

# INFORME SOBRE BON GOVERN I TRANSPARÈNCIA ADMINISTRATIVA

# INFORME SOBRE BON GOVERN I TRANSPARÈNCIA ADMINISTRATIVA

27 de juliol de 2005

© Generalitat de Catalunya  
Primera edició:  
ISBN:  
Dipòsit legal: B-  
Coordinació de l'edició i producció:  
Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions  
Impressió i enquadernació:

## **Composició del Grup de Treball sobre Bon Govern i Transparència Administrativa:**

### **President:**

Anton Cañellas i Balcells

### **Vocals:**

Manuel Ballbé i Mallol

Joan Cals i Güell

Helena Guardans i Cambó

Pere L. Huguet i Tous

José Luis López Bulla

Juan José López Burniol

Josep Mir i Bagó

Amadeu Petitbó i Juan

Jordi Porta i Ribalta

Eulàlia Vintró i Castells

### **Secretari del Grup de Treball:**

Pere Almeda i Samaranch

**El Departament de Justícia ha proveït el Grup de Treball amb el suport necessari per a la realització de les seves funcions**

### **El Grup de Treball també ha comptat amb la col·laboració i aportacions de:**

Ramon Alberch i Fugueres, Enric Bartlett Castella, Ricard Borràs Iglesias, Joan Coscubiela Conesa, Carles Duarte i Montserrat, Lluís Foix Carner, Ildefons Garcia Serena, Jordi Mercader i Miró, Francesc Raventós i Torras, Guerau Ruiz Pena, Antoni Serra Ramoneda, Joaquim Triadú i Vila-Abadal, Miquel Trias Sagnier, M. Rosa Virós Galtier, Ramón Valls Plana



# ÍNDEX

## Acord de Govern i Resolució

Proposta .....	7
Resolució .....	9
<b>I. Introducció</b> .....	11
A. L'encàrrec .....	11
B. La delimitació de l'àmbit de reflexió .....	12
C. Unes reserves .....	14
D. El pla de treball .....	16
<b>II. Els valors</b> .....	17
A. Valors i dimensió social .....	17
B. Alguns exemples .....	18
C. Altres factors a considerar .....	19
<b>III. Propostes i recomanacions</b> .....	23
A. Principis i propostes per al reforçament d'una cultura ciutadana que rebutgi com a inacceptables les pràctiques desviades de l'interès general .....	24
B. Principis i recomanacions que han d'orientar les actuacions de les administracions públiques catalanes .....	26
C. Recomanacions sobre reformes normatives .....	41
D. Consideracions finals .....	42
<b>IV. Documents que fonamenten les propostes i recomanacions del grup de treball sobre bon govern i transparència administrativa</b> .....	45
A. Administració i funció pública .....	45
B. L'àmbit institucional autonòmic especialitzat .....	60
C. Alts càrrecs .....	64
D. Les empreses públiques .....	73
E. La contractació .....	80
F. Ajuts i subvencions .....	91
G. Transparència i accés a la informació .....	113


 Aproximat

en la sessió del Govern

del dia 21 DES 2004

El secretari del Govern

**PROPOSTA D'ACORD DEL GOVERN DE LA GENERALITAT PEL QUAL ES  
CONSTITUEIX UN GRUP DE TREBALL SOBRE BON GOVERN I  
TRANSPARÈNCIA ADMINISTRATIVA**

Una societat que vol ser competitiva en l'esfera internacional, ambiciosa en els seus objectius col·lectius i eficient en la utilització dels seus recursos públics ha de comptar amb un sistema polític i administratiu gestionat per responsables electes i professionals que respectin en tot moment els principis d'integritat personal, de lleialtat a l'interès públic i de rendiment transparent de la seva gestió.

Catalunya ha de progressar en aquesta direcció, si vol ocupar la posició a la que aspira en el conjunt de les comunitats nacionals del nostre món. Per a fer possible aquest progrés, és necessària la corresponsabilització dels actors socials i econòmics i de tots els qui participen en la gestió de les administracions públiques del país.

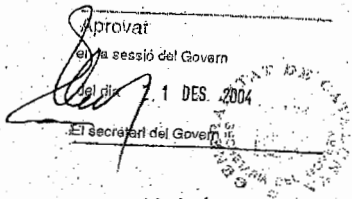
Tal com estableix el Pla de Govern 2004-2007 en aplicació explícita de l'Acord del Tinell en aquesta matèria, cal reforçar la qualitat democràtica del nostre sistema polític i administratiu i fer més transparent la gestió dels seus organismes i institucions.

En conseqüència, i d'acord amb l'encàrrec formulat pel President de la Generalitat en la sessió de Govern del passat 9 de novembre, i per tal d'obtenir una avaluació independent sobre la situació actual i una aproximació a les determinacions necessàries per avançar en l'assoliment dels objectius esmentats, a proposta del conseller de Justícia, el Govern de la Generalitat de Catalunya,

**ACORDA**

1. Es crea, amb caràcter temporal, un Grup de Treball encarregat de redactar un Informe sobre els principis que han d'orientar les actuacions de les administracions públiques catalanes, dels seus organismes i empreses i dels seus responsables polítics i professionals per tal d'assegurar la transparència en la gestió dels recursos públics i la igualtat en l'accés a la informació sobre aquesta gestió per part de

Aprovat  
en la sessió del Govern  
del dia 1 DES 2004  
El secretari del Govern



tots els ciutadans, organitzacions i empreses. L'Informe podrà incloure recomanacions sobre eventuais reformes normatives o de procediment administratiu que garanteixin el respecte als esmentats principis i redueixin el risc de pràctiques desviades de l'interès general. L'Informe haurà de presentar igualment propostes per al reforçament d'una cultura ciutadana que rebutgi com inacceptables aquelles pràctiques.

2. El Grup de Treball haurà de lliurar el seu Informe en un termini no superior als sis mesos a partir de la seva constitució. A aquests efectes, el grup es considerarà constituït en la primera sessió de treball.

3. El Grup de Treball serà integrat per un president o presidenta i per un màxim de deu vocals, nomenats tots ells pel President de la Generalitat, entre persones reconegudes per la seva trajectòria cívica, acadèmica, professional o socioeconòmica.

4. Correspon al President del Grup de Treball convocar els membres del Grup a les sessions de treball, a excepció de la sessió constitutiva, que serà convocada pel President de la Generalitat.

5. Les persones integrants del Grup de Treball tindran dret a percebre una indemnització per raó de la seva assistència a les reunions del grup que es fixa en 300 euros per sessió.

6. El Departament de Justícia proveirà el Grup de Treball amb el suport necessari per a la realització de les seves funcions.

7. El Conseller en Cap, el Conseller de Relacions Institucionals i Participació, el Conseller de Justícia, el Conseller d'Economia i Finances i el Conseller de Governació i Administracions Públiques, faran periòdicament el seguiment dels treballs del Grup.





GENERALITAT DE CATALUNYA

PRESIDÈNCIA.

**RESOLUCIÓ**

de 14 de gener de 2005, per la qual es nomena els membres del Grup de Treball sobre Bon Govern i Transparència Administrativa.

El Govern de la Generalitat va acordar, amb data 21 de desembre de 2004, constituir, amb caràcter temporal, un Grup de Treball sobre Bon Govern i Transparència Administrativa, que haurà de redactar un informe sobre els principis que han d'orientar les actuacions administratives públiques catalanes, dels seus organismes i empreses i dels seus responsables polítics i professionals per tal d'assegurar la transparència en la gestió dels recursos públics i la igualtat en l'accés a la informació sobre aquesta qüestió per part de tots els ciutadans, organitzacions i empreses.

Aquest grup de treball ha de ser constituït per un president i un màxim de deu vocals, nomenats pel president de la Generalitat, entre persones reconegudes per la seva trajectòria cívica, acadèmica, professional o socioeconòmica.

Per això,

Resolc:

Nomenar, com a membres del Grup de Treball sobre Bon Govern i Transparència Administrativa, amb els drets i deures inherents al nomenament, les persones següents:

- President:

Anton Cafellias i Balcells.

- Vocals:

Manuel Ballbé i Mallol

Joan Cals i Güell

Helena Guardans i Cambó

Pere L. Huguet i Tous

José Luis López Bulla

Juan José López Burniol

Josep Mir i Bagó

Amadeu Petitbó i Juan

Jordi Porta i Ribalta

Bulàlia Vintró i Castells.

Barcelona, 14 de gener de 2005

Pasqual Maragall i Mira  
President de la Generalitat de Catalunya



# I. INTRODUCCIÓ

## A. L'encàrrec

L'Acord de Govern de 21 de desembre de 2004 va establir la creació d'un **Grup de Treball sobre Bon Govern i Transparència Administrativa**, al qual va encarregar la redacció d'un *“informe sobre els principis que han d'orientar les actuacions de les administracions públiques catalanes, dels seus organismes i empreses i dels seus responsables polítics i professionals per tal d'assegurar la transparència en la gestió dels recursos públics i la igualtat en l'accés a la informació sobre aquesta gestió per part de tots els ciutadans, organitzacions i empreses”*, afegint que *“l'Informe podrà incloure recomanacions sobre eventuais reformes normatives o de procediment administratiu que garanteixin el respecte als esmentats principis i redueixin el risc de pràctiques desviades de l'interès general”*, i que *“haurà de presentar igualment propostes per al reforçament d'una cultura ciutadana que rebutgi com a inacceptables aquelles pràctiques”*.

L'Acord expressa clarament l'objectiu de l'encàrrec: “Una societat que vol ser competitiva en l'esfera internacional, ambiciosa en els seus objectius col·lectius i eficient en la utilització dels seus recursos públics ha de comptar amb un sistema polític i

administratiu gestionat per responsables electes i professionals que respectin en tot moment els principis d'integritat personal, de lleialtat a l'interès públic i de rendiment transparent a la seva gestió”.

Així mateix, l'Acord justifica i explica la decisió adoptada: *“Tal com estableix el Pla de Govern 2004-2007 en aplicació explícita de l'Acord del Tinell en aquesta matèria, cal reforçar la qualitat democràtica del nostre sistema polític i administratiu i fer més transparent la gestió dels seus organismes i institucions”*.

## **B. La delimitació de l'àmbit de reflexió**

La primera tasca del Grup de Treball va ser la delimitació de l'àmbit de la seva reflexió; i, a aquests efectes, va partir –com no podia ser menys– del mateix text de l'Acord, que es refereix al *“sistema polític i administratiu”* i diu que cal *“reforçar la qualitat democràtica del nostre sistema polític i administratiu”*. El Grup va decidir, des de l'inici, centrar els esforços del seu treball en el *“sistema administratiu”*, referint-se i adreçant-se al conjunt de les administracions públiques de Catalunya (Administració autonòmica i a les seves empreses i organismes, Administració local: diputacions, ajuntaments de capitals de comarca i de més de 50.000 habitants, consells comarcals, àrea metropolitana i els seus ens), deixant de banda els temes directament concernents a les institucions electives i representatives.

En conseqüència, va quedar fora de la reflexió del Grup un conjunt de matèries essencialment referides al sistema electiu i representatiu, la inclusió de les quals va ser, però, inicialment considerada: la reforma del sistema electoral, l'organització política i administrativa del territori, la reforma del finançament dels partits; així com també la reforma de la regulació dels mitjans de comunicació públics i la reforma de la justícia.

Deixant de banda problemes competencials –evidents en l'àmbit de la justícia–, les raons per adoptar la decisió d'excloure aquestes matèries de la reflexió del Grup van ser:

1a. La interpretació literal del nom que l'Acord dóna al Grup de Treball: “*Grup de Treball sobre Bon Govern i Transparència Administrativa*”. Les paraules *Govern* i *Transparència Administrativa* deixen fora –conjuntament i estrictament interpretades– tota referència directa al *sistema polític* representatiu.

2a. La interpretació històrica de l'Acord. S'ha de tenir en compte que l'Acord de Govern de creació del *Grup de Treball sobre Bon Govern i Transparència Administrativa* va ser adoptat amb anterioritat al greu incident sorgit en la realització d'una important obra pública en el barri del Carmel, que va provocar un intens debat sobre temes molt concrets d'adjudicació d'obres, contractació administrativa i vigilància de l'execució i suscità una forta preocupació col·lectiva. Va sorgir, doncs, d'una voluntat prèvia del Govern i d'un compromís en ferm de vetllar per l'interès públic, fomentant la transparència en les actuacions de les administracions. Aquesta voluntat d'aprofundir en el bon govern i la transparència –manifestada lògicament en un moment de canvi polític– ha de ser interpretada, doncs, com un esforç per a la realització dels valors d'una societat i d'una cultura democràtiques segures de si mateixes, que tenen una visió positiva de les seves capacitats i una percepció optimista de les seves possibilitats de futur en un moment de canvi accelerat. És un pas endavant, no una reacció de defensa.

3a. El sentit, universalment acceptat, de l'expressió *transparència i bon govern*, que es refereix al conjunt d'activitats tendents –en una societat avançada– a la rendició de comptes, mitjançant l'avaluació de les institucions, tradicions i processos que determinen com s'exerceix el poder, com els ciutadans utilitzen la seva veu participant en l'adopció de les decisions públiques i com aquestes decisions es prenen d'acord amb l'interès general.

### C. Unes reserves

Aquesta deliberada –i lògica– limitació de la reflexió del Grup de Treball al *sistema administratiu* no pot impedir, atesa la indubtable complexitat de l'encàrrec –òbviament marcat, per altra banda, pel conjunt de reaccions provocades posteriorment pel greu incident del Carmel al qual s'ha fet esment–, que aquest Grup de Treball formuli unes reserves per tal de centrar el sentit, l'abast i els límits del seu informe. Són aquestes:

ra. L'eficiència del *sistema polític i administratiu* del qual parla l'Acord necessita, amb molta més urgència i profunditat que qualsevol reforma administrativa, una reforma política –pendent i ajornada des de fa molts anys– que es concreti en una llei electoral, una llei d'organització territorial, una llei de finançament dels partits polítics i una llei reguladora dels mitjans de comunicació públics. L'efectiva assumpció –a què aspira l'Acord- dels “*principis d'integritat personal, de lleialtat a l'interès públic i de rendiment transparent de la (...) gestió*”, per part dels “*responsables electes i professionals*”, depèn més de la democràcia interna dels partits –que tal vegada es podria afavorir amb un sistema electoral de llistes obertes i amb una organització territorial distinta–, de la suficiència i transparència en el finançament dels partits –que impediria les desviacions que afloren intermitentment als mitjans i acaben davant de la justícia–, i de l'efectiva independència de la televisió i de la ràdio públiques –avui encara no suficientment assolida–, que no pas de la reforma de la contractació administrativa, del perfeccionament del sistema d'adjudicació d'obres, del rigorós desenvolupament de les regles de funcionament de les empreses públiques, o d'una curosa transparència de les subvencions que faci impossibles les relacions de dependència. No deixa de ser significatiu, en aquest sentit, que la ponència redactora de l'Estatut hagi decidit eludir, recentment, tota concreció pel que fa al sistema elec-

toral i a l'organització territorial, tot ajornant una vegada més la revisió d'aquestes matèries. La raó resulta evident: es tracta de temes que afecten directament el moll de l'ós del poder dels partits. Per això resulta més fàcil, tot i la seva dificultat, redactar un projecte d'Estatut que consensuar uns projectes de llei electoral i d'organització territorial.

2a. Aquesta efectiva assumpció dels *“principis d'integritat personal, de lleialtat a l'interès públic i de rendiment transparent de la (...) gestió”*, per part dels *“responsables electes i professionals”*, no està tant en funció que es facin lleis noves com que es compleixin i es facin complir les lleis vigents. No es tracta, doncs, prioritàriament, d'un problema de canvi normatiu o de regulació d'una matèria òrfena fins ara d'ordenació, sinó de l'efectiva voluntat d'observar i fer observar la llei per part de tots, començant per la mateixa Administració. S'ha de recordar, en aquest punt: 1. Que el tret definidor d'un sistema democràtic és el compliment exacte de la llei. 2. Que la llei és autònoma i heterònoma; és a dir, que vincula tant qui la dóna com qui la rep. 3. Que complir la llei no significa tan sols el seu acatament formal, sinó la seva aplicació d'acord amb el seu esperit i atenent la finalitat que persegueix.

3a. I –en aquesta mateixa línia– no es pot deixar de constatar, per acabar, una tendència històrica a mantenir de facto unes zones d'ombra normatives, en matèries que –com les subvencions– faciliten establir mecanismes de control social per part d'una Administració que, a la vegada, està dirigida per un partit, de manera que es reproduïx un vell esquema de dominació (partit – administració – societat), incompatible amb un sistema democràtic.

## D. El pla de treball

Centrada la tasca del Grup sobre “*Bon Govern i la Transparència*” en l'àmbit del *sistema administratiu*, el pla de treball s'ha perfilat sobre l'esquema bàsic de l'acció administrativa. Consegüentment, tenint en compte que el que fa l'Administració és, en essència, gestionar serveis, contractar i subvencionar, el guió adoptat ha estat determinat per la previsió d'aquesta triple acció administrativa:

- què es fa –la funció–,
- qui ho fa –els actors–,
- com ho fan –les accions i la transparència–.

Resulta evident, des d'aquesta perspectiva, que la insistència del Grup s'inscriu dintre del que s'entén per “*transparència i bon govern en una societat avançada*”, que no es limita a la rendició de comptes –*accountability*– sinó que estableix temes clarament estructurals, com són les institucions, tradicions i processos que determinen com és exercit el poder, com els ciutadans intervenen en l'adopció de decisions i com aquestes decisions es prenen d'acord amb l'interès general. Per aquesta raó, la consideració de la funció, dels actors, de les accions i de la transparència, van precedits d'una referència als valors que han d'informar el bon govern.



## II. ELS VALORS

### A. Valors i dimensió social

El sistema polític i les seves institucions són un reflex de la societat. Una societat en canvi permanent, que reclama una Administració de qualitat a l'alçada de les seves necessitats, amb capacitat d'innovació, àgil i diligent en la resposta. Aquest clam, però, és més intens quan es fonamenta en l'existència d'una cultura democràtica, en la qual la ciutadania exerceix les virtuts cíviqves, participa de manera compromesa en els afers públics, motivant i estimulant els canvis socials i institucionals. En un esforç tenaç per assolir majors cotes de legitimitat democràtica.

Tanmateix, es constata una societat notablement abocada a la valoració de l'èxit mesurat en diners, disposada a tolerar l'hàbit de la trampa i en la qual, a més de l'impacte de quaranta anys de dictadura que va deixar com a pitjor herència el convenciment que les lleis no s'havien d'acatar ni de complir, s'està produint també una pèrdua d'autoritat, i amb ella, la minva de confiança en institucions socials tradicionals bàsiques (família, escola, església catòlica, poder polític, poder judicial...). En aquesta societat, la proposta d'articular pautes o criteris de bon

govern esdevé, d'una banda, especialment pertinent, però, de l'altra, particularment difícil.

Pertinent, perquè deixar-nos caure pel pendent dels comportaments egoïstes i transgressors és el millor auguri de retorn a la llei de la selva en un món globalitzat amb grans dificultats per articular mecanismes de governabilitat i valors de ciutadania a escala global. L'actual hegemonia es mantindrà si no hi ha la necessària capacitat col·lectiva de bastir-ne altres.

Difícil, perquè no es tracta únicament de formular propostes legislatives, reglamentistes o ètiques sinó d'impulsar el convenciment individual i col·lectiu d'un canvi de paradigma on els dirigents polítics i socials han d'esdevenir modèlics.

## **B. Alguns exemples**

- Les diverses enquestes sociològiques posen en relleu els canvis de valors de la nostra societat i el constant i creixent menyspreu de les institucions socials, amb una valoració més positiva de la família, que, d'altra banda, és ja quelcom molt diferent de la tradicional família extensa i patriarcal.

- L'escola, encara que es resisteix a adonar-se'n, ha deixat de ser, i probablement no tornarà a ser, el lloc prioritari de dipòsit i transmissió del coneixement i dels valors, i l'educació deixa de ser una etapa més de la vida de la persona per esdevenir un procés continuat i constant.

- L'església catòlica, en tant que institució, perd progressivament influència entre els joves i la societat, que no veuen en ella un punt de referència actualitzat davant la complexitat que els envolta.

- La desafecció cap als partits i el descrèdit de la política tenen el millor indicador en les xifres reals d'afiliació i en la participació electoral. Tampoc no sembla que cap personatge polí-

tic d'aquí o de fora representi cap ideal a seguir, a creure, a imitar o a admirar. Si bé és certa l'existència d'apatia entre la ciutadania en relació amb l'interès i la participació en la política, així com també una gradual complexitat dels afers públics que en provoca un distanciament, es pot afirmar que la preocupació envers els afers públics es canalitza a través de formes i dimensions diverses, com poden ser la vinculació a ONG o la participació en xarxes i moviments socials de tot tipus.

- La confiança en la justícia i en els jutges, llevat d'algun cas mediàtic, tampoc es troba en un moment d'alça, més aviat tot el contrari.

## C. Altres factors a considerar

a) L'allau indiscriminada d'informacions de tota mena que ens bombardeja sistemàticament i constantment, sense capacitat ni temps per ordenar els continguts, ponderar la font i valorar-ne la significació així com per diferenciar què és informació i què és opinió, contribueix en gran mesura a la indiferència, a la passivitat i al fals refugi en la individualitat o en un petit món propi social o nacional, així com a la sensació d'inseguretat i d'incertesa pel que fa al futur individual i col·lectiu.

b) S'està generalitzant, també, la creença que els esforços per redreçar aquesta situació, quan n'hi ha, responen a una bona voluntat individual, però que la capacitat col·lectiva o possibilitat d'assolir els canvis o millores proposats és molt escassa, per no dir nul·la. A més, algunes campanyes destinades a promoure el civisme s'adiuen més amb anuncis publicitaris de cotxes o de perfums que amb compromisos institucionals. En el mateix sentit, els anomenats codis ètics professionals o d'empresa responen a aquesta percepció; hom en saluda l'aprovació amb major o menor entusiasme i difusió, però mai més es té

notícia de la seva aplicació, especialment pel que fa a la reprova-  
ció dels incompliments.

c) Després d'una primera fase, en la transició política i en les primeres legislatures, on la il·lusió general per bastir un sistema democràtic va generar interès i afeció, hem arribat ja, i hi estem instal·lats, a una etapa de desconfiança i assumpció derrotista del *tots són iguals*, justificable en bona mesura pels gravíssims escàndols de corrupció econòmica i policial sobrevinguts i per la consciència d'acords tàcits en aquests temes entre els grans partits, sigui a Catalunya o a Espanya. L'opacitat de les finances dels partits i d'on surten els recursos que gasten a les campanyes electorals enterboleix encara més el panorama.

d) Al llarg dels darrers anys s'ha produït la desaparició de veus potents en defensa dels valors més elementals i comuns. La dreta, per no ser titllada de retrògrada; l'esquerra, per donar-se-les de moderna i progressista, i quan els reivindica mira cap a l'exterior i no cap a l'interior. Per exemple: solidaritat amb el tercer món, però no tant amb el quart; justícia, sí, però més cap a Pinochet i els diversos generals del món que cap a la corrupció interna; llibertat per als pobles i nacions oprimides, incloent-hi la nostra, però menys per acceptar les crítiques a la pròpia actuació; igualtat, també, però no acabem de posar-hi el coll per resoldre les discriminacions cap a les persones immigrants, les excloses, les dones, els joves....

e) Vivim, més que mai, en una societat plural en la qual coexisteixen sistemes de valors diferents. Aquest fet exigeix, d'una banda, l'aprenentatge del respecte al pluralisme i, d'altra banda, l'exigència de fer respectar, per part de l'Administració pública, aquells valors comuns indispensables per a la convivència i la cohesió social del país.

f) Una forma visible d'aquest pluralisme es manifesta, d'una manera especial, amb la presència de confessions religioses diferents en un mateix espai. Unes i altres han de ser compatibles

amb les normes comunes de convivència d'una societat laica fonamentada en els drets humans i en els mecanismes socials propis de la democràcia, en permanent exploració de formes millors de participació ciutadana.

g) Els canvis socials s'han donat en el nostre país, a més, en unes circumstàncies en les quals hem hagut de cremar etapes molt ràpidament: hem passat de l'analfabetisme a l'audiovisual, del clericalisme a l'agnosticisme, del puritanisme en les formes a dèficits preocupants de civisme i responsabilitat social, hem estat de tornada de l'Estat del benestar, però sense haver-hi anat mai del tot, hem viscut una crisi de partits i sindicats sense haver tingut temps de consolidar-los, etc.

h) Sembla evident que no n'hi ha prou amb un catàleg de propostes i recomanacions, com les que en aquest document es presenten; aquestes només podran ser útils si, alhora, es configura una ètica pública, a través de la definició de valors universals de ciutadania, compartits pel conjunt de la comunitat, fonamentats en el diàleg i partint del compromís i la responsabilitat de conviure en societat.



### III. PROPOSTES I RECOMANACIONS

Tal com ja s'ha dit, l'Acord del Govern que creà aquest Grup de Treball li va encarregar *“redactar un informe sobre els principis que han d'orientar les actuacions de les administracions públiques catalanes, dels seus organismes i empreses i dels seus responsables polítics i professionals per tal d'assegurar la transparència en la gestió dels recursos públics i la igualtat en l'accés a la informació sobre aquesta gestió per part de tots els ciutadans, organitzacions i empreses”*, afegint que *“l'Informe podrà incloure recomanacions sobre eventuais reformes normatives o de procediment administratiu que garanteixin el respecte als esmentats principis i redueixin el risc de pràctiques desviades de l'interès general”*, i que *“haurà de presentar igualment propostes per al reforçament d'una cultura ciutadana que rebutgi com a inacceptables aquelles pràctiques”*.

En conseqüència, aquest Grup de Treball, sobre la base de les ponències presentades pels seus membres i recollides en l'apartat IV d'aquest document, debatut el seu contingut i assolit un consens suficient, formula els següents principis, recomanacions i propostes:

## **A. Principis i propostes per al reforçament d'una cultura ciutadana que rebutgi com a inacceptables les pràctiques desviades de l'interès general**

1. Entenem la transparència i *bon govern* com el conjunt de mesures que tenen per objecte en una societat avançada, facilitar i fer efectiva la rendició de comptes, mitjançant l'avaluació de la tasca de les institucions, dels processos i de les pràctiques que determinen com s'exerceix el poder, com els ciutadans participen en l'adopció de les decisions públiques i com aquestes decisions es prenen d'acord amb l'interès general. Constatem que l'avenç experimentat en aquest camp, des de la instauració de la democràcia i gràcies a un fort impuls social, ha estat molt important. I afirmem que, no obstant aquest innegable progrés, resulta necessària i urgent una substancial millora en els mecanismes de transparència i bon govern, adient amb la creixent demanda d'una societat que, cada dia que passa, es mostra més exigent en la vigència efectiva dels valors democràtics.
  
2. Afirmem que no n'hi ha prou, per a aquesta millora en la transparència i bon govern, amb un catàleg de propostes i recomanacions; aquest s'ha de fer i podrà esdevenir útil si alhora el Govern, amb la participació informada i efectiva de la ciutadania, s'implica a fons en:
  - La definició de valors de ciutadania per a Catalunya.
  - La defensa constant d'aquests valors en el seu discurs i en la seva acció, tot fent-los coherents i conseqüents, i explicant-ho així.
  - L'adopció de mesures en cascada, promotores d'aquests valors, en totes les conselleries i empreses públiques, així com en la resta d'administracions públiques.



- La formació de tots els treballadors públics en aquests valors i en la seva pràctica.
  - La recerca de la complicitat amb tots els sectors socials en aquesta defensa, amb particular atenció als mitjans de comunicació tant públics com privats.
  - La inclusió d'aquests valors en tots els acords que promogui dins i fora de Catalunya.
3. Deixem constància que fóra injust, així com contrari a la realitat dels fets, atribuir a l'Administració la responsabilitat exclusiva en les pràctiques desviades de l'interès general, ja que és freqüent que la iniciativa d'aquestes provingui d'empreses i corporacions que cerquen, mitjançant actuacions esbiaixades, la perpetuació de les situacions de domini –quan no de pràctic oligopoli– de què gaudeixen, en detriment d'altres competidors. Reivindiquem, per tant, l'equitat en les relacions entre els actors públics i privats. L'Administració pot ser molt exigent, i ho ha de ser, a fi d'assegurar que els contractistes compleixin escrupolosament la legalitat i els estàndards d'ètica i de comportament exigibles al sector públic en qüestions com ara la contractació de persones discapacitades, la transparència, el codi ètic, la responsabilitat social, la protecció del medi ambient i la normalització lingüística, entre d'altres. L'Administració, a més de complir els requisits d'obertura, rigor i transparència per si mateixa, els ha de projectar en el sector empresarial que treballa per al sector públic.
4. Subratllem que la necessària implicació social i ciutadana per assolir objectius de transparència i bon govern s'ha de concretar també en la generalització i impuls de les institucions i dels procediments de participació ciutadana en els diversos àmbits d'activitat pública.

5. Recordem, finalment, que una cultura ciutadana que rebutgi com a inacceptables les pràctiques desviades de l'interès general descansa i es fonamenta, bàsicament, en la voluntat deliberada i plena de complir la llei –com a expressió de la voluntat general- tant per part de l'Administració com per part dels administrats. Amb el benentès que el fet que una llei sigui imperfecta o millorable no justifica mai el seu incompliment. L'Estat –i la Generalitat és l'Estat a Catalunya– és, en essència, un sistema jurídic. Conseqüentment, no hi ha pràctica més desviada de l'interès general que aquella que burla la llei, tant si ho fa frontalment com si esquiva el seu mandat sota l'aparença d'un estricte compliment formal. I aquesta desviació assoleix el seu grau més alt de perversitat quan és la mateixa Administració la que infringeix la norma, amb subterfugis i pretextos que s'emparen obliquament en preteses raons d'eficàcia o eficiència. En conclusió, un sistema democràtic no exigeix que les lleis siguin perfectes –que mai no ho són–, sinó que les lleis democràticament aprovades es compleixin. Hi ha democràcia allà on es compleix la llei, expressió de la voluntat social dominant, que subordina els interessos particulars a l'interès general. El problema no és de lleis, sinó de voluntat de complir-les i fer-les complir.

## **B. Principis i propostes que han d'orientar les actuacions de les administracions públiques catalanes**

### **a) Gestió pública. Personal al servei de les administracions**

6. Recomanem que l'Administració elabori i faci pública una estratègia global sobre la forma més idònia per gestionar cada tipus de servei o activitat de la seva competència, amb el ben-

entès que l'opció escollida en cada cas valorarà els criteris de responsabilitat pública i d'eficiència, garantint sempre l'audiència o participació dels usuaris i la transparència en l'apreciació dels avantatges i inconvenients que presenten cada una de les opcions ponderades. Consegüentment, el Govern hauria de fer una relació exhaustiva de tots els serveis i funcions que presta l'Administració de la Generalitat, indicant-ne en cada cas la forma de gestió o de prestació i la seva justificació. També ho haurien de fer les administracions locals.

7. Recomanem elaborar indicadors d'eficàcia i d'eficiència dels serveis i dels procediments que gestionen o tramiten l'Administració i les seves empreses. Així mateix, recomanem sotmetre sistemàticament a programes d'auditoria externa de gestió tots els serveis i procediments, a fi de detectar disfuncions i oportunitats de reforma, incorporar-hi els nous avenços i millorar-ne l'eficàcia, l'agilitat i la transparència. Recomanem adoptar mesures de responsabilitat, i, si cal, sancionadores, per evitar ineficiències i mal funcionament de l'Administració.
8. Recomanem l'adopció de mesures per promoure l'esperit de servei i el prestigi social de la funció pública. Accentuant la disponibilitat del funcionari a ser accessible i estar al servei del ciutadà i adoptant amb especial rigor mesures disciplinàries contra els qui incompleixen les seves obligacions i donant publicitat a les estadístiques de l'activitat disciplinària de l'Administració. Reclamem amb aquesta finalitat, una actitud més responsable i compromesa amb els serveis públics per part de les organitzacions sindicals.
9. Recomanem generalitzar la figura de la Carta de Serveis a totes les administracions públiques, organismes, empreses

i, en especial, als serveis de la Generalitat, tant els prestats directament com els externalitzats, i formalitzar-hi compromisos concrets i tangibles de prestació, dins de terminis i nivells de qualitat garantits, amb el benentès que qualsevol incompliment d'aquests compromisos hauria de generar la corresponent compensació o indemnització a favor del damnificat. Les cartes de serveis hauran de servir per posar en relleu el cost i la importància del servei, així com la responsabilitat dels seus usuaris.

10. Recomanem assegurar procediments i polítiques que garanteixin la transparència, l'objectivitat i l'eficiència en l'accés i la gestió de la funció pública:
  - preveient un procediment més eficient, ràpid i neutre de reclutament o selecció adaptat a les necessitats de l'oferta.
  - no permetent el nomenament de cap altre interí mentre el nombre total d'interins no estigui per dessota del que es podria considerar un marge raonable d'interinatge funcional que fixarà el Govern.
  - garantint que aquests pocs interins siguin reclutats segons uns requisits mínims de transparència i objectivitat.
  - equiparant els funcionaris de les administracions públiques, que hagin complert requisits similars d'accés a la funció pública quant a la capacitat per aspirar a llocs en qualsevol d'aquestes, sense fer compartiments estancs.
  
11. Recomanem establir criteris clars sobre quina tipologia de feines requereix contracte laboral i quina requereix nomenament de funcionaris. No és admissible la situació actual, que en molts casos es caracteritza per la convivència de funcionaris i laborals fent exactament les mateixes tasques en el mateix servei. Així mateix, convé garantir l'aplicació de procediments objectius i transparents de selecció del

personal laboral amb contracte indefinit, tant per part de les administracions públiques com dels seus organismes i empreses. La possibilitat d'utilitzar el concurs com a sistema de selecció no ha de servir d'excusa per afeblir aquests requisits de transparència, objectivitat, mèrit i capacitat.

12. Recomanem la creació d'una carrera administrativa de la Generalitat, que pugui assolir ràpidament un prestigi reconegut tant en el sector públic com en el privat. Per tal que això sigui possible, recomanem:
  - La provisió dels llocs de treball efectuant processos de selecció públics, adequats al perfil professional buscat i amb un reclutament rigorosament objectiu.
  - Aposta decidida per la qualitat d'un centre de formació especialitzat, que pot organitzar-se en l'entorn de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya degudament potenciada i amb la col·laboració de les universitats.
  - Adaptar el sistema de retribució i d'incentius dels empleats públics i fer-los més propers als de l'empresa privada a fi d'estimular-ne la competència professional, la dedicació i la responsabilitat, i incrementar-ne la polivalència i l'eficiència, amb l'objectiu de millorar els resultats, la productivitat i la qualificació professional.
13. Recomanem adoptar polítiques d'igualtat en l'accés i presència de la dona en els llocs de responsabilitat, que corregeixin la discriminació actual.
14. Recomanem establir la limitació numèrica dels alts càrrecs, així com:
  - Vincular la seva existència a paràmetres objectivables;
  - Justificar sempre la seva creació;

- Que cada Administració faci pública la llista corresponent d'alts càrrecs;
  - Acreditar la idoneïtat dels candidats mitjançant la seva intervenció en Comissió Parlamentària o Plenària prèviament al seu nomenament;
  - Revisar la retribució en atenció a les condicions de mercat, vincular-la a resultats i donar-li transparència;
  - Organitzar una formació específica i de gran qualitat adreçada als alts càrrecs en l'entorn de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya degudament potenciada i amb la col·laboració de les universitats;
  - Aplicar un règim específic d'incompatibilitats, dedicació exclusiva i declaració d'activitats i patrimonial.
  - Previsió legal d'una indemnització per cessament, per tal de preparar una reinserció professional o laboral.
15. Recomanem l'aprovació d'un codi de conducta dels alts càrrecs i dels empleats públics, a fi de garantir la seva dedicació òptima al servei objectiu i neutral dels interessos públics generals i de tots els ciutadans en particular, tot definint uns criteris bàsics sobre les pautes que han d'observar en el desenvolupament de la seva funció. Aquests criteris haurien de ser concretats en unes normes que assegurin la imparcialitat, l'austeritat, la transparència i l'assumpció dels valors constitucionals i estatutaris, de sostenibilitat i de responsabilitat social de la seva tasca, per part dels alts càrrecs i funcionaris. Així mateix, recomanem donar publicitat de forma periòdica al compliment i incompliment del codi de conducta.
16. Pel que fa a l'àmbit institucional autonòmic especialitzat, recomanem:
1. Revisar l'abast de l'àmbit institucional autonòmic especialitzat, en particular, la raó de ser d'algunes de les ins-

- titucions, la dimensió que han anat adquirint, el nombre de membres que en formen part, i els seus costos de funcionament en relació amb les funcions que han de complir.
2. Estendre el sistema d'audiència prèvia dels candidats a càrrecs davant la comissió corresponent del Parlament; i, per als càrrecs d'òrgans unipersonals o de major relleu, davant una comissió ad hoc de la institució parlamentària.
  3. Donar publicitat als tràmits de cobertura i selecció dels càrrecs institucionals i que es fomenti la pràctica de disposar d'un nombre superior de candidats al de llocs a cobrir.
  4. Revisar, dotant de major rigor la normativa actual sobre incompatibilitats, conflictes d'interès sobrevinguts i activitats en els períodes previs i posteriors a l'exercici dels càrrecs.
  5. Establir que la presa de possessió de determinats càrrecs incorpori, juntament amb la declaració de béns, la suspensió de l'afiliació política, si escau.
  6. Fixar, amb la periodicitat que aconselli cada cas, que els ens i òrgans aquí establerts informin i rendixin comptes de l'activitat desenvolupada davant les institucions corresponents, i que tota la informació rellevant sigui publicada en la forma adient, així com incorporada a la pàgina web que procedeixi. Aquest rendiment de comptes hauria d'emmarcar-se en una perspectiva plurianual.
17. Recomanem que la normativa sobre les institucions que tenen encomanades funcions específiques altament qualificades de regulació, control o consulta, i, en general, aquelles que tenen una incidència rellevant en l'exercici dels drets i llibertats i en l'activitat econòmica, garanteixi la indepen-

dència dels càrrecs corresponents. Amb aquesta finalitat, hauria d'establir l'obligació de les persones que els ocupen de guardar secret de la informació institucional obtinguda i determinar la impropedència que, al marge de les previsions legals, siguin cridades, o voluntàriament acudeixin, a informar altres càrrecs o institucions.

18. Recomanem, amb la finalitat de verificar, avaluar i fer efectiu el compliment de les lleis i de les resolucions públiques:
- Potenciar i desenvolupar els serveis i els procediments d'inspecció
  - Establir procediments d'avaluació periòdica del grau de compliment de les principals normatives del sector públic i dels principals problemes que pot presentar la seva aplicació.

## **b) Empreses públiques**

19. Recomanem l'adopció d'un criteri dràsticament restrictiu a l'hora de constituir noves empreses i consorcis públics, evitant la proliferació d'unes i altres, la burla del control administratiu que facilita el "maquillatge" comptable – financer i provoca que se'n dilueixin les responsabilitats polítiques.
20. Recomanem que les empreses públiques explicitin la seva missió i la responsabilitat que els seus gestors i òrgans de govern assumeixen davant la societat (responsabilitat social de l'empresa), i que els seus òrgans de govern estableixin periòdicament els objectius fixats als gestors de l'entitat i determinin els paràmetres de mesurament per tal d'avaluar la seva gestió i els resultats assolits.



21. Recomanem que la Generalitat i totes les administracions exerceixin els seus drets dominicals sobre les diferents empreses públiques i vetllin perquè actuïn d'una manera coordinada i eficient.
  
22. Recomanem que l'estructura i dinàmica dels consells d'administració de les empreses públiques s'adaptin a la tasca de supervisió de la gestió que aquest òrgan ha de dur a terme. Així mateix, han d'assumir un nivell de compromisos en línia amb les iniciatives internacionals en aquest àmbit, que explicitin els valors corporatius per mitjà dels instruments següents:
  - La formulació d'un codi ètic de l'empresa.
  - L'assignació de responsabilitats en matèria de responsabilitat social de l'empresa a l'organigrama.
  - La gestió de la identitat i de la reputació corporativa.
  - La formació d'una comissió d'ètica, i el compliment en el si del mateix consell, encarregada de supervisar el compliment dels compromisos assumits per l'empresa en matèria de responsabilitat social.
  
23. Recomanem que les empreses públiques formulin comptes anuals individuals i consolidats i els sotmetin a la verificació d'auditors independents. Aquests comptes i l'informe d'auditoria s'hauran de fer públics. Així mateix, les empreses públiques s'haurien de sotmetre periòdicament a auditories (de gestió, qualitat, ambientals...) dutes a terme per professionals externs independents.
  
24. Recomanem que l'empresa pública disposi d'una pàgina web amb informació suficient per conèixer les dades més rellevants de la seva activitat i per avaluar el seu sistema de govern i l'assumpció efectiva de la responsabilitat social.

25. Recomanem, per tal de promoure l'existència d'empreses més responsables i sostenibles:
- Establir un marc legislatiu i fiscal favorable (fons de pensions, etiqueta social...).
  - Fixar mesures de transparència amb mecanismes de verificació i certificació (etiquetes, índex social i *reporting*).
  - Aprovar un codi d'autoregulació de la vaga per a totes aquelles empreses que ofereixin un servei públic a la comunitat, sigui aquesta empresa pública o empresa subcontractada. Aquest codi hauria de ser de compliment obligat i es definiria com un punt més del conveni col·lectiu.
  - Aplicar les mesures internacionals sobre responsabilitat social corporativa.
  - Campanyes públiques de responsabilitat social corporativa.
  - Afavorir el desenvolupament del mercat en un context de competitivitat sostenible.
  - Contractació pública que afavoreixi les empreses que donin suport a la responsabilitat social corporativa.

### c) Contractació

26. Recomanem dur a terme un esforç de simplificació, tant de la normativa reguladora dels contractes de l'Administració com dels procediments que a la pràctica se segueixen per contractar. En definitiva, es tracta d'aconseguir que contractar amb l'Administració sigui més fàcil, menys críptic, menys costós en temps i en esforços burocràtics. Per tant, caldria publicar a les pàgines web dels organismes i administracions que contracten, i amb la major puntualitat que sigui possible:
- les licitacions,
  - les bases de selecció,

- les ofertes (o com a mínim el seu resum),
  - el quadre comparatiu de les ofertes econòmiques,
  - les puntuacions obtingudes per cada oferta
  - les adjudicacions.
27. Recomanem definir amb més detall i rigor els projectes, especialment en els contractes d'obres, dedicant més recursos del cost total en aquesta fase del projecte, fet que permetria estalviar en la seva execució, reduir modificats i garantir més transparència i objectivitat en la selecció dels contractistes.
28. Recomanem una actitud activa de l'Administració a fi de propiciar que el major nombre possible d'empreses o de professionals esdevinguin contractistes en potència. Per aconseguir-ho cal:
1. Facilitar els tràmits de classificació empresarial.
  2. Una actitud més activa de l'Administració, estimulants, assessorant i donant suport a empreses i professionals per tal que superin els obstacles i els dubtes burocràtics i assoleixin la condició de contractista.
  3. Procurar que la quantia dels contractes i, en general, les bases de selecció siguin favorables a la concurrència d'un nombre significatiu d'ofertes, i evitar en qualsevol cas que per raons de quantia o d'altres de similars la major part de contractistes potencialment interessats es puguin sentir exclosos.
29. Recomanem, com a criteri general, que la subcontractació es limiti als supòsits en què sigui justificada i, si és possible, prevista en el moment de l'adjudicació (formant part de l'oferta de cada contractista) o admesa expressament per part de l'administració contractant. En qualsevol cas, la re-

lació entre el contractista principal i el subcontractat ha de ser totalment transparent.

30. Afirmem que la transparència exigeix la necessitat de motivar sempre i raonadament –sense cap excepció– la modalitat de contracte escollida per a cada cas, i de fer pública aquesta motivació. En aquest sentit, són perfectament compatibles amb la transparència, els procediments restringits o selectius de contractació, sempre que es justifiquin de manera oberta, els criteris de selecció. També es recomana que cada òrgan que contracta i que cada Administració portin al dia una base de dades pública, accessible des de les seves pàgines web, a on constin, un per un, tots els contractes fets per qualsevol procediment, amb indicació de l'objecte, el pressupost, l'adjudicatari i, fins i tot i si és possible, descripció del treball lliurat.
31. Recomanem, amb la finalitat de garantir que les adjudicacions es basin en criteris de màxima objectivitat:
  1. Fer un esforç de previsió sistemàtica i exhaustiva dels criteris tècnics de selecció en les bases de licitació, i fer-ne una aplicació motivada, raonada i pública per determinar l'oferta escollida. La valoració de l'oferta tècnica ha de ser tant objectiva com la de l'oferta econòmica.
  2. Valorar l'oferta econòmica fins a l'entorn de la meitat de la puntuació total, de manera que resulti força determinant.
  3. Eliminar els criteris de selecció que en la seva aplicació deixen un marge de discrecionalitat excessiu.
32. Recomanem restringir al màxim la possibilitat de recórrer a reformats o modificats dels contractes, i, si cal utilitzar-los, que sigui en casos com més taxats millor, amb tota publici-

tat, i amb procediments objectius i també transparents de valoració econòmica dels canvis que s'acordin en relació amb el contracte adjudicat.

33. Recomanem que l'Administració es doti de protocols rigorosos de seguiment i control de l'execució dels contractes i d'auditoria i/o control de qualitat dels serveis o productes obtinguts com a resultat d'aquests. Aquests protocols o procediments s'han de complementar amb una dotació de recursos humans i tècnics suficients i més qualificats per a l'Administració, amb els quals pugui exercir efectivament aquestes tasques de seguiment, direcció o supervisió i control dels seus contractes.

#### **d) Ajuts i subvencions**

34. Recomanem que els ajuts públics es convoquin amb la màxima transparència, de forma comprensible, amb publicitat, destacant les quantitats que s'ofereixen i els objectius pretesos. Els ajuts públics han de ser considerats com a compromisos de l'Administració per assolir determinats objectius. Per aquesta raó l'accés fàcil dels ciutadans a les dades es considera un instrument fonamental.
35. Recomanem que els ajuts públics respectin el principi de legalitat i siguin atorgats amb objectivitat i gestionats amb eficàcia, eficiència, transparència, coherència i responsabilitat tot evitant els conflictes d'interès.
36. Recomanem que els ajuts públics respectin, en principi, els valors de la competència i el lliure mercat així com la legislació vigent sobre aquest tema. Qualsevol allunyament

d'aquests valors ha de ser adequadament motivat i, si s'escau, comunicat a les autoritats responsables del funcionament competitiu dels mercats. Una mesura aconsellable seria que el Tribunal Català de Defensa de la Competència hagués d'informar preceptivament sobre els ajuts públics en relació a llur impacte sobre la competència en els mercats de béns i serveis. El Tribunal hauria de fer un informe anual i un altre de quinquennal que haurien de ser debatuts en seu parlamentària.

37. Afirmem que el rendiment de comptes és la peça fonamental de la transparència i bon govern en matèria de subvencions. Conseqüentment, la Sindicatura de Comptes hauria de fer un informe anual i un altre de quinquennal sobre els ajuts públics atorgats a ciutadans i operadors econòmics per totes les administracions catalanes. L'informe no s'hauria de limitar a l'avaluació dels aspectes comptables ans també hauria de posar l'accent en els aspectes econòmics (cost, impacte, etc.) i al grau de compliment dels objectius pretesos. Aquest Informe hauria de ser debatut en seu parlamentària.
38. Recomanem que els funcionaris de les administracions catalanes responsables de la gestió dels diferents programes d'ajuts públics estiguin obligats a retre comptes de la seva gestió tant a la Sindicatura de Comptes com al Parlament de Catalunya. També seran responsables de la no adequació dels resultats assolits als objectius pretesos.
39. Recomanem que una de les maneres per garantir la transparència administrativa en l'atorgament d'ajuts en el sector de la cultura passi per l'establiment de convenis, per períodes superiors a un any o que englobin una legislatura, d'acord

amb un projecte o un programa avaluable tant pel que fa als seus objectius com per la metodologia proposada.

40. Recomanem donar a conèixer anualment l'assignació de recursos públics a les organitzacions sindicals i empresarials i transparentar i auditar els seus comptes amb caràcter preceptiu.

### **e) Dret a la informació i transparència**

41. Recomanem assegurar que en tots els procediments administratius es comunicaran als interessats el nom, adreça física i electrònica i telèfon d'un funcionari responsable, a qui s'han de poder adreçar en qualsevol moment per demanar assessorament, suport o informació sobre la tramitació.
42. Recomanem garantir que tots els serveis, organismes i administracions públiques tinguin a disposició dels ciutadans interessats manuals intel·ligibles que els orientin i informin a bastament sobre els tràmits, els ritmes, els criteris i pautes de resolució dels diferents procediments.
43. Recomanem garantir que tots els serveis, organismes i administracions públiques ofereixin als ciutadans un canal fàcil, assequible i ràpid d'accés a la informació, de queixa, de suggeriment o de denúncia per qualsevol tracte inadequat o desatenció que hagin pogut rebre.
44. Recomanem, en els casos de concurrència d'administracions en la prestació d'un mateix servei, oferir al ciutadà, un únic interlocutor públic responsable, per tal d'evitar que aquesta concurrència afebleixi la responsabilitat de l'Administració davant el ciutadà i dilati la prestació del servei.

45. Recomanem fer més àgil l'assumpció de responsabilitat per l'Administració i fer més transparent la responsabilitat personal de les seves autoritats i empleats.
46. Recomanem vincular l'efectivitat del lliure accés a la informació amb l'existència d'uns arxius perfectament organitzats. Això implica que l'Administració ha d'aportar els recursos necessaris per tal d'assegurar un adequat sistema de gestió documental que permeti un nivell de descripció dels documents que faciliti respondre eficientment a la demanda ciutadana i a les necessitats de l'Administració. Així mateix, es proposa promoure l'adopció de la metodologia de l'arxivística i la gestió documental per tal de garantir el tractament, la preservació i l'accés de la informació més enllà del suport en què es contingui”.
47. Recomanem que la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental prevista en la Llei 10/2001, de 13 de juliol de 2001, d'arxius i documents sigui l'organisme especialitzat i responsable del sistema d'accés a la documentació pública de les administracions catalanes, que promogui el seu perfeccionament i assisteixi els poders públics i els administrats en casos de dubtes i conflictes.
48. Recomanem garantir l'accés a la informació per mitjà de l'ús generalitzat de les tecnologies de la informació, i especialment, de les xarxes i Internet aprofundint en els criteris d'administració oberta i estructurant sistemes coordinats entre les administracions públiques.
49. Recomanem que les administracions no limitin la publicitat de les seves resolucions i convocatòries als diaris oficials, i menys durant el mes d'agost, i adoptin mesures actives i creatives per donar-ne una publicitat eficaç.



### C. Recomanacions sobre reformes normatives

50. Recomanem promulgar una legislació d'incompatibilitats, que en gran part pot ser comuna a alts càrrecs i a empleats públics, que adopti mesures eficaces per aconseguir la dedicació professional exclusiva dels alts càrrecs i dels empleats públics que optin per aquest règim, tot garantint l'exercici objectiu i imparcial de les seves responsabilitats i evitant en qualsevol cas situacions de conflicte entre la funció pública i interessos privats.
51. Recomanem revisar les lleis i els instruments de procediment administratiu, per tal de fer més àgil, obert i eficaç el funcionament de l'Administració. En concret, una nova Llei de procediment administratiu de la Generalitat (la vigent és de 1989), que aprofiti tot el potencial de transparència, agilitat i participació obert per la més recent legislació bàsica de l'Estat en la matèria.
52. Recomanen aprovar una nova llei de subvencions que reculli els principis de legalitat, objectivitat, eficàcia, eficiència, transparència, coherència, control, responsabilitat i les recomanacions de l'apartat precedent.
53. Recomanem regular amb caràcter d'urgència l'assignació de recursos a les organitzacions sindicals i empresarials, amb la finalitat que aquestes puguin desenvolupar degudament les funcions pròpies i reconegudes constitucionalment, d'acord amb criteris objectius de representativitat i amb transparència plena. Transparència que exigeix, amb caràcter preceptiu, que el Govern presenti un informe anual al Parlament sobre aquesta matèria específica, així com la creació d'un registre públic especial en

el qual constin les dades bàsiques de les organitzacions sindicals.

54. Recomanen regular, en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, l'accés a la informació i la documentació pública, mitjançant la determinació genèrica de convertir tots els documents en l'àmbit de l'Administració en documents públics i accessibles al ciutadà. No obstant això, aquesta determinació genèrica no pot ser absoluta, raó per la qual s'han d'establir els corresponents procediments per determinar els límits a l'accés quan escaigui. La nova normativa haurà de preveure que el ciutadà que sigui part en un expedient administratiu, tingui a la seva disposició des de l'inici, tot l'expedient i li sigui facilitat l'accés a la documentació, en tot moment i sense necessitat d'establir un tràmit d'audiència i posada de manifest de tot l'expedient. La regulació haurà de preveure, també, les circumstàncies, condicions i requisits d'una possible externalització de la gestió dels arxius públics.

## **D. Consideracions finals**

55. Demanem al Govern de la Generalitat l'adopció de les iniciatives legislatives i executives adients per concretar les propostes i recomanacions precedents.
56. Considerem que la importància i l'envergadura de les reformes proposades requereixen un fort impuls polític. Recomanem, per tant, al Govern de la Generalitat l'atribució específica a un dels seus membres de la responsabilitat de promoure, gestionar i fer seguiment de l'aplicació d'aquestes recomanacions.

57. Demanem al Govern de la Generalitat que cada any, i en compliment del compromís públic assumit, reti comptes al Parlament de Catalunya de les mesures posades en marxa a proposta d'aquest document.
58. Finalment, demanem la publicació i difusió d'aquest document, per al coneixement de totes les administracions públiques de Catalunya.



## IV. DOCUMENTS QUE FONAMENTEN LES PROPOSTES I RECOMANACIONS DEL “GRUP DE TREBALL SOBRE BON GOVERN I TRANSPARÈNCIA ADMINISTRATIVA”

### A. Administració i funció pública

1. L'Administració ha de dotar-se d'una estratègia per decidir raonadament, cas per cas, la millor de les grans opcions organitzatives per gestionar els seus serveis: gestió directa, ens o empreses especialitzades, externalització...

L'Administració contemporània acostuma a escollir entre tres grans opcions a l'hora de decidir com gestionarà els serveis i activitats que li pertocuen: mitjançant els seus òrgans i funcionaris, creant organismes, entitats o empreses públiques (i fins i tot fundacions privades) o bé externalitzant els serveis o activitats de la seva competència a gestors privats.

L'opció per una o altra d'aquestes solucions és una decisió política, que massa sovint s'acostuma a prendre sota la pressió ideològica dels apriorismes dominants sobre aquestes qüestions (*“els funcionaris són gestors poc eficients”, “l'externalització, especialment en règim de competència, és més eficient”, “la privatització és contrària als interessos públics”*), sense ponderar suficientment, cas per cas, els avantatges i els inconvenients de cada una d'aquestes.

D'aquesta manera, no és infreqüent la gestió directa per part de funcionaris o altres empleats de l'Administració de funcions que segurament es podrien prestar amb més eficiència i eficàcia per gestors privats, la creació d'entitats, organismes o empreses perfectament prescindibles o l'externalització de serveis o funcions que poden implicar una deixadesa excessiva de responsabilitats públiques, en la mesura que afecten aspectes centrals de l'exercici del poder públic.

Aquesta manca d'una estratègia prou meditada sobre quines són les grans opcions organitzatives que cal prendre per gestionar amb la major eficàcia possible cada tipus de servei o funció de l'Administració denota un funcionament poc eficient dels serveis públics. Però també comporta desconfiança i incertesa per part de funcionaris i usuaris dels serveis, sentiments que, a més a més, poden ser fàcilment estimulats pels prejudicis ideològics existents sobre aquestes qüestions i traslladats als ciutadans en general.

Per tal de resoldre aquests dèficits d'eficiència i de confiança, cal que l'Administració s'esforci per definir una estratègia global sobre la forma més idònia per gestionar cada tipus de servei o activitat de la seva competència, amb el benentès que l'opció escollida en cada cas ho serà tot ponderant els criteris de responsabilitat pública i d'eficiència, i garantint sempre l'audiència o participació dels usuaris i la transparència en l'apreciació dels avantatges i inconvenients que presenten cada una de les opcions ponderades.

Així, i a títol d'exemple, proposem definir formalment uns criteris com ara els següents:

- Les funcions d'inspecció i de control no s'haurien d'externalitzar, o en tot cas ho haurien de ser sota mesures de control molt estrictes.
- L'Administració ha de garantir el control efectiu de les activitats externalitzades.

Així mateix, i a fi de palesar la conveniència de dur a terme aquesta tasca, i al mateix temps posar de manifest el desordre vigent en aquesta qüestió, proposem al Govern de fer una relació exhaustiva de tots els serveis i les funcions que presta l'Administració de la Generalitat, indicant en cada cas la seva forma de gestió o de prestació.

## **2. L'Administració ha de generalitzar les cartes de serveis, a fi de formalitzar els seus compromisos o garanties de gestió i prestació d'aquests**

L'Administració només estarà autènticament al servei del ciutadà quan garanteixi realment la prestació efectiva dels serveis i de les funcions que preveuen les lleis, i a més amb unes ràtios mínimes de celeritat o de qualitat, així com de minimització de costos. L'Administració catalana està lluny d'assolir aquests objectius, tret d'algunes prestacions molt puntuals.

La figura que s'està estenent més per aconseguir aquesta finalitat és la de la carta de serveis. Amb la carta de serveis, cada organisme, dependència o servei públic expressa amb detall les funcions o prestacions que estan sota la seva responsabilitat i es compromet formalment a proporcionar-les dins d'uns terminis màxims i amb uns requisits determinats mínims de qualitat.

Pràcticament cap dels departaments i organismes de la Generalitat no s'ha dotat de la corresponent carta de serveis i, en general, aquesta Administració no ha fet cap gest significatiu per formalitzar davant dels ciutadans o dels usuaris dels seus serveis compromisos concrets de compliment efectiu de les prestacions que aquests li requereixen.

Proposem, per tant, generalitzar la figura de la carta de serveis a tots els departaments, organismes, empreses i, en general, serveis de la Generalitat, tant els prestats directament com

els externalitzats, i formalitzar a través d'aquesta compromisos concrets i tangibles de prestació, dins de terminis i nivells de qualitat garantits, amb el benentès que qualsevol incompliment d'aquests compromisos hauria de generar la corresponent compensació o indemnització a favor del damnificat.

Quant a les compensacions o indemnitzacions, en cada cas s'hauran de valorar quines són més adequades i, a més de l'eventual responsabilitat dels funcionaris, gestors o directius implicats, poden establir la prestació alternativa del servei per un gestor privat, si és procedent (atencions sanitàries, per exemple), a costa de l'Administració, una indemnització econòmica o altres. En qualsevol cas, ha de quedar clar que l'incompliment per l'Administració del temps de resposta compromès per la carta de serveis ha de tenir conseqüències en benefici del ciutadà afectat.

Així mateix, la carta de serveis pot tenir també un important valor pedagògic, posant en relleu el cost real i la importància i transcendència del servei que es tracti i, en conseqüència, els deures i responsabilitats que també pertocuen als usuaris, per garantir el seu bon funcionament.

La imatge social dominant de la funció pública és essencialment negativa: irresponsabilitat, prepotència i amiguisme, semblaria ser que són els atributs que més defineixen els empleats del sector públic.

Aquesta imatge, a més d'injusta, dificulta enormement tota política seriosa d'incentius i de millora de la funció pública. Per tant, proposem combatre-la decididament. Amb aquesta finalitat, proposem mesures eficaces per promoure una imatge de responsabilitat, disponibilitat i servei que donin prestigi a la funció pública. I la millor manera d'assolir-la és fer tot el possible per posar efectivament els funcionaris al servei dels ciutadans. I castigar efectivament els pocs que incompleixen, amb mesures disciplinàries.



A més, seria també convenient de donar publicitat, en termes estadístics, a aquesta activitat disciplinària de l'Administració, amb la finalitat de fer palesa l'actitud de cura i de rigor amb què el Govern gestiona l'Administració.

Amb aquesta mateixa finalitat, és necessari que els sindicats de la funció pública assumeixin el grau de responsabilitat que manifesten en les relacions laborals privades, per tal de coadjuvar a la millora del servei públic, objectiu en què també hi haurien d'estar molt més implicats del que ho estan actualment.

### **3. Cal assegurar procediments i polítiques que garanteixin la transparència, l'objectivitat i l'eficiència en l'accés a la funció pública**

El sistema vigent d'accés a la funció pública (en un sentit ampli: funcionaris, laborals, eventuais i alts càrrecs) és poc eficient i massa opac, amb dues conseqüències altament negatives:

- No es garanteix la selecció dels millors.
- S'abona la percepció social del *clientelisme* i l'*amiguisme* en el nomenament dels funcionaris i responsables públics.

Cal distingir diverses situacions: funcionaris de carrera, personal laboral, funcionaris eventuais o de confiança i alts càrrecs i assimilats.

En el cas dels funcionaris de carrera, que en principi s'haurien de reclutar mitjançant oposició o concurs-oposició, el principal problema rau en l'abús dels interinatges, deguts probablement a parts iguals a una injustificable manca de previsió sobre les necessitats futures de personal, que porta a cobrir habitualment amb urgència les vacants, i al fet que els procediments d'oposició vigents són tan i tan llargs que requereixen més d'un i, a vegades, de dos anys per dur a terme tot el procés de l'oposició.

Sigui com sigui, el cas és que a l'Administració de la Generalitat hi ha una borsa de funcionaris interins que supera el 36% del total de personal d'administració i tècnic, i que han estat reclutats sense cap garantia d'objectivitat, mèrit o capacitat i transparència, i que a la pràctica hipotequen la cobertura futura en propietat de les places que estan ocupant.

Per resoldre aquesta situació proposem adoptar les mesures següents:

- Preveure un procediment més eficient i ràpid d'oposició, que permeti cobrir amb pocs mesos les vacants i deixi d'obligar els opositors a llargues inversions memorístiques (un bon psicotècnic, una senzilla prova de redacció i un curs selectiu, per exemple).

- No permetre el nomenament de cap altre interí mentre el nombre total d'interins no estigui per dessota del que es podria considerar un marge raonable d'interinatge estructural.

- Garantir, a més, que aquests pocs interins siguin reclutats segons uns requisits mínims de transparència i objectivitat (per exemple, donant sempre prioritat als qui s'haguessin presentat a l'oposició respectiva immediata anterior i no haguessin obtingut plaça, per ordre de la qualificació obtinguda)

A més a més, caldria revisar el sistema vigent d'oposicions, a fi de flexibilitzar-lo, per tal d'assegurar la desitjable adaptació de cada tipus d'oposició a les característiques del lloc de treball a cobrir, que poden ser molt diferents, i també a fi de professionalitzar més els tribunals, garantint una composició al màxim de neutre, però també al màxim d'experta en els coneixements i aptituds que han d'acreditar els aspirants.

En relació amb el personal laboral, cal fer tres observacions:

- En primer lloc, cal establir criteris clars sobre quina tipologia de feines requereix contracte laboral, amb el benentès que la resta haurien de ser funcionaris. No és aquesta la situació actual, que en molts casos es caracteritza per la convivència de

funcionaris i laborals fent exactament les mateixes tasques en el mateix servei.

- En segon lloc, reiterar el que s'acaba de dir sobre els funcionaris interins, a fi de limitar l'ús dels contractes laborals temporals.

- En tercer lloc, convé garantir millor del que és habitual l'aplicació de procediments objectius i transparents de selecció del personal laboral amb contracte indefinit, tant per part dels departaments de la Generalitat, com dels seus organismes i empreses. La possibilitat d'utilitzar el concurs com a sistema de selecció no ha de servir d'excusa per afeblir aquests requisits de transparència, objectivitat, mèrit i capacitat.

Pel que fa als funcionaris eventuais o de confiança i als alts càrrecs (i assimilats, com és el cas dels directius dels organismes i empreses públiques), no es tracta de qüestionar la necessària discrecionalitat del Govern o dels consellers en el seu nomenament. Ara bé, entenem que és exigible, per un criteri elemental de transparència i de bona administració, que el seu nomenament es justifiqui expressament i públicament en els mèrits, tant professionals, com polítics, que acreditin que la persona designada és la més apropiada al lloc a cobrir.

#### **4. Cal revisar el sistema de gestió i d'incentius dels empleats públics, a fi d'estimular-ne la competència professional, la dedicació i la responsabilitat**

Una Administració eficaç necessita poder gestionar amb eficiència i flexibilitat els seus recursos humans i comptar amb empleats públics competents i estimulats per un sistema positiu d'incentius. La nostra Administració està lluny d'assolir aquests objectius.

Per començar, l'estructura de grups, cossos i nivells és massa rígida i complicada, dificulta enormement poder designar en

cada moment l'empleat més idoni per a cada lloc de treball, i dificulta també poder estimular i motivar positivament la seva dedicació i la seva feina.

Així mateix, el sistema vigent d'incentius és poc eficient. El principal incentiu que s'ofereix als empleats públics és un treball estable, estabilitat que és indiferent de si desenvolupen més o menys bé la seva feina. Els incentius retributius són escassos, ja que la piràmide de sous és molt plana, de manera que les retribucions superiors sovint no justifiquen l'assumpció d'especials compromisos de responsabilitat o de dedicació, i en tot cas resulten poc competitives amb el sector privat. Fins i tot el complement de productivitat, que ben gestionat podria permetre una certa incentivació retributiva del treball realment fet, sovint és distribuït de forma lineal i indiscriminada. El resultat és una Administració poc atractiva per als professionals qualificats, i formada majoritàriament per personal de nivells professionals o de titulació mitjans i baixos.

Cal revisar el sistema de provisió dels llocs de treball i els instruments de gestió del personal del sector públic, a fi d'incrementar-ne la flexibilitat i l'eficiència. Cal també establir un sistema d'incentius favorable a millorar la dedicació i la qualificació professional dels empleats públics. Aquest sistema hauria de combinar els elements següents:

- Una política retributiva més adient amb el sector privat.
- L'assignació d'una part significativa del sou a la productivitat o a l'assoliment efectiu dels objectius fixats per a cada empleat, que ha de poder canviar, amunt o avall, cada exercici presupostari, d'acord amb la productivitat o dels objectius realment assolits.
- Polítiques de formació més eficaces.

## 5. Cal revisar el règim d'incompatibilitats i promoure un codi de conducta dels empleats públics, a fi de garantir la seva dedicació òptima i el servei objectiu i neutral dels interessos públics

L'Administració ha de ser capaç de garantir als ciutadans i de fer palès un tracte respectuós i deferent, eficient, objectiu i neutral.

Tenim una llarga tradició que acostuma, massa sovint amb raó, a identificar l'Administració més aviat amb tot el contrari: menyspreu i prepotència pels *administrats*, indiferència i ineficàcia en la resolució de les seves demandes, *clientelisme* i *favoritisme*.

Si bé és innegable que l'Administració contemporània ha deixat molt enrere aquestes taques del passat, i els alts càrrecs i personal que la serveixen manifesten majoritàriament una actitud de servei exemplar, la inèrcia cultural és tan forta que resta encara a fer una inversió molt important en normatives, gestos i canvis d'actitud per superar definitivament aquesta visió negativa i desconfiada de la cosa pública, encara molt estesa a la nostra societat.

I on segurament cal incidir més és en el règim de dedicació i de servei dels empleats públics, inclosos els alts càrrecs. En un doble nivell: el del règim d'incompatibilitats, d'una banda, i en el del codi ètic o de conducta, de l'altra. L'objectiu no és un altre que poder garantir als ciutadans uns graus òptims de dedicació a la cosa pública, neutralitat i independència respecte d'interessos privats i servei als ciutadans per part dels empleats públics, i que així es percebi a bastament. És a dir, els servidors públics no solament han de ser correctes, sinó exemplars, en l'exercici de les seves funcions.

En l'actualitat, la Generalitat no disposa d'una legislació pròpia d'incompatibilitats dels seus alts càrrecs, la que regula la incompatibilitat dels seus funcionaris és millorable i, tret de

comptades excepcions, tampoc no disposa de cap tipus de normativa o codi ètic o manual de conducta aplicable als seus alts càrrecs i empleats. Davant d'aquestes mancances, considerem necessari:

- Promulgar una legislació d'incompatibilitats, que en gran part pot ser comuna a alts càrrecs i a empleats, que adopti mesures eficaces per aconseguir com a mínim la dedicació professional exclusiva dels alts càrrecs i dels empleats que optin per aquest règim, garantir l'exercici objectiu i imparcial de les seves responsabilitats i, en general, per evitar en qualsevol cas situacions de conflicte entre la funció pública i interessos privats. Entre d'altres mesures concretes, aquesta legislació hauria d'assegurar:

- La dedicació plena al càrrec, que, en el cas dels alts càrrecs, no s'hauria de poder compaginar amb responsabilitats polítiques o de partit.

- La publicitat de les declaracions d'ingressos, patrimonials i d'activitats.

- Definir uns criteris bàsics sobre la conducta que han d'observar alts càrrecs i empleats públics en el desenvolupament de la seva funció, criteris que haurien de ser desenvolupats i concretats mitjançant un codi ètic o de conducta, a confeccionar pel Govern, consultant entitats socials i representatives dels usuaris dels serveis públics, que s'hauria d'aplicar a tots els departaments, organismes i empreses de la Generalitat, i que en tot cas ha d'assegurar la imparcialitat, l'austeritat, la transparència i l'assumpció dels valors constitucionals, de sostenibilitat i de responsabilitat social de l'empresa per part dels alts càrrecs i funcionaris.

- Adoptar mesures per garantir el compliment efectiu dels requeriments adoptats per l'esmentada normativa d'incompatibilitats o de conducta.

## **6. Cal revisar les lleis i instruments de procediment administratiu i de gestió pública, per tal de fer encara més àgil, obert, eficient i eficaç el funcionament de l'Administració**

En els darrers anys s'han fet reiterats esforços i s'han impulsat diverses mesures per modernitzar i agilitar i per imprimir majors dosis de transparència, eficiència i eficàcia al funcionament de l'Administració. Les noves lleis de procediment administratiu, la incorporació de la cultura de la gestió, les polítiques de participació ciutadana i els manuals, protocols i procediments que es vénen aplicant els darrers temps en són una mostra.

Tanmateix, estem encara lluny d'assolir una praxis de funcionament de l'Administració, tant en el seu vessant de funcionament intern, com en el d'atenció als ciutadans, que sigui satisfactòria. Certament, el repte és molt difícil. En part, a causa de la imatge negativa fortament consolidada a la societat després de tants anys d'administració ineficient, críptica i tancada. I en part, perquè allò que li demanem a l'Administració a vegades és massa contradictori: escurçar els procediments i incrementar el debat i la participació, millorar la transparència i protegir el dret a la intimitat, donar serveis de major qualitat i gastar menys...

D'aquí la necessitat d'intensificar els esforços per millorar el funcionament de l'Administració. En aquest sentit, convé impulsar les mesures següents:

- Una nova llei de procediment administratiu de la Generalitat (la vigent és de 1989), que aprofiti tot el potencial de transparència, agilitat i participació obert per la legislació bàsica de l'Estat més recent.

- Establir indicadors de cost unitari dels diversos serveis i procediments públics i sotmetre'ls a auditories externes de gestió.

- Sotmetre a un programa sistemàtic i permanent d'auditoria de gestió tots els procediments aplicats pels diversos serveis,

organismes i departaments de la Generalitat, a fi de detectar disfuncions i oportunitats de reforma i incorporar-hi els nous avenços que es vagin produint, a fi de millorar-ne l'eficàcia, l'agilitat i la transparència.

- Garantir que tots els serveis, organismes i departaments de la Generalitat tinguin a disposició dels ciutadans interessats manuals intel·ligibles i assessors que els orientin i informin a bastament sobre els tràmits, els ritmes i els criteris i pautes de resolució dels diferents procediments.

- Assegurar que en tots els procediments administratius es comunicarà als interessats el nom, adreça física i electrònica i telèfon d'un funcionari responsable, a qui s'han de poder adreçar en qualsevol moment per demanar assessorament, suport o informació sobre la seva tramitació.

- Garantir que tots els serveis, organismes i departaments oferiran als ciutadans un canal fàcil, assequible i ràpid de queixa, de suggeriment o de denúncia per qualsevol tracte inadequat o desatenció que hagin pogut rebre. Aquestes queixes han de ser contestades en un termini de com a màxim un mes pel responsable del servei o organisme i al cap de l'any haurien de ser objecte d'un informe global.

- Assegurar que es motivaran sempre les decisions de l'Administració, i que aquesta motivació en cap cas no es limitarà a un formulisme buit de contingut, sinó que contindrà uns elements mínims de justificació i de congruència amb el contingut de la resolució.

- Preveure conseqüències o sancions efectives en cas d'incompliment dels requisits anteriors, inclosos els casos d'insuficiència o de mal funcionament dels serveis públics.



## **7. Establir instruments per fer complir les normes i els procediments públics i per avaluar-ne el grau de compliment**

Hom tendeix a confiar excessivament en el poder de les normes i de les decisions públiques. A pensar que n'hi ha prou amb prendre resolucions perquè les coses funcionin i per canviar la realitat. A la pràctica, això no és veritat: les lleis no es compleixen per si soles, no són bones o útils per definició i les resolucions administratives moltes vegades no transcendeixen els papers.

És necessari que els poders públics no es limitin a fer lleis i a prendre acords. És imprescindible que es preocupin també, i de forma molt intensa, pel seu compliment i per la seva aplicació. Amb aquesta finalitat, com a mínim caldria:

- Potenciar i desenvolupar molt més els serveis i procediments d'inspecció per tal de verificar el compliment efectiu de les normes en els diversos àmbits d'activitat social.
- Establir mecanismes d'avaluació objectiva i pública del grau de compliment de les principals lleis del sector públic (funcionaris, procediment, contractació, urbanisme, educació, sanitat, medi ambient, etc.), que serveixin també per detectar les seves deficiències i els principals problemes que planteja la seva aplicació.

## **8. Davant la concurrència d'administracions, cal oferir al ciutadà un interlocutor públic responsable i únic**

Cada vegada són més els casos en els quals la intervenció administrativa, ja sigui per controlar o supervisar l'activitat dels ciutadans i de les empreses, o per prestar-los serveis, és a cura d'òrgans i entitats diverses, de manera que cal l'actuació i la conformitat de més d'una autoritat o funcionari per produir allò que hom demana a l'Administració. Aquest fet dificulta la tramita-

ció dels assumptes, afebleix la responsabilitat pública, limita la seguretat jurídica i massa vegades condemna els ciutadans i les empreses a veritables carreres d'obstacles burocràtiques.

Per fer front a aquests problemes, es ve parlant des de fa temps de la idea de la finestreta única, model que algunes poques lleis han aplicat, almenys formalment, a algun procediment determinat. Tanmateix, estem lluny d'assolir que la finestreta única sigui una realitat.

Cal que s'estableixi legalment, i amb caràcter general, que en tots aquells procediments en els quals intervenen diversos òrgans o diverses administracions, la responsabilitat de la tramitació recaurà sempre en un únic òrgan, que haurà de vetllar per la tramitació sencera de l'expedient, procurant la intervenció àgil de tots els altres òrgans implicats, i donant en qualsevol moment la informació que li requereixin els interessats sobre l'estat de la tramitació.

En definitiva, per molts que siguin els òrgans i les administracions implicades en un mateix assumpte, s'ha d'oferir als ciutadans un responsable únic de la seva tramitació, que els pugui donar comptes no solament dels tràmits de la seva competència, sinó assumint també la responsabilitat de la resta d'intervencions de l'Administració. La tant habitual sortida de traslladar les culpes a un altre òrgan s'hauria d'eradicar de l'Administració.

## **9. Cal fer més àgil l'assumpció de responsabilitat per l'Administració i fer més transparent la responsabilitat personal de les seves autoritats i empleats**

Tot i que el sistema de responsabilitat patrimonial de l'Administració que es ve aplicant entre nosaltres és prou generós amb els damnificats, resulta com a mínim francament millorable en dos aspectes.

Per una banda, caldria trobar entre tots plegats (administració, tribunals, advocats) la manera d'oferir ràpidament als damnificats la compensació o indemnització que uns i altres saben que acabaran obtenint després d'uns anys de recursos i reclamacions. La majoria de les vegades assistim a un mercadeig perfectament conegut i previsible: es reclamen indemnitzacions molt exagerades; l'Administració n'ofereix de molt minses; els tribunals acaben fixant el punt intermedi que uns i altres coneixen d'entrada. Resultat: el damnificat obté una indemnització justa, ... uns anys després d'haver patit el dany.

Es tracta d'una situació força absurda, sens dubte negativa per als ciutadans afectats, que haurien de ser indemnitzats molt més puntualment, que contribueix a carregar innecessàriament de feina la justícia i que projecta una imatge negativa i sovint insensible de l'Administració.

No està a les mans de l'Administració trobar una solució satisfactòria a aquest problema, ja que si es limités a oferir d'entrada indemnitzacions més elevades, aquest gest segurament incrementaria les finalment acordades pels tribunals, en detriment dels recursos públics. Tanmateix, el que sí que pot i ha de fer l'Administració és promoure una reflexió amb els jutges i els altres professionals de la justícia, que pugui donar com a resultat la ràpida i justa assumpció de responsabilitat per l'Administració pels danys que hagi pogut ocasionar, de manera que siguin del tot excepcionals els casos de recursos judicials per aquest motiu.

Així mateix, l'Administració hauria d'estar molt més disposada a atendre amb celeritat i objectivitat (aplicant, per exemple, barems del tipus dels promoguts per les asseguradores) les demandes de responsabilitat en via administrativa, a part de promoure solucions negociades o arbitrals als conflictes en aquest àmbit, solucions que la legislació vigent ja preveu.

Per una altra banda, advertim també un dèficit de responsabilitat personal de les autoritats i funcionaris. Des del punt de

vista del damnificat, ja està bé la situació actual: l'Administració respon de qualsevol dany ocasionat pel funcionament dels seus serveis, sigui o no imputable a algun dels seus empleats o alts càrrecs.

Tanmateix, des del punt de vista de la transparència i del funcionament eficient dels serveis públics, el sistema de responsabilitat administrativa també hauria d'identificar els servidors públics que, amb la seva mala fe, desídia, negligència o incompetència, si s'escau, hagin ocasionat els danys dels quals ha de respondre l'Administració, donar-los publicitat i, en la mesura del possible, fer-los assumir personalment el cost de la indemnització o les responsabilitats disciplinàries que corresponguin.

## **B. L'àmbit institucional autonòmic especialitzat**

### **I. Descripció i valoració**

L'esquema institucional de la Generalitat de Catalunya conté, principalment a l'entorn del Parlament, una sèrie d'ens i òrgans als quals la legislació encomana funcions especialitzades i dota d'un estatut particular. La naturalesa d'aquelles és diversa: gestora, consultiva, supervisora o reguladora, segons els casos. També ho són l'estructura interna, la forma jurídica que adopten i el vincle institucional de les peces del conjunt. Tot i la diversitat assenyalada, el bon desenvolupament de les funcions que tenen encomanades el Consell Consultiu, la Sindicatura de Comptes, el síndic de Greuges, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya, la Comissió Jurídica Assessora, el Consell Econòmic i Social, el Tribunal Català de Defensa de la Competència, el Consell d'Administració de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió i altres sol comportar dos tipus de requeriments. En

el primer hi figuren els relatius a la independència o autonomia respecte de la institució a la qual serveixen, així com la imparcialitat respecte dels interessos de grup en l'àmbit objecte de la seva competència. El segon tipus de requeriments fa referència a la preparació especial, així com al perfil adequat, de les persones que n'han d'ocupar els càrrecs.

La nostra anàlisi de la normativa vigent no ha detectat mancances remarcables en la configuració institucional d'aquest àmbit ni en els requeriments genèrics anteriorment esmentats, però considerem que seria convenient sotmetre a revisió, bé per la raó de ser d'algunes de les seves peces, bé per la dimensió que han anat adquirint i els seus costos de funcionament en relació amb les funcions que han de complir.

Pel que fa a la designació dels càrrecs, constatem que, en correspondència amb la diversitat d'aquest àmbit, hi ha una gradació de previsions legals en què figuren tràmits especials, quòrums qualificats, nomenaments irrevocables i altres cauteles per afavorir-ne el bon funcionament.<sup>1</sup> Això no és obstacle, però, per indicar que hem observat la consolidació de determinades pràctiques que parcialment poden deformar l'esperit del legislador i afectar desfavorablement el rigor, l'objectivitat i, en definitiva, la qualitat d'aquest nivell de servei públic. Però no solament la qualitat, sinó també l'acceptació política i social del servei en qüestió. Revalorar-lo i prestigiar-lo exigeix situar-lo en l'àmbit concret de la institució que en té la responsabilitat i evitar l'extrapolació al seu interior de les configuracions i les dinàmiques partidàries, procurant que l'exercici dels càrrecs quedi

---

1. En aquest sentit, s'ha de tenir en compte la "Proposició de llei sobre la intervenció del Parlament de Catalunya en la designació de les autoritats i els càrrecs de designació parlamentària", presentada pels grups parlamentaris que donen suport al Govern el passat novembre 2004. També el PP en va presentar una de similar. Actualment els lletrats del Parlament han fet una proposta refosa de les dues iniciatives parlamentàries i s'està en període de negociació i d'esmenes.

al marge d'aquestes i pugui realitzar-se en plena llibertat i responsabilitat personals.

Els partits polítics són institucions fonamentals de la democràcia. Convé assumir la importància que té per al sistema democràtic l'existència de partits arrelats, transparents i amb bones pràctiques, internes i externes, tant com la necessitat d'evitar que la seva actuació substitueixi i intervingui en la presa de decisions que corresponen a altres institucions del sistema. És un dels grans reptes actuals amb vista a enfortir la confiança en les institucions polítiques.

Establert l'anterior, la selecció de les persones per a cobrir els càrrecs aquí previstos ha de guiar-se per criteris de mèrit i experiència, és a dir, d'adequació del perfil professional, personal i cívic a les responsabilitats encomanades. No ha de constituir un impediment per ser-ne candidat el fet de comptar amb una trajectòria de dedicació al servei públic a través de l'acció política, amb afiliació o sense, però això no pot derivar en un tracte de favor ni en l'establiment de quotes partidàries, essent, alhora, exigible que la selecció ponderi segons criteris prudents que aquesta circumstància no afectarà, com tampoc d'altres, la independència i la credibilitat de la institució corresponent.

En un altre pla, volem remarcar que la independència o l'autonomia amb la qual la legislació ha dissenyat els òrgans aquí considerats ha de tenir com a corol·lari l'exigència d'una acurada transparència i un rendiment de comptes rigorós, en uns termes que permetin valorar l'eficàcia del treball efectuat i els costos.

## **2. Recomanacions**

1. Que es revisi l'abast de les institucions que integren aquest àmbit i, en particular, la raó de ser d'algunes d'aquestes, la dimensió que han anat adquirint i els seus costos de funcionament en relació amb les funcions que han de complir.

2. Que es tendeixi cap a l'extensió del sistema d'audiència prèvia dels candidats davant la comissió corresponent del Parlament i, per als càrrecs d'òrgans unipersonals o de major relleu, davant una comissió *ad hoc* de la institució parlamentària.

3. Que es doni publicitat als tràmits de cobertura i selecció dels càrrecs i que es fomenti la pràctica de disposar d'un nombre superior de candidats al de llocs a cobrir. Així mateix, aquest procés hauria de preveure, en determinats casos, l'ampliació dels subjectes capacitats per a la presentació de propostes.

4. Que es revisi en un sentit de major rigor la normativa actual sobre incompatibilitats, conflictes d'interès sobrevinguts i activitats en els períodes previs i posteriors a l'exercici dels càrrecs. Això ha de comportar l'adequació de les retribucions a les exigències de preparació i dedicació que s'estableixin, i a les limitacions d'activitat posteriors.

5. Que la presa de possessió de determinats càrrecs incorpori, juntament amb la declaració de béns, la suspensió de l'afiliació política, si és el cas.

6. Que tots els ens i òrgans disposin del seu reglament de règim interior i d'un codi de conducta, els quals hauran de recollir i concretar els principis generals sobre bones pràctiques similar a l'adreçat als alts càrrecs i empleats públics, proposat en aquest document.

7. Que, de forma explícita, en desenvolupament de la normativa aplicable, el reglament de règim interior i el codi de conducta reconeguin i refermin la independència dels càrrecs corresponents, estableixin l'obligació de les persones que els ocupen de guardar secret de la informació institucional obtinguda i determinin la impropedència que aquestes persones siguin cridades, o voluntàriament acudeixin, a informar, al marge de les previsions legals, altres càrrecs o institucions.

8. Que les institucions regulin la forma en què ha de supervisar-se el compliment del reglament de règim interior i el codi

de conducta, tot precisant l'ús que cal donar al resultat d'aquest control.

9. Que, amb la periodicitat que aconselli cada cas, els ens i òrgans aquí establerts informin i rendeixin comptes de l'activitat desenvolupada davant les institucions corresponents, i que tota la informació rellevant sigui publicada en la forma adient, així com incorporada a la pàgina web que sigui procedent. Aquest rendiment de comptes hauria d'emmarcar-se en una perspectiva plurianual.

10. L'efectiva aplicació de les recomanacions precedents a la Sindicatura de Comptes resulta notòriament urgent, per raons que són públiques.

## **C. Alts càrrecs**

### **1. Introducció: L'alt càrrec, entre el responsable polític i el funcionari públic. Gestor públic**

L'alt càrrec, situat en una posició intermèdia entre el càrrec polític i el funcionari, és, cada vegada més, l'autèntic gestor públic, responsable no tan sols d'executar les polítiques públiques, sinó d'adaptar als casos concrets directrius d'abast general o, fins i tot, de contribuir molt activament a la seva definició.

És, per tant, molt important, des del punt de vista del bon govern i la transparència, introduir elements de control democràtic i publicitat en tots els processos relacionats amb el reclutament, la retribució i la regulació dels alts càrrecs, atesa la seva importància real en el funcionament de les estructures de govern i, al mateix temps, de la visibilitat de la seva actuació davant la ciutadania, decisiva moltes vegades a l'hora d'establir judicis sobre el funcionament de les administracions.



## 2. Proliferació. Conveniència de limitació numèrica. Necessitat de justificar la creació de nous alts càrrecs. Publicitat relació d'alts càrrecs

L'alt càrrec no funcionari hauria de ser una figura excepcional amb limitació numèrica i pressupostària.

Sense que, per la matèria de què es tracta i pel fet que no hi ha dades fàcilment accessibles ni presentades de forma ordenada i periòdica, pugui establir-se un judici objectiu, hi ha un estat d'opinió generalitzat sobre l'excessiu nombre d'alts càrrecs existents.

La història de l'Administració de la Generalitat ha estat *exemplar* en aquest sentit: s'ha assistit a la transformació del secretari general tècnic –un funcionari situat al nivell més alt de responsabilitat administrativa– en un secretari general configurat com el segon nivell de responsabilitat política del Departament.

Posteriorment, s'ha produït un procés de proliferació dels secretaris sectorials –precedida en el temps per la curiosa pràctica de reconèixer la categoria de secretari general a determinats directors generals–, la generalització de l'existència de directors de serveis, amb rang de director general, a tots els departaments, i una certa tendència a la creació de noves direccions generals, així com els càrrecs relacionats amb el desplegament territorial, que contribueixen a configurar una administració certament intensiva en càrrecs de definició i responsabilitat política.

Les administracions locals, els ajuntaments (el cas de l'Ajuntament de Barcelona és molt clar en aquest sentit) i les diputacions, no han estat aliens a aquest procés de proliferació dels alts càrrecs, amb l'aparició de figures noves com ara els gerents –existents també als consells comarcals–, coordinadors...

En una i altra administració la pràctica generalitzada de la creació d'ens i organismes autònoms, empreses públiques,

consorcis... que configuren la frondosa realitat present, ha fet necessària la creació, al seu vèrtex, de nous alts càrrecs, que vénen a afegir-se als generats pels motius abans esmentats.

Caldria estudiar si aquesta tendència respon, com cal suposar, a la creixent complexitat de les tasques que desenvolupen les administracions, o bé si hi ha hagut un creixement desproporcionat, més inspirat per la necessitat de situar a l'entorn dels responsables polítics un equip de gestors de la seva confiança i, per tant, de defugir els més rígids criteris de provisió dels llocs de treball reservats al personal funcionari.

Si s'arriba a la conclusió que ha estat aquesta la causa, si més no, parcial, s'han de fixar limitacions a la proliferació dels alts càrrecs, més enllà de les purament pressupostàries: l'establiment d'un cert *numerus clausus*, deixant oberta la creació, degudament justificada, de noves unitats administratives, amb els seus corresponents alts càrrecs al front, davant l'aparició de noves necessitats objectivament contrastables.

El *numerus clausus* d'alts càrrecs, inclosos els no funcionaris i els funcionaris, hauria d'incloure també la limitació en el nombre màxim de conselleries, empreses i organismes públics així com de directors generals i càrrecs assimilables. L'Administració local hauria d'aplicar també idèntiques limitacions en els seus càrrecs i organismes.

Cal, igualment, definir els criteris mínims i objectius per a cada categoria d'alt càrrec i el perfil concret del lloc, a l'estil del catàleg que hi ha dels llocs de treball funcionaris.

### **3. Reclutament: criteris polítics versus criteris tècnics. Compromís entre lliure designació i transparència del procés: intervenció d'una comissió parlamentària o plenària. Cessament**

Caldria suposar que una Administració amb més de vint anys d'existència, considerant tant l'Administració de la Generalitat

com les administracions locals, els serveis de l'Estat a Catalunya i els subsistemes públics docent i sanitari, hauria d'haver generat ja el nombre suficient de funcionaris altament qualificats (i, al mateix temps, plural en les seves opcions!) per tal que els rectors polítics poguessin designar, d'entre aquest col·lectiu, persones de suficient confiança tècnica i política per encomanar-los l'exercici dels alts càrrecs.

Malgrat això, s'aprecia en la pràctica la designació de persones d'un mèrit discutible, i que, moltes vegades simplement per anys de vida, difícilment han pogut acumular les experiències professionals i els coneixements tècnics que, sens dubte, trobaran a faltar en l'exercici de les seves noves responsabilitats.

Una via senzilla d'actuació, coherent a més amb la proposta d'excepcionalitat de l'alt càrrec no funcionari, seria aplicar a Catalunya la LOFAGE i seleccionar fins a director general o equivalent entre personal funcionari de manera més habitual. La selecció hauria de ser mitjançant concurs obert, on constessin els requeriments del càrrec i els mèrits específics dels candidats. Caldria un escrit motivat i públic de la selecció feta. D'altra banda, la selecció hauria de ser oberta a funcionaris de totes les administracions (europea, estatal, Generalitat, altres comunitats autònomes, administracions locals, etc.) amb similars processos i requisits d'accés.

Caldria, per tant, considerar, com a element d'autoregulació, la necessitat que els responsables polítics haguessin de presentar davant una comissió parlamentària, o comissions del Plenari en el cas dels ens locals, els candidats a alts càrrecs, amb una breu exposició del seu currículum, on quedi destacada la idoneïtat, competència i experiència, inclosa la possibilitat de respondre oralment a qüestions relacionades amb el càrrec a desenvolupar. També podria fer-se una compareixença del responsable polític amb el seu equip de candidats a alt càrrec davant de la Comissió Parlamentària o de Plenari per justificar-ne la selecció.

La correlació de forces dins de la Comissió hauria de garantir, pel que fa a les formacions amb responsabilitats de govern, que les seves designacions no es veurien obstaculitzades, però potser aquesta pràctica extremaria la cura a l'hora de presentar candidats sense un historial professional suficientment acreditat.

D'altra banda, si s'apliquessin aquestes propostes i l'estructura dels alts càrrecs fos menys discrecional, es podria disminuir la paràlisi administrativa que envolta els processos electorals de les institucions polítiques. I, a més, serviria d'incentiu per al funcionariat, que veuria oberta la possibilitat d'intervenir en l'orientació i gestió de la política.

Altra consideració pot fer-se en el cas –no tan freqüent– de candidats provinents del món empresarial, sense cap activitat política prèvia coneguda:

El fossar existent entre les retribucions dels alts càrrecs als sectors públic i privat dificulta en gran mesura aquest reclutament, llevat dels casos –certament no desitjables– d'una trajectòria professional no especialment reeixida o d'unes expectatives de reincorporació al sector privat en millor posició després de l'experiència al sector públic. També hi ha gent vocacional que desitja, després d'una etapa reeixida en el món privat, aportar la seva experiència al sector públic, per motivacions diverses, grup de gent que convindria afavorir i valorar molt positivament.

#### **4. És necessària una major presència de les dones en els alts càrrecs**

Ara per ara, podem dir que la presència de la dona en aquests tipus de llocs és molt baixa. En dades del 2004, i sobre l'estructura de l'Estat, només el 22,28% dels alts càrrecs eren dones. A l'any 1995 només ho eren el 14,42%. A Catalunya, per exemple, el percentatge d'alcalduesses a l'any 2003 era el 10,25% del total

de titulars d'alcaldies. A l'any 1995 era només el 4,66%. Pel que fa a la Generalitat, la situació no pot ser gaire diferent.

Hi ha uns avanços lents. El Consell Econòmic i Social, en relació amb la presència de la dona en alts càrrecs de les administracions públiques ha assenyalat en el seu informe del primer trimestre 2005, que és escassa, encara que se n'han donat lleugers augments.

Cal, doncs, adoptar polítiques de més igualtat en l'accés i presència de la dona en aquests llocs de responsabilitat, en coherència amb el Codi ètic del Govern de l'Estat.

##### **5. Retribucions: relació amb el reclutament. Atenció a la situació de mercat. Conveniència de vinculació a resultats. Publicitat i transparència. Ingressos relacionats**

Ja s'ha parlat de les sensibles diferències que hi ha entre els nivells retributius dels alts càrrecs de l'Administració i els llocs de treball en el sector privat que poguessin considerar-se equivalents pel que fa als nivells de responsabilitat i d'experiència –si més no, teòricament!– requerides. Es comprova que aquestes diferències no han fet més que créixer, i moltes vegades s'ha al·ludit a aquesta situació com una de les causes de l'aparent manca, entre l'estoc d'alts càrrecs existents, dels perfils professionals que es podrien considerar com a més idonis.

Considerem que aquest plantejament no deixa d'oferir punts febles: per una banda, l'exercici d'alts càrrecs a l'Administració pública ofereix un seguit de compensacions no estrictament monetàries –des del sentiment altruista de servei a la col·lectivitat, fins als nivells d'estatus i reconeixement públic, o el sentit de proximitat al poder–, que els fan especialment desitjables per a un segment dels professionals.

Cal tenir en compte, d'altra banda, que les tensions i exigències productives que hi ha al sector privat, i els nivells de dispo-

nibilitat, inclinen també la preferència de molts individus cap a activitats, en principi, més adaptables a la compatibilitat amb una vida de relació social i familiar, així com al cultiu d'afeccions.

S'hauria d'avançar justament en aquesta línia; no intentar competir en retribucions amb el sector privat, si bé hauria d'augmentar la retribució en el sector públic, sinó *pacificar* l'activitat dels alts càrrecs, oferint una millor qualitat de vida; a tall d'exemple, establir horaris màxims de permanència als llocs de treball, o generalitzar tendències com ara la de finalitzar la jornada setmanal a partir de les 14 hores del divendres.

Avenços en aquesta direcció poden tenir repercussions favorables ja que predisposaran cap al servei públic persones altament preparades, però conscients de la necessitat d'una millor qualitat de vida i, alhora, l'Administració disposarà d'uns alts càrrecs amb una vida personal i social més reeixida, i amb millors possibilitats de connectar amb la realitat i els fenòmens socials, defugint la mena de *síndrome* que, moltes vegades, pateixen els que difícilment es relacionen fora de les esferes del poder polític.

S'ha d'establir un sistema de retribució fixa i un de variable, lligat a la responsabilitat tècnica i política, així com a resultats. La retribució ha de ser transparent per tots els conceptes, inclosos els relatius a dietes, consells d'administració d'empreses públiques i privades (caixes d'estalvi, p.ex.). L'actual llista de les pàgines web de la Generalitat o de l'Ajuntament de Barcelona és particularment incomprendible....

## 6. Formació específica

Recentment, es qüestiona el sistema *meritocràtic* característic de l'Administració francesa, on els alts càrrecs procedeixen de centres de formació prestigiosos i elitistes, si bé cal tenir en compte que un sistema d'ajuts als estudis –situat a anys llum del que hi ha a la nostra societat– fa dependre l'accés a les esmentades

escoles, fonamentalment, de la capacitat de l'individu, per més que continuï tenint una influència moltes vegades determinant el seu estatus familiar.

En el cas de l'Administració catalana –i, sobretot, pel que fa a la Generalitat i les grans administracions locals– el sistema de reclutament abans breument descrit es vol complementar amb una formació de tercer cicle, encarregada a centres també prestigiosos, però especialment orientats a la gestió d'empreses privades, sota criteris ideològics coherents amb l'esmentada orientació.

És, per tant, un model radicalment diferent, on, en lloc d'institucions que preparen específicament els servidors públics, amb nivells de qualitat que els fan també altament desitjats pel sector privat, els alts càrrecs i personal directiu són posteriorment formats (a un cost considerable) per centres de formació del sector privat i per al sector privat.

Sense menystenir, ni molt menys, la valuosa aportació que poden fer els centres privats especialitzats en la formació dels directius públics. Cal considerar que la millor alternativa és fer una aposta decidida per la qualitat d'una oferta de formació específica per a aquests, que pot organitzar-se a l'entorn d'una Escola d'Administració Pública de Catalunya degudament potenciada, i que, mantenint tots els lligams necessaris amb el món acadèmic i els centres que ara hi ha de formació d'alt personal, tingui una clara orientació envers l'Administració pública i se centri en la transmissió dels valors que li són característics.

Hom aposta per la creació d'una carrera administrativa de la Generalitat amb prestigi tant en el sector públic com en el privat.

## **7. Codi de conducta**

En la línia oberta pel Govern central, els alts càrrecs de l'Administració autonòmica i local haurien de regir-se per un codi de

conducta que comportés el seu compromís amb una actuació professional ajustada a certs principis ètics: exemplaritat, honradesa, transparència, austeritat, eficàcia, confidencialitat i imparcialitat, entre d'altres. L'actual codi del Departament de Justícia és un bon model, o el del Govern de l'Estat, BOE de 7 de març de 2005.

Aquests principis ètics hauran de dirigir, com hem dit, la conducta dels alts càrrecs. Conducta que sens dubte, atès el seu nivell públic, hauria de comportar un grau de seguiment per part de la Comissió Parlamentària o comissions del Plenari. Es podria trametre des del departament competent del Govern de la Generalitat (Departament de Governació i Administracions Públiques) a l'esmentada Comissió Parlamentària, anualment, un informe sobre els possibles incompliments dels principis ètics i de conducta dels alts càrrecs que s'hagin pogut donar i, en el seu cas, les mesures que s'haurien d'adoptar davant els incompliments.

En el mateix sentit, els governs locals podrien informar la Comissió del Plenari i proposar les mesures corresponents.

## **8. Règim d'incompatibilitats. Dedicació exclusiva. Declaració d'activitats i patrimonial**

S'està formulant un nou marc d'incompatibilitats d'alts càrrecs. El Govern de la Generalitat va aprovar en la seva sessió de 8 de març de 2005 un projecte de llei en aquest sentit. Actualment està en fase de tramitació parlamentària, en concret en termini d'esmenes dels grups parlamentaris. Tot i compartir el seu contingut, la Llei d'incompatibilitats de l'Estat ja promulgada és més estricta i exigent en alguns punts. Caldria, doncs, que la llei catalana fos, si calgués, més estricta, no menys.



## 9. Àmbit d'aplicació d'aquestes mesures

Caldria aplicar aquestes mesures tant a l'Administració autonòmica i a les seves empreses i organismes com a l'Administració local: diputacions, consells comarcals, àrea metropolitana i els seus ens, ajuntaments de capitals de comarca i de poblacions de més de 50.000 habitants.

Aquestes administracions haurien de facilitar l'actual llista d'alts càrrecs, càrrecs de confiança (assessors) i/o de lliure designació, així com els criteris objectius que defineixen la condició d'alt càrrec.

Els càrrecs de confiança, assessor i/o de lliure designació, és a dir, els funcionaris eventuais, constitueixen un segon esglaó de la discrecionalitat, opacitat i, a vegades, mal ús d'aquestes figures; p.e., els membres de partits que fan tasca partidària però amb retribució i càrrec públic, s'haurien de separar formalment dels alts càrrecs, però cal aplicar mecanismes similars pel que fa a la limitació numèrica i pressupostària, als criteris objectius de la definició i justificació del lloc de treball, el perfil dels candidats, l'explicació motivada de la selecció, el compliment del codi ètic, la transparència en la retribució i el rendiment de comptes de l'activitat duta a terme.

Les llistes d'alts càrrecs, en els dos esglaons, haurien d'estar permanentment actualitzades, amb explicitació clara dels increments i decrements, i inclusió de les retribucions en euros totals l'any.

## D. Les empreses públiques

### 1. Principis que han de presidir el seu funcionament

Atès que –d'acord amb el que ja s'ha dit– l'eficient gestió dels serveis públics ha d'ésser desenvolupada en ocasions per em-

preses públiques, s'ha de tenir ben present que aquestes empreses ho són tan sols pel que fa a l'estructura formal de companyies mercantils que utilitzen, però no pel que fa al seu funcionament profund, ja que els seus gestors mai no resten sotmesos al control dels propietaris –accionistes–, ni la seva gestió rep sempre ni necessàriament la sanció del mercat. Si a aquesta absència del control propi de les societats mercantils –junta d'accionistes i mercat–, s'hi afegeix la no subjecció als mecanismes de control propis de la normativa administrativa, provocada precisament pel seu caràcter societari, resulta que aquestes societats queden en una mena de *terra de ningú*, grisa i indefinida, apta per a tota mena d'ingerències, discrecionalitats i irregularitats.

Per tal que aquesta indefinició es corregeixi:

1. Les empreses públiques han d'assumir i explicitar la seva missió i la responsabilitat que els seus gestors i òrgans de govern assumeixen davant la societat (responsabilitat social de l'empresa).

2. Els òrgans de govern de l'entitat han d'establir periòdicament els objectius fixats als gestors de l'entitat i determinar els paràmetres de mesurament per tal d'avaluar-ne la gestió.

3. Els departaments i altres actors institucionals relacionats amb l'empresa (*stakeholders* interns) han d'estar representats en els seus òrgans de govern. Els gestors i òrgans de govern de l'empresa han d'establir canals de comunicació fluïts i transparents amb les entitats i els col·lectius que influeixen i reben influència de l'activitat de l'empresa (*stakeholders* externs).

4. La Generalitat ha d'exercir els seus drets dominicals sobre les diferents empreses públiques i vetllar perquè actuïn d'una manera coordinada i eficient.

5. El Consell d'Administració ha d'assumir com a funció bàsica la d'orientar i supervisar l'actuació dels gestors i vetllar pel

desenvolupament de la missió de l'empresa, d'acord amb l'interès general.

6. El Consell –que ha de reflectir el pluralisme polític– estarà integrat per un nombre de membres no superior a deu, dels quals almenys un terç haurien de ser professionals independents i la resta representants dels departaments relacionats amb la seva activitat. Només un dels seus membres hauria de ser executiu de l'empresa.

7. El Consell hauria d'organitzar una comissió executiva per desenvolupar les tasques de gestió; una comissió d'auditoria i de control financer per supervisar la informació financera subministrada per l'empresa; una comissió de contractació i inversions quan aquestes tasques siguin bàsiques en l'activitat de l'empresa, i una comissió d'ètica i compliment destinada a supervisar el compliment dels compromisos assumits per l'empresa en matèria de responsabilitat social i bon govern.

8. La retribució dels consellers executius i professionals ha de ser suficient per atreure persones qualificades. La retribució dels consellers nomenats per raó del seu càrrec o en representació d'un departament s'hauria d'entendre inclosa dins el paquet retributiu que perceben per la seva adscripció al departament al qual pertanyen.

9. El càrrec de president del Consell ha de tenir com a funció principal dirigir el Consell en l'exercici de la seva tasca de supervisió. No és convenient que aquesta funció sigui assumida pel primer executiu. El secretari del Consell ha de ser un lletrat no integrat a l'estructura executiva de l'entitat.

10. Les empreses públiques han de formular comptes anuals individuals i consolidats i sotmetre'ls a la verificació d'auditors independents. Els informes d'auditoria han de contenir una opinió favorable. Els comptes i l'informe s'haurien de fer públics en un termini màxim de quatre mesos des del tancament de l'exercici.

11. Les empreses públiques s'haurien de sotmetre periòdicament a auditories de gestió dutes a terme per professionals externs independents.

12. El Consell d'Administració ha d'assumir la responsabilitat social de l'empresa com a element central del govern corporatiu i orientar les seves polítiques i pràctiques d'acord amb aquesta assumpció.

13. El Consell d'Administració ha de promoure la formulació d'un codi ètic de l'empresa, assignar responsabilitats en matèria de responsabilitat social de l'empresa dins del seu organigrama, i gestionar la identitat i la reputació corporatives d'una manera coherent amb l'assumpció d'aquella responsabilitat.

14. L'empresa pública ha de disposar d'una pàgina web amb informació suficient per conèixer les dades més rellevants de la seva activitat i per avaluar el seu sistema de govern i l'assumpció efectiva de la responsabilitat social.

15. El Consell d'Administració ha d'avaluar periòdicament si les seves pràctiques de govern s'orienten d'una manera socialment responsable a la realització de la missió de l'empresa.

## **2. Consideració especial de la responsabilitat social corporativa**

### **a) Delimitació del concepte**

La reflexió sobre responsabilitat social corporativa es va generalitzar l'any 2001 a partir de sonats escàndols financers que van posar de manifest la problemàtica de govern de grans empreses cotitzades. Es defineix un entorn comú marcat pels organismes internacionals que han impulsat el desenvolupament de la responsabilitat social corporativa a escala global. Són aquests organismes els que han elaborat principis i iniciatives per promoure la responsabilitat social corporativa i li han donat legitimitat.

La Unió Europea ha desenvolupat, per mitjà de la Comissió Europea, diferents documents amb l'objectiu de promoure la

responsabilitat social corporativa entre les empreses europees i entre tots els agents socials. Considera que la responsabilitat social corporativa és la contribució de les empreses al desenvolupament sostenible. Així es va definir en la Declaració final del Consell Europeu de Lisboa, el març del 2000: “convertir la UE en el 2010 en l’economia basada en el coneixement més competitiva i més dinàmica del món, capaç de créixer econòmicament de manera més sostenible amb més i millors llocs de treball i major cohesió social”.

La responsabilitat social corporativa es pot entendre com un element fonamental per la *governanza* social, de la contribució empresarial al desenvolupament sostenible i de la construcció d’un espai europeu amb cohesió social. I el que és molt important és que, per fer això, les empreses no han de deixar de ser empreses ni han d’assumir funcions que no els corresponguin, sinó que s’han de convertir en les empreses que ara Europa i l’economia global requereixen. El nou entorn global necessita una nova visió de l’empresa. La responsabilitat social corporativa vol marcar els valors que dirigeixen l’empresa en totes les seves relacions, locals, nacional i internacionals. I aquests valors han de ser compartits. Si no hi ha aquesta visió compartida és difícil construir una política pública de responsabilitat social corporativa.

La responsabilitat social corporativa va més enllà de l’àmbit estrictament de govern i arriba a la funció social que l’empresa desenvolupa i, per tant, a la responsabilitat social dels seus gestors. I no solament afecta les empreses cotitzades, sinó també altres tipus d’organitzacions com ara les empreses familiars, les societats de base cooperativa i mutualista, les caixes d’estalvis, els fons de pensions i les empreses públiques.

S’ha de ser molt cautelós a l’hora d’extrapolar solucions pensades per a l’empresa privada a altres tipus d’empreses o organitzacions on la funció del benefici és diferent i està orientada

al servei del ciutadà. Encara que a vegades el document fa referència a l'empresa privada, volem deixar clar que les propostes no s'hi adrecen. És important emmarcar la responsabilitat social corporativa des d'una perspectiva política. Què poden fer l'Administració i les empreses públiques per impulsar i promoure l'existència d'empreses i organitzacions més responsables i sostenibles?

S'ha de dir que fins avui aquest debat ha creat falses expectatives i que en alguns àmbits ha estat vist com una moda o una estratègia de màrqueting. És per això que aquest compromís ha de ser a llarg termini perquè la responsabilitat social corporativa no es quedi en una moda o una eina més del màrqueting de l'empresa.

Respecte a l'empresa pública, aplicar la responsabilitat social corporativa molts cops seria tant senzill com complir la normativa vigent de manera explícita, ja que el seu interès no és la iniciativa individual sinó que és un interès general. Per això és, doncs, important que es formuli i assumeixi la missió de l'empresa com a element essencial de la cultura de l'organització. Anar més enllà en l'administració i empreses públiques pot suposar un desgast costós i un llast més que pot minvar la competitivitat en relació amb el món privat.

Tot i així l'Administració té un paper important en aquest àmbit de promoció, amb una visió àmplia de la responsabilitat social corporativa entre les empreses.

## **b) Propostes**

Què poden fer l'Administració i les empreses públiques per impulsar i promoure l'existència d'empreses i organitzacions més responsables i sostenibles?

### **a) Dins l'empresa pública:**

El Consell d'Administració hauria d'assumir, com a òrgan de govern de l'empresa, un nivell de compromisos en línia amb

iniciatives internacionals en aquest àmbit, tot explicitant els valors corporatius per mitjà dels instruments següents:

- La formulació d'un codi ètic de l'empresa.
- L'assignació de responsabilitats en matèria de responsabilitat social de l'empresa a l'organigrama.
- La gestió de la identitat i de la reputació corporativa.
- La formació d'una comissió d'ètica, en el si del mateix Consell, encarregada de supervisar el compliment dels compromisos assumits per l'empresa en matèria de responsabilitat social.

b) Per promoure l'existència d'empreses més responsables i sostenibles:

Definim uns instruments per promoure polítiques de responsabilitat social corporativa. Per a la seva implementació i posterior control, considerem que s'ha de definir i aplicar l'ordenament. En el cas d'incompliment, la justícia ha d'actuar. D'aquesta manera no serà tan necessària la creació de nous òrgans, amb els inconvenients que això suposaria.

- Marc legislatiu i fiscal favorable (fons de pensions, etiqueta social...).

- Mesures de transparència amb mecanismes de verificació i certificació (etiquetes, índex social i generació de llistats *-reporting*).

- Codi d'autoregulació de la vaga per a totes aquelles empreses que donin un servei públic a la comunitat, siguin públiques o subcontractades. Aquest codi hauria de ser de compliment obligat i es definiria com un punt més del conveni col·lectiu.

- Aplicar les mesures internacionals sobre responsabilitat social corporativa.

- Campanyes públiques de responsabilitat social corporativa.

- Afavorir el desenvolupament del mercat i la competitivitat sostenible.

- Contractació pública que afavoreixi empreses que donin suport a responsabilitat social corporativa.

## E. La contractació

### 1. Fer més fàcil contractar amb l'Administració

Hi ha una percepció social molt estesa de manca de transparència, de pràctiques clientelars i d'excés d'obstacles a la contractació del sector públic. Diversos processos judicials dels darrers anys a l'entorn de casos de corrupció en algunes adjudicacions públiques alimenten aquesta malfiança.

El cas és, però, que la contractació administrativa està molt exhaustivament regulada, amb una legislació molt completa i detallada, amb procediments molt estrictes, que haurien d'assegurar les majors garanties d'objectivitat en les adjudicacions.

Tanmateix, la percepció social és més aviat la contrària: que hi ha clientelisme, amiguisme i adjudicació a dit. Per tant, l'existència i l'abundància de normativa no és garantia d'una imatge d'objectivitat, de transparència, ni de seguretat jurídica.

Això ens porta a una doble conclusió:

- per una banda, que l'existència d'una normativa molt detallada i completa, més que una garantia pot esdevenir un impediment per a la transparència;

- per una altra, que les normes, per bones que siguin, i en cas de no aplicar-se correctament, no garanteixen l'objectivitat ni la transparència, objectius que caldrà perseguir mitjançant polítiques actives de comunicació i d'aplicació correcta de les lleis.

Per aconseguir que les normes sobre contractació pública siguin més assequibles, més conegudes i més fàcilment complides i afavoreixin, a més, una percepció social de major confiança en l'objectivitat dels procediments de contractació, cal dur a terme un esforç de simplificació, tant de la normativa reguladora dels contractes de l'Administració, com dels procediments que a la pràctica se segueixen per contractar.



Aquesta tasca pot ser més fàcilment assolible si es diferencia més del que es fa actualment entre els diversos tipus de contractes, segons el volum econòmic, la complexitat i altres criteris, de manera que es puguin aplicar procediments molt més simples als contractes que no justifiquin precaucions especials.

En definitiva, es tracta d'aconseguir que contractar amb l'Administració sigui més fàcil, menys críptic, menys costós en temps i en esforços burocràtics.

I per aconseguir transmetre amb aquesta tasca un missatge més creïble de transparència i neutralitat, cal efectuar-la amb una certa imaginació i flexibilitat, amb una mirada diferent a la visió burocràtica tradicional.

Les tecnologies de la informació permeten quelcom impensable fins fa poc temps: la convocatòria i la difusió immediates de les licitacions i de pràcticament tot el procediment d'adjudicació.

Per tant, caldria publicar a les pàgines web dels organismes i administracions que contracten, i amb la major puntualitat possible:

- Les licitacions.
- Les bases de selecció.
- Les ofertes (o com a mínim el seu resum).
- El quadre comparatiu de les ofertes econòmiques.
- Les puntuacions obtingudes per cada oferta.
- Les adjudicacions.

I, a més, donar difusió per Internet (a cambres de contractistes i de comerç, patronals, col·legis professionals, etc.) a les licitacions.

## **2. Els contractistes**

Unes primeres qüestions que plantegen alguns dubtes que caldria resoldre, des del punt de vista de la transparència, fan re-

ferència als requisits i condicions que han de reunir les persones o les empreses per poder ser contractistes amb l'Administració.

En primer lloc, i amb caràcter general, observem que la contractació amb l'Administració sovint continua semblant massa restringida a cercles relativament tancats de contractistes, ja sigui per desconeixement de les licitacions o dels tràmits burocràtics requerits per poder contractar amb l'Administració.

Contribueixen a aquesta imatge restrictiva:

- El sistema de classificació de contractistes, que obliga a tràmits que, per a moltes petites empreses, són massa complicats, o simplement ignorats, per aspirar tan sols a ser contractista.

- La difusió insuficient de les licitacions, encara limitada en massa casos als butlletins oficials, malgrat la utilització creixent de pàgines web.

- El llenguatge burocràtic de les bases de selecció, el sistema de les certificacions, els retards en els cobraments..., que estimulen poc a ser contractista amb l'Administració.

L'Administració hauria de tenir una actitud més activa a fi de propiciar que el major nombre possible d'empreses o de professionals esdevinguin contractistes en potència.

Per aconseguir-ho cal facilitar els tràmits de classificació empresarial.

Però no solament això: caldria també una actitud més activa de l'Administració, estimulants, assessorant i donant suport a empreses i professionals per tal que superin els obstacles i els dubtes burocràtics i assolixin la condició de contractista, ja que, en definitiva, l'interès públic també radica a poder disposar d'una generosa borsa de contractistes.

Així mateix, i en la línia de fer més assequible de contractar amb l'Administració, també convé procurar que la quantia dels contractes i, en general, les bases de selecció siguin favorables

a la concurrència d'un nombre significatiu d'ofertes, i evitar en qualsevol cas que, per raons de quantia o d'altres de similars, la major part de contractistes potencialment interessats es puguin sentir exclosos.

En segon lloc, i també des d'aquesta perspectiva de la determinació dels contractistes, ens hem de referir a dues pràctiques, del tot justificables i perfectament admeses legalment, que, tanmateix, poden incidir negativament en la transparència de la contractació administrativa: les unions temporals d'empreses (UTE) i les subcontractacions.

Quant a les UTE, sovint s'ha especulat que a vegades s'utilitza aquesta figura no tant per aportar especialització o recursos que no té pel seu compte un sol aspirant a contractista, sinó simplement per associar un intermediari o facilitador del contracte.

Per esvair definitivament aquest motiu de sospita i d'opacitat en les raons de les UTE, és recomanable que se'ls exigeixi formalment la motivació clara de la seva constitució, sobre la base de raons tècniques o econòmiques, sempre en relació amb la licitació concreta a la qual es presenten.

També és aconsellable que l'Administració vetlli especialment per les garanties de responsabilitat en aquests casos, ja que la solvència de la unió temporal, si no s'ha perfilat prou acuradament, pot afeblir la individual de les empreses que la constitueixen.

Pel que fa a les subcontractacions, constatem que són molt habituals, principalment en les obres o serveis d'especial complexitat, les pràctiques d'externalitzar o de subcontractar parts del contracte a terceres empreses.

Les subcontractacions estan molt justificades en determinades situacions, com ara, si es tracta d'aconseguir aportacions d'alguns especialistes o de reaccionar davant de situacions imprevistes.

Tanmateix, la seva proliferació excessiva pot generar efectes nocius, com ara afeblir les garanties de qualitat de l'obra o del servei contractat.

Per aquest motiu, la pràctica de les subcontractacions tendeix a ser limitada o envoltada de garanties específiques, en molts casos de forma més estricta que la vigent a la nostra legislació. Com a criteri general, propugnem que es limiti als supòsits en què sigui justificada i, si és possible, prevista en el moment de l'adjudicació i, en qualsevol cas, del tot transparent.

Així, creiem que s'hauria d'establir com a requisit per admetre subcontractacions, si eren previsibles tenint en compte les capacitats i habilitats del contractista, la seva previsió expressa en la fase de selecció, amb identificació de les empreses a subcontractar i dels seus mèrits, de manera que les empreses subcontractades formin part de l'oferta de cada contractista. També recomanem estudiar la possibilitat d'exigir al contractista l'execució amb els seus mitjans d'un percentatge mínim del concurs.

Cas de no ser previsible, i imposar-se com a necessària a títol de sobrevinguda, la subcontractació hauria de tenir sempre el vistiplau –o, com a mínim, el *nihil obstat*– de l'òrgan administratiu contractant, a fi de poder comprovar que les empreses subcontractades reuneixen els requisits mínims de solvència tècnica i econòmica exigible als contractistes.

Així mateix, i en qualsevol cas, la transparència hauria de presidir tot el procés de la subcontractació, de manera que els pactes entre contractista i subcontractista (obligacions, responsabilitats, preu) s'haurien d'incorporar a la documentació del contracte, i ser perfectament coneguts per l'Administració o per qualsevol interessat.

Finalment, l'Administració pot i ha de ser molt exigent a fi d'assegurar que els contractistes compleixin escrupolosament la legalitat i els estàndards d'ètica i de comportament exigibles

al sector públic en qüestions com ara la contractació de persones discapacitades, la transparència, el codi ètic, la responsabilitat social, la protecció del medi ambient i la normalització lingüística, entre d'altres. Els requisits d'obertura, rigor i transparència, l'Administració, a més de complir-los per si mateixa, els ha de projectar en el sector empresarial que treballa per al sector públic.

### **3. La tramitació dels contractes**

Els procediments formals de contractació són molt costosos en tramitació burocràtica: anuncis a diaris oficials, terminis més o menys llargs per a la presentació d'ofertes, cauteles en la valoració d'aquestes, terminis per recórrer... Difícilment es pot contractar una obra modesta o un servei no gaire sofisticat amb menys de tres o quatre mesos.

De totes maneres, la legislació vigent ofereix a l'Administració la possibilitat d'optar entre diverses modalitats de contractació, que ofereixen graus molt diferents de complexitat administrativa i de rigor en la selecció.

Els procediments més rigorosos i costosos en temps i en tràmits segurament són també els que garanteixen major objectivitat en la selecció. Tanmateix, si la tramitació és massa costosa, també pot tenir l'efecte de desincentivar molts empresaris, sobretot els petits, a ser contractistes, ja que temen que els costi massa en temps, en assessorament i en gestoria, a part del retard a cobrar.

I també pot incentivar les administracions a cercar dreceres, abusant de les adjudicacions directes i dels negociats sense publicitat i d'altres pràctiques similars. Efectivament, els contractes de quantia limitada permeten o bé la contractació directa (fins a 12.000 euros en els de serveis), o bé els negociats sense publicitat (fins a 30.000 euros en els de serveis). Tant en un

cas com en l'altre, el procediment és raonablement ràpid i l'Administració té plena capacitat per triar el contractista, sense que s'hagi de sotmetre a la valoració de factors objectius de selecció.

Com que, per aquest motiu, són procediments molt còmodes per a l'Administració (més ràpids de tramitar i amb la possibilitat de decidir lliurement el contractista), hi ha tendència a abusar-ne, per la via de fragmentar més o menys artificialment adjudicacions que en pura lògica haurien de convocar-se unitàriament i tenir un valor econòmic superior. Així ho ha posat de manifest l'auditoria de gestió encarregada per l'actual Govern de la Generalitat.

Segurament no hi ha motius per suprimir o limitar excessivament les actuals possibilitats de recórrer a l'adjudicació directa o als procediments negociats sense publicitat per a determinats tipus de contractes de quantia limitada, per als quals podrien resultar contraproductius procediments massa rigorosos. Així mateix, també deu ser difícil evitar del tot la picaresca administrativa de fragmentar contractes més grans per poder utilitzar més aquests procediments.

La millor manera d'aconseguir que l'Administració no abusi d'aquestes pràctiques i utilitzi realment el procediment de contractació més idoni per a cada cas és la transparència. En un doble sentit:

– Per una banda, la transparència que s'hauria d'imposar sempre en la necessitat de motivar raonadament la modalitat de contracte escollida per a cada cas, i de fer pública aquesta motivació.

– Per una altra, també proposem que cada òrgan que contracta i cada Administració portin al dia una base de dades pública, accessible des de les seves pàgines web, on constin, un per un, tots els contractes fets per qualsevol procediment, amb indicació de l'objecte, el pressupost, l'adjudicatari i, fins i tot i si és possible, la descripció del treball lliurat.

Aquestes mesures es podrien complementar també amb una limitació global de la quantia que cada òrgan o departament pot contractar mitjançant procediments restringits o d'adjudicació directa.

Una altra qüestió que és important de tenir en compte en la tramitació dels contractes és la importància de garantir uns projectes ben fets, especialment amb vista als contractes d'obres. Per poder valorar de forma objectiva els costos i de manera sistemàtica els mèrits tècnics de les ofertes, i assegurar al mateix temps una execució acurada, cal que el projecte estigui ben fet, amb el grau convenient de detall i de rigor; en qualsevol cas, amb més detall i rigor del que ha estat habitual.

Gastar més en projecte no equival a gastar més: a la llarga, permet estalviar en execució, reduir modificats i garantir més transparència i objectivitat en la selecció dels contractistes.

Així mateix, entenem que l'assoliment d'objectius de transparència i d'objectivitat no és incompatible amb la pràctica de procediments restringits de contractació, especialment per a casos en què el que es contracta són serveis que tenen components destacats de creativitat o de complexitat tecnològica o de qualsevol altre ordre. Ans al contrari: segurament el servei eficient dels interessos públics probablement aconsella fer un ús més freqüent d'aquests tipus d'adjudicacions.

Ara bé, precisament perquè la mateixa denominació de procediments restringits o no oberts de contractació convida a la malfeança, creiem que en aquests casos cal ser especialment curós en el compliment dels principis de transparència i d'objectivitat. Tant pel que fa a la necessitat de fer explícits els motius que han portat a la selecció prèvia de les empreses o dels professionals convidats al procediment restringit, com en relació amb el tracte neutral i no discriminatori que l'Administració ha de procurar tenir-hi en tot moment.

#### 4. Els criteris d'adjudicació

El criteri de selecció més objectivable és l'econòmic: es queda el contracte qui presenta una oferta econòmicament més avantajosa.

Hi ha, però, diversos factors que impedeixen o dificulten deixar la selecció dels contractistes només en funció del millor preu:

– Conveniència de valorar els factors tècnics, que a la llarga són els que permeten servir millor l'interès públic. El mateix es pot dir dels factors ambientals o similars, que també poden ser molt útils per assegurar el bon funcionament de l'obra o servei contractat. El problema és que aquests tipus de factors, a diferència del purament econòmic, a vegades són massa difícils d'objectivar, i solen deixar massa marge a l'apreciació subjectiva del qui valora.

– Conveniència d'impedir l'excessiva concentració d'adjudicacions en una mateixa empresa, cosa que sol portar l'Administració a gestionar una certa diversificació en les seves adjudicacions, objectiu que a vegades només es pot assolir amb una certa intervenció en l'aplicació dels criteris de selecció.

– Pressions polítiques, sindicals o empresarials per protegir les empreses locals. Aquestes pressions poden ser decisives si es competeix amb altres administracions més sensibles a les dels interessos respectius.

No podem ignorar aquests condicionants, principalment la necessitat de tenir molt en compte els aspectes tècnics de les ofertes, però cal també reduir al màxim els àmbits de discrecionalitat de l'Administració a l'hora d'apreciar-los i de seleccionar el contractista.

Amb aquesta finalitat, i a fi de garantir que les adjudicacions es basen en criteris al màxim d'objectius possible, recomanem:



– Fer un esforç de previsió sistemàtica i exhaustiva dels criteris tècnics de selecció en les bases de licitació, i fer-ne una aplicació motivada, raonada i pública per determinar l’oferta escollida. La valoració de l’oferta tècnica ha de ser tan objectiva com la de l’oferta econòmica.

– Valorar l’oferta econòmica fins al voltant de la meitat de la puntuació total, de manera que resulti força determinant.

En tot cas, s’han de procurar eradicar els criteris de selecció que en la seva aplicació deixen un marge de discrecionalitat excessiu.

## 5. L’execució dels contracte

Mentre que els procediments de selecció del contractista, quan es fa per concurs i malgrat les mancances assenyalades, són raonablement objectius i públics, una vegada adjudicat el contracte, la relació entre Administració i contractista es torna més opaca, amb un major marge de discrecionalitat.

D’aquesta manera no és infreqüent que, ja sigui a iniciativa del contractista o de l’Administració, es produeixin modificacions o reformes del contracte durant la seva execució, que poden acabar comportant canvis substancials en el volum del contracte i fins i tot en el seu equilibri econòmic, al marge dels mecanismes de publicitat i de concurrència de la fase de selecció del contractista.

Convindria, per tant, restringir al màxim la possibilitat de recórrer a reformats o modificats dels contractes.

I, si cal utilitzar-los, que sigui en casos com més taxats millor, amb tota publicitat, i amb procediments objectius i també transparents de valoració econòmica dels canvis que s’acordin en relació amb el contracte adjudicat.

A fi de garantir aquests objectius de transparència, entenem que seria molt recomanable fer públic, en finalitzar l’execució

del contracte, un informe o memòria on constin les principals dades: ofertes rebudes, oferta seleccionada, motius de la selecció, possibles revisions o modificacions del preu o de l'objecte del contracte, preu pagat finalment, informes o auditories de control o de qualitat... Aquestes memòries s'haurien de mantenir accessibles al públic en una base de dades que donaria publicitat a les males pràctiques, i també podria servir a l'Administració per identificar contractistes especialment incomplidors o conflictius.

## 6. El control de l'execució dels contractes

Hi ha una certa tendència administrativa a desentendre's de verificar, revisar o controlar el contingut d'allò que es contracta. En part perquè se suposa que precisament ho encomana a algú més capacitat o especialitzat que els serveis administratius; i en part perquè prou feina tenen els funcionaris amb la tramitació administrativa dels expedients de la seva incumbència, per, a més a més, posar-se a discutir amb els contractistes externs.

Aquesta actitud en part explica l'interès de molts funcionaris a fer adjudicacions directes o negociats sense publicitat: saben que poden confiar en determinats proveïdors i no es volen arriscar a contractar cares noves o males experiències.

També fa que al final s'estigui poc a sobre del contractista, de manera que no és infreqüent que l'Administració rebi menys del que hauria de rebre pel que paga.

Cal que l'Administració es doti de protocols rigorosos de seguiment i control de l'execució dels contractes i d'auditoria o/ i control de qualitat dels serveis o productes resultants obtinguts. Aquests protocols han de ser especialment exigents en els casos en què l'objecte del contracte sigui molt complex o costós; en els casos restants, es pot limitar a un control més o menys aleatori.

Aquests protocols o procediments s'han de complementar amb una dotació de recursos humans i tècnics suficients i més qualificats per a l'Administració, amb els quals pugui exercir efectivament aquestes tasques de seguiment, direcció o supervisió i control dels seus contractes.

## **F. Ajuts i subvencions**

### **I. Definició**

S'entén per ajut públic qualsevol aportació de recursos públics a operadors econòmics i empreses (públiques o privades) així com qualsevol avantatge atorgat per les autoritats públiques de qualsevol nivell de govern que suposi una reducció de les càrregues a les quals haurien de fer front els operadors econòmics i les empreses en condicions de mercat. En el sentit més ampli, els ajuts públics inclouen les subvencions, les desgravacions fiscals, les participacions en el capital privat, els préstecs concedits en condicions favorables, els impostos diferits, les garanties i avals, la condonació de pagaments...

El concepte econòmic dels ajuts i subvencions té la seva traducció en els textos legislatius. D'acord amb la Llei 38/2003, de 17 de novembre, de subvencions, aquestes suposen una disposició dinerària procedent de les administracions que compleixi els següents requisits: "a) que el lliurement es faci sense contraprestació directa dels beneficiaris. b) que el lliurament estigui subjecte al compliment d'un determinat objectiu, l'execució d'un projecte, la realització d'una activitat, l'adopció d'un comportament singular, ja efectuats o per efectuar, o la concurrència d'una situació, i el beneficiari ha de complir les obligacions materials i formals que s'hagin establert, i c) que el projecte, l'acció, la conducta o la situació finançada tingui per ob-

jecte el foment d'una activitat d'utilitat pública d'interès social o de promoció d'una finalitat pública". En el mateix sentit es pronuncia el Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la llei de finances públiques de Catalunya: "Es considera subvenció tot ajut que comporti una disposició de fons públics acordada per la Generalitat o les seves entitats autònomes a càrrec dels seus pressupostos, que tingui per objecte un lliurament dinerari entre els diferents òrgans i unitats de l'Administració pública de la Generalitat, o d'aquestes a altres entitats públiques o privades i particulars", i que compleixi uns requisits similars als establerts a la llei espanyola (art. 87).

De com els ajuts públics poden tenir efectes sobre els mercats, se n'ocupa la Llei de defensa de la competència (LDC). D'acord amb l'article 19.2, s'entén per ajut públic "les aportacions de recursos a operadors econòmics i empreses públiques o privades, així com a produccions, amb càrrec a fons públics, o qualsevol altre avantatge concedit pels poders o entitats públiques que suposi una reducció de les càrregues a les quals haurien de fer front els operadors econòmics i les empreses en condicions de mercat o que no comportin una contraprestació en condicions de mercat. També es consideren ajuts qualsevol altra mesura que tingui un efecte equivalent al de les anteriors que distorsionin la lliure competència".

Els ajuts públics poden ésser adreçats a empreses, a grups específics, sectorials, territorials (afavoreixen un territori determinat) i horitzontals (PME, I+D, medi ambient, inversions).

Des de la perspectiva del funcionament competitiu dels mercats, l'interès de l'anàlisi dels ajuts públics rau en el fet que alteren o amenacen alterar les condicions de la competència entre empreses, així com l'assignació eficient de recursos, de concedir avantatges a uns operadors econòmics enfront d'altres. Des de la perspectiva del comerç entre territoris contribueixen a falsejar els intercanvis. Per aquestes raons la Comissió Europea (CE)

controla els ajuts; també ho fan les autoritats nacionals responsables d'aplicar les normes de defensa de la competència.

La rellevància del tema es posa de manifest si es té en compte la importància econòmica de les subvencions i, també, dels ajuts. En efecte, d'acord amb les dades de la UE, Espanya té un nivell d'ajuts públics relativament alt: certament, el percentatge dels ajuts públics (sense comptar el sector ferroviari) sobre el PIB fou, l'any 2002, del 0,68%, tan sols superat per Dinamarca (0,92%), Irlanda (0,85%), Portugal (0,83%) i Suècia (1,28%). La mitjana de la UE fou del 0,56%. Aquest fet justifica l'atenció dedicada a aquesta qüestió.

També són importants les subvencions atorgades a persones i entitats, generalment sense ànim de lucre. Aquesta conducta pot suposar la distribució de fons públics amb elevades dosis de discrecionalitat. El fet mereix atenció per la magnitud de les subvencions dins el pressupost de les administracions públiques. A tall d'exemple, i amb independència de les matisacions necessàries, en tot cas sobrereres en el present nivell d'anàlisi, cal dir que, a la liquidació del pressupost consolidat de despeses corresponent a l'any 2003 (Administració de la Generalitat, OOAA, SCS, ICS, ICASS, Seg. Soc, ICASS GC), les transferències corrents foren de 42 milions d'euros, cosa que representava més del 36 per cent dels crèdits definitius; les transferències a les famílies i institucions –expressió genuïna de la discrecionalitat administrativa– suposaven el 44 per cent de les transferències corrents.

Una quantitat tan elevada ha de ser objecte d'un control particularment rigorós. Sobre aquesta qüestió no es disposa d'informació suficient. De tota manera, cal pensar, si s'accepta el que es conclou a l'Informe d'avaluació de la Gestió (Acord de Govern de 20 de gener de 2004), de desembre de 2004, referit al Departament de Treball, Indústria, Comerç i Turisme (Secions Pressupostàries de Treball): Àrea de Subvencions de la

Direcció General d'Ocupació (Servei d'Ocupació de Catalunya (DGO/SOC), que el procés és millorable. En efecte, en l'esmentat dictamen se sosté que “els processos i circuits són molt complexos, hi participen moltes unitats diferents i els terminis que van des de la presentació de la relació de justificants fins a fer la proposta de pagament del 25% restant o del 100% (si no hi ha bestreta) superen en força ocasions l'any i mig. No s'ha pogut comprovar si els justificants han estat presentats dins el termini. En els expedients examinats figuren fitxes de justificacions econòmiques, la data de les quals és superior a un any a la data de finalització de l'acció”. La conclusió és que cal “establir si el procediment de seguiment, verificació i revisió de les justificacions presentades pels beneficiaris de les subvencions és l'adequat” i que “cal determinar si, una vegada certificat el correcte compliment o no, de la finalitat de la subvenció concedida, el procediment és prou àgil per assegurar-ne el seu pagament o, si s'escau, l'inici de l'expedient de revocació total o parcial i possible reintegrament”.

Davant la possibilitat del risc que aquesta qüestió, documentada en un cas específic, no sigui un fet aïllat ans el reflex d'una conducta general, cal establir una adequada regulació de les subvencions, seguint l'exemple de l'espanyola, basada en els principis de planificació, transparència, objectivitat, eficàcia i eficiència, acompanyada dels sistemes de control adients i rigorosament aplicats, així com d'avaluació de resultats. Ensenms cal establir les corresponents responsabilitats pel mal ús dels recursos públics. Per assegurar aquests principis cal disposar d'una base de dades pública en relació amb els ajuts i subvencions.

La utilització dels ajuts com a instrument de política econòmica o d'actuació política és general als estats de la Unió Europea (UE). Per aquesta raó la CE és sensible en relació amb aquesta qüestió. Per això, recentment, la CE ha publicat un document de consulta titulat “Pla d'acció d'ajuts estatals. Menys

ajuts estatals amb uns objectiu més ben definits: programa de treball per a la reforma dels ajuts estatals 2005-2009". El document presenta un programa orientador de treball que la Comissió pretén dur a terme en col·laboració amb els estats membres que hauria de servir de guia per a l'estratègia i política de la Comissió en relació amb la política d'ajuts dels estats membres. Per aquesta raó la comissària de la competència ha afirmat que "els ajuts públics són la nova frontera de la política de la competència", i ha fet de la revisió de la política d'ajuts públics la prioritat principal del seu mandat.

En definitiva, els ajuts públics consisteixen en la concessió d'avantatges a operadors econòmics, organitzacions i persones, sense contrapartida equivalent. Quan són atorgats a operadors econòmics poden alterar la posició de les empreses en l'àrea competitiva i, per tant, els seus resultats. Per aquesta raó, les autoritats de defensa de la competència vetllen perquè els ajuts no modifiquin de forma significativa el funcionament dels mercats. Aquest fet no exclou que determinats ajuts puguin ésser atorgats ateses determinades circumstàncies i condicions. De fet, la CE, per una banda, vol reforçar el control dels ajuts que incideixen en la conducta i resultats de les empreses; i, per una altra, vol facilitar la concessió de determinats ajuts quan aquests cauen dins les categories dels que poden ésser concedits sense problemes. En tot cas, en un marc democràtic, la concessió d'ajuts (i subvencions) ha de sotmetre's a determinades circumstàncies i controls per a evitar des de la distorsió de la conducta de les empreses en els mercats fins a la discrecionalitat o la corrupció.

## **2. Justificació dels ajuts públics**

Totes les administracions públiques atorguen, amb més o menys intensitat, ajuts públics en les seves formes més diver-

ses. Aquests, en determinades circumstàncies i sota certes condicions, troben una justificació tant des de la perspectiva de l'anàlisi econòmica com de la mateixa pràctica de les autoritats de defensa de la competència.

La teoria de la hisenda pública, per exemple, sosté que els ajuts podrien justificar-se si compleixen alguna o algunes de les següents funcions atribuïdes al sector públic: assignativa, redistributiva i estabilitzadora. Més concretament, els ajuts públics poden justificar-se si contribueixen a millorar l'assignació de béns i factors productius i, en conseqüència, l'eficiència. En altres paraules, si contribueixen a corregir les errades del mercat (monopolis naturals i situacions de poder de mercat, informació asimètrica o imperfecta, externalitats, béns públics i mercats amb problemes de coordinació). També es justifiquen si contribueixen a millorar la distribució de la renda pel mercat. Tanmateix, l'anàlisi econòmica aconsella utilitzar d'altres instruments com ara el sistema tributari o les transferències (subsidis o programes territorials d'inversió, p. e.). I, finalment, troben justificació si contribueixen favorablement al comportament de variables com l'ocupació, les inversions o les exportacions, per exemple. De tota manera, l'anàlisi econòmica considera que els ajuts públics no són determinants i atorga una importància especial a les expectatives empresarials i a les característiques de les empreses, els mercats i l'entorn empresarial.

En el document de la CE esmentat se sosté que la política d'ajuts ha format part de la política de competència i que el paper de la CE ha estat d'impedir les corresponents alteracions indegudes de la competència per assegurar que els operadors econòmics confrontin els seus interessos en igualtat d'armes en l'àrea del mercat.

Malgrat tot, prenent els Acords de Lisboa i la defensa de la competència com a punts de referència, la Comissió pretén con-



centrar els ajuts públics a l'entorn dels objectius següents: en primer lloc, la innovació i la R+D amb l'objectiu de reforçar la societat del coneixement; i, en segon lloc, modernitzar les pràctiques i els procediments dels ajuts.

En relació amb la primera qüestió, ensems l'èmfasi centrat en els ajuts a la innovació, hom considera qüestions com el capital risc, les inversions en capital humà, els serveis d'interès econòmic general de gran qualitat, els ajuts regionals i els relacionats amb el medi ambient així com els que tinguin a veure amb les infraestructures. En aquests casos, cal repensar el sistema actual i definir un procediment d'exempció per categories que faciliti no solament la tasca de control per part de la Comissió com la definició de polítiques públiques per part dels estats membres. Però la racionalitat del sistema restaria molt lluny de l'òptim si hom no procedeix a adaptar les normes, millorar les pràctiques i procediments, reduir la burocràcia, supervisar el compliment dels principis i assegurar la independència dels òrgans de control. Tot plegat prenent el funcionament competitiu dels mercats com a referència general.

En altres termes, els ajuts als operadors econòmics no s'eliminaran, però a l'empara dels Acords de Lisboa seran reconsiderats i es reforçarà el control del seu possible impacte sobre la competència.

### **3. Alguns exemples de la regulació sobre ajuts i subvencions**

#### **a) Unió Europea**

El Tractat de la UE es refereix als ajuts públics en els articles 87 i 88. En el primer d'aquests articles es declaren incompatibles amb el Mercat Comú aquells ajuts públics que afectin els intercanvis comercials intracomunitaris. Tanmateix, la prohibició recull alguns aspectes que els fan compatibles si bé sota la vigilància de la CE. L'article 88 del Tractat estableix el procedi-

ment de control dels ajuts d'Estat tot determinant que els estats membres han de notificar qualsevol projecte de concessió d'ajut abans de la seva execució i la Comissió, en el cas que els ajuts afectin els intercanvis intracomunitaris, té la potestat de declarar la seva incompatibilitat així com la seva supressió o modificació.

En el Consell d'Estocolm es disposà la necessitat de reduir i reorientar els ajuts amb l'objectiu de millorar la competitivitat de les empreses de la UE i de contribuir a assolir l'estabilitat pressupostària. En el cas espanyol, per aconseguir aquests objectius s'han dissenyat les línies d'actuació de la proposada Comissió Nacional de Defensa de la Competència (CNDC) que hauran de ser les següents: reforçar l'anàlisi econòmica en l'estudi dels ajuts, agilitar i reduir el procés de control tot adoptant reglaments d'exempció en el cas dels ajuts de naturalesa horitzontal, incrementar la seguretat jurídica i la transparència i racionalitzar i enfocar els seus recursos.

Adicionalment, en el Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa, la UE es reserva en exclusiva els següents àmbits (art. I-13): establiment de les normes sobre competència per al funcionament del mercat interior i la política comercial comuna. En conseqüència, a l'article III-167 s'estableix el següent: "1. Excepte que la Constitució disposi una altra cosa, seran incompatibles amb el mercat interior, en la mesura que afectin els intercanvis entre els estats membres, els ajuts atorgats pels estats membres o mitjançant fons estatals que prenguin qualsevol forma, que falsegin o amenacin falsejar la competència, afavorint a determinades empreses o produccions". Dit això, un conjunt d'ajuts seran compatibles amb el mercat interior i un altre grup podrà ser compatible.

Entre els ajuts compatibles s'assenyalen els de caràcter social atorgats a consumidors individuals, sempre que no discriminin segons l'origen dels productes, i els adreçats a reparar

desastres naturals o d'altres esdeveniments de caràcter excepcional. Ensenms s'hi inclouen els adreçats al creixement econòmic regional quan el nivell de vida sigui anormalment baix, hi hagi una desocupació elevada, i els adreçats a impulsar un projecte important d'interès comú. Tot plegat, sense excloure els que tenen com a objectiu el desenvolupament de determinades activitats o territoris sempre que no alterin els intercanvis de manera contrària a l'interès comú, els adreçats a la promoció de la cultura i la defensa del patrimoni quan no alterin les condicions dels intercanvis i de la competència, i aquells establerts reglamentàriament.

Lògicament, l'esmentada regulació exigeix un control adequat. Aquest fet s'entén si es pren en consideració la munió d'exemples d'ajuts públics que han tingut efectes significatius sobre el funcionament competitiu dels mercats. En conseqüència, a l'article III-68 s'estableix que la CE examinarà permanentment, junt amb els estats membres, els règims d'ajuts existents i proposarà als estats les mesures adients que contribueixin al desenvolupament del mercat interior. En cas que l'ajut s'apliqui de forma abusiva o no sigui compatible amb el mercat interior, la Comissió adoptarà una decisió europea perquè l'estat membre el suprimeixi o l'adapti. En cas d'incompliment, la Comissió o qualsevol Estat membre podrà anar al Tribunal Superior de Justícia de la UE. Tanmateix, el Consell pot adoptar, per unanimitat, una decisió de compatibilitat. Tot plegat posa en relleu que la norma és la prohibició dels ajuts i la possibilitat d'aquests és l'excepció, degudament fixada i vigilada.

### **b) Constitució espanyola**

L'economia espanyola, a més de respectar les disposicions de la UE, ha de respectar els principis establerts en la Constitució. Aquesta estableix la llibertat de mercat i l'eficiència i assignació equitativa dels ajuts públics que, en relació amb el que

s'ha dit, com a norma general, no han de tenir un impacte negatiu sobre les condicions de competència en els mercats. Més concretament, l'article 31.2 de la Constitució estableix que "La despesa pública realitzarà una assignació equitativa de recursos públics i la seva programació i execució respondran als criteris d'eficiència i economia". Per la seva banda, l'article 38, que ha de ser interpretat prenent en consideració el moment en què fou aprovat, disposa que "Es reconeix la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat. Els poders públics garanteixen i protegeixen el seu exercici i la defensa de la productivitat, d'acord amb les exigències de l'economia general i, en el seu cas, de la planificació". Per tant, la defensa del mercat i els criteris d'eficiència i economia en la gestió de la despesa pública estan reconeguts explícitament a la Constitució. Ensenms la defensa de la lliure empresa és una missió que obliga a totes les autoritats.

### **c) Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions**

La Llei de subvencions és un bon text que té com a objectiu el compliment dels principis anteriors amb la transparència, el control i les responsabilitats pertinents que exigeix un instrument que pot discriminar entre persones o pot contribuir a alterar el funcionament competitiu dels mercats. En conseqüència, el text recull, de manera exhaustiva, les bases reguladores de la concessió de les subvencions (art. 17) i la publicitat de les subvencions concedides (art. 18). Ensenms, les administracions han de facilitar a la Intervenció General de l'Administració de l'Estat "a efectes merament estadístics i informatius" un conjunt d'informació prevista reglamentàriament (art. 20). Aquest text, perfectible com tots els textos, recull un conjunt de principis que, aplicats degudament, sens dubte, contribuirien a assolir els objectius esmentats.

El títol I es refereix als procediments de concessió i gestió de les subvencions. La detallada regulació inclou la comprova-

ció de les subvencions (art. 32) i dels valors (art. 33), així com el procediment d'aprovació de la despesa i pagament (art. 34). El títol II es refereix al reintegrament de les subvencions. El títol IV tracta del control financer de subvencions. I el títol IV es refereix a les infraccions i sancions administratives en matèria de subvencions.

La concessió d'ajuts i subvencions exigeix transparència, objectius i resultats. També hauria d'assegurar que no hi ha alternativa possible. Tot plegat, degudament valorat, atès que es tracta d'assignar eficientment recursos escassos que procedeixen de les contribucions de ciutadans i empreses. Si els ajuts resulten justificats sembla assenyat que assegurin la continuïtat de les activitats a les quals es dona suport, el que aconsella programar les assignacions amb un horitzó superior a l'exercici presupostari Així, d'acord amb l'art. 8, abans de procedir a la concessió d'una subvenció s'ha de concretar, amb caràcter previ, “un pla estratègic de subvencions, els objectius i els efectes que es pretenen amb la seva aplicació, el termini necessari per a la seva consecució, els costos previsibles i les fonts de finançament, que s'han de supeditar en tot cas al compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària”. A més, si els objectius pretesos afecten el mercat, els seus efectes han de ser “mínimament distorsionadors”, i la gestió dels ajuts i subvencions ha de seguir els criteris de publicitat, transparència, concurrència, objectivitat, igualtat, no-discriminació, eficàcia en el compliment dels objectius i eficiència en l'assignació i la utilització dels recursos públics.

**d) Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la llei de finances públiques de Catalunya**

La regulació de les subvencions i les transferències de la Generalitat de Catalunya es troben al capítol IX (articles 87 i seg.). A ambdues, se'ls aplica el mateix règim. En aquest cas, el que

es disposa s'aplica a l'Administració de la Generalitat, les seves entitats autònomes, altres ens públics que depenen de la Generalitat i empreses, públiques, consorcis i altres ens amb participació majoritària de la Generalitat.

D'acord amb el Decret legislatiu, la concessió de les subvencions s'ha de sotmetre als principis de publicitat, concurrència (amb algunes excepcions)<sup>2</sup> i objectivitat. En el cas de les subvencions atorgades a empreses s'han de complir les normes de la UE i les directrius emanades de la CE.

Com en la legislació espanyola, les bases reguladores, les convocatòries i la concessió estan sotmeses a una regulació exhaustiva. Tanmateix, es considera la possibilitat excepcional de concedir directament subvencions innominades o genèriques “sempre que s'acrediti la impossibilitat de promoure la concurrència pública per les especificitats del subvencionat o de les activitats a desenvolupar”. En aquest cas, la concessió ha de complir un conjunt de requisits taxats. També es considera que “Excepcionalment, la concessió es pot produir mitjançant acords, pactes, convenis i contractes amb entitats de dret públic o privat, si aquests mitjans són més eficients per a assolir els objectius fixats, i són exigibles els mateixos requisits establerts en aquest capítol”.

El control de les subvencions (article 97) rau en la Intervenció General de la Generalitat que “ha d'elevat a l'òrgan concedent un informe que n'inclogui els resultats”. La seva durada no pot superar l'any. Ensenms, d'acord amb la Llei de la Sindicatura de Comptes 6/1984, de 5 de març, modificada per les

---

2. Les excepcions són, en qualsevol cas, discutibles i haurien de ser degudament explicitades i sotmeses a un control especial, atès que poden ser font d'arbitrarietat. Vegeu l'article 90.3. Cal destacar el punt c): “Si per l'especificitat i les característiques del beneficiari o de l'activitat subvencionada no és possible, d'una manera objectivable, promoure la concurrència pública”.

lleis 15/1991, de 4 de juliol, i 7/2002, de 25 d'abril, la Sindicatura “és l'òrgan de fiscalització de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic a Catalunya” i pot actuar per delegació del Tribunal de Comptes d'acord amb el previst a la Llei orgànica 2/82 (art. 1). Més concretament, i en relació amb els ajuts i subvencions, l'article 2.1.b) estableix que entre les funcions de la Sindicatura de Comptes hi ha la de “Fiscalitzar les subvencions, els crèdits i els ajuts amb càrrec als pressupostos dels ens públics indicats per l'article 5, i també els avals i les exempcions fiscals directes i personals concedits per aquests ens”.

De forma explícita no es preveu cap informe sobre l'impacte de les subvencions sobre el mercat ni en relació amb el control d'eficiència i eficàcia. Tanmateix, segons la disposició transitòria primera “Mentre el Parlament de Catalunya no promulgui les normes corresponents i el Govern de la Generalitat no dicti les disposicions reglamentàries, regiran les normes i disposicions anàlogues de l'Estat, d'acord amb la disposició transitòria segona de l'Estatut, en tot allò que no estigui en contradicció amb les lleis i reglaments catalans”. Com les disposicions de l'Estat són prou acurades, la seva aplicació amb rigor, cura i universalitat seria suficient perquè els ajuts públics compleixin els requisits que la llei estableix.

#### **e) Llei de defensa de la competència (Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia)**

D'acord amb el que s'ha esmentat, els ajuts públics poden introduir distorsions significatives en la competència en els mercats de béns i serveis. Per aquesta raó, la LDC encarrega al Tribunal estatal que vetlli perquè els ajuts públics no atorguin avantatges competitiu a unes empreses en detriment d'altres.

El TDC, d'ofici o a instància del Ministeri d'Economia i Hisenda, pot analitzar els criteris de concessió d'ajuts públics en relació amb els seus efectes sobre les condicions de la compe-

tència en els mercats de béns i serveis, així com elevar un informe al Consell de Ministres que pot proposar als poders públics la supressió o modificació dels criteris esmentats i també aquelles mesures dirigides a mantenir o restablir la competència.

Ensems el TDC pot ser consultat en matèria de competència per les cambres legislatives, el Govern, els departaments ministerials, les comunitats autònomes, les corporacions locals, les cambres de comerç i les organitzacions empresarials, sindicals o de consumidors i usuaris.

#### **f) El Llibre blanc per a la reforma del sistema espanyol de defensa de la competència (20 de gener de 2005)**

Després de més de 15 anys d'aplicació de la vigent LDC hom pretén modificar-la a la llum de l'experiència i de les modificacions en la regulació comunitària. Com a pas previ s'ha presentat el Llibre blanc per a la reforma del sistema espanyol de defensa de la competència. En l'apartat de propostes de reforma es posa l'èmfasi en la necessitat de replantejar els instruments de seguiment i control que hi ha actualment en l'àmbit nacional tot atorgant a la CNDC, de pròxima creació, un paper més actiu en les funcions d'anàlisi prèvia i avaluació dels efectes dels ajuts públics sobre la competència. D'acord amb el Llibre blanc (punt 209) "L'objectiu seria, en darrera instància, procurar augmentar l'eficiència, tractar d'identificar i minimitzar possibles distorsions i, finalment, en el seu cas, redirigir els ajuts vers objectius horitzontals que, compatibles amb el manteniment de la competència, ajudessin a assolir una productivitat interna superior". En conseqüència, se suggereix:

En primer lloc, revisar la definició d'ajut públic de l'article 19 de la LDC, i alinear-lo amb la jurisprudència i doctrina comunitàries.

En segon lloc, establir els mecanismes adequats perquè la CNDC pugui comptar amb la informació sobre ajuts públics



concedits coneguts per l'Administració central, amb independència de l'Administració que els concedeixi.

En tercer lloc, disposar que, d'acord amb aquesta informació, la CNDC pugui fer informes o recomanacions concretes sobre projectes o mesures. Al mateix temps es preveu la possibilitat d'elaborar un informe anual sobre ajuts públics i competència amb l'objectiu de poder identificar els possibles efectes sobre els mercats i proposar als poders públics directrius i criteris econòmics per assolir una major eficàcia i eficiència dels ajuts.

Finalment, explorar la possible participació dels òrgans autonòmics de defensa de la competència en l'anàlisi i propostes sobre ajuts públics atorgades per les administracions autonòmiques o locals de la comunitat autònoma.

Amb això no es pretén negar el paper polític que en molts casos juguen aquest ajuts. Tot el contrari: atesa l'evident naturalesa pública, resulta especialment obligada la seva subjecció a principis i procediments d'objectivitat i transparència.

#### 4. Propostes

a) Els ajuts públics han de ser convocats amb la màxima transparència, de forma comprensible, amb publicitat, destacant les quantitats que s'ofereixen i els objectius pretesos. Els ajuts públics han de respondre a un pla plurianual i han de ser considerats com a compromisos de l'Administració per assolir determinats objectius. Per aquesta raó l'accés fàcil dels ciutadans a totes les dades, llevat de les que tinguin caràcter confidencial, es considera un instrument fonamental.

b) Els ajuts públics, com a principi general, han de respectar el principi de legalitat i han de ser atorgats amb objectivitat i gestionats amb eficàcia, eficiència, transparència, coherència i responsabilitat tot evitant els conflictes d'interès.

c) Els ajuts públics, en principi, han de respectar els principis de la competència i el lliure mercat així com la legislació vigent. Qualsevol allunyament d'aquest principi ha de ser adequadament motivat i, en el seu cas, comunicat a les autoritats responsables del funcionament competitiu dels mercats. Una mesura aconsellable seria que el Tribunal Català de Defensa de la Competència hagués d'informar preceptivament sobre els ajuts públics en relació amb l'impacte sobre la competència en els mercats de béns i serveis. El Tribunal hauria de fer un informe anual i un altre de quinquennal sobre els ajuts i subvencions atorgats per les administracions catalanes, que haurien de ser debatuts en seu parlamentària.

d) El rendiment de comptes és fonamental. Un síndic de la Sindicatura de Comptes que no pertanyi a cap partit que governi la Generalitat, hauria de ser el responsable de fer un informe anual i un altre de quinquennal sobre els ajuts públics atorgats a ciutadans i operadors econòmics per totes les administracions catalanes. L'informe no s'hauria de limitar a l'avaluació dels aspectes comptables sinó que també hauria de posar l'accent en els aspectes econòmics (cost, impacte, etc.) i el grau de compliment dels objectius pretesos. Aquest informe, que hauria de ser públic, hauria de ser debatut en seu parlamentària.

e) Els funcionaris de les administracions catalanes responsables de la gestió dels diferents programes d'ajuts públics han d'estar disposats a donar comptes de la seva gestió tant a la Sindicatura de Comptes com al Parlament de Catalunya. També seran responsables de la legalitat dels ajuts públics concedits i de la no-adequació dels resultats assolits als objectius pretesos.

f) Per tal de fer eficaces aquestes propostes cal una nova llei de subvencions que reculli aquests principis. Mentrestant, cal garantir l'aplicació de la legislació espanyola.

## 5. Un cas especial: cultura de la subvenció, subvenció de la cultura

L'anàlisi de les subvencions públiques requereix un tractament especial quan es refereix al món de la cultura, sobretot si volem tenir en compte la seva aplicació concreta al cas de Catalunya.

### a) Breu anotació històrica

Catalunya ha subsistit, sobretot des d'un punt de vista lingüístic i cultural, mercès a la capacitat del món associatiu i a les iniciatives sorgides de la ciutadania, especialment durant els quaranta anys de dictadura franquista. Des d'una apreciació probablement exagerada, es va arribar a dir que Catalunya es distingeix per ser una societat civil sense estat, mentre que Espanya era un estat sense societat civil. Durant les dècades dels cinquanta i seixanta, per exemple, sorgeixen entitats com el Moviment de Mestres Rosa Sensat, la Universitat Catalana d'Estiu, la Fundació Carulla Font, Òmnium Cultural, la Fundació Jaume Bofill; iniciatives editorials com Edicions 62, Enciclopèdia Catalana; revistes com Orifloma, Serra d'Or, etc. o subsisteixen en la semiclandestinitat entitats com l'Institut d'Estudis Catalans, l'Agrupació Dramàtica de Barcelona o les Associacions de Veïns, per posar casos ben diferents.

Tot això canvia radicalment a partir de l'any 80. Per començar, moltes entitats perden els seus quadres, els quals adquireixen responsabilitats directament polítiques en la nova etapa democràtica. Per altra banda, molt del suport econòmic i social perd intensitat amb la consciència que "ara ja no cal" perquè tenim les nostres pròpies institucions i no és necessària la labor de suplència d'altres temps.

Tot plegat és ben sabut, però la possible novetat actual és que des de fa un cert temps ha reviscolat la consciència que, tot i la importància insubstituïble de l'activitat directament políti-

ca, el nostre país necessita paral·lelament una societat civil dinàmica que no estigui subjecte als vaivens electorals, que actuï amb independència dels partits polítics, que tingui capacitat de mobilització i d'aglutinament d'iniciatives, que pugui arriscar-se i anar més enllà de la correcció política, si cal.

### **b) Les expectatives de la nova situació**

Aquest breu repàs històric té especial rellevància en el món cultural. Moltes entitats que tenen l'origen en l'època franquista, i moltes altres de noves creades a partir de la recuperació democràtica, han intentat suplir les mancances d'una realitat nacional que ha trobat en la cultura i en la llengua un dels signes més característics de la seva personalitat col·lectiva. I això ha creat també la suposició que pel sol fet de defensar aquesta personalitat, havia d'estar subvencionada per les institucions públiques del país un cop recuperades. Es tractava d'anar superant aquella expressió –encunyada per l'actual Síndic de Greuges de Catalunya– que teníem una cultura de peatge. Els poders públics havien d'alliberar, o almenys alleugerir, aquest peatge, és a dir, el pagament privat de les nostres mancances culturals. S'ha incrementat la consciència que la normalitat implicava el suport públic a les diverses iniciatives socials en el món de la cultura. I això sense mesurar prou les necessitats del temps present. Per tant, a partir d'una situació realment anòmala pels avatars de la nostra història recent, ha anat calant una cultura de la subvenció en el sentit que, la societat civil catalana s'assembla a la imatge d'una corrua de persones fent cua a les finestretes de l'Administració pública a la recerca d'una subvenció. Val a dir que això no només passa en el món de la cultura. En altres camps ha estat encara més evident: s'ha contemplat amb un cert estupor la proliferació i creació ex novo d'una bona quantitat d'entitats i ONG dedicades al Tercer Món a partir de la decisió pública de dedicar-hi el 0,7% del PIB.

### **c) El difícil equilibri**

En el nostre context, i referint-nos especialment al sector de la cultura, es fa difícil plantejar aquestes qüestions amb fredor i objectivitat. És cert que les entitats privades tenen sovint uns avantatges innegables en la seva actuació cultural: mobilitzen molts voluntaris; tenen un nivell d'eficiència superior al de l'Administració pública en relació amb els recursos esmerçats, especialment en la gestió d'alguns serveis; responen normalment a iniciatives sorgides des de la base abans que l'Administració en pogués tenir cura; continuen cobrint encara un espai que en un país plenament normalitzat estaria cobert per l'Estat; etc. Malgrat tot, caldria preveure alguns mecanismes de bon govern i transparència administrativa, sense que això vulgui dir que no s'hagin de tenir en compte les particularitats de l'activitat cultural del nostre país i les condicions històriques en les quals s'ha hagut de desenvolupar. També seria convenient que, com a conseqüència del creixent desvetllament de la ciutadania respecte a la societat civil, s'estimulés que les entitats tinguessin el suport bàsic dels seus socis com una manera de visualitzar i demostrar la necessitat social de la seva pròpia existència. No obstant això, caldran les subvencions de l'Administració pública per a la realització de programes concrets, com passa arreu de l'Estat espanyol. Amb molta més raó haurà de passar a Catalunya pels motius ja exposats.

### **d) Possibles mesures**

Una de les maneres de garantir la transparència administrativa en aquest sector hauria de passar pel conveni, normalment per un període superior a un any o que englobés una legislatura, en funció d'un projecte o d'un programa avaluable tant pel que fa als seus objectius com per la metodologia proposada. No cal dir que aquesta avaluació s'hauria de fer amb criteris de rendibilitat social i cultural i no amb criteris de rendibilitat econò-

mica. El seguiment del conveni es podria fer anualment amb la presentació dels comprovants corresponents i l'avaluació parcial del contracte programa. Això no vol dir que ocasionalment no es pogués subvencionar alguna intervenció no prevista en el conveni inicial si les circumstàncies ho reclamessin. En els criteris d'avaluació de propostes caldria superar el possible clientelisme polític, tant des de l'Administració general com des de la municipal. No cal dir que la generositat política esperable dels administradors hauria de permetre que les avaluacions no estiguessin marcades per afinitats ideològiques dels concursants amb els avaluadors.

#### **e) Un últim apunt**

Quan es redacten aquestes notes surt a la llum el Document per a l'establiment del Consell de la Cultura i de les Arts a la Generalitat de Catalunya, que es va presentar públicament a la premsa el passat dia 21 de març. Aquest document, redactat per una comissió presidida per Josep Maria Bricall, té per finalitat proposar un organisme a imatge del que han estat els Arts Councils i, per tant, aparentment no té relació directa amb els objectius del GT sobre Bon Govern i Transparència Administrativa. No obstant i això, pel que fa referència al tema concret de la cultura, conté alguns suggeriments que poden complementar les propostes que es presenten. Tracta el tema de les subvencions, la creació de diversos comitès d'experts, d'una comissió d'ajuts i del procediment pel qual s'hauria de regir el sistema d'avaluació com a pauta per a la concessió d'aquests ajuts per part del CCAC, el qual administrarà els recursos d'un fons de promoció cultural. El document també conté dos annexos que recullen experiències internacionals de codis ètics corresponents als Arts Councils d'altres països a tenir en compte.

## 6. Elements per la transparència en les organitzacions sindicals

El paper que les organitzacions sindicals (OOSS), en especial les més representatives, estan cridades a desenvolupar en els processos de concertació social, participació institucional o negociació col·lectiva, obliga a garantir la màxima independència d'aquestes organitzacions per tal de fer efectiva la representació dels interessos que li són propis, i evitar que aquesta funció pugui venir distorsionada per un altre tipus de dependència, en especial econòmica o política, que posi el pes de les organitzacions al servei d'altres finalitats.

Sens dubte, la transparència en les relacions econòmiques que han de mantenir aquestes organitzacions sindicals i els poders públics ha de ser un element que ha de deixar clar la no-existència de dependències en relació amb els recursos que s'utilitzen per obtenir determinades finalitats. I al mateix temps, la transparència ha de permetre constatar el respecte que els poders públics mostren per l'exercici de la funció social de les organitzacions sindicals, per evitar situacions que podrien comportar la pèrdua d'independència de les organitzacions o tergiversar la representativitat atorgada pels treballadors i treballadores.

La realitat del mandat constitucional que empara la funció social de les OOSS en el nostre país, fa que de les actuacions sindicals de les OOSS se'n beneficiïn el conjunt dels treballadors i treballadores i que la defensa d'interessos que realitzen les OOSS no se circumscriu a l'afiliació estricta. Aquest trasllat del resultat de l'actuació al conjunt de la classe treballadora origina la necessitat de disposar de recursos específics i suficients per dur a terme la funció social que depassa el marc estricte de l'afiliació. És per això que la normativa determina com element de representativitat el resultat de les eleccions

sindicals, el qual es determina per sufragi universal i directe en cada àmbit d'elecció.

Aquests elements citats fan necessari que els poders públics determinin, d'una banda, l'assignació de recursos per dotar de suficiència econòmica les organitzacions sindicals perquè puguin desenvolupar les seves funcions, i d'altra determinar els recursos a assignar segons criteris de representativitat, per garantir la seva utilització a les finalitats establertes, i garantir així la independència de les OOSS, que es deuen a qui representen, i no a qui els transfereixen els recursos per garantir la seva funció.

És per tot això que considerem necessari abordar de forma urgent una norma del govern que reguli la transparència dels recursos que gestionen les OOSS, norma que hauria de garantir les següents qüestions:

- El govern presentarà anualment al Parlament un informe que contindrà la informació dels recursos adreçats a les organitzacions sindicals o entitats a elles vinculades, així com els objectius i finalitats dels mateixos i el volum de recursos esmerçats i els criteris aplicats pel seu repartiment.

- S'establirà la creació d'un registre públic on constin les dades bàsiques de les organitzacions sindicals (estatuts, afiliació, entitats vinculades...) i els comptes anuals aprovats i auditats. Aquest registre públic, al mateix temps, certificarà la representativitat de les OOSS per tal de determinar els criteris d'objectivitat en el repartiment dels recursos públics, que garanteixin la suficiència per a l'actuació de les OOSS.

- S'establirà l'obligatorietat d'auditories externes dels comptes de les OOSS, que s'hauran de dipositar al registre abans esmentat.

- Es determinarà que la certificació del registre, conforme el dipòsit de dades necessàries, sigui condició imprescindible per accedir a qualsevol tipus d'ajut.



## G. Transparència i accés a la informació

### I. Transparència i accés a la informació

Per poder gaudir d'una administració pública transparent pels ciutadans necessitem garantir l'accés a la informació. Aquest és requisit indispensable per a la transparència. No podem entendre una administració transparent sense que aquesta s'obri al ciutadà mitjançant l'accés a la informació. Per tant, garantint l'accés a la informació, obtindrem la transparència com a valor a l'Administració pública.

Quant a l'accés a la informació hem de distingir dos àmbits diferenciats. En primer lloc, l'accés a la informació de caràcter general i l'accés a la informació en expedients individualitzats:

L'accés a la informació de caràcter general implica establir, mitjançant les corresponents reformes legislatives, el caràcter públic de tota la documentació i informació de l'Administració pública, establint les corresponents excepcions només en l'àmbit de la seguretat de l'Estat i la protecció de dades de caràcter personal. En aquest sentit hem de destacar la iniciativa del Regne Unit que l'any 2000 va aprovar la "Freedom of Information Act" i que va entrar en vigor el passat u de gener en la que es declara la facultat de tots els ciutadans per obtenir la informació sense necessitat de justificació i sense cap requisit formal per accedir-hi, i que pot ser sol·licitada mitjançant correu electrònic o oralment i l'Administració té l'obligació de facilitar-la gratuïtament. En definitiva, el que fa l'esmentada Llei del Regne Unit, és declarar pública tota la informació en poder de les administracions i facilitar el seu accés a qualsevol ciutadà sense necessitat de justificar l'interès per obtenir-la i sense cap altre límit que la seguretat de l'Estat i la protecció de dades de caràcter personal.

Únicament modificant la legislació vigent en la qual s'exigeix la condició d'interessat o la prèvia autorització de l'Administració (article 37 de la llei 30/92) per l'accés a la informació (article 35 de la llei 30/92) podrem garantir l'accés a la informació i la transparència administrativa, invertint la necessitat d'autorització i declarant amb caràcter general l'accés a la documentació, sent l'excepció amb caràcter extraordinari la limitació de l'accés, justificable únicament per raons de seguretat de l'Estat o la protecció de dades de caràcter personal. Cal incidir que per fomentar i garantir el veritable accés a la informació calen mesures coercitives que facilitin l'accés. En aquest sentit hem de recordar que la nova legislació abans esmentada del Regne Unit estableix un nou tipus penal comès pel funcionari en negar-se a facilitar l'accés a la informació.

El segon dels aspectes a tenir en compte és l'accés a la informació en procediments individualitzats dels ciutadans davant l'Administració pública i l'accés a l'expedient administratiu. Segons la legislació actual, el ciutadà que és part interessada en un procediment administratiu té accés a l'expedient únicament durant el tràmit d'audiència (article 84 de la Llei 30/92), tenint coneixement en aquell moment de documents i informes elaborats en el mateix expedient. El sistema actual del procediment administratiu, no obliga l'Administració a facilitar l'accés de l'expedient a l'interessat més que en el tràmit d'audiència i ni tan sols s'estableix l'obligació en l'expressat tràmit de facilitar-ne còpia. Resulta necessària, doncs, la reforma legislativa perquè el ciutadà que sigui part en un expedient administratiu tingui a la seva disposició des de l'inici tot l'expedient i li sigui facilitat l'accés a la documentació i informes en tot moment, i sense necessitat d'establir un tràmit d'audiència, i posada de manifest de tot l'expedient.

## 2. Incidència de les noves tecnologies en l'accés a la informació

Tot el que s'exposa fins el moment implica modificar l'estructura administrativa per facilitar l'accés a la informació, però l'ús de les noves tecnologies, i, especialment, de les xarxes obertes com Internet fa que l'aplicació de criteris d'Administració oberta pel ciutadà resultin relativament fàcils de configurar.

Si mantenim criteris de lliure accés a la informació per part del ciutadà, resulta extraordinàriament senzill garantir el dret a l'accés mitjançant la publicació de la informació a internet com una veritable administració oberta en la qual l'exercici del dret d'accés s'exerciti pel ciutadà des del seu domicili, sense necessitat de traslladar-se a l'Administració i sense haver de demanar còpia dels documents.

Però això requereix, la creació de sistemes coordinats entre les administracions públiques i dintre de cada departament de cadascuna d'elles, de veritables gestors documentals que permetin l'accés a la informació.

L'exemple a exportar el trobem en l'Agència Tributària, en què no només podem presentar documents i rebre notificacions, sinó que també podem accedir a tota la informació de què disposa del contribuent.

Aquesta possibilitat que el ciutadà accedeixi no només a la informació general de l'Administració pública sinó que també a la informació que li afecta directament, és possible gràcies a eines com la signatura electrònica que permet garantir la identitat i la confidencialitat, especialment en aquells procediments administratius on l'accés a la informació es veu limitat per la Llei de protecció de dades de caràcter personal, amb l'ús de la signatura electrònica es permet garantir l'accés a la informació individualitzada pel ciutadà, i per tant, l'accés a l'expedient administratiu individualitzat des del propi domicili.

Però tot això requereix una especial voluntat de coordinació entre les administracions públiques, atès que l'accés a la informació no es limita només a visualitzar-la, sinó que a més permet modificar-la i interactuar. Resulta incomprensible que actualment un ciutadà que canvia de domicili necessiti efectuar un rosari d'actuacions davant diferents administracions per modificar les seves dades personals. A títol d'exemple podem assenyalar que un senzill canvi de domicili requereix en l'actualitat adreçar-se a l'ajuntament pel padró d'habitants, a l'agència tributària, a trànsit al registre de conductors i al de vehicles, al cadastre, a les oficines de la hisenda municipal, ja que aquestes no estan coordinades amb el padró d'habitants, etc. Aplicant criteris d'eficàcia administrativa i precisament d'accés a la informació hauria de ser suficient amb modificar telemàticament l'adreça en un registre per tal que es produís la modificació en tota la resta de registres de titularitat pública.

### **3. Límits i efectivitat del dret a la informació**

Del debat en la seu de la Comissió podem concloure la necessitat de regular en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya l'accés a la informació mitjançant la determinació genèrica de convertir tots els documents en l'àmbit de l'Administració en documents públics i accessibles al ciutadà, però també en el mateix debat de la Comissió es va concloure que aquesta determinació genèrica no podia ser absoluta i que haurien d'establir-se els corresponents límits a l'accés.

Per tant, la llei que reguli l'accés a la informació, haurà de contenir-ne els límits, així com els mecanismes per evitar l'arbitrarietat administrativa.

En aquest sentit, la llei que reguli l'accés a la informació haurà d'establir els terminis i formes d'exercici d'aquest dret, ja que resulta fonamental l'establiment de la determinació tem-

poral de l'exercici de l'accés, perquè la seva dilació provoca la ineficàcia del dret a la informació. Igualment haurà d'establir la forma de l'exercici del dret a la informació i la determinació de l'assumpció per part del ciutadà del cost del servei mitjançant la fixació de la corresponent taxa, sempre que l'administrat no sigui part de l'expedient administratiu. També resulta important determinar que la sol·licitud d'accés no requereix cap formalisme, i especialment, que no cal acreditar o justificar l'interès per l'accés, i que només la sol·licitud d'accés sense cap altra justificació permeti obtenir la documentació requerida de l'Administració.

De la mateixa manera, i a l'objecte de facilitar l'accés a la informació als ciutadans que són part en un expedient administratiu, s'hauria de determinar l'obligació de l'Administració a facilitar còpia dels documents de l'expedient administratiu a totes les parts i no esperar al tràmit d'audiència per posar-ho en coneixement de la part. Resulta habitual en els diferents expedients de l'Administració pública, que les parts tinguin coneixement del contingut dels informes emesos en aquest expedient, mitjançant la posada de manifest del mateix, negant-se inclús en l'actualitat a fer entrega de les còpies dels referits informes a qui és part en l'expedient.

### **3.1 Límits al dret d'accés a la informació**

Tot allò exposat fins ara, defineix les característiques del dret d'accés a la informació, però, per tal d'evitar el mal ús d'aquest dret i el perjudici a tercers, és necessari que es regulin els límits. I és evident que existeixen dos models diferents per regular els límits d'accés a la informació com a garantia de la transparència administrativa:

**A)** Establir un catàleg complet i detallat d'aquells documents que no són susceptibles de ser consultats, entenent que

tots els que no es trobin dintre d'aquests numerus clausus són de lliure accés, tot i que es permet amb caràcter excepcional per mitjà de resolució raonada, denegar l'accés a la informació del document que no estigui relacionat en el catàleg, però que atempti contra la seguretat i defensa de l'Estat o la intimitat de les persones.

Així mateix i per evitar el mal ús d'aquesta darrera facultat, s'estableixen multes coercitives al funcionari que injustificadament denegui l'accés emparant-se en suposades causes justificades, i en alguns països s'arriba a tipificar-lo com a delictes.

Aquest model obre les portes de l'accés a la informació al ciutadà, però degut al catàleg preestablert de documents resulta rígid des de dos punts de vista. Per una banda, impedeix l'accés a tots els documents classificats com no accessibles encara que hi pugui haver una justificació, i per una altra, la seva rigidesa i sancions poden impedir que es vulnerin drets de terceres persones davant la impossibilitat de denegar l'accés.

**B)** El segon model es basa en la determinació del caràcter públic de tots els documents però limitant l'accés mitjançant la definició de supòsits genèrics que poden limitar l'exercici del dret d'accés i establint una comissió en el si de la pròpia Administració que determini, si atenent a les circumstàncies de cadascuna de les peticions, s'atorga el dret d'accés o no.

Amb aquest model la llei hauria d'establir els límits al dret d'accés quan es posi en perill algun dels següents valors:

- Intimitat personal i familiar
- Seguretat i defensa de l'Estat
- Seguretat ciutadana
- Propietat intel·lectual, propietat industrial i comercial

També s'haurà d'incloure per les característiques especials de documents referits a les següents matèries:

- Informacions prèvies a la presa de decisions en matèria de monetària, financera o fiscal.

– Aquella documentació que pugui portar avantatges o desavantatges desproporcionats i injustes a aquell que la sol·licita o a tercers.

– Aquells documents en possessió de l'Administració que amb finalitats industrials, comercials o de gestió financera en què la divulgació de les dades pugui perjudicar el seu nivell de competitivitat, i que posin en perill la lliure competència.

– Els documents preparatoris d'una decisió administrativa.

Però en ser una definició genèrica i no un catàleg tancat de documents, aquest sistema requereix una comissió al si de la pròpia Administració. Comissió que interpreti tant la negativa a l'accés, entenent que una sol·licitud concreta pot estar inclosa en algun dels supòsits assenyalats, com també la sol·licitud d'accés a un document en un principi inclòs en els supòsits anteriors, però que qui exercita el dret d'accés al·lega un interès superior al de protecció de la norma, demanant a la citada Comissió que autoritzi l'accés al document que en un principi no seria públic.

Per tant aquest sistema permet una més gran flexibilitat, però perquè sigui realment efectiu, caldrà determinar el règim jurídic de la Comissió, la seva composició mitjançant un sistema d'elecció dels membres que garanteixi la seva independència i la dotació de mitjans pressupostaris per al seu funcionament, ja que la falta de mitjans i la independència de la Comissió pot fer davallar tot el sistema, concedir l'accés a un document dos o tres anys després de la seva sol·licitud és igual a denegar-ne l'accés.

### **3.2 Efectivitat del dret d'accés a la informació**

Totes les disposicions legals, sobretot el dret d'audiència permanent, absolutament fonamental, queden a un no-res si les oficines de l'Administració no disposen d'un sistema de gestió de

documents que faci possible la recuperació ràpida de la informació desitjada i si els arxius no poden procurar a l'usuari uns instruments de descripció i informació que abastin amb una certa precisió la globalitat dels documents que conserven.

Cal assenyalar que la complexitat de les problemàtiques inherents al dret d'accés requereix un tractament sistemàtic i exhaustiu que vagi més enllà de les referències contingudes en la Llei de règim jurídic. Això només és possible amb la promulgació d'una llei d'accés a la documentació pública. Aquest accés s'ha d'entendre com un dret democràtic més, que ha de fomentar la participació ciutadana en la *res publica* –cosa pública–, permetre un control democràtic de l'activitat administrativa, facilitar una circulació, equitativa de la informació i, al mateix temps, garantir que el dret a la intimitat de les persones no pugui ser vulnerat.

Finalment, cal remarcar que la transparència i la publicitat de l'actuació de les administracions esdevenen, a hores d'ara, una ineludible corol·lari de la democràcia i un element fonamental de la seva legitimació, de manera que el nivell d'efectivitat del dret d'accés als documents constituirà en l'esdevenidor un paràmetre molt significatiu del grau de democratització de les institucions públiques. Aquestes premisses, juntament amb altres reflexions més vinculades als arxius com a patrimoni de la humanitat, ha portat el Comitè de Ministres del Consell d'Europa a emetre una Recomanació (Nº R (2000) 13) als estats membres referida a la necessitat d'una política europea comuna en matèria d'accés als arxius.

En aquest sentit, és indubtable que la noció de dret a la informació com a dret profundament democràtic cal vincular-la a l'accessibilitat dels arxius públics. En els darrers anys un fet cada cop més usual en paral·lel a la pressió de les associacions i de les organitzacions no governamentals que defensaven l'obertura dels arxius com una fórmula de lluitar contra la



impunitat d'individus acusats de crims de guerra o d'abusos de poder en el marc de règims dictatorials, interessa fixar-se en la necessitat de garantir la conservació dels arxius en els conflictes bèl·lics, durant les dictadures o els vinculats als aparells repressius dels estats en tant que, tard o d'hora, esdevenen instruments imprescindibles per a la restitució de la convivència pacífica i dels drets –morals, econòmics– de molts ciutadans, a banda de permetre de fer justícia davant de determinats abusos dels governs.

L'efectivitat del dret a la informació exigeix també una política molt més activa i eficaç de l'Administració, per fer publicitat de les seves resolucions i convocatòries. No n'hi ha prou amb publicar-les als diaris oficials. I menys encara, si quan les publiquen tothom està de vacances. Aquesta publicació formal, obligada per les lleis, s'ha de complementar amb mesures més creatives i eficaces que serveixin realment per donar publicitat de les resolucions i convocatòries públiques entre els sectors i col·lectius potencialment interessats.