



Avantprojecte de llei del procediment administratiu i del règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya

Memòria de retorn de les
aportacions formulades en el tràmit
de consulta pública prèvia

Índex

Part 1 Anàlisi quantitativa de la consulta	3
1. Introducció	3
2. Aportacions rebudes	4
Part 2 Anàlisi qualitativa de la consulta	5
1. Relació de les aportacions efectuades	5
1.1 Capacitació digital	5
1.2 Respostes a l'avantprojecte des del Col·lectiu de Professionals de Mediació.....	5
1.3 Consideracions sobre la mediació administrativa	6
1.4 Mesures alternatives a la sanció (MAS o MASE).....	6
1.5 Apostem decididament per la mediació de conflictes i no deixem ningú enrere..	7
1.6 Comentaris de l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari	8
1.7 Aportacions de GEMME a la consulta pública sobre l'Avantprojecte de llei	10
2. Valoració de les aportacions	11
2.1 El nou model d'Administració digital	11
2.2 Capacitació digital dels empleats públics.....	13
2.3 Mediació administrativa	13
2.4 Mesures alternatives a la sanció econòmica	15
2.5 Aportacions relatives a l'organització de l'Administració de la Generalitat	15
3. Conclusions	17
4. Annex.....	18

Part 1

Anàlisi quantitativa de la consulta

1. Introducció

L'entrada en vigor de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (d'ara endavant, Llei 39/2015), i de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (d'ara endavant, Llei 40/2015), ha comportat una nova regulació del procediment administratiu comú i de les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del seu sector públic institucional. Tanmateix, en l'àmbit de Catalunya, les disposicions legals vigents que regulen el règim jurídic i el procediment administratiu de les administracions públiques de Catalunya encara són anteriors a les lleis 39/2015 i 40/2015. Aquestes disposicions legals són, principalment, la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, i la Llei 29/2010, del 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya.

Tot i les modificacions successives que s'han dut a terme en aquestes lleis d'ençà de la seva entrada en vigor, en el moment actual es fa palesa la necessitat d'adaptar i desenvolupar els aspectes de les lleis 39/2015 i 40/2015 que tenen caràcter bàsic o són d'aplicació general i regular el procediment administratiu i el règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya, amb una especial incidència en la implantació de l'Administració digital i dels mitjans electrònics en les seves relacions amb la ciutadania. Alhora, es posa de manifest la necessitat d'abordar nous enfocaments en aquest àmbit i de regular altres aspectes que la legislació vigent no contempla, com ara la previsió d'una regulació general de la mediació com a mètode alternatiu de resolució de conflictes en l'àmbit administratiu.

En definitiva, és indispensable a Catalunya establir un marc legal de l'actuació de les administracions públiques de Catalunya amb caràcter innovador, que doni resposta a les expectatives de la ciutadania en les seves relacions amb qualsevol administració pública catalana i amb independència de quin sigui el mitjà de relació.

Es considera que, per tal d'assolir aquests objectius, l'eina normativa més adequada és una llei aprovada pel Parlament de Catalunya que integri el règim jurídic i el procediment administratiu de les administracions públiques de Catalunya i que superi la dispersió normativa actual, donant compliment, d'aquesta manera, als requeriments de la seguretat jurídica, la simplificació normativa i l'eficàcia de l'actuació administrativa.

D'acord amb aquestes consideracions recollides en l'acord de memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei del procediment administratiu i del règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya, es va considerar necessari efectuar una consulta pública prèvia a la redacció del projecte de norma per a poder atendre les preocupacions i necessitats de la ciutadania i de tots els actors implicats en el moment de redactar la norma, per tal de recollir les opinions i demandes dels ciutadans i dels diferents col·lectius i sectors potencialment afectats, als quals es consultarà de manera més específica. La consulta s'ha dirigit a entitats municipalistes, col·legis professionals, universitats catalanes, administracions públiques catalanes i altres

entitats del sector públic institucional de Catalunya que hi estiguin interessades i al conjunt de la ciutadania.

El període de consulta ha estat de 30 dies.

2. Aportacions rebudes

S'han presentat 7 propostes mitjançant el portal Participa de la Generalitat de Catalunya.

Pel que fa als participants de la consulta, aquests han estat tant particulars com associacions, col·legis professionals, i entitats públiques.

En concret, hi han participat:

- CPM-CEESC (Col·lectiu de Professionals de Mediació del Col·legi d'Educadores i Educadors Socials de Catalunya)
- ACDMA (Associació de Professionals de la Mediació de Conflictes de Catalunya)
- AQU (Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya)
- GEMME (Grupo Europeo de Magistrados por la Mediación)
- Ciutadania
 - Elisabet Ramos Ibós
 - MRNF (dues propostes)

També s'ha rebut una participació mitjançant correu electrònic de la Comissió de Normativa de l'Il·lustre Col·legi de l'Advocacia de Barcelona, que posa de manifest que el darrer dia de la fase de participació va fer una aportació mitjançant el Portal Participa, però que no es va arribar a publicar per raó d'una incidència.

Part 2

Anàlisi qualitativa de la consulta

1. Relació de les aportacions efectuades

1.1 Capacitació digital

En el marc del nou procés administratiu, orientat a la digitalització, és moment de repensar el model d'acreditació ACTIC. No resulta coherent tenir a milers de funcionaris preparant un certificat que no respon a les necessitats que requereixen els reptes de la digitalització, encara més tenint en compte que, des de les lleis 39 i 40 i, molt abans a Catalunya, estan immersos en la digitalització, i molt més després de dos anys de teletreball arrelat.

1.2 Respostes a l'avantprojecte des del Col·lectiu de Professionals de Mediació del Col·legi d'Educadores i Educadors Socials de Catalunya (CPM-CEESC)

La llei vol fer un pas endavant en la tramitació digital en benefici de la ciutadania, però no es pot oblidar que hi ha persones que per diferents circumstàncies no poden accedir al món digital. La relació administració – ciutadania o entre administracions ha de contemplar el diàleg i el compromís d'entendre's. Per tant, les administracions han de pensar en un recurs específic com la mediació comunitària i presencial per evitar deixar-les fora.

S'adjunta un document amb les consideracions següents:

Des del Col·lectiu de Professionals de Mediació del Col·legi d'Educadores i Educadors Socials de Catalunya (CPM-CEESC), després de fer un breu debat entre nosaltres i amb alguna altra entitat, creiem que aquesta llei vol ser un pas endavant en la tramitació digital en benefici de la ciutadania, però no es pot oblidar que hi ha persones que per diferents circumstàncies no poden accedir al món digital, per vulnerabilitat econòmica, per discapacitat funcional, per ser massa grans, etc. La bretxa digital no tracta tota la ciutadania de manera igualitària, per tant, s'ha de tenir en compte.

Per aquesta població les administracions haurien de pensar en un recurs específic i presencial.

S'hauria de treballar també per donar una informació molt acurada, tal vegada pensar en una guia ben elaborada per als usuaris amb un llenguatge senzill, fora de tecnicismes.

Quant a la mediació de conflictes, el CPM-CEESC sempre ha tingut clar que la relació Administració – ciutadania o entre administracions ha de contemplar el diàleg i el compromís d'entendre's, per una Administració justa. Per tant, aquesta llei que aquí es proposa ha de comptar amb la mediació per resoldre els conflictes que puguin sorgir entre aquests actors. És en aquest sentit que creiem que la mediació comunitària, que tant es treballa en el nostre sector, ha obert aquest camí.

Considerem, però, que han de ser processos presencials per evitar deixar fora del circuit algun membre de la població amb alguna dificultat o gent gran, com apuntàvem prèviament, que podrien quedar silenciats del món digital.

1.3 Consideracions sobre la mediació administrativa

S'adjunta un document amb el contingut següent:

1. Considerem cabdal la regulació de la mediació com a mitjà de resolució de conflictes entre el ciutadà i l'Administració o entre administracions per tal de poder donar una major seguretat a tots els operadors intervinents tal com s'està fent en molts països del nostre entorn cultural.
2. Per tal de reforçar la seguretat dels intervinents en el procés de mediació i fer desaparèixer algunes recances a l'assoliment d'acords seria convenient donar intervenció a organismes ja existents (Comissió Jurídica Assessora i altres organismes de l'àmbit local) o creats *ad hoc* en l'àmbit administratiu per realitzar un control de legalitat de l'acte i/o un informe de "no frau" per part de l'Oficina Antifrau de Catalunya.
3. Incloure en les clàusules dels contractes d'assegurances celebrats per l'Administració la previsió consistent en que si l'Administració inicia un procés de mediació la companyia d'assegurances ha de fer seva la decisió de l'Administració.
4. És una oportunitat per valorar la possibilitat d'analitzar l'aplicació de mecanismes de resolució alternativa de conflictes (o mediació) especialment en supòsits de silenci administratiu, com a via prèvia a la judicial.
5. Atenent que el procediment administratiu regula el règim de relacions entre administracions, es pot contemplar reforçar d'acudir a la mediació com a mecanisme per a resoldre controvèrsies derivades de la relació i/o cooperació entre administracions catalanes.

1.4 Mesures alternatives a la sanció (MAS o MASE)

La nova regulació es presenta com una oportunitat per dotar de major seguretat jurídica una pràctica consolidada en l'àmbit local català, com són les mesures alternatives a la sanció econòmica.

S'adjunta un document amb les consideracions següents:

En el marc de la Recomanació R (2001) del Consell de Ministres de la Unió Europea sobre alternatives als litigis entre autoritats administratives i particulars, la nova regulació es presenta com una oportunitat per dotar de major seguretat jurídica una pràctica consolidada en l'àmbit local català, com són les mesures alternatives (reparadores o complementàries) a la sanció econòmica, en els procediments sancionadors derivats de l'incompliment d'ordenances locals.

Ens trobem, doncs, que malgrat recomanacions europees, experiències internacionals i realitats contrastades, no hi ha una llei que reconegui expressament la possibilitat

que en el marc d'una ordenança municipal una sanció administrativa pugui ser substituïda per una mesura alternativa, atorgant-li efectes jurídics propis (tal com sí succeeix en el cas de Barcelona, per les potestats particulars que li atorga la Carta Municipal).

Per tant, el fet que una norma amb rang de llei pugui preveure aquesta possibilitat dota de seguretat jurídica aquest procés, i, alhora, suposa impulsar mecanismes de bona administració coherents amb els principis de proporcionalitat i d'intervenció mínima, escollint la mesura menys restrictiva per als drets de les persones, sempre que permeti obtenir el mateix resultat per a l'interès general.

1.5 Apostem decididament per la mediació de conflictes i no deixem ningú enrere

No podem desconèixer que no tothom té accés a internet i a les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) i ens sembla important demanar al legislador que això sempre ho tingui ben present.

D'altra banda, defensem una previsió àmplia de supòsits en els quals es contempli la mediació de conflictes com a mecanisme útil, també en els procediments administratius.

S'adjunta un document amb les consideracions següents:

Es tracta d'una llei que promou la tramitació digital entre l'Administració i la ciutadania, o entre administracions, perquè s'entén que suposa una millora deguda a l'agilitat en la tramitació dels procediments que pot aportar. Això pot ser cert per determinats col·lectius, però, al mateix temps, cal pensar en les dificultats físiques, psíquiques o de les persones grans que poden estar afectades pel que es coneix com a bretxa digital. És a dir, aquelles persones que, per diferents motius, no tenen accés a internet i a les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) poden trobar greus impediments per poder accedir a un espai digital com el que preveu aquesta llei.

És per això que no es pot obviar que una part de la població haurà de continuar sent atesa de manera presencial i, en aquest sentit, cal fer una clara diferenciació. S'hauria de donar una informació molt acurada i no deixar fora aquesta part de la ciutadania; sempre hi haurà d'haver aquesta reserva presencial.

Una proposta és editar un manual redactat en llenguatge clar, allunyat de tecnicismes, que es pugui posar a disposició dels usuaris per poder realitzar tràmits digitals.

Quant a la utilització de la mediació de conflictes, l'ACDMA defensa que és la millor eina en les desavinences entre Administració-ciutadania o entre administracions, com ja ve fent palès el pla pilot en la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquest tipus de mediació s'hauria de dur a terme de manera presencial per evitar deixar fora del circuit a ningú amb dificultats per accedir al món digital, com ja s'ha comentat.

D'altra banda, en el procediment administratiu, el recurs d'alçada permet a l'Administració fer examen de consciència i al ciutadà conèixer millor els seus drets, sense necessitat d'afrontar el cost dels processos judicials. La mediació ha d'oferir-se per respectar el principi de legalitat i permetre al ciutadà invocar una verificació de l'actuació administrativa amb uns costos personals i econòmics menors. També es pot

preveure la possibilitat d'utilitzar la mediació com a substitutiva del recurs d'alçada, és a dir, en la fase final del procediment administratiu. S'han d'identificar aquelles àrees o supòsits en què hi hagi una possibilitat de pacte entre les parts i sigui factible utilitzar el procediment de la mediació.

1.6 Comentaris de l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya

S'adjunta un document amb el contingut següent:

Primer. Tot i que estigui prevista la tramitació de l'Avantprojecte de Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional, es considera que en la futura Llei del procediment administratiu i del règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya hi hauria d'haver una referència mínima a la composició i classificació del sector públic institucional de la Generalitat de Catalunya, de manera semblant a la que es fa en l'article 84 i següents de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic.

Segon. En un sentit semblant al del punt anterior, a banda de les especificitats que prevegi la futura Llei d'organització de l'administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional, seria convenient que la Llei de règim jurídic i la Llei d'organització fossin complementàries en el sentit que la Llei del règim jurídic establís els principis d'actuació general tant per a l'Administració de la Generalitat com per al seu sector públic institucional. Per exemple, hauria de preveure l'enumeració, ni que sigui de manera enunciativa i no tancada, de la tipologia d'entitats o organismes que poden formar el sector públic de l'Administració de Catalunya i la identificació de les normes comunes o específiques aplicables tant a l'Administració de la Generalitat com al seu sector públic.

Tercer. Un dels principis generals del règim jurídic del sector públic institucional hauria de ser el reconeixement que les entitats i organismes que el conformen no són de caràcter uniforme i que gaudeixen d'especificitats, tant organitzatives com funcionals. Les especificitats haurien de ser reconegudes, no només per al compliment de les seves funcions, sinó en relació amb les singularitats del seu personal i el desenvolupament de les funcions d'aquest personal.

En aquest sentit, la tendència de les darreres lleis de pressupostos de la Generalitat de Catalunya a una equiparació progressiva del personal laboral de la Generalitat de Catalunya i el personal laboral propi de cada entitat que conforma el sector públic semblaria contradictori amb les futures lleis de règim i d'organització del sector públic. D'acord amb la teoria de les Agències o "adhocràcia", segons la qual la mateixa Administració crea entitats al sector públic per qüestions d'especialitat i eficiència, aquest fet s'ha de reconèixer no com un fenomen a harmonitzar, sinó com un complement i una garantia d'una prestació del servei públic de manera òptima. Així, segons el tipus de servei públic o segons quina sigui la finalitat per al compliment de la teoria del canvi en la prestació del servei públic, la Generalitat de Catalunya optarà per l'encàrrec d'aquest servei al personal funcionari o laboral de la mateixa Generalitat o bé l'encarregarà a una determinada entitat del sector públic o en crearà una, si considera que el compliment de la finalitat pública així ho aconsella. Si no hi ha cap

diferència entre el personal laboral de la Generalitat de Catalunya i el personal laboral de les diferents entitats del sector públic, quina seria la raó per la qual la mateixa Generalitat diferencia la prestació dels serveis públics per ella mateixa o a través del seu sector públic?

Quart. Seguint amb la qüestió relativa al règim jurídic de determinades entitats del sector públic que hagin d'aplicar aquesta llei, s'hauria de tenir en compte que l'especificitat de certes entitats comporta que, a més de les normes espanyoles o catalanes, han d'aplicar normes i/o estàndards internacionals per poder exercir les seves competències i permetre que els seus actes puguin ser reconeguts internacionalment.

A mode d'exemple, l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya, a més de la normativa catalana i espanyola, es guia i regeix pels "Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area" de l'European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), els quals ha de complir obligatòriament per poder ser reconeguda i per a desenvolupar les seves funcions a nivell europeu, fet que permet que les seves avaluacions siguin reconegudes per la resta d'agències d'assegurament extern d'avaluació de la qualitat de l'educació superior.

Per tant, la Llei de procediment administratiu i règim jurídic hauria de fer referència als mecanismes d'integració i adequació de les normes o estàndards internacionals amb el que estableixi la mateixa llei, així com al reconeixement d'aquestes especificitats per facilitar el compliment d'aquests requisits tant pel que fa al compliment dels seus objectius com del personal que l'ha de complir.

Cinquè. Finalment, pel que fa a la regulació de l'administració digital, es fan els comentaris següents:

En primer lloc, es valora molt positivament que l'ús dels mitjans electrònics no sigui un simple canvi de format del procediment administratiu o de la prestació dels serveis públics, sinó que s'orienti a la generació del major valor públic possible.

En segon lloc, es considera recomanable establir principis d'actuació que relacionin, amb totes les garanties jurídiques i la protecció de dades personals corresponents, els serveis proactius per part de les administracions públiques i les potencialitats de la intel·ligència artificial per a prestar-los. Així, el desenvolupament d'una intel·ligència artificial adequada a les necessitats de prestació dels serveis públics, proactius o no, de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic també haurien d'obeir a uns principis generals establerts en la futura llei de règim jurídic.

Algun d'aquests principis, per exemple, podria ser la prioritat pel desenvolupament propi de la intel·ligència artificial per part de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic, la programació en codi obert, o l'establiment de garanties que les empreses que prestin els serveis de desenvolupament tecnològic o de programació de la intel·ligència artificial en l'assistència de la prestació d'un servei públic no interrompin el seu servei o l'encareixin amb l'excusa de la protecció de la propietat intel·lectual de llurs programes o algorismes.

Si s'opta per una intel·ligència artificial de codi obert, amb totes les garanties de ciberseguretat i de protecció dels interessos de l'Administració i dels ciutadans, es

podria generar un clúster d'intel·ligència artificial de desenvolupament de serveis públics a Catalunya que també podria valoritzar-se en l'especialització de certes empreses en aquest sector i esdevenir un producte d'alt valor afegit exportable a totes les administracions públiques d'arreu del món.

1.7 Aportacions de GEMME a la consulta pública sobre l'Avantprojecte de Llei de procediment administratiu i règim jurídic de les Administracions públiques

S'annexa un document en el qual s'exposen les propostes següents:

Primera.- GEMME recolza la iniciativa de la Generalitat de Catalunya, doncs ve a desenvolupar la previsió de la Llei de procediment administratiu comú, és a dir, la finalització consensuada del procediment, així com la substitució dels recursos administratius. En relació amb aquest, la mediació resulta un mètode adequat, útil i efectiu per a promoure una solució pacífica de la controvèrsia, tal com es comprova en els diferents projectes i experiències portades a terme en diferents comunitats autònomes, inclosa Catalunya.

La mediació, a més, no sols té avantatges per als conflictes entre l'Administració i la ciutadania, sinó també entre diferents administracions.

Segona.- En aquest moment no caben ja determinades objeccions per a portar a terme processos de mediació en l'àmbit administratiu i contenciós administratiu, ja que la immensa majoria dels assumptes d'aquesta mena, a més de tenir aspectes reglats, compten amb aspectes discrecionals, i sobre aquests, les parts poden triar una solució negociada, essent desitjable que els procediments en els que l'Administració és part interessada acabin de forma consensuada i no després de llargs processos que moltes vegades l'allunyen de la ciutadania.

Tercera.- A nivell internacional, tant la legislació de la UE com la d'altres països contemplen la mediació en aquest àmbit, que ja han estat incorporades a la majoria d'Estats membres.

Igualment, certs òrgans governamentals que assessoren jurídicament el poder executiu i els tribunals d'alguns d'aquests Estats (per exemple, el Consell d'Estat francès, tant en el vessant consultiu com jurisdiccional) són ferm partidaris d'aplicar la mediació en els conflictes administratius i contenciosos administratius.

Quarta.- En el nostre país, la mediació casa perfectament amb els principis de l'art. 3 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Tanmateix i en el pla autonòmic, la llei de mediació de la Comunitat Valenciana (Llei 24/2018, de 5 de desembre) regula l'actuació de les administracions públiques i altres entitats en l'àmbit de la mediació.

Cinquena.- L'objectiu 16 de l'Agenda 2030 sobre pau, justícia i institucions sòlides estableix entre les seves metes la creació d'institucions eficaces i transparents, garantir la igualtat de tots/totes en l'accés a la justícia, promoure i aplicar lleis i polítiques no discriminatòries en favor del desenvolupament sostenible i enfortir les institucions en favor de la pau.

La mediació, com a mètode no adversarial de gestió de conflictes, s'incardina dins de l'anomenada cultura de la pau i per la seva pròpia naturalesa promou la transparència institucional i apropa la justícia a tota la ciutadania sense cap discriminació.

A més, per l'Administració, la mediació comporta l'avantatge d'una utilització més eficient dels recursos públics, millora la seva imatge enfront de la societat i afavoreix la dinamització del procés, ja que és una manifestació dels principis d'eficàcia, eficiència i transparència, així com del dret a la bona administració que contempla l'art. 41 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea (2010/C 83/02).

Sisena.- Han de contemplar-se i regular-se mecanismes que facilitin que l'Administració promogui i pugui acudir a la mediació tant com a sol·licitant de la mateixa com en aquells supòsits en què siguin els ciutadans els qui l'han sol·licitat, així com quan hi hagi derivació judicial.

Setena.- Igualment, l'avantprojecte aborda el tema de la comunicació entre l'Administració i la ciutadania, fent referència a les vies electròniques. En aquest sentit, s'ha de considerar que hi ha persones que, per diferents circumstàncies, no tenen accés al món digital (vulnerabilitat econòmica, edat, discapacitat funcional, etc.). Fóra adequat, per a no generar desigualtat, que aquestes persones puguin contactar amb l'Administració de manera presencial, inclosa la sol·licitud de mediació i assistència a la mateixa.

2. Valoració de les aportacions

Vista l'extensió d'algunes observacions i que en molts casos es recullen reflexions generals més que constatacions o propostes concretes, s'ha optat per sintetitzar les propostes, agrupar-les per temàtica i respondre-les de forma conjunta.

En aquest sentit, es constata que la majoria d'aportacions rebudes se centren principalment en dos aspectes crucials de la reforma legislativa que es vol abordar, d'una banda, el nou model d'Administració digital i, d'altra banda, la regulació de la mediació com a mètode alternatiu de resolució de conflictes en l'àmbit administratiu.

2.1 El nou model d'Administració digital

Es formulen diverses propostes en relació amb el nou model d'Administració digital que es pretén implantar i es constata que una de les qüestions que genera més inquietud és l'impacte de la *bretxa digital* i la necessitat de continuar garantint la tramitació presencial a les persones que tenen més dificultats per accedir als recursos i plataformes digitals.

D'entrada, es considera oportú remarcar la necessitat de no confondre la tramitació digital pròpiament dita amb l'accés de la ciutadania als serveis públics.

En aquest sentit, es considera essencial emfasitzar que la digitalització del procediment és una garantia que suposa un augment de la qualitat de la tramitació en si mateixa i que genera valor no només per a les persones que es relacionen electrònicament amb l'Administració, sinó també per a les que s'hi volen relacionar de manera presencial.

Així, quan l'actuació d'una Administració és plenament digital, es disposa de dades i de mètriques que possibiliten la millora de l'estratègia i les polítiques dels serveis públics. D'altra banda, la digitalització dels expedients permet la tramitació amb dades, fet que possibilita l'automatització d'aquesta tramitació reduint-ne substancialment els terminis.

Partint d'aquesta base, cal remarcar que l'objectiu de tendir de manera progressiva a la digitalització d'un major nombre de serveis i procediments no implica una exclusió dels altres canals de relació admesos (en particular, del presencial), ni s'ha de veure com una manera de deixar fora d'aquest procés una part de la societat, sinó com una oportunitat d'avançar cap a una major eficiència administrativa mitigant l'impacte de la bretxa digital, posant a l'abast de la ciutadania els mitjans i les garanties necessàries per tal d'impulsar que també facin ús del canal digital els qui no hi estan obligats legalment.

En aquest sentit, cal tenir present que la normativa vigent ja garanteix que la ciutadania que no forma part de cap dels col·lectius de subjectes obligats a la relació electrònica pugui utilitzar el canal presencial per adreçar-se a les administracions públiques o relacionar-s'hi, sense perjudici que en qualsevol moment pugui utilitzar el canal digital.

Al fil de la qüestió, cal remarcar que la normativa vigent garanteix la tramitació presencial i l'omnicanalitat. En particular, l'atenció presencial per les OAC (Oficines d'Atenció Ciutadana) permet la interacció directa amb la ciutadania, ja sigui per informar o donar suport a la tramitació de les persones físiques que no poden o no volen accedir al canal digital. Per això, amb aquesta modificació legislativa, a banda de seguir garantint l'ús del canal presencial als subjectes no obligats a la relació electrònica amb l'Administració, es volen reforçar i incrementar altres tipus d'atenció que complementen l'assistència presencial, com ara la videoatenció per a col·lectius que, a més, tinguin dificultat de mobilitat per desplaçar-se a les OAC.

D'altra banda, un dels principis informadors de l'actuació amb mitjans digitals és el principi de neutralitat tecnològica, en virtut del qual les entitats del sector públic han de permetre l'ús dels mitjans electrònics independentment de les opcions tecnològiques escollides per la ciutadania i han de promoure l'ús d'estàndards oberts. Aquest principi ja es va reconèixer en les Lleis 26/2010 i 29/2010 i ara se'n vol abordar una regulació més completa i garantista que permeti implementar un escenari real de neutralitat tecnològica.

Una altra qüestió que es tracta en algunes aportacions rebudes es refereix a l'ús de la intel·ligència artificial per a la prestació dels serveis públics.

En aquest sentit, quan l'Administració treballa amb dades es possibilita l'aplicació de la intel·ligència artificial als processos o a l'ús de sistemes que possibiliten el tractament massiu de dades. Tal com s'assenyala en algunes aportacions rebudes, aquest nou paradigma requereix nous principis que regeixin l'actuació administrativa mitjançant la intel·ligència artificial, així com estructures jurídiques i organitzatives que garanteixin els drets de la ciutadania respecte de l'ús de les TIC que desenvolupen intel·ligència artificial. Entre les qüestions que cal abordar, s'hi troben l'ètica en l'ús massiu de les dades, la transparència dels sistemes d'intel·ligència artificial emprats, així com altres

garanties pròpies del procediment administratiu comú assenyalades en la normativa bàsica.

2.2 Capacitació digital dels empleats públics

S'ha rebut una aportació en la qual es demana repensar el model d'acreditació ACTIC en considerar que no respon als reptes que requereixen les necessitats de la digitalització.

En relació amb aquesta qüestió, cal partir de la premissa que un dels pilars del nou paradigma d'Administració digital és la capacitació digital de l'empleat públic. Aquesta capacitació va més enllà de l'acreditació de la competència digital en què es basa el model ACTIC, entesa com la combinació de coneixements, habilitats i actituds en l'àmbit de les tecnologies de la informació i la comunicació que les persones despleguen en situacions reals per assolir objectius determinats amb eficiència i eficàcia.

En aquest sentit, en l'àmbit de l'Administració digital es regula la necessitat de disposar d'un pla de capacitació que reculli aquestes necessitats. En aquest sentit, l'article 8 de Decret 76/2020, del 4 d'agost, d'administració digital, contempla l'aprovació d'un pla de capacitació dels empleats públics que permeti que tots els llocs de treball adquireixin les competències professionals de caràcter transversal derivades de l'Administració digital. El pla de capacitació ha de garantir els mecanismes de revisió, actualització, seguiment i avaluació.

A més, cal fer avinent que l'ACTIC recentment ha estat objecte d'una nova regulació mitjançant el Decret 13/2021, de 2 de març, amb la finalitat d'afavorir la racionalització i la simplificació administratives, així com actualitzar el model d'acreditació per tal que respongui adequadament a l'evolució de les TIC.

Per tant, la capacitació digital té un abast que ultrapassa els continguts objecte de l'acreditació de l'ACTIC, considerant, en tot cas, que complementen els coneixements de l'empleat públic sobre les tecnologies de la informació i la comunicació.

2.3 Mediació administrativa

Moltes de les propostes versen sobre la mediació com a mètode alternatiu i preferent de resolució de conflictes en l'àmbit administratiu.

Un dels aspectes que genera més inquietud és que l'impuls de la mediació digital deixi fora del procés una part de la ciutadania que té més dificultats per accedir o fer ús de les tecnologies de la informació i la comunicació.

En el moment actual, en el qual la digitalització de l'Administració ja és una realitat, es constata l'oportunitat de regular els mecanismes, plataformes i serveis que permetin fer ús del canal digital també per a la mediació. Tanmateix, l'enfocament que es vol abordar en cap cas pretén excloure els altres canals de comunicació previstos en la normativa vigent.

Al fil de la qüestió, convé insistir que, tal com s'ha apuntat amb anterioritat, la voluntat d'impulsar de manera definitiva la tramitació digital no s'ha de veure com una minva

dels drets de la ciutadania que té més dificultats per accedir o fer ús dels mitjans i serveis digitals. En aquest sentit, cal tenir present que la normativa vigent ja garanteix que la ciutadania que no forma part de cap dels col·lectius de subjectes obligats a la relació electrònica pugui utilitzar el canal presencial per adreçar-se a les administracions públiques o relacionar-s'hi, sense perjudici que, en qualsevol moment, pugui utilitzar el canal digital. I aquest dret d'opció de la ciutadania s'ha de salvaguardar igualment en l'àmbit de la mediació, de manera que la possibilitat de demanar i celebrar la mediació de manera presencial s'ha de garantir sempre que es tracti de subjectes no obligats a relacionar-se amb l'Administració per mitjans electrònics.

Ara bé, l'obligació de garantir la mediació presencial en els supòsits esmentats no és incompatible amb el fet que s'adoptin les mesures necessàries per impulsar la mediació digital, tant per als subjectes obligats a relacionar-se amb l'Administració per mitjans electrònics com per als que, tot i no ser-ho, decideixin lliurement acudir-hi. Fins i tot, s'adverteix que la mediació digital pot ser beneficiosa en la mesura que, en ocasions, l'absència del contacte presencial pot contribuir a no agreujar el conflicte entre les parts.

Per això, sense perjudici de garantir que els subjectes no obligats a la relació electrònica puguin dur a terme la mediació de manera presencial, cal esmerçar els recursos necessaris per implantar la mediació digital amb les garanties necessàries.

A l'últim, si bé excedeix l'objecte de la norma que es vol aprovar, es valora positivament la proposta d'editar una guia o un manual sobre mediació digital que es posi a disposició de la ciutadania i que es redacti en un llenguatge planer.

En un altre ordre de coses, una de les aportacions rebudes propugna donar intervenció en el procediment de mediació a organismes com ara la Comissió Jurídica Assessora i altres organismes de l'àmbit local o creats *ad hoc* per realitzar un control de legalitat de l'acte i/o un informe de "no frau" per part de l'Oficina Antifrau de Catalunya. Tanmateix, es considera que el tipus d'intervenció que es proposa excedeix l'objecte de la regulació que es vol abordar en aquesta reforma legislativa respecte del procediment de mediació.

D'altra banda, es proposa la inclusió d'una clàusula en els contractes d'assegurances consistent a estipular que si l'Administració inicia un procés de mediació, la companyia d'assegurances ha de fer seva la decisió de l'Administració. En relació amb aquesta proposta, es considera que ultrapassa l'objecte de la norma que es vol tramitar predeterminar les condicions que s'han d'incloure en els contractes que subscriuguin les administracions públiques amb les companyies d'assegurances. Tanmateix, cal advertir que en l'actualitat ja és freqüent que els contractes d'assegurances incloguin una clàusula en virtut de la qual les parts es comprometen a intentar la mediació abans d'endegar qualsevol acció en via judicial. Nogensmenys, a priori resulta qüestionable imposar una clàusula que obligui una de les parts (en aquest cas, l'asseguradora) a acceptar *ex ante* l'acord al qual eventualment pugui arribar l'Administració assegurada amb una tercera persona en el si d'un procediment de mediació en el qual l'asseguradora no hagi intervingut. Tot això sense perjudici dels pactes que, de manera lliure i voluntària, puguin convenir les parts dels contractes respectius.

Una altra de les qüestions que es tracta en les aportacions és la conveniència de reforçar la possibilitat d'acudir a la mediació en els conflictes derivats de les relacions entre administracions públiques. Al fil de la qüestió, cal fer avinent que la voluntat de la nova regulació és que la mediació sigui un mètode preferent de resolució de conflictes en l'àmbit administratiu i, en conseqüència, la possibilitat d'acudir a la mediació també opera en les relacions entre administracions públiques quan ho faci convenient la naturalesa del conflicte. En aquest sentit, es considera que la reforma legislativa que es vol endegar és una oportunitat idònia per donar un impuls definitiu la mediació com una via preferent de resolució de conflictes en l'àmbit administratiu, tant en les relacions de l'Administració amb la ciutadania com entre diferents administracions públiques.

Altrament, quant a l'aportació relativa a la possibilitat de configurar la mediació com un mecanisme alternatiu als recursos administratius ordinaris (alçada i reposició), cal fer avinent que aquesta possibilitat ja es contempla en la legislació estatal, que estableix que les lleis puguin preveure aquella substitució en àmbits sectorials determinats i per raó de l'especificitat de la matèria (art. 112.2 Llei 39/2015), i també en l'art. 79 de la Llei 26/2010 vigent, sense perjudici de la concreció ulterior d'aquesta previsió en la normativa sectorial i en consideració a les peculiaritats organitzatives de cada Administració.

En tot cas, sense perjudici de fixar les bases per donar impuls a la mediació, es considera que la relació concreta dels supòsits en els quals es pot gestionar un conflicte mitjançant mediació excedeix l'objecte la llei que es vol tramitar i s'ha de concretar en la normativa específica per la raó de la matèria.

2.4 Mesures alternatives a la sanció econòmica

Una de les aportacions rebudes fa referència a la conveniència de reconèixer en la nova regulació la possibilitat que, en el marc de les ordenances municipals, s'estableixin mesures alternatives a la sanció econòmica i que substitueixin aquesta.

Es valora molt positivament aquesta aportació i es constata la necessitat de dur a terme una anàlisi més acurada i aprofundida sobre l'oportunitat de reconèixer aquesta possibilitat a nivell legal més enllà dels supòsits concrets que ja preveuen algunes normes, atesa la necessitat d'identificar els casos en els quals, en vista de les circumstàncies del fet i de l'autor, resultaria adequada la substitució de la sanció econòmica per mesures alternatives.

2.5 Aportacions relatives a l'organització de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic institucional

A l'últim, es formulen diverses propostes que fan referència a diferents aspectes relatius a l'organització i el personal de la Generalitat i el seu sector públic institucional.

A propòsit d'aquesta qüestió, cal fer avinent que recentment s'ha aprovat la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional, que es troba en fase de consulta pública prèvia. Aquesta llei ha de definir el model organitzatiu de l'Administració de la Generalitat i el

sector públic institucional i la classificació de les entitats que el conformen i un dels objectius que persegueix és el de reduir i simplificar l'excessiva tipologia d'entitats.

En conseqüència, respecte de la proposta d'incloure la referència a la composició i classificació de la tipologia d'entitats que conformen el sector públic institucional de la Generalitat, cal indicar que aquesta és una qüestió que s'inclouria en la futura Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional, sense perjudici que la Llei del procediment administratiu i del règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya contingui un precepte que delimiti l'àmbit subjectiu d'aplicació d'aquesta llei.

Així mateix, sense perjudici de les sinergies entre ambdues lleis, es valora que les especificitats, tant organitzatives com funcionals, de les diferents entitats i organismes que conformen el sector públic institucional s'abordarien igualment en la futura Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional.

A l'últim, una de les aportacions rebudes considera que la Llei de procediment administratiu i règim jurídic hauria de fer referència als mecanismes d'integració i adequació de les normes o estàndards internacionals amb el que estableixi la mateixa llei, així com al reconeixement d'aquestes especificitats per facilitar el compliment d'aquests requisits tant pel que fa al compliment dels seus objectius, com del personal que l'ha de complir.

Es considera que aquesta qüestió té, d'una banda, un vessant organitzatiu que s'hauria d'adquirir en el marc de la tramitació de l'Avantprojecte de Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional. D'altra banda, es valora que el compliment de les normes i estàndards a què es refereix l'aportació deriva de les relacions publicoprivades que poden establir les organitzacions del sector públic en l'àmbit de la seva actuació respectiva i, en conseqüència, aquells s'han d'ajustar a l'ordenament jurídic al qual estan subjectes les organitzacions i entitats que s'hi adhereixin.

3. Conclusions

Tal i com s'ha exposat en els diferents apartats d'aquesta memòria, s'han rebut aportacions molt interessants, innovadores i que seran tingudes en consideració i resultaran de gran utilitat per guiar el desenvolupament de l'Avantprojecte de llei.

De les aportacions efectuades durant el tràmit de consulta pública prèvia es desprèn una demanda clara perquè el nou model d'Administració digital es configuri en termes inclusius, de manera que no es deixi fora d'aquest procés la ciutadania que té més dificultats per accedir o utilitzar els mitjans i serveis digitals. En aquest sentit, a banda de reforçar la garantia ja existent d'ús del canal presencial per als subjectes no obligats a relacionar-se electrònicament amb l'Administració, es constata la necessitat de regular altres tipus d'atenció que complementin l'assistència presencial, com ara la videoatenció. També en el marc d'aquest nou model d'Administració digital, es cospa la necessitat de regular els principis i fixar les bases jurídiques i organitzatives necessàries per a aplicar la intel·ligència artificial als serveis i processos administratius amb les garanties necessàries per tal de generar valor públic, seguretat i confiança en la ciutadania.

D'altra banda, la majoria d'aportacions rebudes valoren positivament l'objectiu d'abordar una regulació de la mediació que fixi unes bases generals en aquest àmbit, amb la finalitat d'afermar-la com a mètode alternatiu de solució de conflictes en l'àmbit administratiu. En la línia apuntada, es considera essencial impulsar la mediació digital i regular els mecanismes, plataformes i serveis que permetin acudir-hi, sense perjudici de garantir l'opció de la mediació presencial als subjectes no obligats a la relació electrònica.

A l'últim, es valora que algunes propostes rebudes fan referència a aspectes de caire més aviat organitzatiu, de manera que a priori formarien part del contingut propi de la futura Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional, sense perjudici de les sinergies entre ambdues lleis.

4. Annex

S'incorporen en l'annex els documents que s'han adjuntat a les propostes formulades en el tràmit de consulta pública prèvia de l'Avantprojecte de llei del procediment administratiu i del règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya via el portal Participa.

Els documents que s'adjunten tot seguit corresponen a les següents persones o entitats:

1. CPM-CEESC - Col·lectiu de Professionals de Mediació del Col·legi d'Educatres i Educadors Socials de Catalunya (aportació 1.2)
2. MRNF (aportació 1.3)
3. MRNF (aportació 1.4)
4. ACDMA - Associació de Professionals de la Mediació de Conflictes de Catalunya (aportació 1.5)
5. AQU - Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (aportació 1.6)
6. GEMME - Grupo Europeo de Magistrados por la Mediación (aportació 1.7)



Des del Col·lectiu de Professionals de Mediació del Col·legi d'Educadores i Educadors Socials de Catalunya (CPM-CEESC) hem respost a les preguntes sobre l'avantprojecte:

1) Considerem que s'ha descrit adequadament el problema? Hi ha aspectes que no s'han tingut en compte i que haurien de ser valorats per l'Administració de la Generalitat? Hi ha altres efectes negatius o positius derivats del marc normatiu vigent que s'estiguin produint actualment que no s'han posat en relleu a la documentació?

2) Quins problemes relacionats amb l'administració digital s'haurien de tenir en compte a l'hora de projectar la regulació?

3) Quins aspectes s'haurien de tenir en compte a l'hora de regular mecanismes que facilitin l'acabament convencional dels procediments administratius o que substituïxin els recursos ordinaris, com ara, la mediació?

4) S'haurien de preveure altres objectius diferents?

5) Cal considerar altres alternatives a les proposades? Hi ha efectes de les alternatives esmentades que no s'hagin tingut en compte i que siguin rellevants?

Des del Col·lectiu de Professionals de Mediació del Col·legi d'Educadores i Educadors Socials de Catalunya (CPM-CEESC), després de fer un breu debat entre nosaltres i amb alguna altra entitat, creiem que aquesta llei vol ser un pas endavant en la tramitació digital en benefici de la ciutadania, però no es pot oblidar que hi ha persones que per diferents circumstàncies no poden accedir al món digital, per vulnerabilitat econòmica, per discapacitat funcional, per ser massa grans, etc. la bretxa digital no tracta a tota la ciutadania de manera igualitària, per tant s'ha de tenir en compte.

Per aquesta població les administracions haurien de pensar en un recurs específic i presencial.

S'hauria de treballar, també per donar una informació molt acurada, tal vegada pensar en una GUIA ben elaborada per els usuaris amb un llenguatge senzill, fora de tecnicismes.

En quan a la Mediació de Conflictes, el CPM-CEESC sempre ha tingut clar que la relació administració – ciutadania o entre administracions, ha de contemplar el diàleg i el compromís de entendre's, per una administració justa. Per tant aquesta Llei que aquí es proposa ha de comptar amb la mediació per resoldre els conflictes que puguin sorgir entre aquests actors. És en aquest sentit que creiem que la Mediació comunitària que tant es treballa en el nostre sector, ha obert aquest camí. Considerem, però que han de ser processos presencials per evitar deixar fora del circuit a algun membre de la població amb alguna dificultat o amb gent gran, com apuntàvem prèviament, que podrien quedar silenciats del món digital.

En resposta al tràmit de la consulta pública prèvia a la redacció del projecte de llei del procediment administratiu i del règim jurídic de les administracions públiques fem les següents consideracions:

1. Considerem cabdal la regulació de la mediació com a mitjà de resolució de conflictes entre el ciutadà i l'Administració o entre Administracions per tal de poder donar una major seguretat a tots els operadors intervinents tal com s'està fent a molts països del nostre entorn cultural.
2. Per tal de reforçar la seguretat dels intervinents en el procés de mediació i fer desaparèixer algunes recances a l'assoliment d'acords seria convenient donar intervenció a organismes ja existents (Comissió Jurídica Assessora i altres organismes de l'àmbit local) o creats ad hoc en l'àmbit administratiu per realitzar un control de legalitat de l'acte i/o un informe de "no frau" per part de l'Oficina Antifrau de Catalunya.
3. Incloure en el clausurat dels contractes d'assegurances celebrats per l'Administració la previsió consistent en què si l'Administració inicia un procés de mediació la companyia d'assegurances ha de fer seva la decisió de l'Administració.
4. És una oportunitat per valorar la possibilitat analitzar l'aplicació de mecanismes de resolució alternativa de conflictes (o mediació) especialment en supòsits de silenci administratiu, com a via prèvia a la judicial.
5. Atenent que el procediment administratiu regula el règim de relacions entre administracions, es pot contemplar reforçar d'acudir a la mediació com a mecanisme per a resoldre controvèrsies derivades de la relació i/o cooperació entre administracions catalanes.

Mesures alternatives a la sanció (MAS o MASE)

En el marc de la Recomanació R(2001) del Consell de ministres de la unió europea sobre alternatives als litigis entre autoritats administratives i particulars, la nova regulació es presenta com una oportunitat per dotar de major seguretat jurídica una pràctica consolidada en l'àmbit local català, com són les mesures alternatives (reparadores o complementàries) a la sanció econòmica, en els procediments sancionadors derivats de l' incompliment d'ordenances locals.

Ens trobem doncs en que malgrat recomanacions europees, les experiències internacionals i realitats contrastades, no hi ha una llei que reconegui expressament la possibilitat de que en el marc d'una ordenança municipal una sanció administrativa pugui ser substituïda per una mesura alternativa, atorgant-li efectes jurídics propis (tal com sí succeeix en el cas de Barcelona, per les potestats particulars que li atorga la Carta Municipal).

Per tant, el fet que una norma amb rang de llei pugui preveure aquesta possibilitat dota de seguretat jurídica aquest procés, alhora que suposa impulsar mecanismes de bona administració coherents amb els principis de proporcionalitat i d'intervenció mínima, escollir la mesura menys restrictiva per als drets de les persones, sempre que permetin obtenir el mateix resultat per a l'interès general.

Es tracta d'una llei que promou la tramitació digital entre l'administració i la ciutadania, o entre administracions, perquè s'entén que suposa una millora degut a l'agilitat en la tramitació dels procediments que pot aportar. Això pot ser cert per determinats col·lectius, però, al mateix temps, cal pensar en les dificultats físiques, psíquiques o de les persones grans que poden estar afectades pel que es coneix com a bretxa digital. És a dir, aquelles persones que, per diferents motius, no tenen accés a internet i a les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC), poden trobar greus impediments per poder accedir a un espai digital com el que preveu aquesta llei.

És per això que no es pot obviar que una part de la població haurà de continuar sent atesa de manera presencial i, en aquest sentit, cal fer una clara diferenciació. S'hauria de donar una informació molt acurada i no deixar fora a aquesta part de la ciutadania, sempre hi haurà d'haver aquesta reserva presencial.

Una proposta és editar un Manual redactat en llenguatge clar, allunyat de tecnicismes, que es pugui posar a disposició dels usuaris per poder realitzar tràmits digitals.

En quant a la utilització de la Mediació de Conflictes, l'ACDMA defensa que és la millor eina en les desavinences entre administració-ciutadania o entre administracions, com ja ve fent palès el pla pilot en la jurisdicció contenciós-administrativa. Aquest tipus de mediació s'hauria de dur a terme de manera presencial per evitar deixar fora del circuit a ningú amb dificultats per accedir al món digital, com ja s'ha comentat.

D'altra banda, en el procediment administratiu, el recurs d'alçada permet a l'administració fer examen de consciència i al ciutadà conèixer millor els seus drets, sense necessitat d'afrontar el cost dels processos judicials. La mediació ha d'oferir-se per respectar el principi de legalitat i permetre al ciutadà invocar una verificació de l'actuació administrativa amb uns costos personals i econòmics menors. També el pot preveure la possibilitat d'utilitzar la mediació com a substitutiva del recurs d'alçada, és a dir, en la fase final del procediment administratiu. S'han d'identificar aquelles àrees o supòsits en què existeixi una possibilitat de pacte entre les parts i faci factible utilitzar el procediment de la mediació.

APORTACIONS I COMENTARIS DE L'AGÈNCIA PER A LA QUALITAT DEL SISTEMA UNIVERSITARI DE CATALUNYA A LA MEMÒRIA PRELIMINAR DE L'AVANTPROJECTE DE LLEI DEL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU I DEL RÈGIM JURÍDIC DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES A CATALUNYA

El 15 de febrer de 2022 el Govern de la Generalitat de Catalunya va aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei del procediment administratiu i del règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya.

D'acord amb el tràmit de consulta pública prèvia, obert pel Govern el 21 de febrer de 2022, l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (en endavant, AQU Catalunya) fa les aportacions i comentaris següents:

Primer. Tot i que estigui prevista la tramitació de l'Avantprojecte de Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional, es considera que en la futura Llei del procediment administratiu i del règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya hi hauria d'haver una referència mínima a la composició i classificació del sector públic institucional de la Generalitat de Catalunya, de manera semblant a la que es fa a l'article 84 i següents de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del Sector Públic.

Segon. En un sentit semblant al del punt anterior, a banda de les especificitats que prevegi la futura Llei d'organització de l'administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional, seria convenient que la Llei de règim jurídic i la Llei d'organització fossin complementàries en el sentit que la Llei del règim jurídic establís els principis d'actuació general tant per a l'Administració de la Generalitat com per al seu Sector Públic institucional. Per exemple, hauria de preveure l'enumeració, ni que sigui de manera enunciativa i no tancada, de la tipologia d'entitats o organismes que poden formar el sector públic de l'Administració de Catalunya i la identificació de les normes comunes o específiques aplicables tant a l'Administració de la Generalitat com al seu Sector Públic.

Tercer. Un dels principis generals del règim jurídic del Sector Públic institucional hauria de ser el reconeixement que les entitats i organismes que el conformen no són de caràcter uniforme i que gaudeixen d'especificitats, tant organitzatives com funcionals. Les especificitats haurien de ser reconegudes, no només per al compliment de les seves funcions, sinó en relació amb les singularitats del seu personal i el desenvolupament de les funcions d'aquest personal.

En aquest sentit, la tendència de les darreres lleis de pressupostos de la Generalitat de Catalunya a una equiparació progressiva del personal laboral de la Generalitat de Catalunya i el personal laboral propi de cada entitat que conforma el Sector Públic semblaria contradictori amb les futures lleis de règim i d'organització del Sector Públic. D'acord amb la teoria de les Agències o "adhocràcia", segons la qual la mateixa Administració crea entitats al Sector públic per qüestions d'especialitat i eficiència, aquest fet s'ha de reconèixer no com un fenomen a harmonitzar, sinó com un complement i una garantia d'una prestació del servei públic de manera òptima. Així, segons el tipus de servei públic o

segons quina sigui la finalitat per al compliment de la teoria del canvi en la prestació del servei públic, la Generalitat de Catalunya optarà per l'encàrrec d'aquest servei al personal funcionari o laboral de la mateixa Generalitat o bé l'encarregarà a una determinada entitat del Sector Públic o en crearà una, si així considera que el compliment de la finalitat pública així ho aconsella. Si no hi ha cap diferència entre el personal laboral de la Generalitat de Catalunya i el personal laboral de les diferents entitats del Sector Públic, ¿quina seria la raó per la qual la mateixa Generalitat diferencia la prestació dels serveis públics per ella mateixa o a través del seu Sector Públic?

Quart. Seguint amb la qüestió relativa al règim jurídic de determinades entitats del Sector Públic que hagin d'aplicar aquesta llei, s'hauria de tenir en compte que l'especificitat de certes entitats comporta que, a més a més de les normes espanyoles o catalanes, han d'aplicar normes i/o estàndards internacionals per poder exercir les seves competències i permetre que els seus actes puguin ser reconeguts internacionalment.

A mode d'exemple, l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya, a més a més de la normativa catalana i espanyola, es guia i regeix pels "Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area" de l'*European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA)*, els quals ha de complir obligatòriament per poder ser reconeguda per a desenvolupar les seves funcions a nivell Europeu, fet que permet que les seves avaluacions siguin reconegudes per la resta d'agències d'assegurament extern d'avaluació de la qualitat de l'educació superior.

Per tant, la Llei de procediment administratiu i règim jurídic hauria de fer referència als mecanismes d'integració i adequació de les normes o estàndards internacionals amb el que estableixi la mateixa llei, així com el reconeixement d'aquestes especificitats per facilitar el compliment d'aquests requisits tant pel que fa al compliment dels seus objectius, com del personal que l'ha de complir.

Cinquè. Finalment, pel que fa a la regulació de l'administració digital, es fan els comentaris següents:

En primer lloc, es valora molt positivament que l'ús dels mitjans electrònics no sigui un simple canvi de format del procediment administratiu o de la prestació dels serveis públics, sinó que s'orienti a la generació del major valor públic possible.

En segon lloc, es considera recomanable establir principis d'actuació que relacionin, amb totes les garanties jurídiques i la protecció de dades personals corresponents, els serveis proactius per part de les administracions públiques i les potencialitats de la intel·ligència artificial per a prestar-los. Així, el desenvolupament d'una intel·ligència artificial adequada a les necessitats de prestació dels serveis públics, proactius o no, de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic també haurien d'obeir a uns principis generals establerts en la futura llei de règim jurídic.

Algun d'aquests principis, per exemple, podria ser la prioritat pel desenvolupament propi de la intel·ligència artificial per part de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic, la programació en codi obert, o l'establiment de garanties que les empreses que prestin els serveis de desenvolupament tecnològic o de programació de la intel·ligència artificial en l'assistència de la prestació d'un servei



públic no interrompin el seu servei o l'encareixin amb l'excusa de la protecció de la propietat intel·lectual de llurs programes o algorismes.

Si s'opta per una intel·ligència artificial de codi obert, amb totes les garanties de ciberseguretat i de protecció dels interessos de l'Administració i dels ciutadans, es podria generar un clúster d'intel·ligència artificial de desenvolupament de serveis públics a Catalunya que també podria valoritzar-se en l'especialització de certes empreses en aquest sector i esdevenir un producte d'alt valor afegit exportable a totes les administracions públiques d'arreu del món.

APORTACIONS DE GEMME A LA CONSULTA PÚBLICA SOBRE L'AVANTPROJECTE DE LLEI DEL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU I DEL RÈGIM JURÍDIC DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES DE CATALUNYA

ÍNDEX

INTRODUCCIÓ	Pàg. 2
PROPOSTES	Pàg. 3
INTEGRANTS DEL GRUP DE TREBALL	Pàg. 5

INTRODUCCIÓ

Per acord del Govern de la Generalitat de Catalunya de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública i ara, a proposta de la Conselleria de la Presidència, s'ha aprovat la memòria preliminar de l'avantprojecte de Llei de procediment administratiu i de règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya, trobant-se en fase de consulta pública.

La citada memòria preliminar conté, entre d'altres coses, previsions sobre mediació administrativa. Donat que el Grupo Europeo de Magistrados por la Mediación (GEMME) té per objectiu principal l'impuls dels mètodes alternatius de resolució de conflictes en general i especialment la mediació, hem creat un grup de treball per estudiar la memòria referida i realitzar aquelles aportacions que considerem necessàries pel desenvolupament de la norma. També s'han tingut en compte comentaris d'altres membres de GEMME, en virtut de la consulta feta a tots els associats.

Donat que l'avantprojecte de llei es troba en la primera fase del procés normatiu y, prenent en consideració certes resistències d'alguns sectors cap a la mediació amb les Administracions Públiques, en aquest moment la postura de GEMME va encaminada a subratllar la conveniència d'incloure-la com a mètode de solució de conflictes i la necessitat d'articular sistemes que dotin de seguretat a Administracions i als seus funcionaris per anar a mediació. Aquests sistemes poden ser previs a l'inici de la mediació o posteriors a l'acord administratiu (abans de ser signats per secretaris i interventors)

A partir d'aquesta base, s'aprecien diferents punts que poden ser objecte de desenvolupament per part de la de la Generalitat de Catalunya:

Propostes

PRIMERA.- GEMME recolza la iniciativa de la Generalitat de Catalunya, doncs ve a desenvolupar la previsió de la Llei de Procediment Administratiu Comú, és a dir, la finalització consensuada del procediment, així com la substitució dels recursos administratius. En relació a aquest, la mediació resulta un mètode adequat, útil i efectiu per a promoure una solució pacífica de la controvèrsia, tal com es comprova en els diferents projectes i experiències portades a terme en diferents Comunitats se Autònomes, inclosa Catalunya.

La mediació, a més, no sols té avantatges per als conflictes entre l'Administració i la ciutadania, sinó també entre diferents administracions.

SEGONA.- En aquest moment no caben ja determinades objeccions per a portar a terme processos de mediació en l'àmbit administratiu i contenciós administratiu, ja que la immensa majoria dels assumptes d'aquesta mena, a més de tenir aspectes reglats, compten amb aspectes discrecionals i sobre aquests, les parts poden triar una solució negociada, essent desitjable que els dels procediments en els que l'Administració es part interessada, acabin de forma consensuada i no després de llargs processos que moltes vegades l'allunyen de la ciutadania.

TERCERA.- A nivell internacional, tant la legislació de la UE com la d'altres països contemplen la mediació en aquest àmbit, que ja han estat incorporades a la majoria d'Estats membres.

Igualment, certs òrgans governamentals que assessoren jurídicament al poder executiu i als tribunals d'alguns d'aquests estats (per exemple, el Consell d'Estat francès, tant en la vessant consultiva com jurisdiccional) són ferm partidaris d'aplicar la mediació en els conflictes administratius i contenciós-administratius.

QUARTA.- En el nostre país, la mediació casa perfectament amb els principis de l'art. 3 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Tanmateix i en el pla autonòmic, la Llei de mediació de la Comunitat Valenciana (Llei 24/2018, de 5 de desembre) regula l'actuació de les administracions públiques i altres entitats en l'àmbit de la mediació..

CINQUENA.- L'objectiu 16 de l'Agenda 2030 sobre pau, justícia i institucions sòlides, estableix entre les seves metes la creació d'institucions eficaces i transparents, garantir la igualtat de tots/totes a l'accés a la justícia, promoure i aplicar lleis i polítiques no discriminatòries en favor del desenvolupament sostenible i enfortir les institucions en favor de la pau.

La mediació, com a mètode no adversarial de gestió de conflictes, s'incardina dins de l'anomenada cultura de la pau i per la seva pròpia naturalesa promou la transparència institucional i apropa la justícia a tota la ciutadania sense discriminació alguna.

A més i per l'Administració, la mediació comporta l'avantatge d'una utilització més eficient dels recursos públics, millora la seva imatge front a la societat i afavoreix la dinamització del procés doncs és una manifestació dels principis d'eficàcia, eficiència i transparència, així com del dret a la bona administració que contempla l'art. 41 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea (2010/C 83/02).

SISENA.- *Han de contemplar-se i regular-se mecanismes que facilitin que l'Administració promogui i pugui acudir a mediació tan com sol·licitant de la mateixa com en aquells supòsits en els que siguin els ciutadans els qui l'han sol·licitat, així com quan existeixi derivació judicial.*

SETENA.- Igualment, l'avantprojecte aborda el tema de la comunicació entre l'Administració i la ciutadania, fent referència a les vies electròniques. En aquest sentit, s'ha de considerar que hi ha persones que, per diferents circumstàncies no tenen accés al món digital (vulnerabilitat econòmica, edat, discapacitat funcional, etc.). Fora adequat, per a no generar desigualtat, que aquestes persones contactar amb la Administració de manera presencial, inclosa la sol·licitud de mediació i assistència a la mateixa.

Han integrat el grup de treball les següents persones:

Avilés Navarro, María
Blanco Domínguez, Luis Miguel
Ferré Giró, Natàlia
Guil Román, Carme
Quintana García, Amparo
Raga Marimón, Montserrat
Rodrigo Fernández, Jesús