

David Bondia Garcia

## **RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES (EXP. 200F000032) RELATIVA A LA BONA ADMINISTRACIÓ**

### **ANTECEDENTS**

#### **Descripció dels fets objecte de la queixa**

Aquesta Sindicatura ha rebut queixes sobre la manca d'eficiència de la Bústia Ètica i de Bon Govern, cosa que ha donat lloc a la instrucció de diferents expedients:

- 17Q001336, en què la Sindicatura va resoldre, mitjançant resolució de data 28 d'abril de 2018, en el sentit d'estimar la queixa perquè, **de l'anàlisi de les circumstàncies, es va comprovar que s'havien exhaurit a bastament els terminis que les Normes reguladores de la Bústia Ètica i de Bon Govern estableixen per al correcte funcionament d'aquesta.**
- 20Q001329, en què es va resoldre que l'actuació de la Bústia Ètica i de Bon Govern havia estat ajustada a dret pel que fa al tractament de la comunicació de l'interessat, que havia estat informat de les causes de la impossibilitat d'investigació.

**Més enllà de l'anàlisi dels casos concrets en ambdós expedients quedà palesa la complexitat que suposa per a la Bústia Ètica la tasca d'investigació de les diferents comunicacions que rep, així com les dificultats per garantir, amb els recursos de què es disposa, processos eficients; factor necessari per la naturalesa i idiosincràsia d'aquest servei.**

Per aquest motiu, en data 20 de desembre de 2020, aquesta Sindicatura va decidir iniciar una actuació d'ofici amb la finalitat d'**analitzar com es fan efectius els principis d'eficàcia i bona Administració en la gestió de la Bústia Ètica.**

#### **Actuacions fetes**

Per tal d'estudiar les circumstàncies, es va sol·licitar, el mes de desembre de 2020, informació a la Gerència d'Agenda 2030, Transició Digital i Esports.

Així mateix, l'Informe Memòria de la Direcció de Serveis d'Anàlisi dels anys 2018-2019.

Aquesta resolució s'emmarca dins el compromís de l'Ajuntament de Barcelona amb els Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS), d'acord amb la Mesura de Govern sobre l'Estratègia d'Impuls de l'Agenda 2030, concretament amb l'objectiu 16 enfortir institucions i respecte als drets humans.

David Bondia Garcia

### **Resposta dels òrgans afectats**

En data 22 de juliol de 2021, aquesta Sindicatura va rebre de la Gerència la informació sol·licitada en què s'exposa el **volum d'activitat** de la Bústia Ètica durant els anys **2016 a 2020, que ascendeix a 1.604 comunicacions**, de les quals un 61,8 % han estat resoltes (992), i s'han elaborat un total de **198 recomanacions**.

Així mateix, es realitza un desglossament de comunicacions rebudes/resoltes i pendents de resoldre per anys, en què queda palès l'augment d'activitat de la Bústia, ja que s'ha passat de 63 comunicacions l'any 2016 a 286 l'any 2020 si bé aquest darrer nombre no és definitiu.

S'assenyala que les comunicacions són gestionades d'acord amb les Normes reguladores de la Bústia Ètica, que estableixen diferents fases per al procediment: a) recepció de la comunicació; b) investigació; c) anàlisi jurídica; d) recomanació; e) notificació i seguiment de la implementació de les mesures de millora proposades. Aquest procediment alenteix el procés, sobretot atenent la necessitat de preservar la confidencialitat i protecció de les persones.

**En relació amb el temps mitjà de resolució**, s'exposa que, tot i que l'article 15 de les Normes reguladores de la Bústia Ètica preveu que *Les tasques d'investigació es faran en el termini més breu possible i, com a norma general, en un període que no ultrapassi els sis mesos des de la seva presentació.*

De manera que, d'acord amb el seu tenor literal, i els criteris interpretatius de les normes establerts a l'article 3 del Codi civil, el termini de sis mesos s'estableix com a norma general però no té, per tant, naturalesa preclusiva, de manera que no inclou aquells supòsits excepcionals en què concorrin motius justificats, com, per exemple, la complexitat de la investigació, degut als quals no sigui possible concloure la instrucció en l'esmentat període i aquesta s'allargui més enllà d'aquells sis mesos.

D'altra banda, es precisa que aquest termini es refereix a "tasques d'investigació" sense fer cap referència a l'informe jurídic que precedeix a les recomanacions que la Direcció d'Anàlisi elabora arran de cada una de les comunicacions que rep i investiga.

Es refereix també a la carència de disposar d'un gestor documental que permeti aportar informació més precisa.

David Bondia Garcia

En relació amb la **carència en la tramitació dels expedients**, s'exposa que és superior a un any . A tall d'exemple, durant l'any 2019 només s'havien pogut gestionar 46 de les 357 comunicacions rebudes aquell any perquè els esforços s'havien centrat a finalitzar els tràmits pendents dels anys anteriors. L'any 2020 tot el volum de tràmits pendents s'havia reduït però tots ells acumulaven una carència molt superior a un any.

Conclou que l'acumulació de comunicacions no resoltes dels anys anteriors fa impossible entomar la tramitació de les comunicacions de l'any en curs.

En relació amb la dotació de mitjans i recursos, des de la Gerència referida, s'informa que la dotació pressupostària de l'Oficina per la Transparència i les Bones Pràctiques per a l'any 2017 va ser de 150.000 €; els anys 2018 i 2019 va ser de 250.000 €, i la dotació per a l'any 2020 va ser de 218.267,69 €.

Per tal de donar a **conèixer les funcions i activitats de la Direcció de Serveis d'Anàlisis** que van més enllà de la gestió de la Bústia Ètica, ja que realitza tasques de suport del Comitè d'Ètica –responsable de vetllar pel compliment del Codi ètic i de conducta de l'Ajuntament, i emetre informes i formular recomanacions per promoure'n el compliment–, es remet a les memòries de la Direcció de Serveis d'Anàlisis i del Comitè d'Ètica, ambdues públiques mitjançant el Portal de Transparència de l'Ajuntament de Barcelona.

En relació a la dotació **de Recursos humans** de la Direcció d'Anàlisi, s'exposa que està formada per quatre persones: una directora (que es va incorporar efectivament al desembre de 2017 quan va quedar vacant la plaça al juny d'aquell any), dues tècniques (incorporades una a l'octubre de 2016 i l'altra al setembre de 2017) i un auxiliar administratiu (que ho va fer al maig de 2017). Es preveu una dotació de personal de 4 noves places.

Un d'aquests auxiliars administratius es va incorporar al desembre de 2020, i estava previst que les altres tres incorporacions es produïssin durant l'any 2021. Aquest procés està resultant més lent del que s'havia previst perquè, en compliment de les Normes de regulació de la Bústia Ètica, el personal al servei de la Direcció ha de ser funcionari de carrera i, per tant, les noves places no poden ser cobertes per funcionaris interins, fet que hauria agilitzat la seva cobertura.

David Bondia Garcia

## CONSIDERACIONS

### 1. Sobre la integritat i el dret a la bona Administració

La Convenció de les Nacions Unides Contra la Corrupció<sup>1</sup> (en endavant CNUCC) estableix, en el preàmbul, com a principis bàsics la correcta gestió d'assumptes i béns públics, l'equitat, la responsabilitat i igualtat davant de la llei, així com la necessitat de salvaguardar la integritat i fomentar una cultura de rebuig de la corrupció.

L'any 2008 la Unió Europea, mitjançant la Decisió del Consell 2008/801/CE2, de 25 de setembre, va acordar adherir-se a la Convenció de la CNUCC, amb la finalitat de lluitar contra la corrupció, i va establir entre altres actuacions el compromís de crear organismes de prevenció i control, impulsar la creació de codis de conducta (codis ètics) per als funcionaris, millorar els sistemes de promoció de funcionaris i les normes de contractació pública.

Per altra banda, l'Organització per la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), des dels anys noranta, té estudis que posen de manifest la preocupació pel que anomenen **dèficit de confiança**, i estableix una relació directa entre el malbaratament dels recursos públics i l'augment de la desigualtat econòmica i social, amb el descontentament de la societat vers la política i la confiança en les institucions. En aquest marc, l'OCDE **defineix la integritat pública com l'alineació consistent i l'adhesió a valors, principis i normes ètiques compartides per mantenir i prioritzar l'interès públic sobre els interessos privats en el sector públic** (Recomanacions sobre la integritat pública, 2017).

Concretament, es disposa que és necessari dotar les administracions del que s'anomena *d'infraestructura de l'ètica*, com el conjunt dels vuit elements següents: un compromís polític; un marc legal eficaç; uns mecanismes eficaços de responsabilitat política; uns codis de conducta viables; uns mecanismes d'adaptació professional (incloent-hi formació); unes condicions generals del servei públic que hi ajudin; l'existència d'un cos coordinador de l'ètica, i una societat civil activa (incloent-hi uns mitjans de comunicació fiscalitzadors) que fa el paper de vigilant de l'actuació dels funcionaris públics

---

<sup>1</sup> Res 58/4 Instrument de ratificació de la Convenció de las Naciones Unidas contra la corrupción, en Nova York, 31 d'octubre de 2003. <https://www.boe.es/eli/es/ai/2003/10/31/1> (BOE Divendres, 21 juliol 2006)

<sup>2</sup> [http://data.europa.eu/eli/dec/2008/801/oj\\_](http://data.europa.eu/eli/dec/2008/801/oj_) (DOCE, 29 octubre 2008).

David Bondia Garcia

La integritat i, per tant, la diligència són principis d'actuació de l'admiració pública com a institució i són també un deure concret de les persones que s'hi desenvolupen professionalment (tal com s'estableix a l'article 52 i següents de l'Estatut bàsic del treballador públic). Així doncs la Bona Administració és una obligació vinculada al concepte de *Bon Govern*, per tant, està estretament lligat als codis de conducta (Llei 19/2014, de transparència i bon govern).

Per definició, doncs, la gestió de l'ètica i de la conducta no consisteix només a supervisar i vigilar el comportament, sinó també en el foment de la integritat i la bona conducta, entès com a mecanisme per garantir els valors públics, garants dels Drets Fonamentals. I és en aquests punt on recau el dret a la bona Administració, reconegut per la Comissió de Venècia com un dret exigible i explícitament recollit a l'article 41 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea.

**En aquest línia, l'Ajuntament de Barcelona** es va avançar a allò que disposa la normativa actual i **l'any 2016 va crear la Direcció de Serveis d'Anàlisis amb funcions d'òrgan gestor de la Bústia Ètica i de Bon Govern (en endavant, Bústia Ètica).**

Concretament, la Comissió de Govern, en la seva sessió celebrada el dia 6 d'octubre de 2016, va aprovar les Normes reguladores de la Bústia Ètica i de Bon Govern, si be no va entrar en funcionament fins el 17 de gener de 2017. Tal com s'exposa en el mateix preàmbul de les Normes reguladores, aquesta es concep **com a instrument per recuperar i consolidar la confiança de les persones en les institucions públiques, i té com a objectiu fomentar i millorar el bon govern i les bones pràctiques en la gestió pública** (BOPB, 16 de gener de 2017).

Així mateix, per tal de dotar d'estructura ètica la institució, el Plenari del Consell Municipal va acordar aprovar el **Codi ètic i de conducta de l'Ajuntament de Barcelona**, que té naturalesa de disposició normativa de caràcter general (en compliment del mandat que determina l'article 55.3 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern), així com la creació del **Comitè d'Ètica**, amb la corresponent Secretaria, entès com a sistema de seguiment i avaluació del compliment del Codi. Aquest va entrar en funcionament el més de juny de 2018 (Plenari del Consell Municipal, en sessió del dia 30 de juny de 2017, BOPB Dimecres, 13 de setembre de 2017).

David Bondia Garcia

En relació al funcionament i gestió de la Bústia Ètica, hem de posar el focus en el fet que, el 16 de desembre de 2019 va entrar en vigor la Directiva UE 2019/1937, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de las persones que informen sobre infraccions del dret de la Unió (coneguda com a **Directiva Wistleblower**) (en endavant Directiva).

El 17 de desembre de 2021 finalitzà el termini de transposició de la Directiva, cosa que representa un canvi legal profund per a la legislació espanyola, com a la resta dels països de la Unió, ja que **una de les principals novetats és l'obligació de la implementació de canals de denúncia (Bústia Ètica) a l'Administració pública**, i en concret als municipis amb més de 10.000 habitants.

A grans trets, i entre altres aspectes, la Directiva posa especial èmfasi en la necessitat d'establir mecanismes que garanteixin la protecció de les persones denunciants, ja que l'experiència avala que aquest fet és determinant per al bon funcionament de la cultura democràtica. Específicament fa referència a la **necessitat que els canals de denúncia siguin confidencials i segurs, i que garanteixin la protecció efectiva de les persones denunciants**.

Pel que fa a l'**àmbit subjectiu** de protecció, aquest es realitza des d'una concepció molt àmplia, ja que es refereix a aquelles persones vinculades a l'organització, sense discernir en la naturalesa jurídica de la relació. Cita expressament que el concepte de *treballador* inclou no només els funcionaris sinó també persones treballadores del servei públic, així com qualsevol altra persona que treballi en el sector públic (contractistes, subcontractistes, autònoms, persones voluntàries, alumnes en pràctiques...). S'entén que és imprescindible garantir la manca de conseqüències (represàlies laborals), i ressalta la necessitat de protecció jurídica específica per a aquelles persones que posen en coneixement dels canals de denúncia informació que pot entendre's com un incompliment de la confidencialitat o una deslleialtat, quan existeixi el que s'entén com a desequilibri de poder en el treball.

En l'**àmbit material**, i en allò que afecta directament l'Administració pública, es defineix com a infracció qualsevol pràctica que pugui entendre's que desvirtua l'objecte de la llei i que pugui resultar abusiva (d'acord amb la jurisprudència), tot i que no siguin il·lícits des d'un punt de vista formal.

Posa el focus, entre d'altres, en matèria de contractació pública, ja que, segons paraules de la mateixa directiva, és necessari prevenir el frau i la corrupció en la

David Bondia Garcia

contractació pública en el context de l'execució del propi pressupost de la Unió i també per a l'abordatge de la insuficient execució de les normes en aquesta matèria.

D'altra banda, recentment, i amb la finalitat de mitigar els efectes de la pandèmia per la covid-19, s'ha establert, a nivell europeu, un **Pla de recuperació i transformació i resiliència** (PRTR), d'acord amb marc establert pel Parlament i el Consell Europeu, mitjançant el Reglament (UE) 2021/241, de 12 de febrer de 2021, conegut com a **Mecanisme de Recuperació i Resiliència**. Aquest Pla va acompanyat d'uns fons, anomenats **Next Generation EU**, en què es preveu la tramitació de subvencions i préstecs, un volum de recursos sense precedents.

A nivell nacional, aquest mandat de la Unió Europea ha estat desenvolupat per una ordre ministerial d'Hisenda i Funció Pública (HFP/1030/2021, de 29 de setembre), que fixa uns requeriments mínims per a aquests plans alhora que, recollint la normativa europea, disposa la **necessitat de reforçar els mecanismes de prevenció, la detecció i la correcció del frau, la corrupció i els conflictes d'interès**, i exigeix per a tots aquells organismes, públics o privats, que gestionin o executin aquests fons, tenir un pla de mesures antifrau (PAM), que els permeti garantir que els fons s'han utilitzat d'acord amb la normativa aplicable. Entre altres mesures, el **pla ha de preveure el denominat cicle antifrau: prevenció, detecció, correcció i persecució**.

També es vol posar de manifest que, en el context de l'Agenda2030 i dels Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS), hi ha **l'ODS 16, relatiu a l'enfortiment de les Institucions, el respecte als drets humans, la participació i la implicació de la ciutadania en la presa de decisions**. Recordar la Mesura de Govern de l'estratègia per a l'impuls de l'Agenda 2030 de Barcelona, presentada al Plenari de 31 de gener de 2020, en la que s'assumeixen com a propis els ODS.

## **2. La infraestructura de l'ètica a l'Ajuntament de Barcelona**

Com ha quedat palès, l'Ajuntament de Barcelona va ser pioner en la implementació d'un canal intern de denúncies (Bústia Ètica) i la creació de mecanismes per facilitar la cultura de la integritat a l'organització, que se centralitzen en la Direcció de Serveis d'Anàlisi.

S'observa que la Direcció d'Anàlisi, és el reflex d'una aposta municipal proactiva per tal de treballar per la cultura ètica i íntegra de l'organització, ja que, tal com

David Bondia Garcia

manifesta l'OCDE, l'èxit de les reformes de la gestió pública encaminades a millorar la confiança dels ciutadans en l'Administració i fomentar la bona conducta, demana l'existència d'una infraestructura de l'ètica eficaç per denunciar i avaluar. S

Ara be, seguint les indicacions europees esmentades, és necessària l'existència no només de canals sinó també de procediments, protocols, mitjans i recursos, com a preconditioni per assolir-ne l'eficàcia, per tant, si be la informació facilitada relativa a l'any 2020 implica un petit augment de mitjans i recursos humans, es genera el dubte raonable sobre si hi el dimensionament és suficient per la seva eficàcia.

Cal remetre'ns a l'article 26 de les Normes reguladores de la Bústia Ètica, on s'estableixen les funcions de la Direcció de Serveis d'Anàlisi, per conèixer no només el funcionament sinó també quines són les necessitats inherents a la gestió d'aquesta i la cultura ètica de l'organització. En l'esmentat article es descriuen, entre d'altres:

- Gestionar la Bústia Ètica:
  - Vetllar perquè les persones i els servidors públics de la corporació puguin posar en coneixement de l'Ajuntament les eventuais conductes contràries a dret i als principis de bona Administració o bon govern de manera confidencial i sense que puguin derivar-se'n perjudicis per a qui formula la comunicació de bona fe.
  - Gestionar les comunicacions.
  - Fer, per si mateix o a través del personal de la seva unitat, les tasques de comprovació que siguin procedents.
  - Formular la recomanació que posa fi a la comprovació dels fets.
  - Formular recomanacions i proposar millores en la gestió ètica i l'aplicació dels principis de bon govern o bona Administració
- Promoure la consolidació i la millora de la gestió ètica per part de l'Administració municipal:
  - Impulsar mesures de formació i de prevenció d'actuacions contràries als valors ètics i les regles de conducta i de bon govern.
  - Atorgar la deguda protecció als càrrecs i la resta de servidors públics de la corporació en el procés de comprovació dels fets.
  - Resoldre els dubtes interpretatius que puguin existir en relació amb les conductes contràries al dret, les regles i els valors esmentats.



David Bondia Garcia

- Secretaria del Comitè d'Ètica.
- Elaborar una memòria anual.
- La resta que li atribueixin l'Alcaldia i la Gerència a què està adscrita.

Per tant, atenent els principis constitucionals bàsics de l'actuació administrativa, com són l'eficàcia i l'eficiència (art. 103CE), que formen part del concepte de bona Administració i el compromís establert en la Carta Europea de Drets Humans a la Ciutat (CEDHC) de garantir l'eficàcia dels serveis públics, dotant-se per a aquesta finalitat, d'instruments per a l'avaluació de l'acció municipal (art. XXIII), **el tema de fons d'aquest estudi no recau tant en la implementació de mecanismes per tal de garantir la integritat sinó en l'anàlisi sobre si es donen els requisits per garantir l'eficàcia i eficiència d'aquests, amb la nova realitat present futura.**

## **2. Sobre l'eficàcia l'eficiència els mitjans i recursos**

En relació amb la Bústia Ètica de l'Ajuntament, el **volum de comunicacions** rebudes des de la seva creació ha estat de **63** (2016); **499** (2017); **299** (2018); **357** (2019) i **386** (2020), cosa que evidencia que, tot i la novetat d'aquesta en la seva creació, se n'ha consolidat l'ús.

Recordem en aquest punt que, **segons la Directiva**, els estudis empírics mostren que els denunciants se senten més còmodes emprant els canals interns, ja que el **fet que siguin canals de la mateixa organització permet ser més àgil i efectiu en la investigació** i, per tant, en la garantia de l'interès públic. En conseqüència, es **recomana acudir primer al canal de denúncies intern, i alhora potenciar els mecanismes per garantir la confidencialitat i bon funcionament d'aquests.**

Concretament, en termes d'efectivitat i eficàcia, es ressalta que, en la mesura que sigui possible, la informació arribi ràpidament a qui és pròxim a la font del problema i que té més possibilitats per investigar-ho i competències per remeiar-ho. **I anima que les persones denunciants utilitzin en primer lloc els canals de denúncia interna; així com que s'informi que aquests canals estan a la seva disposició, i que estaran protegits de represàlies, per tant, cita expressament: les entitats jurídiques han d'establir procediments interns adequats per la recepció el seguiment de les denúncies** (art 7.2). Així doncs, en el cas concret, partint de les dades exposades en la memòria 2018-2019, on es realitza una aproximació en xifres, en què s'indica que l'àmbit subjectiu de persones susceptibles de realitzar una denúncia, atenent el nombre d'habitants de la

David Bondia Garcia

ciutat de Barcelona, que era d'1.650.359 habitants –tot i que no és un requisit ser ciutadà per denunciar–; el volum de persones que formaven part de l'Administració municipal l'any 2018 era de 14.683 persones, i l'any 2019 de 15.149 persones treballadores municipals.

Ens trobem doncs que l'Administració municipal ha estat pionera en la implementació d'un canal de denúncies; ara bé, amb les dades facilitades, així com de l'anàlisi de les memòries publicades, queda palesa a priori una insuficiència de recursos humans i materials que permetin garantir els objectius i finalitats pel qual va ser creat sobretot si tenim en compte l'entrada en vigor de la Directiva, així com la intensa activitat de contractació que es preveu en els propers anys (Next Generation), ja que tot indica que pugui augmentar el volum potencial i real de persones que utilitzen aquest canal.

A nivell de gestió, si analitzem el contingut de la Memòria 2018-2019, en l'apartat relatiu a les accions d'investigació i recomanació (p. 36 i s.), s'evidencia que, abans de la investigació de presumptes irregularitats, hi ha una **fase prèvia de gestió i valoració de totes les comunicacions**, a fi i efecte d'analitzar, valorar, fonamentar i documentar el resultat de cada comunicació rebuda. Entre altres accions, es pot: inadmetre o redirigir a l'anomenat canal d'IRIS –sistema de incidències i reclamacions a les persones de la ciutat–, i es fa palesa, per les dades, la necessitat d'articular una bona coordinació entre ambdós canals, especialment en termes d'eficàcia, però també perquè el canal IRIS pot ser una via per la qual es manifesten conductes contràries al dret, les regles i principis ètics i el bon govern, cosa que podria ser objecte d'investigació per part de la Direcció d'Anàlisi d'acord amb l'article 6 de les Normes reguladores de la bústia.

Per tant, més enllà del volum, cal afegir-hi la naturalesa complexa de les comunicacions rebudes, no només pel caràcter anònim, tal com consta detallat en la memòria (l'any 2018, 136 comunicacions són anònimes, i en 163 la persona s'ha identificat; l'any 2019, 185 són anònimes, i en 17 la persona es va identificar), sinó també per la naturalesa i complexitat d'anàlisi d'aquestes.

D'altra banda, la **fase d'investigació** implica un estudi exhaustiu d'anàlisi, comprovació i documentació, així com respectar els drets i garanties de les persones denunciants, i també de les persones a les quals s'atribueix la conducta comunicada. Alhora cal afegir-hi totes les comunicacions que, segons el procediment d'actuació, es realitzen amb les persones denunciants.

David Bondia Garcia

Si bé, d'acord amb les pròpies normes de la Bústia, el procediment es regeix pels principis de congruència, necessitat, proporcionalitat, celeritat, eficàcia i economia procedimental (art. 13 NRBE), si ens centrem només en el volum i naturalesa d'aquesta tasca, queda palesa, amb els mitjans i recursos de què es disposa, la dificultat d'acomplir els terminis de sis dies, des de la presentació, establert per les tasques d'investigació a l'article 15 (NRBE). Així com qualsevol altre termini que es pugui considerar raonable en termes de bona Administració.

En aquest sentit, la Directiva estableix la importància dels terminis, d'informar les persones denunciants de les accions previstes a adoptar, sigui quina sigui la seva naturalesa, així com de les mesures adoptades, així com de fer un seguiment el més complet possible de la denúncia per tal de generar confiança i eficàcia en el sistema de protecció dels denunciants. Segons s'exposa, això redueix la probabilitat que es produeixin noves denúncies o revelacions públiques innecessàries.

En aquesta línia, en el context dels estàndards de compliment normatiu i de responsabilitat social organitzacional, **la comunicació eficient amb la persona denunciant es considera com un dels elements bàsics de la confiança en el sistema, i són els mateixos denunciants un mecanisme per a l'excel·lència i la consolidació de la cultura ètica.** I és en aquest punt on, com veurem més endavant, cal potenciar les accions de promoció i formació.

Finalment, i retornant a la gestió, cal elaborar **recomanacions** que posin fi a la comprovació dels fets o recomanacions i propostes de millores en la gestió ètica i l'aplicació dels principis de bon govern o bona Administració (art. 26 c) i h) NGBE). En concret, es detallen set tipus de recomanacions: d'irregularitat; d'irregularitat parcial; de no irregularitat; de no regularitat amb proposta de millora; recomanació-informe de remissió al Comitè d'Ètica; recomanació d'impuls i recomanacions "abans normativa". O, si escau, recomanar actuacions de responsabilitat, ja sigui restauració de legalitat alterada, règim disciplinari o d'una altra naturalesa. L'any 2018 es van dictar 68 recomanacions, i l'any 2019 van ser 71, de les quals 52 corresponien a propostes de millora. Queda novament palesa la complexitat de tot el procés.

La Constitució espanyola parla dels principis d'eficàcia dels serveis públics a l'article 103, i d'economia i eficiència a l'article 31.2. L'article 41 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea preveu el dret de la ciutadania a una bona

David Bondia Garcia

Administració, fet que està estretament lligat a conceptes com són la *bona governança* i l'avaluació de polítiques públiques. En el mateix sentit, el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) s'ha pronunciat sobre els principis de la *bona governança*, entre els quals hi ha la necessitat que l'activitat pública s'efectuï de forma àgil, ràpida i en el seu just moment, i especialment rigorosa i consistent en allò que afecta drets humans fonamentals.

Per la seva part, la Carta de Ciutadania. Carta de Drets i Deures de Barcelona reconeix el dret de la ciutadania a relacionar-se amb l'Administració municipal d'una manera imparcial i objectiva, a ser tractada amb respecte i deferència per les autoritats i el personal municipal, i **que l'actuació municipal sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen.**

Amb la informació analitzada **resulta, per tant, difícil, amb els recursos disponibles, i més enllà dels esforços de les professionals, garantir un procediment d'acord amb la celeritat i eficàcia que la pròpia norma reguladora preveu.** Així com el rigor i, per tant, l'exhaustivitat i les garanties inherents al procediment a seguir: ja sigui tant en la fase d'acceptació (cal fonamentar els motius d'inadmissió), com en la fase d'investigació (entrevistes, inspecció, consultes a registres públics, consultes a aplicatius informàtics, requeriment informatius...), la corresponent anàlisi jurídica i les conclusions (fonamentant l'existència o no d'irregularitats, els fonaments jurídics dels raonaments que sustenten ja sigui la inexistència d'irregularitat com l'existència d'aquestes).

S'observa que **des d'un inici la Direcció ha estat infradotada**, així doncs, a tall d'exemple, si tenim en compte que des de l'any 2017 fins a finals de 2020, va comptar amb uns recursos humans reduïts; per exemple, per la manca de suport administratiu –durant un llarg període de temps l'any 2017, de manera que en la primera fase l'única lletrada va haver de cobrir tasques administratives, i durant un període de tres mesos l'any 2019 (p. 122 i s. de la Memòria 2018-2019); **durant l'any 2018 la ràtio d'assumptes gestionats per cada lletrada, relatiu només a la Bústia Ètica, és de 336 comunicacions.** No consta tampoc en la Memòria cap dotació econòmica (capítol 2) per a la realització de les funcions, més enllà de la necessària per al manteniment del gestor documental G-Bústia.

Precisament, i en relació amb la necessitat de dotació de mitjans i recursos, aquest és un tema reiterat per les Nacions Unides en l'anteriorment esmentada Convenció (CNUCC), **on s'estableix que cal atorgar a l'òrgan o als òrgans de control la**

David Bondia Garcia

**independència necessària**, de conformitat amb els principis fonamentals del seu ordenament jurídic, **perquè puguin exercir les seves funcions de manera eficaç i sense cap influència indeguda**. Els han de proporcionar els recursos materials i el personal especialitzat que siguin necessaris, així com la capacitat que el personal pugui requerir per a l'exercici de les seves funcions (art. 6 f) i b)).

Precisament, l'OCDE indica que tots els governs s'enfronten a pressions importants per reduir la despesa pública, la qual cosa ha generat una àmplia gamma de mesures per millorar l'eficàcia i la competència de les activitats del sector públic. Ara bé, la mateixa organització reconeixia **que l'ètica en el sector públic és un procés continu de gestió que sosté tota la feina d'administració i és fonamental per al bon funcionament i evolució de l'Administració** (OCDE, 1995).

### **3. Funcions de promoció, prevenció, formació i difusió de la gestió ètica, per promoure la consolidació i la millora per part de l'Administració municipal.**

Segons la Directiva, per tal de protegir l'interès públic cal fer esforços no només en la gestió sinó també en la detecció i prevenció, ja que s'entén que és una activitat fonamental per reforçar la cultura de l'ètica i la integritat a les institucions.

Tal com acorda la normativa i els estàndards internacionals, **cal que es realitzin les pertinents accions de formació i difusió, no només *ad intra* de l'organització sinó també de la ciutadania**. L'ètica és un dels factors de control i equilibri més importants per impedir l'ús arbitrari del poder públic. És un factor vital en la creació i el manteniment de la confiança en l'Administració i les institucions, i proporciona el criteri per jutjar les pràctiques, les convencions i la conducta, de manera que el públic pugui tenir la tranquil·litat que les seves necessitats són ateses amb les garanties degudes.

Per augmentar l'eficàcia, els mecanismes de responsabilitat preventius interns han d'estar integrats en un marc de gestió clar que reflecteixi els papers i les responsabilitats reals de les persones que treballen a l'Administració. Els funcionaris exerceixen, en el seu treball diari, el poder discrecional de maneres diverses: en la gestió dels recursos públics; en la relació amb els ciutadans, i en el context de les seves funcions de creació d'una política determinada. Els informes europeus reconeixen **la importància de donar una bona instrucció a les persones funcionàries sobre els temes bàsics, que són un factor determinant per a la cultura de la integritat**. Aquests

David Bondia Garcia

informes suggereixen que els funcionaris no sempre comprenen correctament ni els estàndards de conducta, ni la legislació que els afecta, ni el funcionament dels procediments administratius.

Així mateix, la formació contínua esdevé un fòrum d'avaluació dels sistemes i pràctiques que ja estan en vigor. Els beneficis poden ser diversos, com ara comprovar si els codis de comportament són eficaços o si els valors s'estan modificant.

**Tenint en compte que tots els estàndards internacionals relatius al compliment normatiu estableixen la importància de la difusió, formació i prevenció com a acció prioritària**, i analitzant les funcions pròpies de la Direcció d'Anàlisi, hi ha una important funció de difusió, formació i divulgació de la cultura ètica. Així com el fet que el Codi ètic de l'Ajuntament incorpori l'obligació d'implementar mecanismes de difusió i formació en els valors, principis i normes de conductes que conté, i que reguli els mecanismes i procediments orientats a garantir-ne l'efectivitat, avaluació i impuls.

Això ens porta a analitzar **quin és el potencial volum d'aquesta difusió**: cal tenir en compte que el Codi ètic de l'Ajuntament estableix un marc d'actuació ampli, ja que l'article 3 defineix l'àmbit subjectiu d'aplicació i comprèn no només l'àmbit estrictament de l'Ajuntament, sinó també les entitats municipals vinculades a l'Ajuntament o dependents d'aquest en qualsevol àmbit (organismes autònoms, entitats públiques empresarials, societats mercantils municipals o amb participació municipal majoritària, consorcis, fundacions, associacions dependents de l'Ajuntament de Barcelona). Cal recordar el nombrós volum de persones que formen part de l'Administració municipal.

La Directiva descriu una nova complexitat, la de les persones funcionàries, ja que tenen un nou escenari; d'una banda, s'enfronten a una responsabilitat superior per la seva pròpia actuació davant de l'exigència ciutadana (transparència) però, d'altra banda, també se'ls presenta el dilema d'haver de denunciar la mala conducta dels altres funcionaris. Aquesta tensió entre la responsabilitat necessària perquè una transferència d'autoritat tingui èxit i l'obertura imprescindible perquè hi hagi més transparència, es manifesta en la noció de denúncia de corrupció o actuació impròpia.

La importància de donar una bona instrucció a les persones funcionàries sobre els temes bàsics relacionats la integritat esdevé clau per evitar les suspicàcies i la resistència, i exigeix una estratègia sòlida de direcció que asseguri que els empleats accepten de debò els valors i l'ètica reflectits al text, ja que no sempre comprenen correctament ni els estàndards de conducta, ni la legislació que els afecta, ni el

David Bondia Garcia

funcionament dels procediments de denúncia. Més enllà de l'existència de canals, s'interpel·la, directament, una política de recursos humans que doni protecció –sigui emparant el qui denuncia o mitjançant altres processos d'informació– i que inspiri prou confiança per resistir-se acceptar exigències inadequades que puguin rebre, i per destapar la corrupció i informar sobre actuacions deshonestes.

Retornant al preàmbul del Codi ètic, parlar de bon govern i bona Administració, com a obligacions jurídiques que vinculen els servidors públics, exigeix **adoptar instruments que en garanteixin el compliment**, com és el disseny d'una infraestructura ètica que integri el marc d'integritat institucional, on, a més d'un codi ètic i de conducta, **són necessaris mecanismes eficaços de responsabilitat i control que garanteixin també la vigilància ciutadana**.

Si només ens centrem en la contractació, segons les memòries facilitades, l'any 2018, el volum era de 356.741.662,28 €, i l'any 2019, de 265.566.232,40 €, per tant, si tenim en compte l'entrada en vigor de la Directiva, així com la intensa activitat de contractació que es preveu en els propers anys (Next Generation), tot indica que pugui augmentar no només l'ús de la Bústia Ètica sinó que es fa palesa la urgent i necessària implementació, amb els corresponents recursos, d'una política d'informació i difusió *ad intra* i *ad extra*.

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta Municipal de Barcelona i el Reglament que regula aquesta institució, amb el benentès que parlar d'integritat i cultura ètica en l'Administració pública implica situar-nos en la governança per la gestió de la complexitat, aquesta Sindicatura entén que cal fer esforços per garantir la gestió eficaç dels serveis públics conjugant-ho amb la capacitat de transformar les societats, per tal de fer-les més íntegres i democràtiques.

En conseqüència, emeto la següent decisió:

- **Recomanar a la Gerència de l'Agenda 2030** la dotació suficient i especialitzada de mitjans i recursos perquè la Bústia Ètica pugui assumir amb eficàcia les funcions que té encomanades.
- **Recordar a la Gerència de l'Agenda 2030** l'obligació de dotar de mitjans i recursos necessaris per tal de fer efectiva la protecció a les persones alertadores d'acord amb allò que estableix la normativa europea.
- **Recomanar a la Gerència de l'Agenda 2030** la necessitat fer accions preventives concretes de formació *ad intra* per potenciar la cultura de la integritat i el coneixement de l'estructura ètica municipal.

David Bondia Garcia

- **Recomanar Gerència de l'Agenda 2030** la necessitat de fer accions de difusió a la ciutadania amb la finalitat de reforçar la solidesa de les institucions.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari.

Barcelona, 28 de desembre de 2021