

PROCÉS PARTICIPATIU

Marc d'integritat

Descripció

La integritat pública fa referència a l'alineament entre el compliment dels valors, dels principis i normes ètiques compartides, per a mantenir i donar prioritat als interessos públics, per damunt dels interessos privats, en el sector públic.

Una cultura d'integritat pública ha d'incloure

- Societat
- Lideratges públics
- Meritocràcia
- Formació
- Obertura

Els marcs d'integritat estan formats per diferents instruments de gestió ètica que orienten, que guien, que controlen i sancionen conductes ètiques així com també per l'existència d'una cultura ètica compartida per tota l'organització.

Més enllà de les actuacions i regles que es puguin implementar en el si de les administracions públiques, tot sembla indicar que les normes informals que defineixen el comportament de la societat són els elements claus. En aquest sentit, la creació d'una cultura de la integritat pública i de tolerància zero cap a tot tipus de corrupció, compartida en el conjunt de la societat, ha de ser un dels elements bàsics de qualsevol estratègia contra la corrupció que vulgui ser exitosa.

Introducció

A partir de l'aprovació de la LLEI 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, es posen les bases per implementar els marcs d'integritat a les administracions catalanes. Per exemple, en el Títol V "Del bon govern" de la Llei s'especifica l'obligació de desenvolupar codis de conducta dels alts càrrecs.

A la Generalitat de Catalunya, es disposa de diferents instruments de gestió ètica, bàsics per disposar d'un marc d'integritat, però encara manca assumir i compartir una mateixa cultura ètica en el conjunt de l'organització i també incorporar la visió ètica a la presa de decisions. S'han posat en marxa els instruments de gestió, però no s'han avaluat de manera suficient ni es coneix el seu grau d'eficàcia.

En l'actualitat, el govern de la Generalitat acaba de completar 4 tipus d'instruments de gestió ètica.

1- Instruments de gestió que determinen valors i comportaments

Són els codis ètics o de conducta, que permeten explicitar i compartir els valors de l'organització. Més enllà de diversos codis sectorials, destaquem el **Codi Conducta dels Alts Càrrecs i del personal directiu**, que es va aprovar l'any 2016 i que tots els alts càrrecs han de signar en ser nomenats.

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

L'altre codi transversal és el **Codi ètic del servei públic de Catalunya**, encara en fase d'elaboració, que pretén ser un codi "paraigua" que explicitarà els valors que ens defineixen com a servei públic.

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

2- Instruments de gestió que guien cap a la integritat

Formació en integritat i ètica pública de l'EAPC que s'ofereix als alts càrrecs i als equips de secretaria, que inclou, entre d'altres Tallers d'ètica, així com els mòduls específics d'integritat que s'inclouen en els post graus i màsters de direcció pública.

Difusió (jornades, xarxes socials, butlletins electrònics, web...) que fan els Departaments implicats.

Xarxa de Comitès d'Ètica, un espai col·laboratiu d'intercanvi d'informació i de reflexió entre els comitès i comissions d'ètica existents, i els que es puguin constituir en el futur, per a millorar, impulsar i consolidar la cultura ètica i d'integritat a l'administració pública catalana.

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

3- Instruments de gestió que fan seguiment i permeten retre comptes

Destaquen la creació dels comitès d'Ètica i, entre aquests, el Comitè Assessor d'Ètica Pública que té per funció, vetllar pel compliment del Comitè de Conducta dels Alts Càrrecs i directius públics. Els comitès ètics generen cultura ètica, reben queixes, fan observacions i suggeriments, orienten i donen directrius, i elaboren un informe anual.

A part del Comitè Assessor d'Ètica pública, actualment a la Generalitat existeixen els següents Comitès d'ètica que formen part de la Xarxa de Comitès d'Ètica

- Comitè de Bioètica de Catalunya
- Comitè d'Ètica de la Policia de Catalunya
- Comitè d'Ètica dels Serveis Socials de Catalunya
- Comissió de Seguiment de Codi ètic dels professionals de l'execució penal a Catalunya.
- Comissió d'Ètica en la Contractació Pública
- Comitè per a l'Elaboració del Codi Ètic del Servei Públic de Catalunya (en elaboració, pretén ser un codi paraigua)
- Comitè d'Ètica de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya
- Comitè per a la Integritat de la Recerca a Catalunya

4- Instruments de gestió que fan acomplir la integritat

Per una banda està previst un règim sancionador a nivell nacional en el marc Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, però fins al moment, no s'han desenvolupat les sancions.

Existeixen diferents òrgans de control:

- Síndic de Greuges
- Oficina Anti Frau (OAC)
- Comissions del Parlament de Catalunya
- Sindicatura de Comptes

Reptes

En relació als instruments de gestió ètica de l'administració

- Avaluar el funcionament dels comitès d'ètica i dels altres instruments de gestió ètica i millorar-ne el seu funcionament per aconseguir que siguin més eficaços
- Millorar el coneixement dels instruments de gestió ètica existents per part del directius i del conjunt dels treballadors públics
- Implementar mecanismes de control ciutadà dels instruments de gestió ètica de la Generalitat així com de la implementació de l'Estratègia de lluita contra la corrupció i per l'enfortiment de la integritat.

En relació a la cultura ètica de l'organització

- Aconseguir una Administració exemplar on els alts càrrecs i els directius esdevinguin un referent per a la societat en termes de comportament ètic.
- Impulsar cultura ètica dins la Generalitat, tot implementant un

marc d'integritat que sigui assumit per tot el conjunt de l'administració.

- Incorporar l'ètica pública a la presa de decisions

En relació a la sensibilització social per una cultura ètica

- Impulsar la cultura ètica a tots els nivells de la societat sobre el bé comú, la democràcia responsable i una cultura de tolerància zero de la corrupció.

Preguntes

En relació als instruments de gestió ètica de l'administració

- 1.** Quin/s mecanismes de control ciutadà s'haurien d'implementar en termes d'integritat pública per a l'Administració de la Generalitat? Quin model podria seguir aquest control ciutadà perquè fos útil i eficient?
- 2.** Fins a quin punt són útils els codis de conducta i comitès d'ètica sectorials? Com es podria millorar l'eficàcia dels codis de conducta i dels comitès d'ètica actualment existents?
- 3.** Quins mecanismes, més enllà de la llei, es poden articular per a incentivar els comportaments ètics dels alts càrrecs i dels servidors públics?

En relació a la cultura ètica de l'organització

- 4.** Com es podria incorporar la visió ètica en qualsevol actuació pública? Es té prou en compte l'ètica en la presa de decisions?

En relació a la sensibilització social per una cultura ètica

- 5.** Quines actuacions ha de dur a terme la Generalitat per sensibilitzar i educar la ciutadania sobre integritat pública i tolerància zero a la corrupció?

Propostes CEMCORD

- Publicació de la declaració de béns i patrimoni dels càrrecs electes, alts càrrecs i assimilats
- Publicació de l'agenda oficial dels membres del Parlament i Govern de la Generalitat
- Aprovació d'un Codi Ètic de Conducta per a tot el sector públic i tots els operadors perceptors de fons públics
- Formació i assessorament en matèria d'integritat i ètica pública, transparència, bon govern i prevenció del frau per als servidors públics
- Introducció als diferents nivells educatius de matèries i continguts ètics, de valors i contra la corrupció
- Foment dels comportaments ètics, les bones pràctiques, la transparència, l'assumpció de responsabilitats i la defensa de l'interès general en la ciutadania
- Desenvolupament del mecanisme català de prevenció i lluita contra la corrupció i el frau
- Enfortiment competencial i dels recursos de la Sindicatura de Comptes
- Enfortiment competencial i dels recursos de l'Oficina Antifrau de Catalunya
- Dotació de més recursos a les unitats encarregades de la investigació de la corrupció del Cos de Mossos d'Esquadra

Propostes Pacte Social Anticorrupció

Objectiu núm. 7. Enfortir els sistemes de control i contrapès ciutadà. Cal reconèixer i facilitar la feina de les iniciatives de control popular, com els observatoris ciutadans contra la corrupció, per la transparència i el bon govern. Cal promoure la participació i l'autoorganització ciutadanes, la seva acció al carrer i a l'espai públic, com una de les bases de la democràcia equilibrada. Es proposa crear un consell ciutadà en cada àmbit que auditi les actuacions dels governs. Cal augmentar el coneixement sobre com prevenir la corrupció. Cal prevenir la corrupció en les organitzacions públiques, privades i socials.

Mesura núm. 11: Facilitar i protegir la denúncia responsable de presumptes casos de corrupció.

Cal disposar de lleis, recursos i procediments que protegeixin els denunciants de casos de corrupció, frau o abús de poder. Qualsevol ciutadà o entitat pública o privada pot denunciar, de manera protegida, les suposades irregularitats d'altres ciutadans o entitats tant públiques com privades. La denúncia serà admesa a tràmit si es presenten indicis raonables a criteri del jutge. Cal aplicar la Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció. Article 33, sobre "Protecció dels denunciants. (...) incorporar en el seu ordenament jurídic intern mesures apropiades per proporcionar protecció contra qualsevol tracte injustificat a les persones que denunciïn davant les autoritats competents, de bona fe i amb motius raonables." Cal una Oficina de consultes i denúncies, com les dels EUA, per protegir la persona denunciant. Especialment, cal garantir la protecció de treballadors públics que denunciïn fets presumptament delictius; la coacció, les possibles represàlies i les pressions poden fer que molts treballadors/res callin per por davant d'aquests fets. Incentivar l'organització de funcionaris/àries contra la corrupció, per poder actuar col·lectivament en denunciar el que no funciona; tenir recolzament i protecció; evitar l'aïllament que porta a avergonyir-se i caure en depressions; recolzar, en casos molt greus, la desobediència civil.

Mesura núm. 20: Reconèixer i facilitar la feina de les iniciatives de control popular, com els observatoris ciutadans contra la corrupció,

per la transparència i el bon govern.

Les administracions públiques han de donar accés als documents digitals amb formats oberts i respondre de forma expressa les sol·licituds de les persones. Calen estructures ciutadanes independents per fiscalitzar de manera oberta les institucions públiques i per potenciar la transparència, la participació i el bé comú. Per exemple, els observatoris ciutadans municipals (OCM) són espais per dinamitzar auditories ciutadanes obertes, inclusives, públiques i permanents. Les funcions operatives dels OCM són: fer públics i comprensibles els comptes dels ajuntaments; consultar, preguntar i reclamar; analitzar i valorar; informar, comunicar i difondre.

Mesura núm. 21: Promoure la participació i l'autoorganització ciutadanes, la seva acció al carrer i a l'espai públic, com una de les bases de la democràcia equilibrada que genera sistemes de control i contrapesos vinculants i permanents. Obligar per llei a fer consulta pública sobre les iniciatives legislatives que no estiguin incloses en els programes electorals. Establir l'obligatorietat de que a mitja legislatura els representants escollits (municipis i parlament) de les diverses forces polítiques (govern i oposició) informin en assemblees ciutadanes de les seves accions per complir els seus programes electorals i de les properes accions a dur a terme en el que quedi de legislatura; assemblees degudament anunciades i convocades, en llocs públics o institucionals i amb el mínim cost possible.

Mesura núm. 22: Promoure un consell ciutadà que auditi les actuacions dels governs (municipals, comarcals, vegueries, nacional) format per sorteig entre el registre voluntari de ciutadania activa. Si el consell ciutadà considera que el govern o el parlament està actuant en contra dels interessos ciutadans, o bé es produeix un incompliment dels programes electorals, el consell ciutadà pot impulsar consultes, propostes revocatòries amb ILP i referèndum vinculant.

Mesura núm. 23: Augmentar el coneixement sobre com prevenir la corrupció. Promoure l'exemplaritat dels comportaments ètics, amb especial atenció a la funció pública, reconeixent les bones pràctiques. Incloure l'ètica política i social en el sistema de formació ciutadana, des de primària fins a la universitat, per tal de formar una ciutadania co-responsable i crítica respecte a l'espai públic: l'alumnat ha de participar i prendre decisions en l'àmbit on es forma per poder avançar cap a una democràcia més responsable, participativa i directa.

Mesura núm. 24: Prevenir la corrupció en les organitzacions públiques, privades i socials, amb l'establiment participatiu d'un codi ètic assumit per la direcció. Creació del responsable del compliment normatiu (*compliance officer*), una o varies persones que vetllin pel compliment de les obligacions legals i ètiques de l'organització (reforçar el rol dels secretaris i interventors en les organitzacions públiques). Dotar-se d'eines de formació i de canals de denúncia anònima. Tots els membres de l'organització han de saber què hi ha en joc quan s'apliquen males pràctiques i com es poden denunciar. Per fer-ho, ha d'haver la certesa que la denúncia és anònima i externa, per garantir que no implicarà represàlies. Estendre la bona praxis anticorrupció a la resta d'empreses i organitzacions de la cadena de compres i vendes, tot descartant les que no ofereixin garanties i seleccionant les més transparents, tot creant un barem de valoració que tingui en compte paràmetres elaborats per a tal fi per organismes o institucions especialitzades, que es faci públic i que es tingui en compte en les contractacions amb el sector públic. Mantenir un programa de control del compliment i anàlisis de l'impacte de les accions realitzades. El que no es mesura, no existeix.

Objectiu núm. 10 Crear organismes d'aplicació i control de la transparència i el bon govern

Que han de vetllar per l'aplicació i seguiment d'aquest Pacte Social contra la Corrupció i per l'aplicació de la Llei de Transparència.

Mesura Addicional: Crear organismes d'aplicació i control de la transparència i el bon govern que han de vetllar per l'aplicació i seguiment d'aquest Pacte Social contra la Corrupció i per l'aplicació de la Llei de Transparència; també han de recollir i crear els informes dels diferents observatoris actuals (com l'Oficina Antifrau, de la Sindicatura de Comptes, dels Síndics de Greuges) o a crear (Observatoris de la Despesa Pública; dels Comptes de les Formacions Polítiques i entitats vinculades; de l'Oficina de Conflictes d'Interessos, de les Comissions Ciutadanes de Verificació de Compromisos Electorals, dels Observatoris Ciutadans Municipals, etc.).

- Un dels organismes serà un **Observatori ciutadà** impulsat per les entitats signants d'aquest Pacte.
- L'altre dels organismes serà una **Comissió parlamentària** formada pels grups parlamentaris.

La lluita contra la corrupció serà més efectiva, si és col·lectiva, múltiple i en diàleg permanent entre representats i representants, entre ciutadania i institucions públiques.

Evidències

L'evidència científica afirma a partir d'estudi de casos que la lluita contra la corrupció i el frau és un repte estructural que ha d'incloure mesures dirigides a la societat civil en general. Es reconeix la importància d'incidir sobre el canvi de cultura respecte el frau i la corrupció, a partir d'accions de sensibilització constants i a llarg termini. En aquest sentit, apunta que la creació d'organismes específics permet augmentar la sensibilitat social envers la corrupció, així com signar tractats internacionals, com podrien ser els de Nacions Unides, que dinamitzen als actors a lluitar contra la corrupció. En segon lloc, també s'ha vist que les estratègies que busquen la creació de capacitat institucional i recursos propis per aquesta fi han provocat millores significatives. En aquest sentit, també és de gran ajut en la sensibilització de la ciutadania el fet de donar a conèixer les iniciatives i estratègies que s'adopten des de les institucions públiques (millorar en la comunicació social de les mesures anticorrupció). En tercer lloc, s'apunta que la implicació de la ciutadania en prevenir la corrupció mitjançant processos de participació i deliberació ajuda a reduir la corrupció i el frau. Concretament, a curt termini la implicació ciutadana ajuda a incrementar la denúncia de la corrupció i a llarg termini millorar la consciència social al respecte i sobre la necessitat de transparència democràtica.

L'evidència existent sobre codis ètics és de tipus observacional i a partir de l'anàlisi de casos. Tanmateix, s'apunta que els codis ètics són efectius en reduir la propensió a cometre actes corruptes pels professionals de l'administració pública. Esdevenen efectius perquè reforcen la vessant positiva de 'procedir d'acord amb la legalitat' com a valor moral. El que si alerten és que els codis ètics o de conducta professional per si mateixos no eviten la corrupció – de fet, s'exposen exemples de països altament corruptes però amb codis de conducta i codis ètics molt robustos. Cal que el codi ètic estigui reforçat per altres mesures més pràctiques que incideixin en el dia a dia del professional de l'administració pública.

Documents d'interès:

Transparency International (2016) Evidence of citizen engagement impact in promoting good governance and anti-corruption efforts.

<https://www.u4.no/publications/evidence-of-citizen-engagement-impact-in-promoting-good-governance-and-anti-corruption-efforts.pdf>

Marc de referència legislatiu (amb enllaços)

LLEI 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern

https://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&mode=single&documentId=680124&language=ca_ES

Codi Conducta Alts Càrrecs i del personal directiu

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

Codi ètic del servei públic de Catalunya

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