cartes de servei** ha augmentat, estan destinades principalment a **informar sobre els serveis** i, en molts casos, **no incorporen els compromisos avaluable, ni els resultats de l'avaluació, ni la seva publicació**. Per tant, s'assimilen més a un catàleg de serveis que a un sistema de gestió de la qualitat i d'avaluació dels compromisos de les administracions.
- Malgrat que s'ha reduït el nombre de cartes de servei amb indicadors per avaluar els compromisos fixats, s'ha incrementat el nombre d'indicadors relacionats amb la satisfacció ciutadana, més que amb l'eficàcia o l'eficiència.
- S'han produït millores en la reutilització de la informació publicada, especialment gràcies a l'ús de visors de dades que permeten l'exportació de la informació en formats reutilitzables.

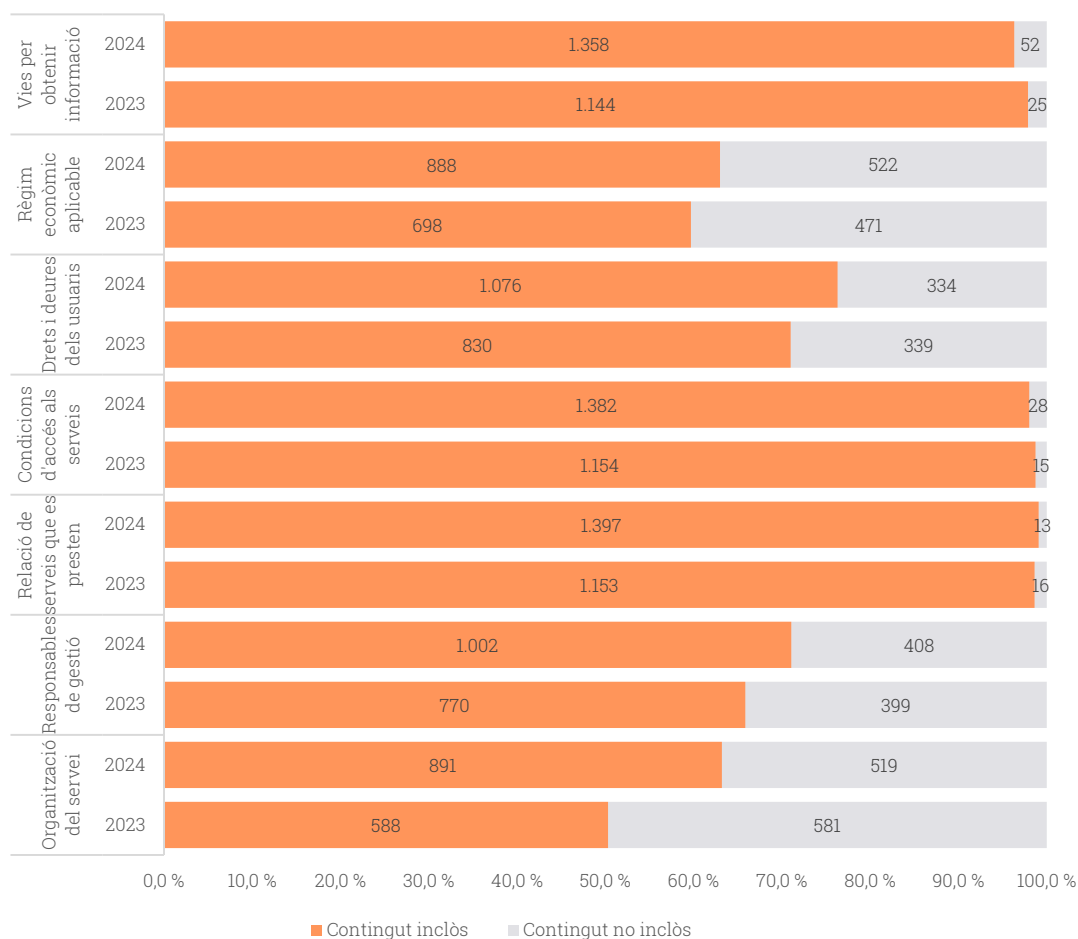
Durant el 2024, a les cartes de servei s'hi ha incorporat més informació relacionada amb les característiques del servei que amb l'adquisició de compromisos i el retiment de comptes amb la ciutadania. De fet, mentre que l'any 2023 el 21,3 % de les cartes analitzades complien els compromisos mínims establerts a la Llei 19/2014, durant l'any 2024 aquesta xifra ha estat del 20,8 %.

Cal destacar el paper de les cartes base, en què les unitats i serveis d'una organització han informat sobre les característiques essencials del seu servei, tal com estableix la normativa. En canvi, la majoria de compromisos adquirits es repliquen entre els serveis, sense tenir en compte les particularitats de cadascun, i no es defineixen els indicadors per avaluar-los. Tampoc es publica aquesta informació. Com a conseqüència, el nombre de cartes de servei està augmentant ràpidament, però hi ha el risc que, en lloc de servir com a instrument d'avaluació, es converteixin en una versió ampliada d'un catàleg de serveis.

Tal com es pot observar al gràfic 66, el contingut informatiu relatiu al servei (l'organització del servei, els responsables de la gestió, la relació de serveis que es presten, les condicions d'accés als serveis, els drets i deures dels usuaris, el règim econòmic aplicable i les vies per obtenir informació), contingut que és obligatori segons la Llei 19/2014, millora tant en termes absoluts com en termes relatius respecte de l'any anterior. Hi ha més cartes de servei que informen de manera detallada sobre les característiques del servei.



Gràfic 66. Evolució del nombre de cartes de servei en funció del contingut informatiu relatiu al servei



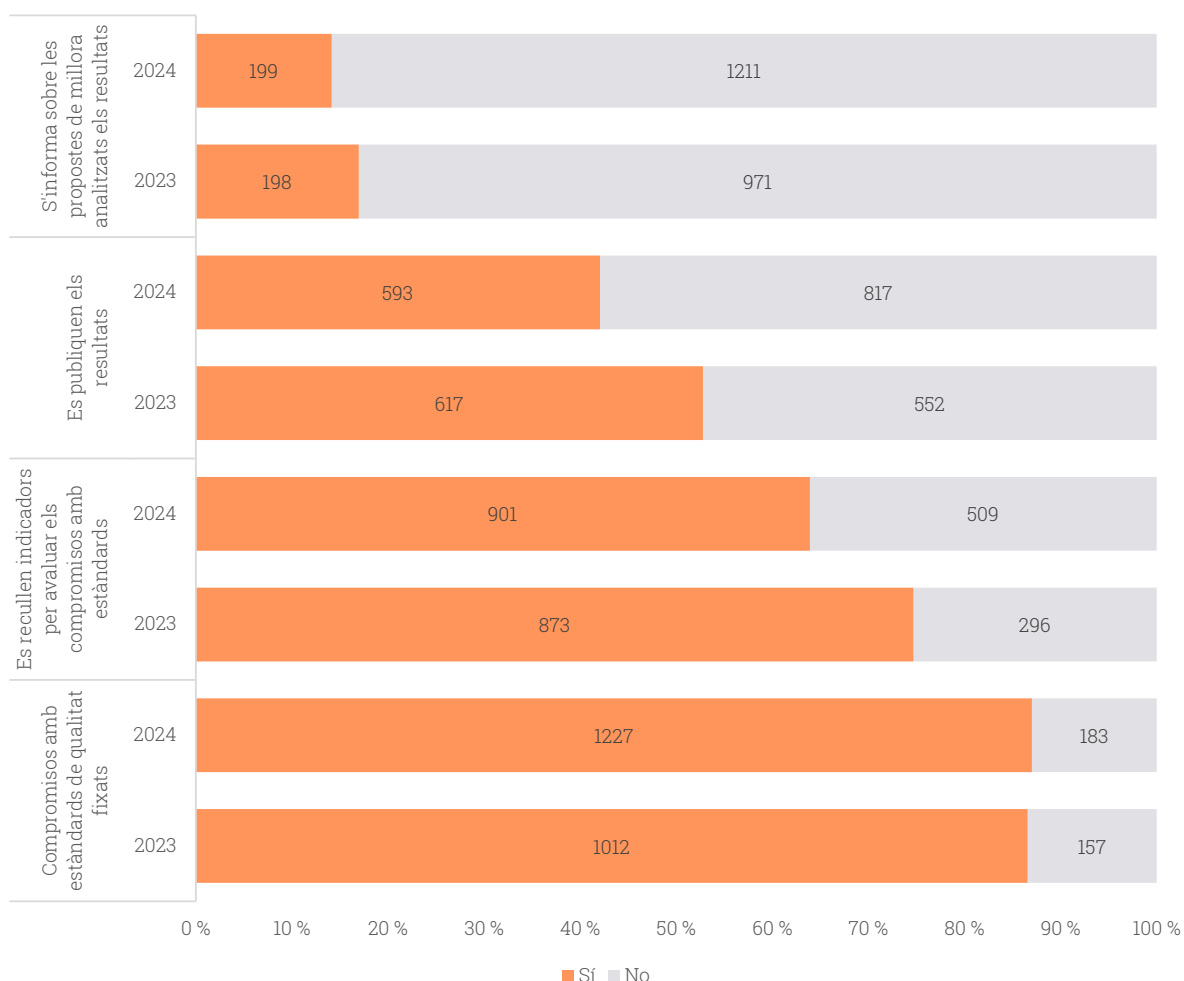
Font. Elaboració pròpia.

L'Ajuntament de Canovelles informa del cost del servei i del cost per a l'usuari.

La informació relativa a l'avaluació millora en xifres absolutes, tot i que ho fa a causa de l'increment de cartes de servei, en canvi, és menor el percentatge de casos en què es fixen compromisos amb estàndards de qualitat, es recullen indicadors per avaluar els compromisos, es publiquen els resultats o s'informa sobre les propostes de millora un cop analitzats els resultats.



Gràfic 67. Evolució dels principals resultats respecte de la funció d'avaluació de les cartes de servei

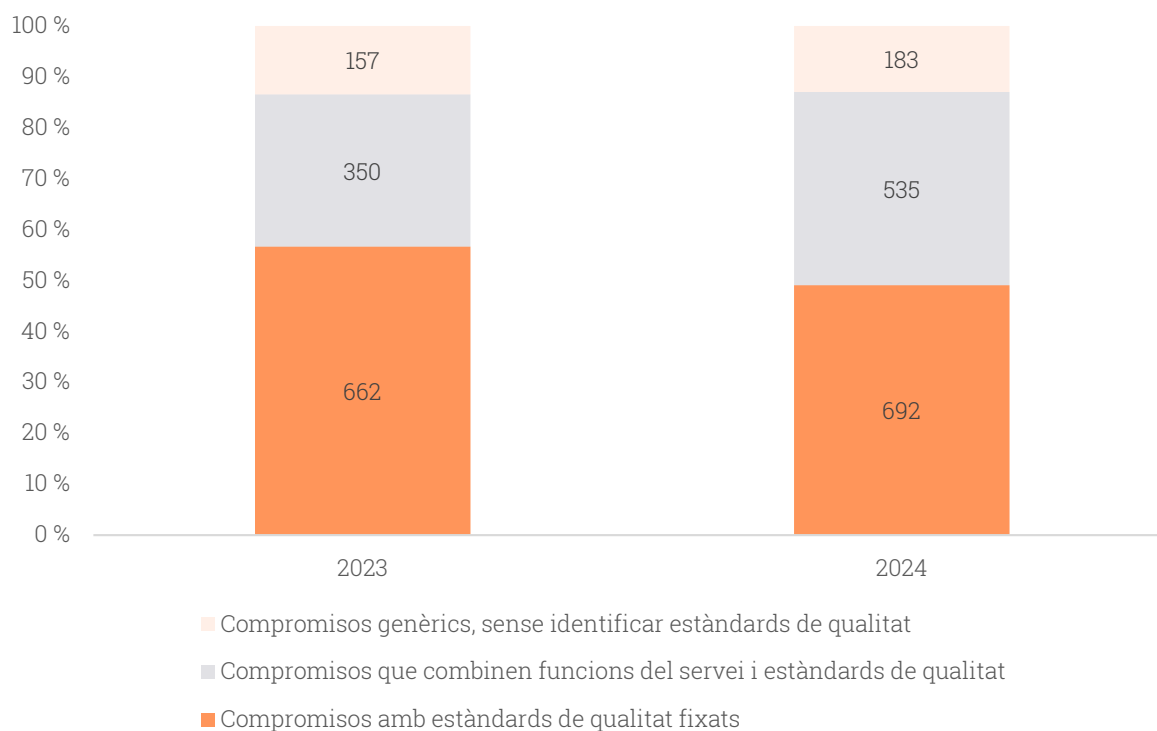


Font. Elaboració pròpia.

Pel que fa als compromisos, s'ha reduït, en termes relatius, el nombre de compromisos amb estàndards de qualitat fixats. En canvi, ha augmentat el nombre de compromisos que combinen funcions del servei (és a dir, que els compromisos de servei detallen les funcions del servei) i estàndards de qualitat.



Gràfic 68. Identificació dels compromisos en funció del servei



Font. Elaboració pròpia.

De fet, també es redueix la mitjana de compromisos adquirits. Tot i que la reducció és mínima, el fet que s'incrementi el volum d'informació sobre el servei i es redueixi el nombre de compromisos pot indicar la intenció d'utilitzar aquesta eina més pel seu caràcter informatiu que com un instrument per fer una diagnosi prèvia, fer un exercici de reflexió interna i establir una línia de millora contínua.

La reducció més significativa de la mitjana de compromisos adquirits es produeix en els consells comarcals, que són els que més han utilitzat el model de cartes base. També sorprèn el cas de l'Ajuntament de Palafrugell, que incorpora més compromisos a les cartes de serveis interns de l'Administració que a les de serveis externs i finalistes.



Taula 47. Mitjana de compromisos adquirits (2023 i 2024)

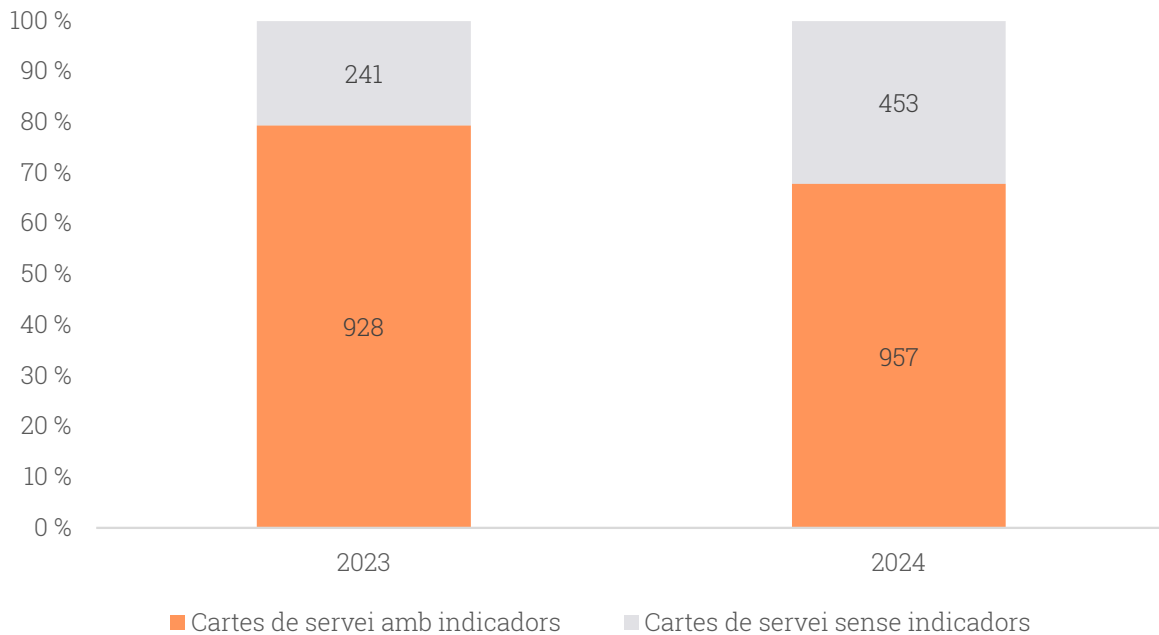
	Mitjana 2023	Mitjana 2024
Administració local	7,5	6,8
Ajuntaments	6,9	6,8
Municipis fins a 500 habitants	4,9	4,9
Municipis de 501 a 5.000 habitants	5,1	4,9
Municipis de 5.001 a 20.000 habitants	6,3	6,0
Municipis de 20.001 a 50.000 habitants	6,3	6,7
Municipis de més de 50.000 habitants	8,4	8,5
Ens supramunicipals	3,8	7,2
Consells comarcals	5,0	2,9
Diputacions	3,3	36,5
Àrea Metropolitana de Barcelona	2,2	2,3
Administració autonòmica	10,6	10,5
Universitats	16,0	15,5
Organismes estatutaris	10,0	19,5
Total	7,6	7,0

Font: Elaboració pròpia.

En relació amb els indicadors, es manté la situació descrita anteriorment. Tot i que, en termes absoluts, augmenta el nombre de cartes de servei que incorporen indicadors, en termes relatius es redueixen considerablement. De fet, mentre que l'any 2023 el 79 % de les cartes de servei incorporaven indicadors per avaluar els compromisos –ja fossin de volum d'actuació, o més elaborats, per valorar l'eficàcia, l'eficiència, l'efectivitat o la satisfacció–, **la majoria de les cartes de servei elaborades durant el 2024 han deixat d'incorporar indicadors per a l'avaluació dels compromisos fixats.**



Gràfic 69. Cartes de servei que informen dels indicadors que faran servir per a l'avaluació

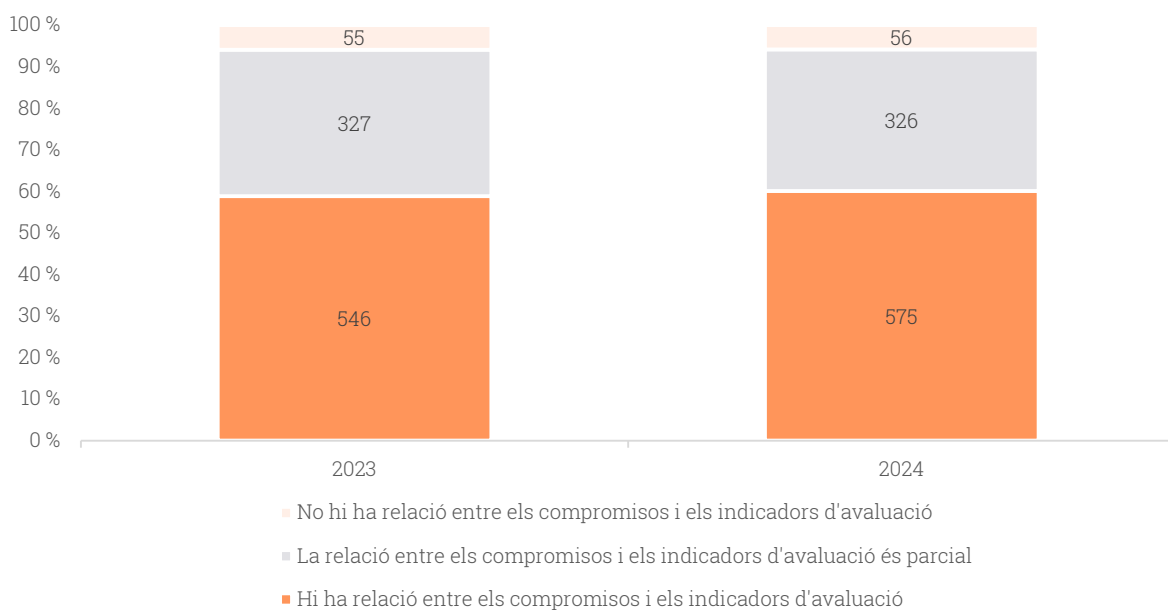


Font. Elaboració pròpia.

Pel que fa a la relació entre els indicadors i els compromisos, la situació es manté de manera similar a l'any anterior, amb variacions mínimes.



Gràfic 70. Cartes de servei segons la relació entre els compromisos adquirits i els indicadors per avaluar-los

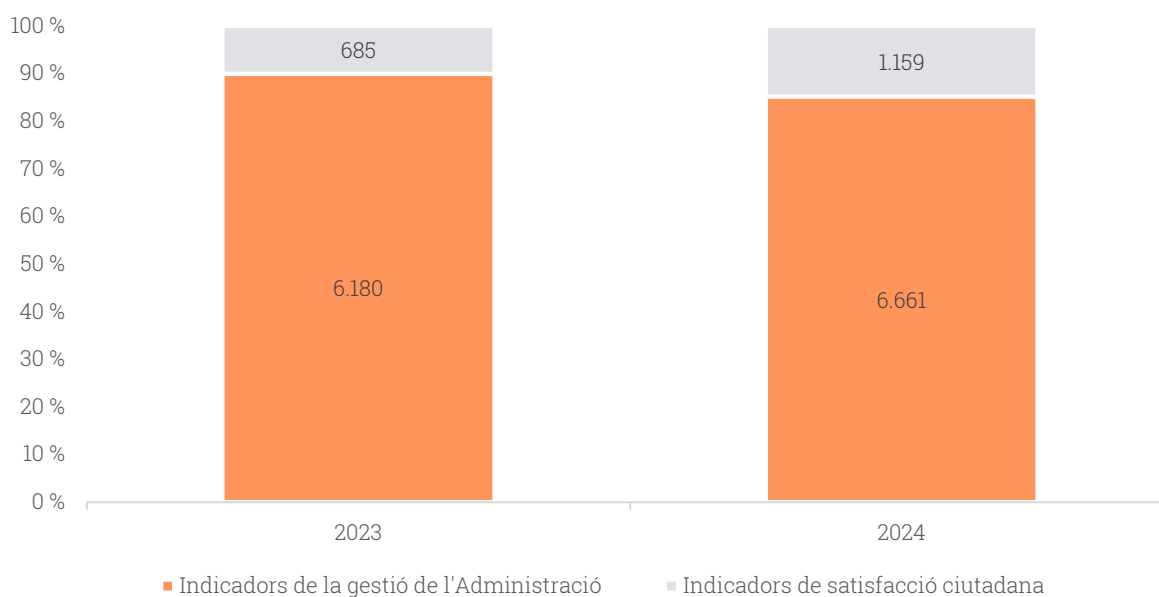


Font. Elaboració pròpia.

No obstant això, cal destacar que comença a produir-se un canvi significatiu en el nombre d'indicadors relacionats amb la satisfacció ciutadana, en comparació amb els indicadors més orientats a la gestió de l'Administració. Així, mentre que l'any 2023 el 10 % dels indicadors registrats estaven relacionats amb la satisfacció ciutadana, durant el 2024 aquesta xifra ha augmentat fins a arribar al 15 % del total d'indicadors.



Gràfic 71. Tipus d'indicadors per avaluar els compromisos adquirits



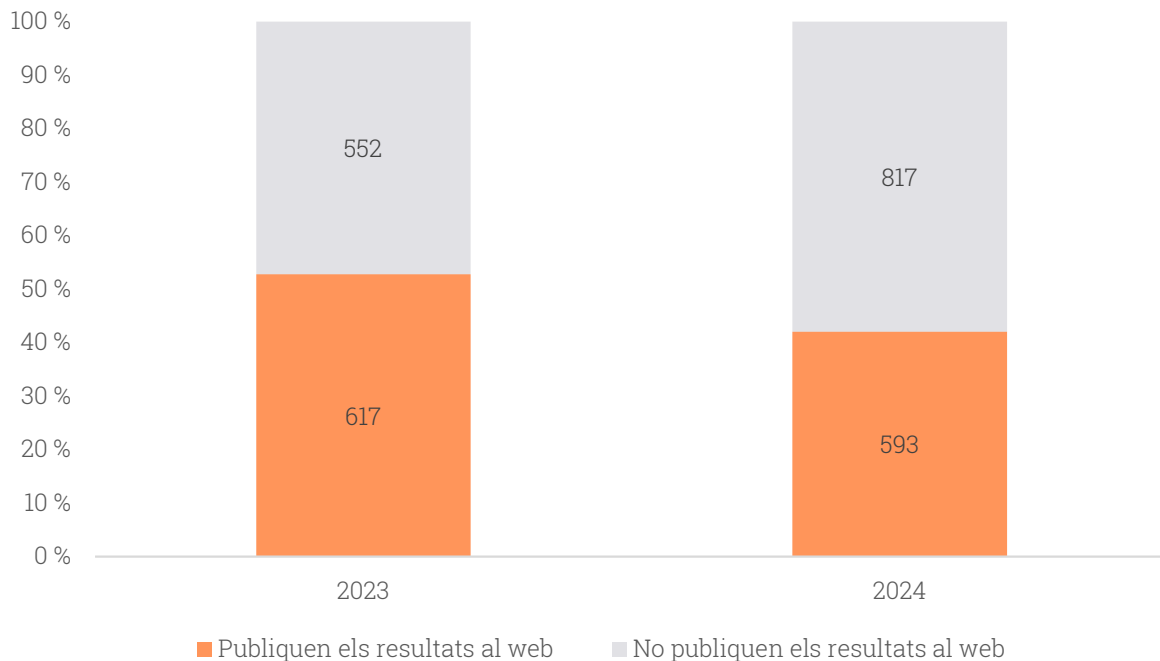
Font. Elaboració pròpia.

L'Ajuntament de Badia del Vallès valora íntegrament els seus compromisos en relació amb les residències de gent gran a partir del grau de satisfacció dels usuaris.

Pel que fa a la publicació de resultats, mentre que l'any 2023 el 53 % de les cartes de servei permetien consultar els seus resultats al web, durant 2024 aquesta xifra ha baixat al 42 %. Aquest descens es deu en gran part a l'increment de cartes de servei els resultats de les quals o bé no es publicaran o bé encara no s'han publicat.



Gràfic 72. Cartes de servei que publiquen els seus resultats al web municipal



Font. Elaboració pròpia.

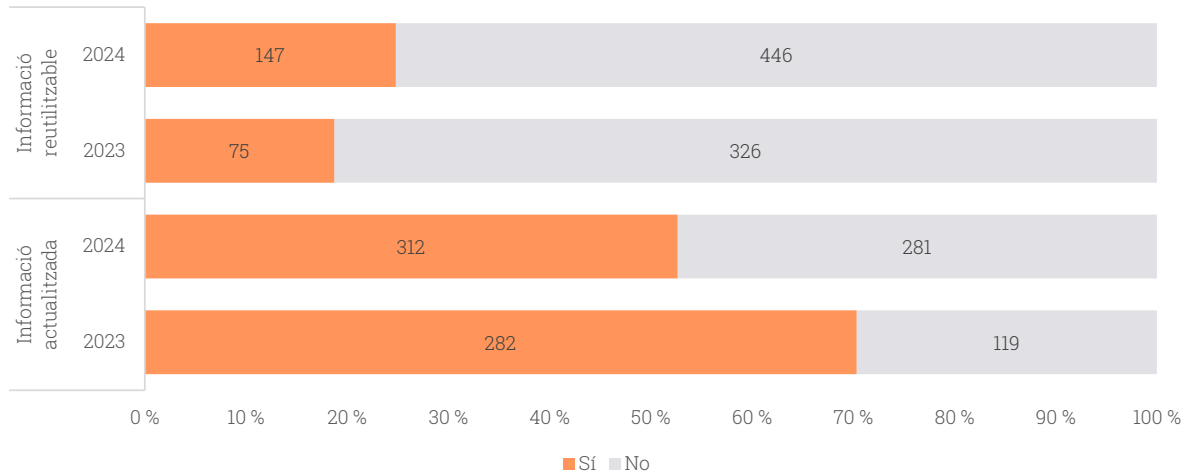
L'Ajuntament de Cardedeu publica una infografia amb els resultats dels compromisos adquirits.

Pel que fa a la reutilització i l'actualització dels resultats publicats, si bé hi ha mancances en l'actualització de la informació, s'han produït millores en la reutilització. En aquest sentit, cal destacar el paper d'alguns visors de dades que faciliten l'exportació de la informació en formats reutilitzables.

Els ajuntaments de Palau-solità i Plegamans, Rubí i Sant Feliu de Guíxols, entre d'altres, publiquen els seus resultats en visors de dades que permeten exportar les dades.



Gràfic 73. Cartes de servei amb resultats actualitzats i reutilitzables



Font. Elaboració pròpia.

Finalment, mentre que l'any 2023 el 8,6 % de les cartes preveien el supòsit de suspensió temporal dels estàndards mínims de qualitat, aquest 2024 aquesta xifra s'ha reduït al 7,5 %. No obstant això, cal destacar la modificació que ha fet l'Ajuntament de Reus, que ha incorporat el supòsit de suspensió temporal en la majoria de les seves cartes de servei.

Què recomanem?

✓ El compliment del contingut mínim de la normativa de transparència és essencial per garantir l'elaboració d'una carta de servei que contribueixi a la millora de la gestió. Per això és necessari:

- Definir el tipus d'informació que s'ha d'incloure sobre l'organització del servei, ja que continua sent molt variable en funció de la carta de servei.
- Identificar clarament els responsables de la gestió, amb la informació necessària, tot respectant el reglament de protecció de dades personals.
- Informar dels drets i deures dels usuaris en relació amb el servei o l'equipament.
- Informar del règim econòmic aplicable.

✓ Concretar els compromisos de manera objectivable perquè es puguin avaluar i, en aquest sentit:

- Informar la ciutadania dels terminis màxims establerts per la normativa, si escau, en cas que el compromís estigui relacionat amb l'eficàcia del procediment.
- Informar dels resultats de l'avaluació prèvia per poder conèixer la situació actual i el marge de millora que es produeix en l'adquisició del compromís.
- Oferir una anàlisi temporal perquè la ciutadania vegi de manera ràpida si els compromisos han millorat, s'han mantingut o han empitjorat.

✓ Tenir present que les cartes de servei són eines d'avaluació i millora de la gestió i, per tant, s'han de definir els indicadors que s'utilitzaran per avaluar els compromisos.

✓ Millorar la publicació dels resultats quantitatius i qualitatius de les cartes de servei, així com de les millores introduïdes un cop analitzats els resultats.

✓ Identificar clarament la vigència i l'actualització de les cartes de servei, tal com es fa en els codis de conducta d'alts càrrecs.

✓ Preveure la possibilitat de suspendre temporalment els estàndards mínims de qualitat, d'acord amb la normativa.

La relació amb les persones

Què detectem?

- L'increment de les cartes de servei ha comportat una reducció no només de les eines d'avaluació, sinó també de les eines per afavorir la relació amb les persones.
- **La reducció d'instruments per garantir la relació amb les persones, la proximitat i l'empatia suposen un obstacle per garantir del dret a la bona administració.**
- **El dret a rebre una disculpa s'ha estès a la majoria de cartes de servei de la Generalitat de Catalunya.**

Tal com assenyalàvem en l'informe monogràfic [Les cartes de servei a Catalunya](#), de 2024, les cartes de servei tenen un efecte positiu, com ara proporcionar una eina que garanteix una relació amb la ciutadania, ja sigui per conèixer la seva percepció sobre la qualitat del servei, ja sigui per valorar-la després d'utilitzar-lo.

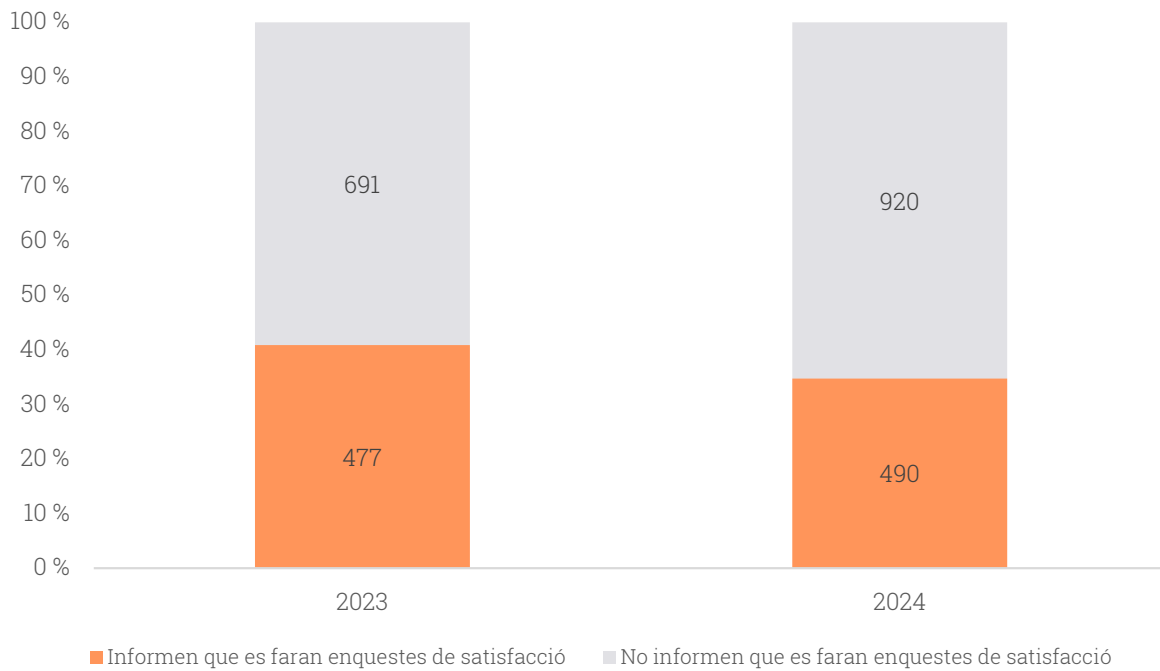
En aquell informe, identificàvem **tres maneres d'habilitar espais de relació amb la ciutadania**:

- a) Mitjançant el coneixement de les expectatives i la satisfacció, amb **enquestes no vinculades directament als compromisos o indicadors**, sinó elaborades prèviament o amb posterioritat.
- b) Possibilitant la **formulació de queixes o suggeriments**.
- c) **Reparant el dany causat per un incompliment**.

Les dades mostren com, de nou, es repeteix la mateixa tendència observada en l'avaluació. A mesura que es creen cartes de servei que se centren a proporcionar informació sobre els serveis i no tant a avaluar-los o a establir mecanismes i espais de relació amb la ciutadania, es van allunyant del model original proposat pel legislador, que era un sistema per garantir la qualitat dels serveis. Això pot condicionar negativament el dret de la ciutadania a una bona administració.



Gràfic 74. Cartes de servei que informen que es faran enquestes de satisfacció



Font. Elaboració pròpia.

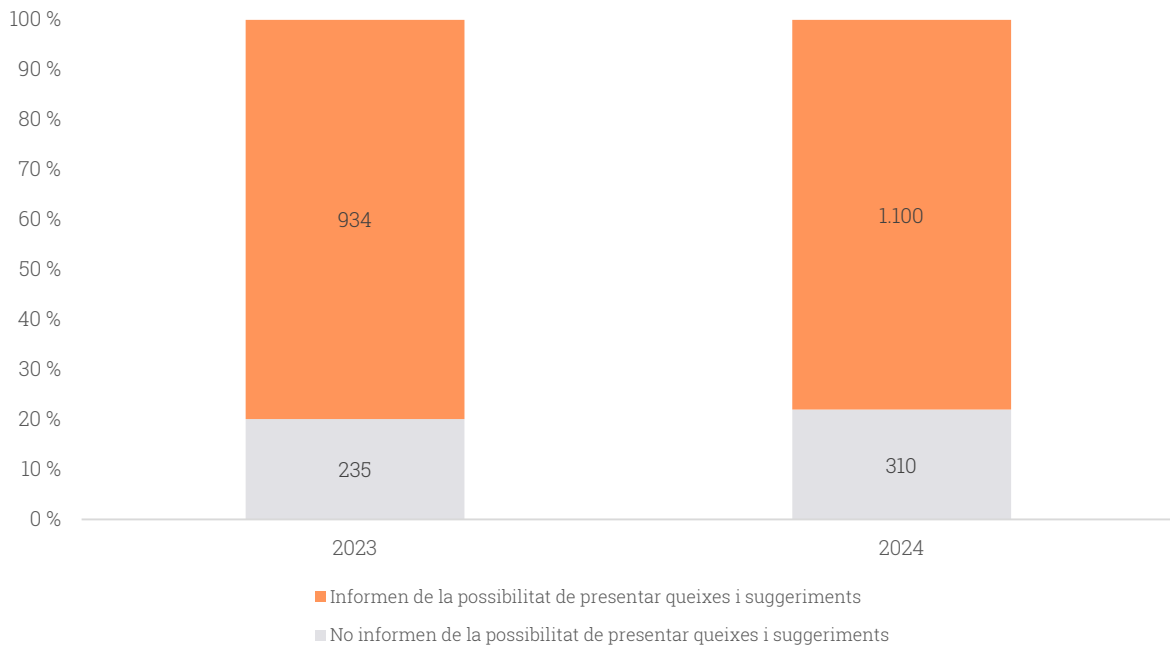
De fet, són poques les administracions que, tot i preveure la possibilitat d'elaborar enquestes de satisfacció, informen en el seu web de si han utilitzat aquesta via o dels resultats d'aquestes enquestes. Tot i això, cal destacar les iniciatives de moltes administracions que utilitzen altres vies més informals per interactuar amb la ciutadania, com les xarxes socials o altres plataformes.

Pel que fa a la possibilitat de presentar queixes i suggeriments, prevista per l'article 59.4.i) de la Llei 19/2014, els resultats es mantenen respecte de l'any 2023, i la majoria de cartes de servei ofereixen aquesta opció a la ciutadania.

L'Ajuntament de Parets del Vallès elabora un resum de les queixes i els suggeriments rebuts.



Gràfic 75. Cartes de servei que informen de la possibilitat de presentar queixes i suggeriments



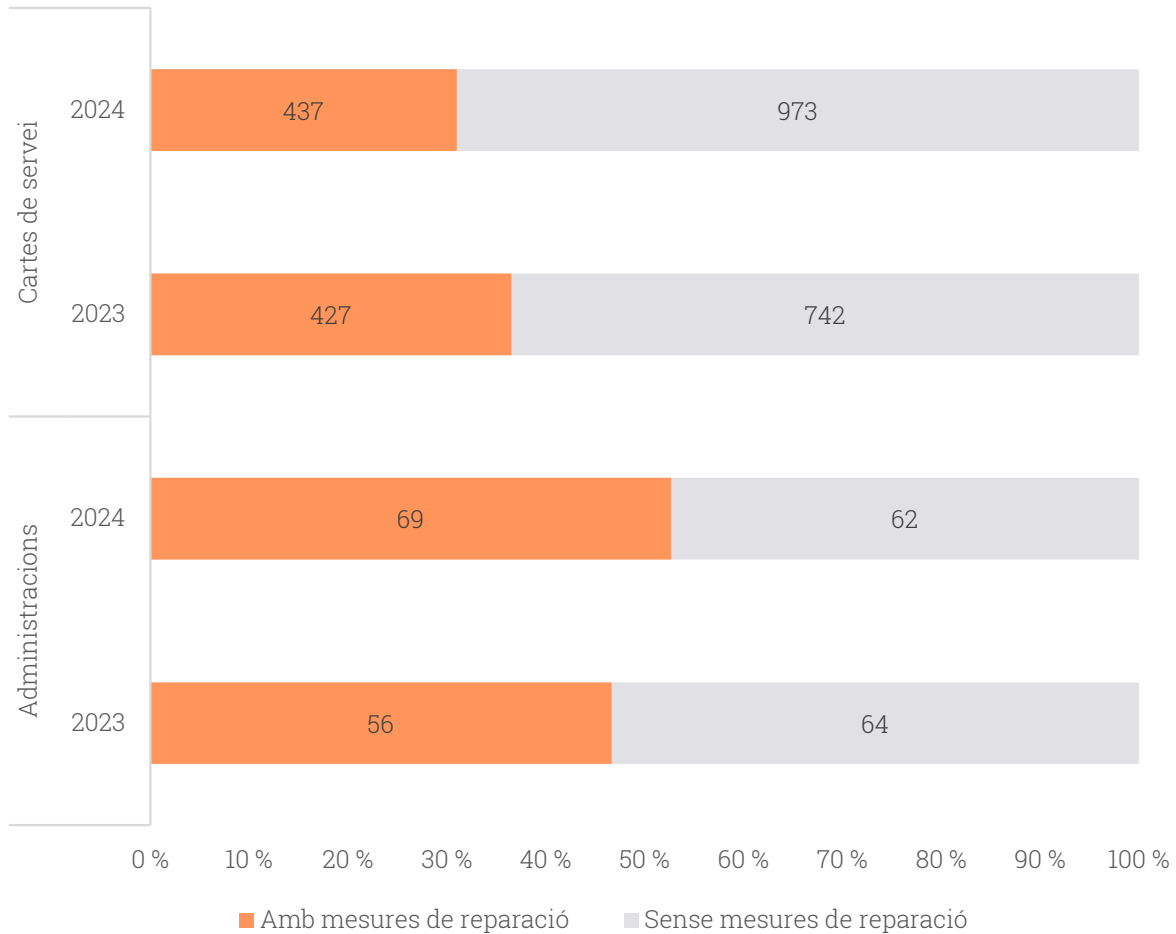
Font. Elaboració pròpia.

Pel que fa a les mesures de reparació, tot i que en termes absoluts augmenta el nombre de cartes de servei que inclouen aquestes mesures i el nombre d'administracions que indiquen com aplicar-les en cas d'incompliment de la carta de servei, en termes relatius el percentatge és inferior al de l'any 2023.

De fet, **les administracions que han incorporat mesures de reparació a les seves cartes de servei són els ajuntaments de més de 50.000 habitants, les universitats, els organismes de control i supervisió i la Generalitat de Catalunya.** En canvi, els consells comarcals, que han aprovat moltes cartes de servei utilitzant el model base previst normativament, no han inclòs aquest supòsit.



Gràfic 76. Cartes de servei i administracions que preveuen mesures de reparació



Font. Elaboració pròpia.

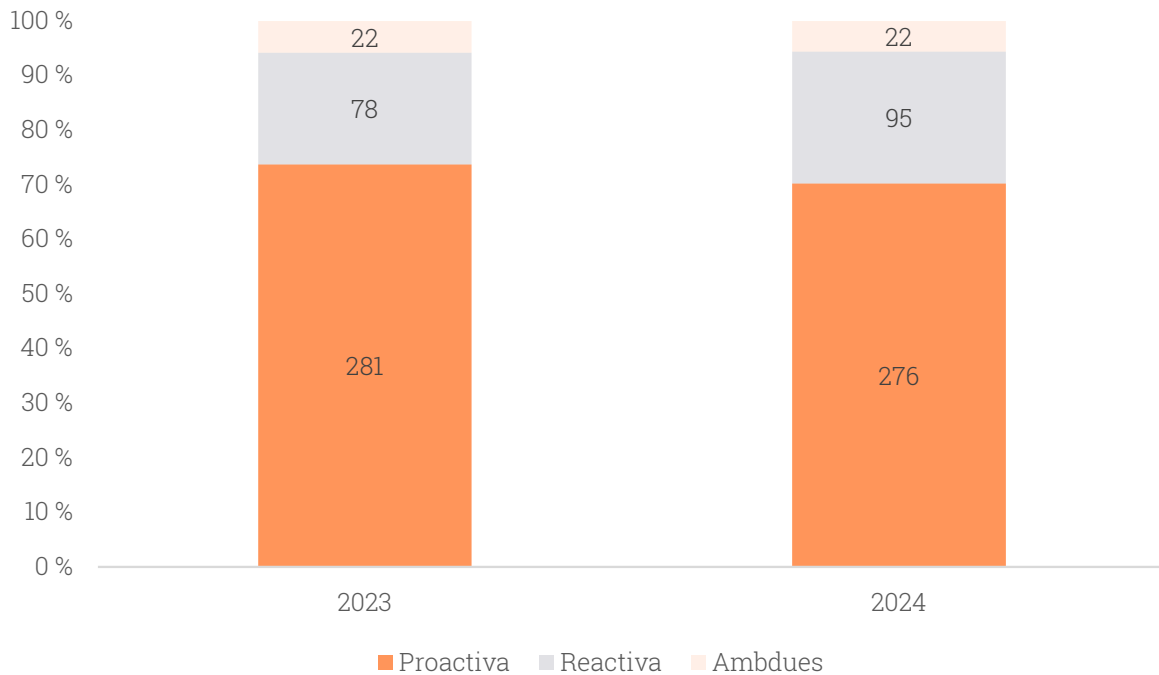
L'anàlisi del tipus de mesura de reparació previst a les cartes de servei pot ser:

- proactiu: quan es produeix l'incompliment, l'Administració s'adreça d'ofici a la persona interessada per analitzar com pot reparar el dany causat per l'incompliment
- reactiu: la persona interessada presenta una reclamació i l'Administració analitza com pot reparar el dany.

És difícil valorar, d'acord amb molts dels compromisos fixats per l'Administració, com es pot identificar l'incompliment (alguns compromisos es basen en mitjanes de satisfacció, per exemple). No obstant això, s'observa que **l'Administració cada vegada té una actitud més reactiva, i espera que sigui la persona interessada qui presenti un escrit informant de l'incompliment, en lloc d'actuar de manera proactiva.**



Gràfic 77. Cartes de servei en funció del procediment d'interacció amb les persones



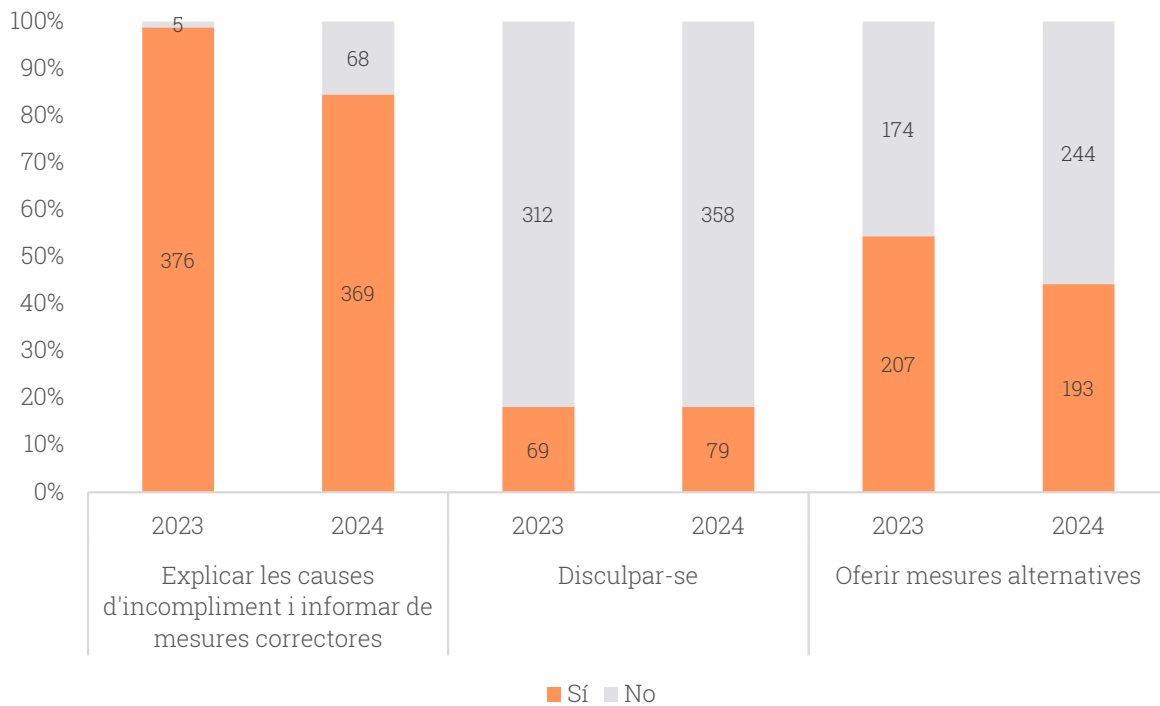
Font. Elaboració pròpia.

Pel que fa al contingut de l'escrit que l'Administració envia a les persones que han informat d'un incompliment, la majoria d'administracions indiquen que la finalitat de l'escrit és explicar les causes de l'incompliment i informar de les mesures correctores que s'aplicaran. No obstant això, ha disminuït el percentatge d'administracions que ofereixen mesures alternatives, mentre que ha augmentat el nombre de cartes de servei que inclouen la disculpa en els escrits adreçats a les persones interessades.

En aquest sentit, reiterem **la possibilitat d'explorar fórmules restauratives i mètodes alternatius de resolució de conflictes com a pas previ per resoldre moltes de les reclamacions interposades per les persones interessades.**



Gràfic 78. Finalitat de la resposta personalitzada per reparar el dany causat per l'incompliment dels estàndards de qualitat



Font. Elaboració pròpia.

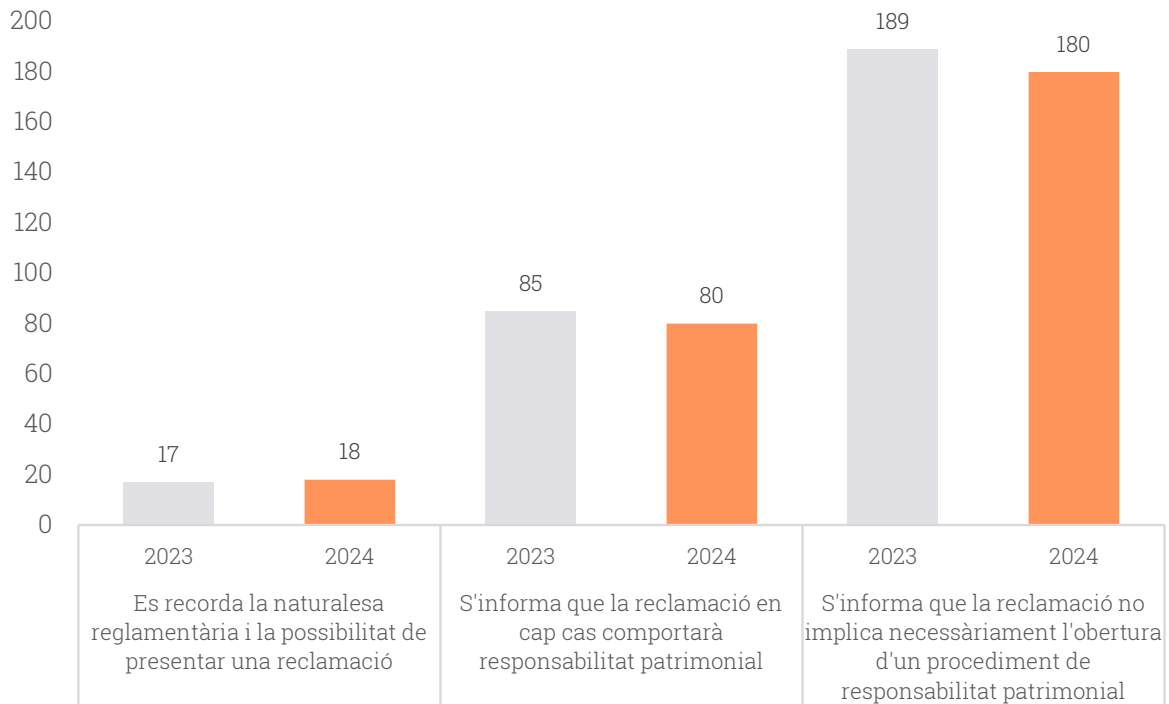
La Generalitat de Catalunya ha inclòs la disculpa a totes les cartes de servei que ha elaborat aquest darrer any.

Pel que fa a les mesures de reparació relacionades amb la responsabilitat patrimonial, s'observa un lleuger canvi quant a si s'hi fa referència explícita o no. Així, mentre que l'any 2023 en el 68,1 % dels casos en què hi havia mesures de reparació es feia referència explícita al procediment de responsabilitat patrimonial de l'Administració, l'any 2024 aquest percentatge ha baixat al 63,6 %.

També s'observa un canvi en la manera de plantejar aquest supòsit: d'una banda, ha augmentat el percentatge de casos en què s'informa que es pot presentar una reclamació de responsabilitat patrimonial (ha passat del 5,8 % l'any 2023 al 6,5 % l'any 2024). I de l'altra, ha disminuït mínimament el nombre de casos en què s'informa que en cap cas la reclamació comportarà responsabilitat patrimonial, tot i que en la majoria de casos la fórmula utilitzada és informar que la reclamació no implica necessàriament l'obertura d'un procediment de responsabilitat patrimonial.



Gràfic 79. Informació sobre responsabilitat patrimonial en la carta de servei



Font. Elaboració pròpia.

Pel que fa a aquesta qüestió, reiterem que el **règim de responsabilitat patrimonial s'estableix de forma legal i jurisprudencial, i que l'Administració no el pot modificar en una carta de servei**, com quan informa que en cap cas es podrà obrir un expedient de responsabilitat patrimonial. Això reflecteix la manca de flexibilitat de l'Administració i una excessiva autoprotecció davant la possibilitat que una persona reclami drets que li han estat reconeguts per diverses normes.

Tot i això, **caldrà compatibilitzar les mesures de reparació amb el dret a l'error**, previst en la modificació de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

Què recomanem?

- Incrementar els espais de participació ciutadana, per conèixer les expectatives i el grau de satisfacció de les persones amb els serveis públics.
- Publicar les queixes i els suggeriments presentats, a més del resultat, de manera actualitzada i en format reutilitzable.
- Incorporar mecanismes de reparació o correcció en cas d'incompliment dels estàndards mínims de qualitat, adoptant un enfocament restauratiu i incorporant mecanismes de reparació o correcció en cas d'incompliment. A més, convindria publicar les mesures de reparació en format reutilitzable.
- Informar la ciutadania dels seus drets en relació amb el règim de responsabilitat patrimonial, i evitar modificar aquest règim en una carta de servei.
- Compatibilitzar el dret a l'error amb les mesures de reparació de les cartes de servei, ja que pot ser una oportunitat per reforçar l'ús d'aquests instruments.

04. Millora de la qualitat normativa

Què detectem?

- **Només el 12,1 % de les administracions elaboren un pla normatiu que contingui les iniciatives legals que s'han d'aprovar l'any següent.** En el cas dels municipis rurals, aquesta xifra es redueix al 5,3 %, i en el cas dels municipis rurals d'especial atenció, al 3,7 %.
- **Malgrat no disposar d'un pla normatiu, el nombre de normes aprovades per les administracions s'ha incrementat un 19,7 % en un any, amb la càrrega que això suposa per a la ciutadania, les empreses i el tercer sector.**
- **L'avaluació normativa, tant ex ante com ex post, no està incorporada en les dinàmiques de treball de les administracions públiques catalanes.**
- **Només sis administracions afirmen haver creat alguna unitat per tramitar l'avaluació d'impacte normatiu.**
- **La participació ciutadana encara és poc present en els processos d'elaboració i avaluació de normes.**

El capítol III del títol IV de la Llei 19/2014 regula la millora de la qualitat normativa, i estableix els principis generals d'actuació davant les iniciatives normatives (article 62). També preveu la necessitat de simplificar l'ordenament jurídic vigent i l'obligació de les administracions d'elaborar textos consolidats de les normes que es modifiquen (article 63), així com les obligacions de l'Administració per garantir una millora de la regulació (article 64) i la garantia de participació ciutadana en l'elaboració i l'avaluació normativa.

A aquest efecte, convé destacar que la Comissió d'Experts per a la Transformació de l'Administració (CETRA)¹¹ estableix com una línia d'actuació estratègica la millora de la qualitat normativa, i subratlla la necessitat d'adoptar mesures urgents pel que fa a la millora de la governança del sistema de qualitat normativa, la simplificació normativa, la simplificació de procediments i tràmits, l'avaluació de l'impacte normatiu, o la transparència i la participació ciutadana, entre d'altres.

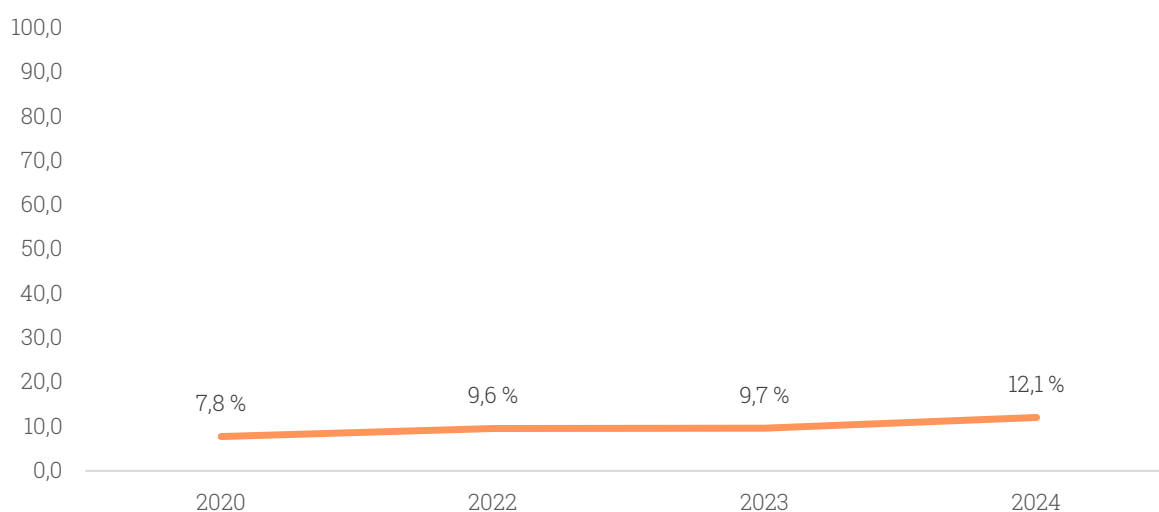
Per garantir la predictibilitat de l'ordenament jurídic i sotmetre'l a la planificació prèvia, l'article 132 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, estableix que, anualment, les administracions han de fer públic un pla normatiu que contingui les iniciatives legals que s'hagin d'aprovar l'any següent. Una vegada aprovat, aquest pla s'ha de

¹¹ Generalitat de Catalunya (2025). 50 propostes per a la reforma de l'Administració.

publicar al portal de transparència. Tot i això, i malgrat que les dades són millors que les de l'any 2023, **només el 12,1 % de les administracions publiquen aquest pla normatiu**. En aquest sentit, no sembla que hi hagi una pràctica sistematitzada per a totes les administracions, excepte en el cas de la Generalitat de Catalunya.



Gràfic 80. Evolució del percentatge d'administracions que disposen d'un pla normatiu



Font. Elaboració pròpia.

De fet, per tipus d'administració, **les dades són preocupants pel que fa als ajuntaments de menys de 20.000 habitants, els consells comarcals, les diputacions i les universitats**. Això posa de manifest la necessitat que els municipis rebin formació sobre com elaborar aquests plans, disposin d'aplicacions que els ajudin a sistematitzar-los i rebin suport supramunicipal per aconseguir aquesta fita.



Taula 48. Evolució del percentatge d'administracions que disposen d'un pla normatiu, per tipus d'administració

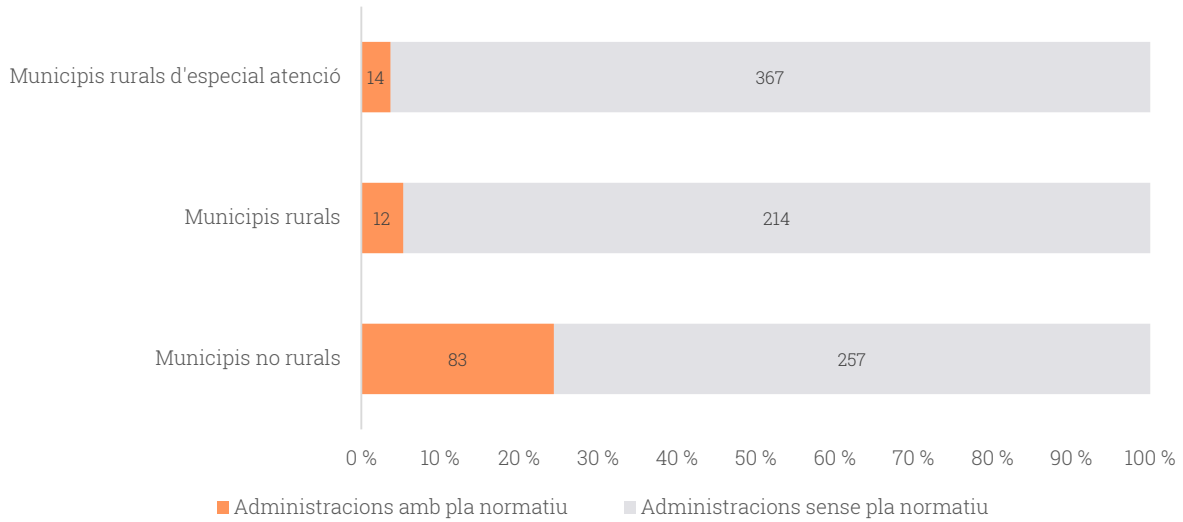
	2020	2022	2023	2024
Administració local	7,7	9,4	9,6	11,9
Ajuntaments	7,6	9,1	9,4	11,5
Municipis fins a 500 habitants	4,0	3,0	1,8	3,7
Municipis de 501 a 5.000 habitants	4,2	6,4	6,9	7,4
Municipis de 5.001 a 20.000 habitants	14,4	12,3	17,1	19,9
Municipis de 20.001 a 50.000 habitants	26,7	44,4	42,2	53,3
Municipis de més de 50.000 habitants	39,1	52,2	47,8	60,9
Ens supramunicipals	8,7	15,2	13,0	19,6
Conselh Generau d'Aran	0,0	0,0	0,0	0,0
Consells comarcals	10,0	17,5	15,0	17,5
Diputacions	0,0	0,0	0,0	25,0
Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)	0,0	0,0	0,0	100,0
Generalitat de Catalunya	100,0	100,0	100,0	100,0
Universitats	14,3	28,6	14,3	28,6
Organismes de control i supervisió	–	–	–	–
Total	7,8	9,6	9,7	12,1

Font: Elaboració pròpia.

De fet, aquesta mancança és especialment evident en els municipis rurals. Així, mentre que un 24,4 % dels municipis no rurals tenen aprovat un pla normatiu, només l'han aprovat el 5,3 % dels municipis rurals, i la xifra es redueix al 3,7 % en el cas dels municipis rurals d'especial atenció.



Gràfic 81. Percentatge d'administracions que disposen d'un pla normatiu, per tipus de municipi

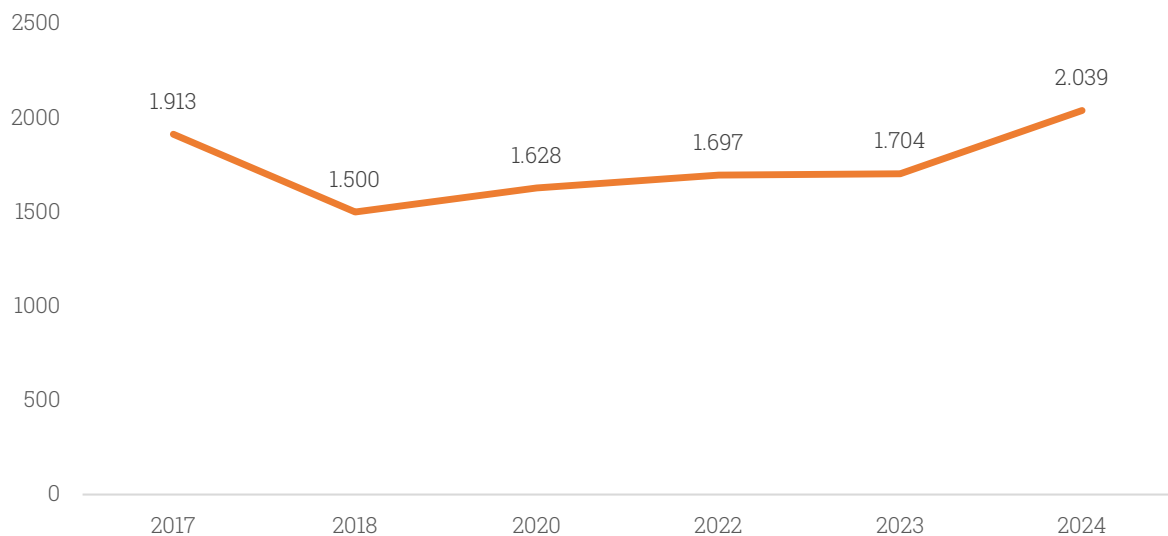


Font. Elaboració pròpia.

Tot i això, malgrat no disposar d'un pla normatiu (o potser per aquesta raó), el nombre de normes aprovades per les administracions s'han incrementat un 19,7 % en un any. Això suposa una càrrega per a la ciutadania, per a les empreses i per al tercer sector, ja que han de conèixer, en els municipis respectius i en els àmbits sectorials que els afecten, les noves normes o les modificacions de les normes anteriors.



Gràfic 82. Evolució del nombre de normes (ordenances, decrets, ordres, etc.), per any d'aprovació



Font. Elaboració pròpia.

Per tipus d'administració, la majoria de les normes les elaboren la Generalitat de Catalunya, les universitats i els ajuntaments de menys de 50.000 habitants, en els àmbits respectius. En canvi, als organismes de control i supervisió no se'ls exigeix elaborar-ne per dur a terme les seves funcions.



Taula 49. Evolució del nombre de normes (ordenances, decrets, ordres, etc.), per any d'aprovació i tipus d'administració

	2018	2020	2022	2023	2024	2024 (%)	Mitjana per administració
Administració local	1.320	1.268	1.335	1.096	1.507	73,9	1,5
Ajuntaments	1.223	1.204	1.243	988	1.410	69,2	1,5
Municipis fins a 500 habitants	80	53	70	58	131	6,4	0,4
Municipis de 501 a 5.000 habitants	359	503	331	311	463	22,7	1,1
Municipis de 5.001 a 20.000 habitants	445	343	475	320	395	19,4	2,7
Municipis de 20.001 a 50.000 habitants	212	149	193	161	293	14,4	6,5
Municipis de més de 50.000 habitants	127	156	174	138	128	6,3	5,6
Ens supramunicipals	97	64	92	108	97	4,8	2,1
Conselh Generau d'Aran	10	3	4	4	0	0,0	0,0
Consells comarcals	80	31	72	78	58	2,8	1,5
Diputacions	6	11	4	11	18	0,9	4,5
Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)	1	19	12	15	21	1,0	21,0
Generalitat de Catalunya	180	179	126	94	120	5,9	120,0
Universitats	0	181	233	514	412	20,2	58,9
Organismes de control i supervisió	0	0	0	0	0	0,0	—
Total	1.500	1.628	1.694	1.704	2.039	100,0	2,0

Font: Elaboració pròpia.

Un altre dels aspectes que cal destacar, d'acord amb la normativa de transparència, és:

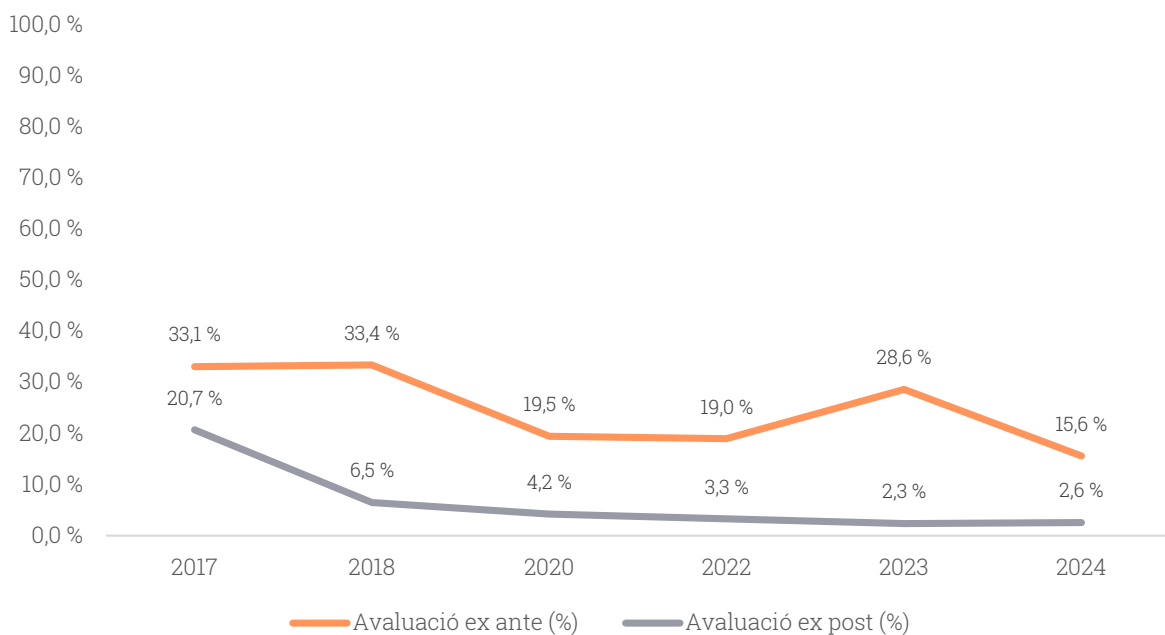
- a) Si les normes han estat avaluades *ex ante*, és a dir, si s'ha fet una avaluació d'impacte normatiu abans d'haver-les aprovat per comprovar els efectes que generaran i les obligacions i els costos que en derivaran.
- b) Si les normes han estat avaluades *ex post*, és a dir, si se n'ha valorat l'impacte respecte de les finalitats proposades.

La tendència en ambdues avaluacions, tant *ex ante* com *ex post*, és negativa, una situació que cal revertir urgentment, ja que afecta tota la població catalana en el seu àmbit territorial o sectorial respectiu. Per tant, aquesta avaluació és necessària per poder determinar quines modificacions s'han de fer en el futur.

De nou, es fa més palesa la necessitat de suport supramunicipal. No només per formar i informar sobre bones pràctiques que poden ajudar en la metodologia d'avaluació, sinó també per poder establir indicadors comuns davant d'un mateix tipus d'ordenances. Això permetria identificar quines pràctiques són més efectives en la regulació municipal o del conjunt d'administracions.



Gràfic 83. Evolució del percentatge de normes aprovades per les administracions en què s'ha fet una avaluació *ex ante* de la norma i una avaluació *ex post*



Font. Elaboració pròpia.

Per tipus d'administracions, en termes generals els resultats són negatius, a excepció de la Generalitat de Catalunya, que sistematitza una avaluació *ex ante* en l'elaboració de les seves normes i disposa d'una unitat d'avaluació d'impacte normatiu per garantir l'avaluació i la qualitat normativa. D'altra banda, només sis administracions afirmen que tenen o han creat una unitat per tramitar l'avaluació d'impacte normatiu.



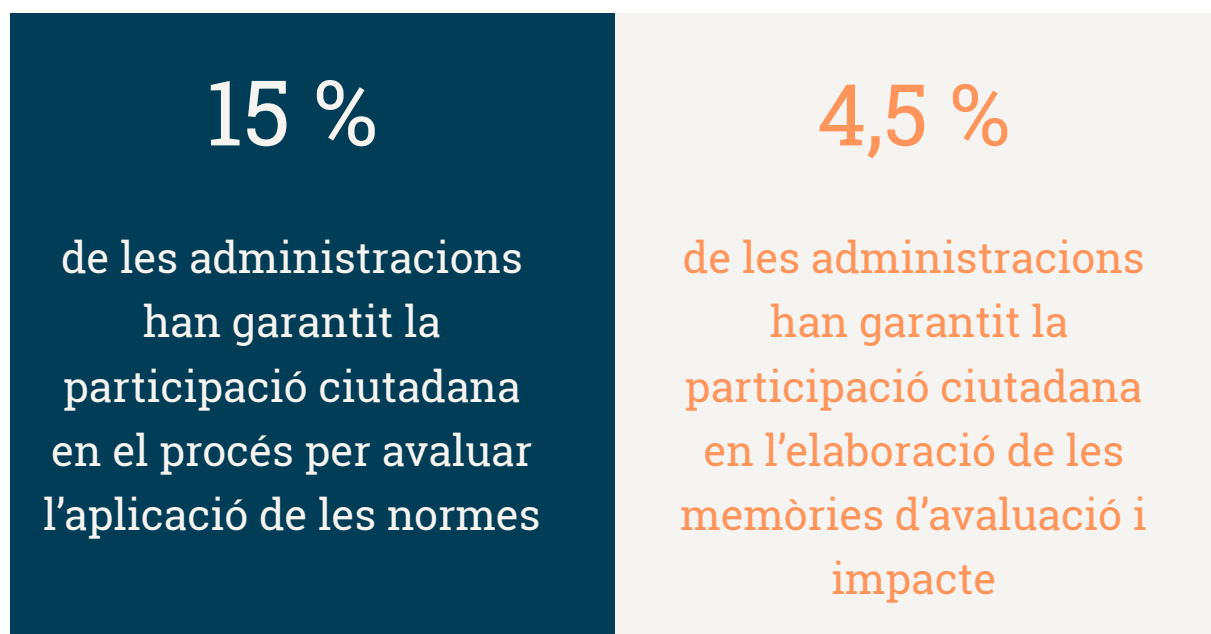
Taula 50. Percentatge de normes amb avaluació *ex ante* i *ex post* durant els anys 2023 i 2024, per tipus d'administració

	Normes aprovades 2023	Avaluació <i>ex ante</i> (%)	Avaluació <i>ex post</i> (%)	Normes aprovades 2024	Avaluació <i>ex ante</i> (%)	Avaluació <i>ex post</i> (%)
Administració local	1.096	13,8	3,2	1.732	11,4	2,7
Ajuntaments	988	14,7	3,5	1.635	11,4	2,8
Municipis fins a 500 habitants	58	1,7	0,0	131	14,5	7,6
Municipis de 501 a 5.000 habitants	311	13,5	3,9	463	11,9	1,5
Municipis de 5.001 a 20.000 habitants	320	16,9	5,3	395	11,6	2,3
Municipis de 20.001 a 50.000 habitants	161	15,5	0,6	518	4,4	1,5
Municipis de més de 50.000 habitants	138	16,7	3,6	128	34,4	8,6
Ens supramunicipals	108	7,7	0,0	97	10,3	2,1
Conselh Generau d'Aran	4	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Consells comarcals	78	7,7	0,0	58	17,2	3,4
Diputacions	11	0,0	0,0	18	0,0	0,0
Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)	15	0,0	0,0	21	0,0	0,0
Generalitat de Catalunya	94	100,0	5,3	120	100,0	3,3
Universitats	514	47,3	0,0	412	0,2	0,2
Organismes de control i supervisió	–	–	–	0	0,0	0,0
Total	1.704	28,6	2,3	2.264	14,0	2,3

Font: Elaboració pròpia.

Finalment, la Llei 19/2014 identifica diferents fases en què s'ha de garantir la participació ciutadana, tant en el procés per avaluar l'aplicació de les normes, com en l'elaboració de les memòries d'avaluació i impacte, i tant durant l'elaboració com després de l'avaluació. Cal destacar que els resultats en aquest àmbit també són força negatius. En aquest sentit, seria positiu sistematitzar el procés d'elaboració i avaluació de les normes amb participació ciutadana, ja que això permet tenir en compte preocupacions o situacions que l'Administració no ha previst. A més, la participació ciutadana legitima certes mesures previstes en la norma i ajuda a difondre-les.

Segons les respostes de les administracions...



Què recomanem?

- Prioritzar la millora de la qualitat normativa com a eix estratègic de totes les administracions catalanes.
- Incrementar el nombre d'administracions que aproven plans normatius.
- Garantir el suport supramunicipal perquè els municipis amb menys recursos disposin d'eines i metodologies per elaborar plans normatius i fer avaluacions *ex ante* i *ex post*.
- Establir formacions pràctiques sobre l'elaboració de plans normatius per a totes les administracions catalanes. En aquest sentit, és positiva la proposta de la CETRA per intensificar la formació en qualitat normativa des de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, inclosos aspectes conductuals, i per reforçar l'activitat de les entitats municipalistes en aquest àmbit.
- Sistematitzar la participació ciutadana tant en l'elaboració de les normes com en l'avaluació d'impacte posterior de les normes que ja han estat aprovades.

