



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Facultat de Dret

ELS CODIS ÈTICS I DE CONDUCTA COM A EINA PEL BON GOVERN I QUALITAT INSTITUCIONAL DELS CONSELLS COMARCALS

TREBALL DE FINAL DE GRAU

AUTOR: MARTÍ BELETA CRESPO

TUTOR: DR. JULI PONCE SOLÉ

NIUB: 20173484

ASSIGNATURA: TREBALL DE FINAL DE GRAU

DRET – CIÈNCIES POLÍTiques

ÀREA DE CONEIXEMENT: DRET ADMINISTRATIU

LÍNIA DE CONEIXEMENT: BON GOVERN I

QUALITAT INSTITUCIONAL

Curs Acadèmic 2023 - 2024 1r semestre

ÍNDEX

RESUM.....	3
Paraules clau	3
ABREVIATURES	4
INTRODUCCIÓ	5
CONSELLS COMARCALS: ANÀLISI I ACTUALITAT	8
COMARCA.....	8
CONSELL COMARCAL.....	12
BONA GOVERNANÇA, BON GOVERN, BONA ADMINISTRACIÓ. EIXOS RECTORS DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA	23
BONA GOVERNANÇA.....	26
BON GOVERN	30
BONA ADMINISTRACIÓ	36
ELS 3 CONCEPTES, DIFERÈNCIA I RESUM	44
LA BONA ADMINISTRACIÓ, BON GOVERN I BONA GOVERNANÇA DAVANT ELS CONSELLS COMARCALS	45
CODI ÈTIC I DE CONDUCTA.....	51
CONTEXT	51
CONCEPTE	55
APARTATS DEL CODI ÈTIC I DE CONDUCTA	57
A QUI S'APLICA	63
MODEL D'IMPLEMENTACIÓ DEL CODI ÈTIC I DE CONDUCTA	64
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL I ACOMPANYAMENT AL CODI.....	68
EN TENIM PROU AMB UN CODI ÈTIC?	71
CONCLUSIÓ.....	73
BIBLIOGRAFIA	79
ANNEXOS.....	84
ANNEX 1	84
ANNEX 2	92

RESUM

Un dels actuals reptes del nostre model d'Administració pública i de les seves institucions és poder fer front a la pèrdua de la confiança per part de la ciutadania envers totes elles. Especialment en algunes institucions de casa nostra com els Consells Comarcals, en ocasions, una institució poc coneguda. Per aquest motiu, és essencial que totes les Administracions públiques, especialment els Consells Comarcal, actuïn i aconseguixin revertir aquesta dinàmica.

Per fer-ho, cal apropar-se al model de sector públic que s'extreu del concepte de Bona Governança, i dins d'aquesta, dels conceptes de Bon Govern i Bona Administració. A partir d'aquí, més enllà de l'àmbit teòric del model d'Administració pública que cerquem cal desenvolupar instruments i eines pràctiques per fer d'aquests conceptes una realitat en les nostres institucions. I una d'aquestes eines és el Codi Ètic i de Conducta.

En aquest treball aprofundirem en el Codi i desenvoluparem un model de Codi per ser aplicat directament als Consells Comarcals. Així, contribuir per fer d'aquesta institució tant autèntica i única al nostre territori, una veritable institució que exerceixi una bona administració, i la porti a ser més efectiva, més necessària pel territori i més lligada i propera a la ciutadania.

Paraules clau

Consell Comarcal, Codi Ètic, Codi de Conducta, Bona Governança, Bon Govern, Bona Administració.

ABREVIATURES

- ACM Associació Catalana de Municipis
- Art Article
- CDFUE Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea
- CE Constitució Espanyola.
- FCM Federació Catalana de Municipis
- FJ Fonament Jurídic
- GOV Govern de la Generalitat
- LJS Text Refós Llei d'Organització Comarcal de Catalunya
- LOCC Llei d'Organització Comarcal de Catalunya
- LOTC Llei Orgànica del Tribunal de Comptes
- LTC Llei de Transparència, Accés a la Informació pública i Bon Govern
- NÚM Número.
- P Pàgina i Pàgines
- SS Següents
- STC Sentència del Tribunal Constitucional.
- STEDH Sentència del Tribunal Europeu dels Drets Humans
- TEDH Tribunal Europeu dels Drets Humans
- TJUE Tribunal de Justícia de la Unió Europea
- TRLMRLC Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.
- TS Tribunal Suprem.

INTRODUCCIÓ

En els últims temps la nostra societat ha viscut un fenomen molt evident de desafecció i desconfiança envers la política, les institucions i, en general, envers el “Sector Públic”. L’estret lligam del sistema democràtic i representatiu amb l’Administració pública fa que la dinàmica d’un d’aquests àmbits vagi acompanyat de l’altre. Aquest fet provoca que les tendències i dinàmiques vinculades a la política i a la representació democràtica condicionin, alhora, el funcionament i actuació de l’Administració pública.

Per tant, una mala tendència de confiança envers el sistema polític porta a una creixent desconfiança envers les institucions públiques, sigui quina sigui, i envers els empleats públics. Davant la situació dels últims anys, “la suma de factors com la preocupació creixent sobre la magnitud de la corrupció, l’elevadíssima desconfiança en el funcionament dels principals mecanismes representatius de la democràcia i l’augment progressiu d’una ciutadania cada vegada més crítica, obliguen a posar en marxa reformes substancials”¹ del sistema públic. Per tant, un dels factors determinants que porten a aquesta situació és la percepció, per part de la ciutadania, que els representats i treballadors del sector públics tendeixen a desenvolupar unes pràctiques poc ètiques i corruptes, i això, segons WARREN (2006) “afecta negativament al funcionament de la democràcia i l’estat de dret ja que danya la igualtat política i el bé comú”².

En aquest àmbit, unes de les institucions actuals de l’entrellat públic català són els Consells Comarcals, ens locals de segon nivell implantats per desenvolupar les corresponents competències en el si de la comarca i ideades per garantir els serveis bàsics a tot el territori català. No obstant això, és una institució que després de 40 anys d’història està prenent força maduresa en el marc institucional i que desenvolupa funcions molt heterogènies i que engloben competències de diferent tipus. Aquest ampli ventall “posa de manifest la dificultat en la definició del perfil institucional i polític d’aquests ens, i mostra com els anys de desenvolupament de la seva activitat no han aclarit aquelles qüestions que estan presents ja en la seva creació”³.

¹ JIMÉNEZ SANCHEZ, Fernando. “LOS EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN SOBRE LA DESAFECCIÓN Y EL CAMBIO POLÍTICO EN ESPAÑA”. Revista Internacional de Transparencia i Integritat Núm. 5, 2017.

² WARREN, M. E. “Political Corruption as Duplicitous Exclusion”. PS: Political Science & Politics Núm. 39, 2006. P. 803-807.

³ PANO PUEY, Esther. VIÑAS FERRER, Alba. “Consells comarcals: Present i prospectiva.” Revista Catalana de Dret Públic. Barcelona, 2014. 84-101.

Davant d'una institució molt particular i única a casa nostra, tampoc està exclosa de la dinàmica creixent de desafecció per part de la ciutadania envers el "Sector Públic", sumant el perfil, en ocasions, poc clar del Consell Comarcal, que fomenta aquesta situació d'allunyament de la població davant les institucions, cal aportar una nova visió i enfortir la prevenció de males praxis envers l'Administració pública, especialment en els Consells Comarcals. Cal implementar eines i mecanismes que "contribueixin a millorar la qualitat dels serveis públics amb un millor rendiment laboral i tenint un impacte positiu en la percepció subjectiva de satisfacció amb la vida i amb la feina dels servidors públics"⁴.

L'instrument que cal desenvolupar per millorar el rendiment i funcionament dels Consells Comarcals, i de l'Administració pública en general, s'ha de basar en uns eixos rectors que aporten una nova Administració més oberta, transparent, propera, més racional i diligent, eficient i eficaç. És a dir, l'Administració pública que cerquem i a la que ens volem apropar.

En aquest sentit, cerco una eina que ens apropi a la integritat i a la diligència de tota activitat pública, mitjançant la prevenció i correcta indicació de l'activitat pública que cal desenvolupar. Cal que ens centrem i coneguem els elements principals que serveixen de fonament a instruments jurídics com el que volem aplicar. Aquests eixos són els principis de "Bona Governança", "Bon Govern" i "Bona Administració". Uns principis que han de contribuir a conformar "un estàndard de conducta dels servidors públics basat en les obligacions jurídiques de bona administració i bon govern"⁵, i proposar una eina jurídica que porti les modificacions normatives precises per fer-ho realitat en el Consell Comarcal.

En aquest estudi podrem conèixer amb més profunditat aquests tres principis, del més general, com és la "Bona Governança", al més concret, com és la "Bona Administració". En definitiva, uns principis i un fonament teòric que ens permetrà analitzar i aplicar al Consell Comarcal un instrument com el Codi Ètic i Codi de Conducta. Una eina que segons Robbins, "és un document formal que estableix els valors principals d'una organització i les normes ètiques que espera que els seus empleats segueixin"⁶.

Per poder dur a terme el treball es farà recerca bàsica, anàlisi institucional i investigació qualitativa mitjançant entrevistes per acompanyar l'estudi i documentació sobre la institució

⁴ CAPDEFERRO, Oscar. *"La governança del Codi ètic del servei públic de Catalunya"*, Estudis de Recerca Digitals, núm. 20. Barcelona, 2023

⁵ PONCE SOLÉ, Juli. *"La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida"*, Universidad de Alcalá, Editorial. Alcalá de Henares, 2019.

⁶ CLEEK, Margaret Anne. LEONARD, Sherry Lynn. *"Can corporate codes of ethics influence behavior?"* Journal of Business Ethics, Núm. 17. 1998. P. 619-630.

analitzada, és a dir, el Consell Comarcal. Nogensmenys, les fonts que caldrà utilitzar seran les diverses normes que envolten la matèria tractada, així com jurisprudència de diferents òrgans del nostre ordenament com el TC, TS o TJUE. Igualment, l'estudi de documents i arxius sobre la matèria administrativa que tractem serà essencial.

Amb aquest fi, el treball es divideix en tres apartats, sumat a les corresponents conclusions pràctiques envers el Codi Ètic i de Conducta, un apartat bibliogràfic i annexos. En el primer apartat es desenvolupa el concepte de "comarca" i s'aprofundeix per conèixer en detall la institució del "Consell Comarcal", des dels seus orígens fins al seu funcionament i composició. En el segon apartat analitzem els tres conceptes de "Bona Governança", "Bon Govern" i "Bona Administració", seguint el fil de concepte més genèric a més concret. Igualment, relacionem directament els conceptes amb el mateix Consell Comarcal per donar lloc al tercer i últim apartat. En aquest últim apartat desenvolupem el concepte de Codi Ètic i de Conducta i fem una anàlisi exhaustiu de l'instrument aplicant-lo directament al Consell, a partir de les característiques i peculiaritats d'aquest. Finalment, incloc les conclusions sobre el Codi per aplicar-lo a un Consell de forma pràctica i redactem, d'acord amb tota la anàlisi anterior, una proposta de Codi Ètic i de Conducta per un Consell Comarcal a la secció dels Annexos.

CONSELLS COMARCALS: ANÀLISI I ACTUALITAT

COMARCA

Al parlar d'organització territorial catalana hem de tenir presents diversos nivells d'institucions i diferents nivells organitzatius que configuren un sistema basat en municipis i comarques. Actualment, el mateix Estatut d'Autonomia de Catalunya en el seu article cinquè així ho precisa, tot i que cal entendre i conèixer d'on sorgeix aquest model organitzatiu que tenim avui en dia. En aquest sentit, la idea de comarca és l'element essencial d'aquesta organització en entendre que la comarca "és el marc idoni pel desenvolupament i apropament dels serveis de tipus divers al ciutadà".⁷ No obstant això, més enllà d'aquesta concepció amb perspectiva pràctica, cal posar èmfasi en una perspectiva teòrica i d'arrel, factor essencial a Catalunya per poder entendre els orígens d'aquest concepte i la base del seu fonament organitzatiu.

La comarca, com a concepció teòrica, ha estat el punt de mira de diversos pensadors, geògrafs o polítics al llarg dels últims 200 anys. Alguns exemples els trobem en diversos estudis com el de Cebrià i Costa l'any 1864; Flos i Calcat l'any 1895; Aulèsia i Pijoan l'any 1887; o l'estudi de Pau Vila, "El problema comarcal de Catalunya". En aquesta última obra com a element de més rellevància sobre la idea de comarca, idea no només jurídica sinó lligada a la idea de lligams històrics, naturals, tradicionals i administrativament funcionals. Pau Vila desenvolupa "els estudis comarcals, que entroncaven amb la voluntat del catalanisme de dotar-se d'una organització territorial pròpia, i que arguments historicistes i naturalistes buscaven de fonamentar. Igualment, l'estudi li va permetre connectar amb les necessitats de la nova administració autònoma, fet que va traduir amb brillantor amb el disseny d'una divisió territorial en comarques i vegueries"⁸.

A partir d'aquí, l'evolució històrica a Catalunya va manifestar aquesta voluntat de la classe política catalana d'implementar un model comarcal com a estructura d'organització territorial. Unes manifestacions exemplificades en alguns fets polítics de molta rellevància a Catalunya com ho van ser les Bases de Manresa (1892) o l'Estatut d'Autonomia de 1932, en el si de la II República i el reconeixement de la Regió Autònoma de Catalunya. Aquest Estatut de 1932 ja preveia en l'article 10 que la Generalitat crees les demarcacions territorials que cregués convenient i, en virtut del qual el Decret de 27 d'agost de 1936, va conformar una divisió

⁷ CASTRO ALCAIDE, Roman. "ELS CONSELLS COMARCALS. UN ESTUDI DEL CAS: LA COMARCA DEL BAIX LLOBREGAT." Revista de estudis de la administració local y autonòmica. Barcelona, 1990.

⁸ VILA I DINARÉS, Pau. Iec.cat.

territorial organitzada en comarques i regions. No obstant, passada la Guerra Civil i la conseqüent dictadura, la idea de comarca es va dissoldre per complet juntament amb els altres elements d'autonomia política. Aquesta idea de comarca es va convertir en una idea efímera que no va tornar a aparèixer dins les possibilitats d'implementació territorial fins al període democràtic, de la mà de la Constitució espanyola de 1978 que obria una nova etapa on es garantia l'accés a l'autonomia política i administrativa dels ens locals.

Concretament, d'acord a l'article 152 CE⁹, es va tornar a donar forma legal al concepte de comarca gràcies a la Llei del Parlament de Catalunya 6/1987, de 4 d'abril, sobre organització comarcal de Catalunya, que definitivament l'instaurava com a element bàsic d'organització territorial dins el territori català. Cal mencionar que en aquesta etapa de ressorgiment de l'autonomia, dels drets polítics i dels drets nacionals a Catalunya, el primer pas cap al model de comarca ja es va fer mitjançant altres lleis sectorials d'incidència territorial¹⁰.

En aquesta línia, diversa legislació va acompanyar aquesta formulació del nou model organitzatiu comarcal com el Reglament de Demarcació Territorial o la Llei 8/1987, de 15 d'abril sobre municipis i de règim local de Catalunya, sumat a la Llei 6/1987, sobre l'Organització Comarcal de Catalunya, que concreta el procediment d'implementació comarcal, la futura modificació o creació de noves comarques. Igualment, aquesta mateixa llei va concretar l'organització institucional de la comarca, així com competències o finançament d'aquestes.

El marc legal de la comarca es situa dins el règim jurídic d'àmbit local, inclosa en diverses normatives, tant estatals com autonòmiques, d'àmbit local que defineixen i doten al model local d'estructura pròpia. Aquesta regulació local ja s'identifica dins la Constitució espanyola de 1978, en el Títol VIII relatiu a l'organització territorial de l'Estat. Concretament, l'article 137 menciona que l'Estat s'organitza territorialment en municipis, províncies i Comunitats Autònomes i en l'article 140 i 141 ens detalla els conceptes de municipi, amb plena autonomia i personalitat jurídica pròpia així com règim d'organització propi, i el concepte de província, com a agrupació de municipis, divisió territorial de l'Estat i circumscripció electoral.

⁹ Art. 152.3 CE: Els Estatuts podran establir circumscripcions territorials pròpies que gaudiran de plena personalitat jurídica mitjançant l'agrupació de municipis limítrofs

¹⁰ Llei 2/1983 d'Alta Muntanya o la Llei 23/1983 de Política Territorial. En ambdós casos, es dibuixa la primera fase d'implementació d'un mapa comarcal a Catalunya, creant en el cas de la Llei 2/1983, els Consells Comarcals de Muntanya amb l'objectiu de desenvolupar els plans comarcals a les zones de muntanya catalanes. Aquests Consells Comarcals de Muntanya foren suprimits a partir de la LOCC.

En aquest sentit, aquests preceptes ens generalitzen un model local de règim comú, acompanyats de l'article 142 de suficiència financera i l'article 149.1.18 sobre competència exclusiva de l'Estat per determinar les bases del règim jurídic de les Administracions Públiques. Tot i això, les Comunitats Autònomes disposen dels seus respectius estatuts on es disposa el marc institucional bàsic.

En el cas català, l'organització territorial es concreta en l'article 2 de l'Estatut d'Autonomia, dividit en comarques compreses dins les respectives províncies catalanes. Cal afegir, en el marc de l'Estatut, que l'article 5 reconeix els drets històrics institucionals i organitzatius de Catalunya, entre els que podem identificar i incloure la seva organització territorial. Igualment, a partir de l'article 83 identifiquem els elements bàsics sobre els governs locals, on s'inclou la comarca, i per exemple, en l'article 84 es concreten les competències que poden exercir els governs locals i que el mateix Estatut garanteix. També és de rellevància mencionar els articles 150 i 160 quant al règim jurídic i competencial, on es menciona la competència exclusiva de la Generalitat en l'organització territorial, sempre respectant els articles 140 i 141 CE i el principi d'autonomia local.

Per tant, l'Estatut ens dibuixa diversos elements territorials, com les comarques, per tal de poder desenvolupar un model territorial local particular. A més, cal tenir presents diverses lleis de referència en àmbit local com són, pel que fa de caràcter Estatal, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local i la Llei 2/2004, de 5 de març, text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, i, pel que fa a la normativa de caràcter territorial local, la Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les diputacions provincials; el Decret-Llei 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'organització comarcal i el Decret-Llei 2/2003, de 28 d'abril, del Text Refós de la Llei municipal i règim local de Catalunya.

A partir d'aquí, identifiquem un marc normatiu dual que "impossibilitava l'establiment d'un model propi, i on per tant, s'instauraven les comarques com un segon nivell supramunicipal, sense la desaparició de les diputacions provincials, si bé eren aquestes segones les garantides institucionalment, i per tant, les que rebien el finançament directament de l'Estat, i on és evident que la coordinació local a Catalunya no va ser senzilla"¹¹.

En definitiva, la comarca va quedar articulada i implementada en tot el territori català, dotada d'un marc legislatiu i fonamentada en diversos preceptes, tan estatals com autonòmics, que la

¹¹ PAREJO ALFONSO, L. *"El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios."* cord. per Antonio Arroyo Gil. Fundación Democracia y Gobierno Local. Serie: Claves del Gobierno Local, 2022.

configuren com un model organitzatiu fort i fonamentat. La seva articulació política es va basar en un model d'elecció indirecta, conforme el sistema de segon nivell a l'estat espanyol, amb la presència dels Consells Comarcals com a institució central dins la comarca, institució que analitzarem a continuació. Cal mencionar, però, que la implementació de la comarca es va dur a terme sense delimitar un cos competencial clar i establert de forma exclusiva¹², que va portar l'ens a adaptar-se funcionalment i desenvolupar una capacitat acomodativa davant la fragilitat institucional inicial. A més "els Consells Comarcals es mouen en un espai complex entre una configuració formal d'ens local territorial, dotat d'autonomia pròpia, i una realitat probablement més propera a l'administració perifèrica de la Generalitat de Catalunya"¹³ que ens porta a analitzar degudament la figura institucional dels Consells Comarcals. No obstant això, aquest model organitzatiu s'ha fonamentat, per tant, en un "model de funcionament a partir de les característiques de cada territori, adaptant la seva estructura i les seves activitats a les necessitats de l'entorn"¹⁴. En l'actualitat podem dir que el model comarcal està desenvolupat i suposa una peça fonamental en l'estructura institucional des de la seva implementació fa més de 40 anys.

Alhora, és rellevant entendre cap on es dirigeix aquest model territorial organitzat per la comarca, però ubicat en un territori on la majoria dels municipis són de menys de 1.000 habitants i on més del 70% de la població es concentra en una sola àrea. És aquest un dels elements més rellevants per considerar el model de comarca com el més encertat gràcies al reforç i acompanyament que suposa per totes aquestes poblacions. Tal com deia Ballbé Mallol, "els petits municipis no solament preserven l'equilibri humà en el territori sinó també l'ecològic i social atès que la desaparició de la població d'un nucli petit suposa la desertització econòmica i social del territori"¹⁵.

Per tant, el paper de la comarca i el seu context institucional desenvolupen una funció fonamental en matèria d'assistència i cooperació amb tots aquests municipis. I és des d'aquesta perspectiva que podem veure la comarca com el fruit d'una estratègia que durant molts anys ha existit en la dinàmica política catalana, tal com afirma Miquel Roca:

¹² GASÓ, Josep Ramon. FUENTES, Judith. GIREU, FONT. RENYER ALIMBAU, Jaume. *"Introducció al dret local i urbanístic de Catalunya: in memoriam de Màrius Viadel i Martin"*. Vol. 190. Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, 2001.

¹³ PANO PUEY, Esther. VIÑAS FERRER, Alba. *"Consells comarcals: Present i prospectiva."* Revista Catalana de Dret Públic. Barcelona, 2014. 84-101.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ L'informe jurídic encarregat per l'Associació Catalana de Municipis i Comarques i que porta per títol *"Reflexions sobre els valors dels municipis petits"*, en resposta a l'informe sobre el model d'organització territorial de Catalunya, Barcelona, 13 de març de 2001.

“les comarques no únicament les defensem, sinó que proposem de reforçar-les, fonamentalment, com a ens encarregats de subvenir l’acció municipalista que molts municipis per si sols no poden fer. És a dir, hem de facilitar que l’ens comarcal no substitueixi, sinó que ajudi, impulsi i faciliti la política municipal. Que arribi on el municipi no pot arribar. Que sigui un agent actiu en la política de les agrupacions i convenis, que faciliti acords, que garanteixi en definitiva una actuació eficaç en el territori. I això exigeix, en el propi benefici de la comarca, protegir-la de la pressió municipalista per sota i de la pressió regional per damunt”¹⁶.

Una estratègia sorgida del debat i de la reflexió, i que ha anat conformant-se amb els instruments que s’han tingut a l’abast, sota un model constitucional canviant al llarg dels anys. Un model territorial que ha canviat depenent del moment polític on ens hem trobat, però que ha mantingut una perspectiva molt clara cap on es volia avançar si els mecanismes estatals ho han permès. I el resultat d’aquesta forma de pensar ens ha portat a la comarca, primer nivell supramunicipal a Catalunya que respon a la necessitat d’afrontar la **desruralització**, a partir de xarxes de comunicacions, fomentar l’**equilibri territorial**, mitjançant creació de serveis com la sanitat o educació, dur a terme la **modernització interna de l’administració local**, amb un govern més obert, transparent i digital, seguint una **línia històrica** del model local, adequar una administració **propera i adaptada a l’entorn**, entre altres àmbits que cal afrontar. Per totes aquestes raons, cal entendre la rellevància de les comarques i, en conseqüència, dels Consells Comarcals. Una institució que analitzarem a continuació per tal de plantejar i estudiar opcions, així, “millorar el funcionament ordinari del nostre municipalisme, i anar conjugant, des d’un model més o menys estable, els elements del futur en funció de com aquests vagin apareixent”¹⁷.

CONSELL COMARCAL

El Consell Comarcal és la institució central de la comarca a Catalunya i suposa un ens territorial supramunicipal de segon nivell. Per tal de poder fer una anàlisi acurat d’aquesta institució dividirem aquest estudi en diversos apartats; articulació institucional i política, les funcions i competències juntament amb el finançament que l’acompanya i el desenvolupament efectiu en el territori.

- Articulació institucional i política:

¹⁶ Roca i Junyent, Miquel. “Informe sobre la revisió del model d’organització territorial de Catalunya”. Treballs de la Societat Catalana de Geografia, 2002, Vol. 53, p. 191-208.

¹⁷ PAREJO ALFONSO, L. “El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios.” cord. per Antonio Arroyo Gil. Fundación Democracia y Gobierno Local. Serie: Claves del Gobierno Local, 2022.

Com hem mencionat anteriorment, el Consell Comarcal és un ens territorial supramunicipal de segon nivell i d'elecció indirecta. És un ens de naturalesa política, amb òrgans de decisió i amb autonomia. Per tant, el Consell es compon d'un òrgan plenari, sorgit d'una combinació entre regidors i vots en el si de les eleccions municipals en tots els municipis de la comarca, una Presidència, sorgida del Ple i regulada a l'Art 13 del Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei de l'Organització Comarcal de Catalunya (LOCC), la Vicepresidència, escollida per Presidència, un Consell d'Alcaldies, composta pels alcaldes de la comarca, una Comissió Especial de Comptes i una Comissió Permanent, de caràcter voluntari. Tota aquesta estructura es combina amb la Gerència.

Pel que fa a Presidència desenvolupa una funció com a cap de l'executiu i com a part de l'òrgan plenari. Pot tenir la dedicació temporal que es cregui més convenient i no ha de ser obligatòriament alcalde d'un municipi comarcal, sinó que solament cal que sigui regidor. Quant al Ple, és l'òrgan deliberatiu format pel president i els altres consellers comarcals i les funcions són les de direcció i ordenació del funcionament del Consell. L'elecció dels consellers comarcals és estrictament política d'entre els regidors de la comarca i majoritàriament es reuneixen de forma bimensual.

Referent al Consell d'Alcaldies, es tracta d'un òrgan obligatori i el conformen tots els alcaldes i alcaldesses de la comarca, com deia Miquel Roca, "una de les coses que els Consells Comarcals tinguin més implementació, arrelament i eficàcia és la institució del consell d'alcaldes, que és l'única que no està prevista per la llei, és a dir que té caràcter voluntari i és impulsada pels propis alcaldes"¹⁸. Es reuneix per escoltar i conèixer les propostes del govern del Consell abans de presentar-les al Ple i és un òrgan de representació territorial que es reuneix majoritàriament de forma trimestral, tot i que hi ha excepcions que ho fan de forma menys espaiada. Pel que fa a la Comissió Permanent consisteix en un òrgan opcional, tot i que establert en la majoria dels Consells Comarcals, que es reuneix més sovint que els altres òrgans per tractar el dia a dia del Consell.

Finalment, el gerent és un càrrec de caràcter professional, supera el perfil de directiu públic, ja que existeix una relació de confiança política amb el govern comarcal i té reconegudes les seves funcions a l'Art 17 LOCC. Aquest càrrec dota a l'administració d'un element innovador i modern i "resulta important destacar la voluntat del legislador per introduir una nova figura, reconeguda per llei, a l'organització comarcal de Catalunya i creiem molt positiu dotar aquesta

¹⁸ Roca i Junyent, Miquel. *"Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya"*. Treballs de la Societat Catalana de Geografia, 2002, Vol. 53, p. 191-208.

figura, tal com s'ha fet, d'un marge de maniobra administrativa i de gestió. També és rellevant que estigui sotmès, com qualsevol càrrec públic, a l'imperi de la llei, als reglaments i lleis que corresponguin, així com a les incompatibilitats establertes per llei. Sense oblidar que el gerent és el braç executor i gestor de les directrius, orientacions i instruccions tant del Consell Comarcal com del seu President, al qual està especialment vinculat¹⁹. Aquesta figura del gerent s'acaba encarregant del major volum funcional del Consell, perquè que altres figures com el President, amb una dedicació parcial en molts casos, o els Consellers Comarcals, que pràcticament no tenen assignada cap dedicació per a l'exercici de funcions del Consell, no acaben tenint gaire dedicació a funcions internes.

Un cop vistos els diversos òrgans que integren els Consells Comarcals podem identificar que estan dotats d'autonomia pròpia, on trobem òrgans de naturalesa representativa que es reuneixen periòdicament. A més, la figura del gerent, emmarcada com a directiu públic, mostra "perfils tècnics amb una vinculació professional no estatutària a l'ens que restaria també al marge de l'estructura política. La introducció de la gerència com a necessària dins de l'organització comarcal era perfectament coherent amb les tendències que es van desenvolupar durant els anys noranta en l'àmbit de la reforma de les administracions públiques"²⁰. Cal mencionar, igualment, que dins l'estructura organitzativa dels Consells també en sorgeixen altres ens dependents i altres ens de cooperació per tal de poder arribar a tot l'àmbit competencial i dotar-se de les eines suficients per gestionar de forma eficient els serveis que es requereixen a la comarca.

- **Funcions i competències:**

A partir de la Llei 6/1987, de 4 d'abril, d'organització comarcal de Catalunya i la modificació posterior recollida en la Llei 8/2003, de 5 de maig, es concreta el funcionament i competències d'aquest ens local. En aquest sentit, la llei 6/1987, d'organització comarcal:

"va atorgar als consells comarcals funcions d'assistència i cooperació amb els municipis, aquelles responsabilitats que li delegués o assignés l'Administració de la Generalitat i les competències que li haurien d'atribuir les lleis del Parlament. També concretava que la comarca exerciria les seves

¹⁹ CASTRO ALCAIDE, Roman. *"ELS CONSELLS COMARCALS. UN ESTUDI DEL CAS: LA COMARCA DEL BAIX LLOBREGAT."* Revista de estudis de la administració local y autonòmica. Barcelona, 1990.

²⁰ PANO PUEY, Esther. VIÑAS FERRER, Alba. *"Consells comarcals: Present i prospectiva."* Revista Catalana de Dret Públic. Barcelona, 2014. 84-101.

funcions en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, sanitat, serveis socials, cultura, esport, ensenyament i salubritat pública i medi"²¹.

La LOCC va dotar d'una varietat molt àmplia de competències en matèries molt diverses i el fet de no concretar i detallar les competències assignades va suposar que no es concretessin i detallessin els objectius i funcions dels Consells, tot i disposar d'autonomia i personalitat jurídica pròpia. Ni la posterior reforma d'aquesta llei de l'any 2003 no va permetre detallar i concretar les competències de forma més acurada. Així, les competències comarcals i, per tant, les competències dels Consells Comarcals no han estat absents de debat. Exemple d'això el trobem mencionat per Miquel Roca en el seu "Informe Roca" sobre les comarques i les seves competències, on discrepava sobre les competències concebudes per la normativa i defensava que "en funció d'unes o altres característiques, d'unes o altres necessitats, d'unes o altres facilitats de conveni, les comarques hauran de tenir i assumir competències diferents, que menin a la prestació de serveis segons les seves necessitats"²².

La realitat sobre competències rau en tres tipus de competències; les de cooperació, assessorament i coordinació amb els municipis, les competències sorgides de les lleis sectorials i les delegades de la Generalitat.

Pel que fa a les primeres de **cooperació, assessorament i coordinació** amb els ajuntaments, són unes competències basades en l'objectiu de salvar les dificultats de la majoria d'ajuntaments de petites dimensions per poder donar els serveis bàsics i necessaris, en aquest sentit, "la institucionalització de la comarca a Catalunya se'ns presenta (...) com una via per intentar superar les limitacions de la capacitat de gestió d'uns municipis excessivament petits, sense necessitat de procedir a una dràstica reforma del mapa municipal"²³. Amb aquest objectiu es busca la col·laboració i voluntarietat, sense reduir l'autonomia dels propis ajuntaments, i és en aquesta voluntarietat on trobem la raó per la qual les comarques poden arribar a tenir unes competències diferenciades, depenent del nivell d'actuació dels Consells Comarcals en cada comarca, concedides pels propis municipis.

Dins d'aquestes competències diferenciem les de prestació de serveis públics municipals, on el Consell s'encarrega de serveis municipals obligatoris que els municipis per raons poblacionals

²¹ MAGRE, Jaume. PANO, Esther. VIÑAS, Alba. LARA, Anna. PUIGGRÒS, Clara. SÁNCHEZ GRIÑÓ, Joan Manel. *"Els consells comarcals al centre del debat"*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. Anuari Polític de Catalunya Núm. 6 2012, Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2013. P. 97-123

²² Roca i Junyent, Miquel. *"Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya"*. Treballs de la Societat Catalana de Geografia Vol. 53. Barcelona, 2002. P. 191-208.

²³ MIR, Josep. *"La reforma del règim local de Catalunya"*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 1991.

no estan obligats a prestar, i les d'assistència i assessorament als municipis, on els Consells presten servei tècnic jurídicoadministratiu, de serveis i economicofinancer. Aquest últim cas seria el servei SAT (servei d'assistència tècnica) que els Consells presenten als municipis de petites dimensions permetent el servei de, per exemple, secretaria per complir amb les necessitats tècniques bàsiques.

Referent a les competències sorgides de **lleis sectorials**, i les competències **delegades de la Generalitat**, fan aparèixer un ventall de funcions en matèries disperses. Unes funcions que poden arribar a ser diferents depenent de la comarca, com hem mencionat anteriorment. Les funcions més rellevants dels Consells les podem englobar en 4 grups diferents:

-Serveis Socials: a partir de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre de serveis socials, es va cedir la competència als Consells Comarcals de prestar aquestes funcions de serveis socials per als municipis inferiors als 20.000 habitants que no tinguin les condicions per servir-los. Els serveis que han de desenvolupar els Consells són els de:

“estudiar i detectar les necessitats socials en el territori; crear i gestionar els serveis socials, tant propis com delegats per d'altres administracions; elaborar plans d'actuació local; complir les funcions pròpies dels serveis socials bàsics, i establir els centres i serveis d'aquest àmbit; promoure la creació dels centres i serveis en l'àmbit de serveis especialitzats, i realitzar-ne la seva gestió; col·laborar amb l'administració de la Generalitat en les funcions d'inspecció i control de serveis socials; exercir les funcions que li delegui la Generalitat; participar en plans i programes de la Generalitat en aquesta matèria; coordinar els serveis socials locals, els equips professionals i les entitats associatives que actuen en l'àmbit”²⁴.

-Ordenació del territori: en aquest cas la Llei d'Organització Comarcal de Catalunya en l'article 33 atribueix directament competències sobre plans territorials parcials. Igualment, el decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, estableix que els Consells han de prestar assistència tècnica i jurídica en l'àmbit d'urbanisme.

-Mediambientals: a partir de diverses lleis, com la Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats o la Llei 16/2002, de 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica, els Consells Comarcals tenen la competència en l'àmbit de protecció, conservació i millora del medi ambient, aigua, residus o contaminació. L'àmbit d'aigües i residus acaba tenint un pes molt rellevant en quan a les activitats i pressupost que el consell acaba desenvolupant.

²⁴ MAGRE, Jaume. PANO, Esther. VIÑAS, Alba. LARA, Anna. PUIGGRÒS, Clara. SÁNCHEZ GRIÑÓ, Joan Manel. *“Els consells comarcals al centre del debat”*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals. Anuari Polític de Catalunya Núm. 6 2012, Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2013. P. 97-123

-Ensenyament: la Llei 12/2009, de 10 de juliol, estipula que els consells podran gestionar el transport, menjador escolar o altres serveis educatius. Entre els serveis que podem trobar són els ajuts de desplaçament als alumnes, la gestió d'escoles llar d'infants, gestió de beques menjador o la gestió de colònies.

Lligat a l'àmbit competencial dels Consells Comarcals trobem el que fa referència al finançament d'aquests ens. Referent a aquest element essencial per poder desenvolupar degudament les funcions i competències assignades, és evident que:

“la manca de suficiència financera és un dels problemes que els consells comarcals han arrossegat des de la seva creació, i que, juntament amb la indefinició de les seves funcions, ha limitat fortament l'autonomia comarcal fins al dia d'avui. L'estructura del pressupost d'ingressos i despeses reflecteix que aquest és un dels principals esculls als quals els consells comarcals han hagut de fer front en la seva consolidació com a institució dins l'engranatge de l'organització territorial de Catalunya”²⁵.

En aquest sentit, les fonts de finançament es troben emmarcades legalment entre la Llei d'Organització Comarcal de Catalunya i el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals de 5 de març. Aquest marc normatiu limita molt la capacitat financera dels Consells, ja que obliga a dependre bàsicament de transferències directes d'altres administracions per desenvolupar uns serveis concrets. Aquesta situació, alhora, limita l'autonomia de l'ens supramunicipal i no permet desenvolupar el mecanisme de l'autofinançament. Les transferències, com a principal font d'ingressos comarcals, provenen en gran mesura de la Generalitat. Seguidament, hi trobem altres transferències provinents d'altres ens locals com ajuntaments, diputacions o mancomunitats. Finalment, l'Estat es situa en l'última administració que finança els Consells Comarcals en nivell de rellevància econòmica.

Les transferències principals són les corrents i de capital, tot i que “cal tenir present que la major part dels ingressos de capital que apareixen als pressupostos no tenen com a destí la inversió comarcal sinó la inversió dels ajuntaments”²⁶. Cal mencionar, alhora, els fons de cooperació local de Catalunya, consistents en una subvenció que reben tots els ajuntaments, Consells i entitats municipals descentralitzades per tal de poder-se finançar i desenvolupar les funcions assignades. Aquest ingrés és rellevant pels Consells pel seu factor discrecional, que permet a aquests ens una certa autonomia per escollir en què destinar uns fons, i no estar obligat a gastar tot el finançament assignat en uns serveis ja mercats. Val a mencionar que el

²⁵ PANO PUEY, Esther. VIÑAS FERRER, Alba. “Consells comarcals: Present i prospectiva.” Revista Catalana de Dret Públic. Barcelona, 2014. 84-101.

²⁶ LEÓN CORTS, Daniel; BAYONA ROCAMORA, Antoni. “L'experiència comarcal a Catalunya: anàlisi del marc competencial i de la hisenda”. Barcelona, 2000, P. 84.

passat any es va crear un fons de cooperació local extraordinari, que va permetre a molts Consells mitigar situacions de tresoreria. De l'entrevista amb el Gerent de les Garrigues es va poder conèixer el cas concret d'aquest Consell, que va poder sanejar un conjunt de deutes gràcies a aquest fons addicional.

Seguidament, les taxes, preus públics i altres ingressos són l'última font de finançament i l'única font de caràcter propi. Aquests ingressos sorgeixen dels serveis que presten els propis Consells, com les taxes de residus en els si serveis mediambientals, i són les fonts de finançament autònomes ja que el Consell pot fixar-ne la quantia i establir en quina mesura pretén autofinançar el servei que presta.

En conclusió, pel que fa el finançament dels Consells Comarcals és evident la manca de finançament propi i la consegüent dependència de la Generalitat. Ja en les conclusions de l' "Informe Roca" es mencionava la necessitat de redefinir el finançament d'aquests ens locals, afirmant que "un exercici de coherència ens imposa establir un nou sistema de finançament de les corporacions locals a Catalunya"²⁷. En aquest mateix Informe ja es manifestava la voluntat, lligada a la necessitat, de modificar la legislació estatal d'hisendes locals i fer partícip a la Comarca dels ingressos de l'Estat, així com incrementar el percentatge dels recursos comarcals provinents del Fons de cooperació local de Catalunya. I es que la capacitat financera d'una administració pública acaba sent essencial per tenir una autonomia pròpia i pel paper que acaba jugant dins l'organització territorial i la seva rellevància dins d'aquesta. En aquest sentit, "una administració amb greus limitacions per definir els seus ingressos no pot prendre decisions sobre la forma i el destí de la seva despesa, i, consegüentment, no té capacitat de decisió sobre les seves funcions i objectius"²⁸.

- **Desenvolupament efectiu en el territori:**

Per a poder acabar de tenir una òptica general sobre el paper dels Consells Comarcals en el nostre territori i de l'impacte d'aquesta administració en el dia a dia de la ciutadania és necessari analitzar el desplegament a partir de les activitats que desenvolupa. Per poder extreure aquestes dades tenim com a referència les dades de la Fundació Pi i Sunyer²⁹ sobre

²⁷ Roca i Junyent, Miquel. "Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya". Treballs de la Societat Catalana de Geografia Vol. 53. Barcelona, 2002. P. 191-208.

²⁸ PANO PUEY, Esther. VIÑAS FERRER, Alba. "Consells comarcals: Present i prospectiva." Revista Catalana de Dret Públic. Barcelona, 2014: 84-101.

²⁹ Per a la realització d'aquest apartat s'han extret les dades recollides en el projecte de la Fundació Carles Pi i Sunyer «Els consells comarcals: funcionament, estructura i activitats», dut a terme l'any 2011, sobre la totalitat de comarques catalanes.

els Consells Comarcals. L'anàlisi d'aquesta activitat posa en evidència la multiplicitat i heterogeneïtat de les funcionalitats que acaba desenvolupant i assumint. Exemple d'això és la taula que es mostra a continuació on s'observen les activitats més rellevants que desenvolupen aquestes administracions sobre el total de 6.115 activitats registrades pels Consells l'any 2010, unes activitats totalment variades. L'activitat més rellevant és la dels serveis socials, medi ambient i assistència als ajuntaments. Aquests tres àmbits d'activitat suposen un 41,6% del total d'activitats, per tant, tres activitats suposen gairebé la meitat del total d'activitats realitzades a Catalunya pels Consells Comarcals. Seguidament, altres àmbits d'activitat rellevant són la convivència i ciutadania, ordenació de territori o ensenyament.

Àmbit d'activitat	Percentatge
Serveis socials	24,3
Medi ambient	9,1
Assistència als ajuntaments en serveis generals	8,2
Convivència i ciutadania	6,3
Ordenació del territori i urbanisme	5,8
Ensenyament	5,5
Turisme	5,2
Ocupació	4,9
Habitatge	4,8
Cultura	4,7

Aquests percentatges estan calculats sobre un total de 6.115 activitats registrades.
Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

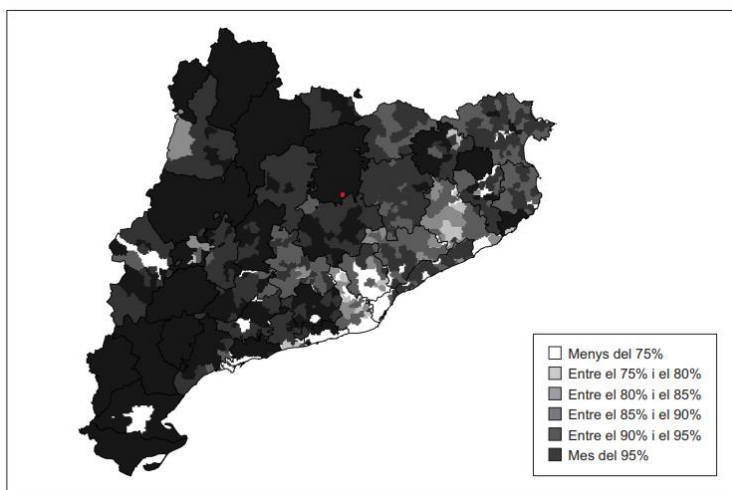
Cal diferenciar l'àmbit dels serveis socials, amb un percentatge molt més destacat davant les altres i amb un predomini en la majoria de comarques com a la primera activitat (85% de les comarques). Darrere de serveis socials es situa medi ambient, que es situa en la segona posició en nombre d'activitats realitzades en la majoria de comarques (35% de les comarques medi ambient apareix com a segona activitat més realitzada). Per tant, entre serveis socials i medi ambient es concentra la major part d'activitat dels Consells Comarcals. A més, “, tot i l'heterogeneïtat de les comarques i dels volums de prestació d'activitats altament diferents, el comportament pel que fa a àrees de prestació principals resulta ser força homogeni”³⁰.

Les estadístiques de l'estudi mencionat anteriorment sobre els Consells Comarcals també ens parlen sobre si les activitats que desenvolupa el Consell s'acaben destinant a tots els municipis de la comarca o solament es destinen a uns municipis en concret, així, solament cobrir les necessitats d'una part del territori en concret. Pot ser que tot i posar, per part del Consell, a disposició de tots els municipis les activitats que es realitzin, solament alguns municipis en siguin els receptors i que la recepció no s'acabi efectuant de manera homogènia. L'estudi ens

³⁰ MAGRE, Jaume. PANO, Esther. VIÑAS, Alba. LARA, Anna. PUIGGRÒS, Clara. SÁNCHEZ GRIÑO, Joan Manel. *“Els consells comarcals al centre del debat”*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. Anuari Polític de Catalunya Núm. 6 2012, Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2013. P. 97-123

mostra que un 92,3% del total d'activitats que s'acaben efectuant són rebudes a tots els municipis; tot i això, hi ha municipis que solament reben un total de 32,6% de les activitats totals. L'element diferencial acaba sent: el tipus d'activitat que es presta, on les activitats de prestació directa de serveis dirigits a la ciutadania acaba sent un factor rellevant, o la dimensió del municipi, on trobem que ajuntaments de grans dimensions ja presten serveis i activitats de forma autònoma i no requereixen els serveis comarcals.

El mapa que observem a continuació mostra les diferències territorials en el percentatge d'activitats que el Consell ofereix davant de les activitats que els municipis acaben rebent. Així, podem observar que una gran quantitat de municipis tenen una tonalitat més fosca, és a dir, que un 70% dels municipis reben un 90% de les activitats ofertes pel Consell. Aquesta diferència rau en el fet que les comarques tenen la seva raó de ser en el fet que es vol suplir les mancances dels municipis de menys dimensions, per tant, s'observa que els municipis de més dimensions ubicats en àrees urbanes reben un nombre inferior d'activitats que els municipis d'àrees més rurals. El comportament és bastant homogeni en tot el territori.

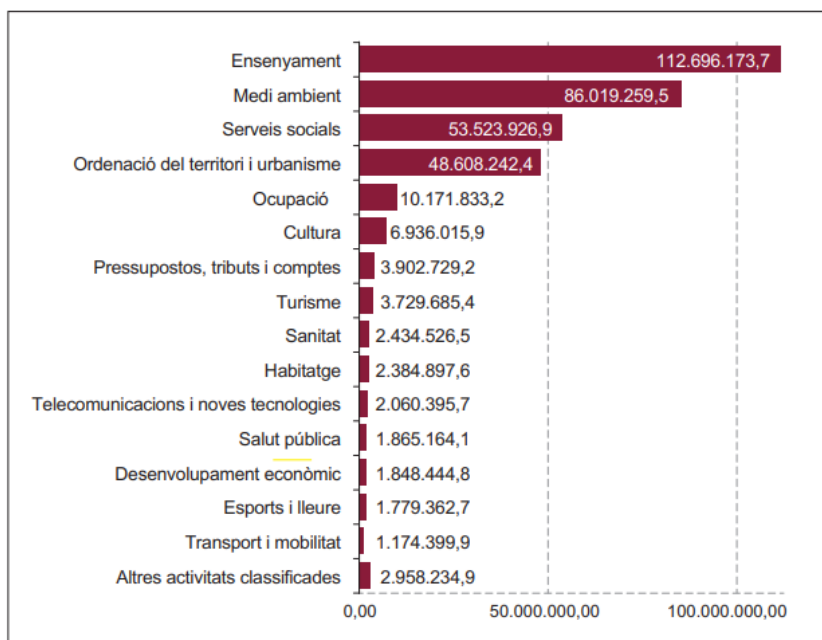


Finalment, cal veure la despesa que destinen els Consells Comarcals en el desenvolupament de les seves funcions i competències per acabar d'emmarcar la implementació funcional d'aquests ens en el territori. L'any 2010 es va efectuar una despesa total de 563 milions d'euros, dividits principalment entre els àmbits d'ensenyament, medi ambient, serveis socials i ordenació del territori i urbanisme. A més, més àrees de despesa són les de cultura, turisme, ocupació, entre d'altres. Cal tenir present que part del pressupost del Consell es destina al suport a altres ajuntaments i al propi funcionament intern del propi Consell.

Així mateix, l'estudi que ens recolza permet classificar les activitats principals desenvolupades pels consells en tres tipus diferents. Pel que fa el primer, la despesa en serveis socials, amb

l'activitat més elevada i amb un nombre de personal també molt rellevant. En segon lloc, en ordenació de territori i ensenyament, amb un volum econòmic molt rellevant degut a les activitats que tots els consells acaben desenvolupant en aquest àmbit, i amb un cost salvat principalment per les transferències corrents, és a dir, que el consell no hi dedica gairebé personal propi i una gran part de la despesa és solament de canalització de recursos de la Generalitat cap al destinatari, el ciutadà. Finalment, el tercer grup és el referent a medi ambient, efectuat principalment per la contractació de serveis de tercers amb fórmules de gestió indirecta, mitjançant l'externalització.

En aquesta taula es pot apreciar la despesa total emesa pels Consells Comarcals en les obligacions reconegudes netes segons l'activitat. Una taula que evidencia l'explicació anterior on s'explica que 4 àrees engloben la majoria de les despeses d'aquests ens.



Aquestes quanties es refereixen als 34 consells que han ofert la informació d'acord amb els criteris necessaris.
Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Per concloure l'anàlisi general d'aquest ens local supramunicipal de segon nivell amb personalitat jurídica i autonomia pròpia, podem afirmar que "es tracta d'una tipologia d'ens que ha generat discussió des del moment de la seva creació i, en alguns aspectes, els termes

del debat s'han prolongat fins avui"³¹. Acaben desenvolupant un ventall diferenciat de funcions molt heterogènies, però alhora, el gran volum d'activitats ofertes posa de manifest la funcionalitat de cooperació i assistència als altres nivells de l'administració local. Igualment, manté aquesta indefinició funcional i aquesta posició d'ens depenent, en gran raó pel marc normatiu que genera aquesta incertesa, però l'ens ha aconseguit assentar-se en aquells sectors que li ha estat permès fer-ho, ja per raó normativa o per raó financera. Aquesta incertesa funcional queda palesa en el fet que l'àmbit amb més volum d'activitat no coincideix amb l'àmbit amb més volum de despesa. En definitiva, els Consells engloben un gran volum de gestió i que ho efectuen de forma notable, ben implementat pel territori.

Quant a l'estructura organitzativa interna, han viscut un procés d'executivització amb la rellevant figura del gerent, aclaparant cada vegada més pes envers la reduïda activitat deliberativa dels òrgans polítics que l'integren. Per tant, es mostra una voluntat i tendència cap a la gestió davant la funció de representació o concertació territorial.

Com a punt final, el Consell Comarcal és l'eix de la comarca dins d'un model organitzatiu basat en apropar els serveis i el desenvolupament a tot ciutadà. És en aquesta visió servicial de la comarca que encara pren més sentit la necessitat d'uns principis de bona administració, bon govern i bona governança per fer efectiva, mitjançant el Consell Comarcal aquesta funció d'arribar a la necessitat que pot sorgir fins i tot al poble més petit. A més, si la gestió pública evoluciona conforme aquests principis, ben segur que mantindrà i acabarà tenint cada vegada més rellevància en el nostre esquema d'organització territorial català. Però per saber com aplicar aquests principis, mitjançant eines que són fruit d'aquestes premisses "caldrà aprofundir en l'estudi i, probablement, plantejar noves propostes que, de forma directa, permetin conèixer les dificultats, les reaccions i les respostes d'aquests ens"³².

³¹ MAGRE, Jaume. PANO, Esther. VIÑAS, Alba. LARA, Anna. PUIGGRÒS, Clara. SÁNCHEZ GRIÑÓ, Joan Manel. *"Els consells comarcals al centre del debat"*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. Anuari Polític de Catalunya Núm. 6 2012, Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2013. P. 97-123

³² PANO PUEY, Esther. VIÑAS FERRER, Alba. *"Consells comarcals: Present i prospectiva."* Revista Catalana de Dret Públic. Barcelona, 2014. P. 84-101.

BONA GOVERNANÇA, BON GOVERN, BONA ADMINISTRACIÓ. EIXOS RECTORS DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

El ciutadà és l'element central de la vida pública, i en els seus drets i llibertats, així com en la dignitat a la persona i el respecte a la llei, rau l'element central de l'actuació de l'Administració Pública. En aquesta línia, la mateixa Constitució interpel·la als poders públics, entenent que són aquests els que han de promoure les condicions per a que la llibertat i la igualtat de l'individu siguin reals i efectives, conforme l'Art 9.2 de la Constitució espanyola, per tant, situa a l'Administració Pública com aquella qui ha d'actuar per fer efectius aquests drets, i ha de facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social. I per que això sigui possible, l'Administració ha d'actuar amb objectivitat, eficàcia, equitat i conforme a tota la resta de principis que indica la pròpia Constitució espanyola en els articles 9.3, 31.2, 103.1, entre d'altres, per servir als interessos generals sota la plena empara de la llei i el dret.

A partir d'aquests principis nosaltres podem parlar d'Estat de Dret, que implica, en una democràcia, respecte al principi de legalitat, protecció judicial dels drets dels ciutadans i responsabilitat patrimonial de l'Administració. A més, “els principis en que s'assenta aquest Estat de Dret es recolzen en la idea de la llibertat i els drets humans i repudien qualsevol interpretació que intentés deixar l'arbitrarietat de l'administració, o la consideració sistemàtica dels interessos gestors d'aquesta, com a superiors a les determinacions legals i a la llibertat”³³.

Per poder fer efectiva aquesta correcta actuació dels poders públics, a tots nivells administratius, cal tenir com a referència els principis essencials de “Bon Govern”, “Bona Governança” i “Bona Administració”. Aquests principis representen una forma d'actuar dels poders públics que preocupen a la societat des dels inicis dels temps, ja que sempre “han existit comunitats on algú ha exercit un poder, i això és d'ençà que ha existit una autoritat. Aquesta preocupació mil·lenària, pel seu arrelament en la vida humana, ha transcendit el Dret i la Ciència Política i ha estat objecte d'atenció des de la Filosofia i l'Art”³⁴.

Com veiem, aquestes premisses de dret administratiu ja les situem des dels inicis dels temps, i es que “la perspectiva històrica és essencial en l'estudi del dret administratiu i de

³³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. “La Administración Pública y la Ley”, Themis: Revista de Derecho. Núm. 40, Perú 2000, P.229-236.

³⁴ PONCE SOLÉ, Juli. “La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida”, Universidad de Alcalá, Editorial. Alcalá de Henares, 2019.

l'Administració Pública, aquesta anàlisi no es pot separar artificialment de l'entorn polític, social i econòmic de cada moment"³⁵. Per tant, la realitat social de cada moment té una rellevància molt significativa amb la interpretació que nosaltres fem de la vida pública, i en conseqüència, de l'Administració Pública. No obstant això, actualment tant la bona administració com el bon govern i la governança, en els seus àmbits respectius, "s'han situat en el centre del debat públic i han interessat de forma creixent la ciència política i la ciència jurídica"³⁶.

El concepte d'Administració cal entendre'l mitjançant una breu anàlisi de l'evolució històrica que ha viscut, portant-nos a entendre quina Administració pública tenim a dia d'avui. Aquesta, com a idea d'un cos al servei del poder, ja apareix a l'Antic Règim amb el paper de les monarquies absolutes, on hi havia tot l'aparell administratiu al servei d'elles, treballant des de la perspectiva pública i organitzat de forma funcional. Tot i identificar les bases del que entenem com a Administració, no seria fins a les revolucions liberals dels segles XVII (anglesa), XVIII (nord-americana i francesa) i XIX (de les antigues colònies espanyoles), impregnades del marc ideològic i filosòfic de diversos pensadors, i afavorint l'aparició una nova forma d'entendre el poder, sotmetent aquest cos públic a la llei, fent aparèixer l'estat de dret i consolidant l'Estat Liberal.

D'aquesta manera s'aconsegueix "la submissió de l'Administració pública a la Llei i el control efectiu d'aquesta submissió per un sistema eficaç de justícia administrativa que garanteix els ciutadans, i, conseqüentment, es constitueix un tret essencial i definitivament establert de l'Estat contemporani"³⁷. A aquesta dinàmica de configuració administrativa cal afegir la rellevància de la divisió de poders, que va "permetre separar el poder executiu del judicial, de manera que els tribunals no podien interferir en l'actuació de l'aparell administratiu (...) amb la conseqüència que el poder judicial no podia controlar el poder administratiu"³⁸, tot i seguir sotmetent l'Administració al dret.

En aquesta línia, ja ens situem en el període posterior a l'Estat Liberal, on el context social, polític i econòmic de finals del S. XIX i principis del S. XX porta l'estat a jugar un paper més intervencionista i implicat en la vida econòmica i social. Tal com diu Luciano Parejo, l'Estat passa d'un paper "merament regulador, per convertir-se en un Estat gestor, de la constant

³⁵ FERRET, Joaquim, et al. «La formació històrica i el concepte de dret administratiu». *Uoc.edu*.

³⁶ MANCILLA I MUNTADA, Francesc. *"La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern"*. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2014.

³⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *"La Administración Pública y la Ley"*, Themis: Revista de Derecho. Núm. 40, Perú 2000, P.229-236

³⁸ FERRET, Joaquim, et al. «La formació històrica i el concepte de dret administratiu». *Uoc.edu*.

acció directiva, redistribuïdora i prestacional del qual necessita la societat per al seu bon funcionament. Canvia l'equilibri entre els poders a favor de l'executiu (conseqüentment, també de l'Administració en ell orgànicament residenciada)³⁹.

Per tant, l'Estat i l'Administració ja no es limiten a posar ordre, sinó que juguen un paper d'iniciativa activa per a la consecució dels objectius públics. I per aquest motiu, com en l'actualitat, l'Administració es converteix en el protagonista de l'aparell estatal que garanteix els serveis i l'activitat prestacional conforme a la llei. I de nou "reapareix aquí la idea de la Llei com a expressió i garantia de la llibertat, que avui sentim com a consubstancial a la nostra civilització"⁴⁰. Nogensmenys, en la línia de situar la llei i el control judicial com a instruments limitadors de la gestió que desenvolupa l'Administració és de rellevància mencionar la doctrina de GARCÍA DE ENTERRÍA, amb l'article de "*La Lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*"⁴¹.

L'evolució històrica de la perspectiva que tenim sobre l'Administració Pública ens porta a posar en el centre de l'anàlisi els conceptes de "Bona Administració", "Bon Govern" i "Bona Governança", com mencionàvem anteriorment. Aquesta evolució agafa força a final del segle XX, on aquests principis passen d'idees volàtils a concretar-se jurídicament, plasmant-los en la normativa, gràcies a la doctrina i a la jurisprudència.

En aquest sentit, existeix diversa doctrina que ha ajudat a fonamentar els conceptes, com per exemple, JOSEPH J. GOUZY, un dels primers autors a utilitzar el terme "bona administració", el professor BASSOLS COMA, sobre la rellevància de la bona administració, MICHAEL FROMONT⁴², un dels primers autors a relacionar directament el concepte de "bona administració" en el punt central entre Administració i ciutadans.

En definitiva, a partir d'aquesta doctrina, i de la jurisprudència que la va seguir, es va incorporar a l'ordre del dia, mitjançant diversa normativa que veurem seguidament, una nova percepció sobre com havia d'actuar l'Administració Pública davant el ciutadà. Alhora, amb l'objectiu d'incorporar un estàndard de conducta dels servidors públics centrat en les

³⁹ LUCIANO PAREJO, Alfonso. . "La evolución del Estado Constitucional y la construcción en España del Estado de las Autonomías." *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Madrid, 2006 P. 5-95.

⁴⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. "*La Administración Pública y la Ley*", Themis: Revista de Derecho. Núm. 40, Perú 2000, P.229-236

⁴¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. "*La Lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*", Revista de Administración Pública, Núm. 38, Madrid, 1962. P. 159 y ss.

⁴² FROMONT, Michel, "*Droit administratif des États européens*" Presses Universitaires de France. París, 2006. P. 100 i 101.

obligacions jurídiques d'aquests 3 principis mencionats. Primerament, analitzarem el concepte de "Bona Governança", seguit de "Bon Govern" i "Bona Administració", per poder seguir un fil connector que avança del concepte més genèric a més concret per a l'estudi que estem realitzant i que ens porta a conèixer un instrument que incorpora en la seva fonamentació aquests 3 principis. En aquest sentit, serà objecte d'anàlisi un instrument jurídic per fer realitat aquesta implementació efectiva d'un nou model administratiu, fomentant una actuació pública cada cop més acurada i que millori el comportament administratiu.

BONA GOVERNANÇA

Actualment, la política i l'Administració pública són percebuts com els sectors amb més presència de corrupció (Transparency International, 2020). A partir d'aquí, cal que busquem un nou model de governança per fer-hi front i tal com diu Francesc Morata, per parlar de governança fent referència a un nou estil de govern, "el programa de desenvolupament de les Nacions Unides considera la governança com un concepte que inclou una sèrie de mecanismes i de processos capaços de mantenir el sistema, de fer més responsable la població i de garantir que la societat pugui fer seu aquest procés"⁴³.

Igualment, fonts oficials estatals ens defineixen el concepte com, "l'asseguració d'un marc normatiu estable i adaptat a les necessitats dels ciutadans i empreses (...) que propiciï l'adopció de polítiques públiques amb participació de diversos sectors públics i privats"⁴⁴. Per altra banda, també s'entén com a "una forma de governar més cooperativa en la que els actors públics i privats participen en xarxa en la formulació i aplicació de polítiques públiques conforme als principis de bona governança"⁴⁵. Però de totes les definicions se'n desprèn la idea que la governança és un "concepte obert i emergent" que busca crear un nou model de govern mitjançant les relacions horitzontals i cooperatives.

Per tant, vistos els conceptes de "Bona Administració" i "Bon Govern", podem incloure aquests dos conceptes dins del marc general de la "Bona Governança", en tant que dins d'un nou marc administratiu amb noves relacions entre actors, sorgeix el dret dels actors privats davant dels públics, als que se'ls imposa unes obligacions de bon govern i bona administració per complir i servir als ciutadans.

⁴³ TIERRA, Francesc Morata. "La governança democràtica." *Nous Horitzons* Núm. 173. Barcelona, 2004 P. 16-48.

⁴⁴ «Gobernanza Pública». Gob.es.

⁴⁵ CARRILLO, A. "La gobernanza hoy: 10 textos de referencia". Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.

Aquesta governança, estesa com un nou marc d'on sorgeixen unes polítiques públiques encarades a acompanyar la xarxa entre subjectes de la nostra societat i que afavoreix una reestructuració del sector públic que introdueix qüestions com l'ètica⁴⁶, la qual ens porta a implementar una ètica professional en els deures que tenen els treballadors públics com a servidors públics, està sustentada per uns valors. En aquests valors, l'ètica hi juga un paper central.

El sorgiment d'aquest model de governança suposa un canvi de les maneres tradicionals d'actuar dels poders públics. En aquest sentit, la governança ètica "va molt més enllà de la lluita contra la corrupció i les males pràctiques, també inclou conflictes de valors de difícil solució. En el món local, aquests conflictes es manifesten, per exemple, en relació amb el treball des de la proximitat, amb els dilemes de la representativitat política o amb la necessitat d'incloure la sostenibilitat i el respecte a les generacions futures en el disseny i la implementació de polítiques públiques"⁴⁷. Així mateix, al parlar de mesures basades en l'ètica, d'elles "no es pot dir que siguin verdaderes i falses, en canvi, sí si són correctes o incorrectes" (CORTINA, 1990). Per tant, l'ètica, així com la integritat, són valors del nou model de governança.

La falta d'aquests valors d'ètica o integritat en l'administració ens porta a l'escepticisme dels ciutadans, sumat a "l'increment de la quantitat i la complexitat de demandes de la ciutadania, que han augmentat també les seves expectatives dipositades en els governs"⁴⁸. Afegint que en contextos de crisis i dificultats com actualment, encara és més rellevant la integritat i l'ètica com a valor públic, que obren la porta a la "Governança Ètica", on:

"els responsables polítics i servidors públics són el mirall de la bona actuació pública en termes d'ètica i eficiència. El seu mal exemple o les seves conductes inadequades no serien altra cosa que un mal exemple per a la ciutadania, i, en conseqüència, la legitimació de les institucions podria caure encara més"⁴⁹.

Així mateix, l'Informe del Grup d'Estats contra la Corrupció del Consell d'Europa (GRECO) ja va avisar que "la corrupció és una qüestió de gran actualitat a Espanya. La confiança dels

⁴⁶ Àrea de la filosofia que reflexiona sobre la moralitat per poder establir estàndards prescriptius d'allò que està bé i allò que està malament; és a dir, allò que les persones haurien o no haurien de fer.

⁴⁷ CURTÓ, Ferran. *Govern Local i Governança Ètica: Els Codis Ètics i de bona conducta*. Centre per a la Innovació Local. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *Gobernanza Local, Agenda 2030 y Crisis Fiscal: desafíos en el ámbito de la integridad institucional*., Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación. Barcelona, 2019. p. 111-148.

ciutadans amb les institucions públiques és baixa i la corrupció se situa persistentment com una de les preocupacions més urgents per a la societat, només superada per la desocupació”⁵⁰.

Davant d’aquesta societat i problemàtica, aquest model de governança té l’objectiu de fer front a la pèrdua de confiança ciutadana. No obstant, l’escenari i les circumstàncies en les quals es troben polítics, tècnics i personal administratiu no posa les coses fàcils: “la seva funció de representació dels interessos de la població, la immediatesa amb la qual han de donar resposta a les exigències ciutadanes, la seva responsabilitat per garantir el benestar de les generacions futures o l’accés privilegiat a la informació agregada els col·loquen en situacions èticament complicades, per a les quals cal estar preparat”⁵¹ amb instruments que permetin revertir aquesta situació i apropar-la al “Bon Govern” i “Bona Administració”.

Dels conceptes que acompanyen al model de governança pretès (Bon Govern i Bona Administració), pel que fa als actors públics de les xarxes, podem identificar molts principis que coincideixen en els tres conceptes, tant és així que, Agustí Cerrillo afirma que els principis de governança, que són els que impliquen un bon funcionament de les xarxes de governança, han de garantir l’assoliment dels objectius d’aquestes xarxes, permetent i garantint que hi siguin tots els actors, són els principis de transparència, participació, retiment de comptes i eficàcia”, i aquests principis, amb molts d’altres, uneixen la bona administració i el bon govern amb aquest model que analitzem de governança.

Per fer efectiu aquest model de governança no és suficient aplicar sistemes d’integritat institucional sense gairebé implementació, com va ser el cas espanyol que va “construir una política d’integritat mínima de les institucions públiques, limitant-se a “viure de les rendes legislatives” (Llei 19/2013, de transparència, i 3/2015, reguladora de l’estatut de l’alt càrrec, entre d’altres), que es van aprovar com a grans remeis “regeneradors”, però l’aplicació del qual va ser més que discutible”⁵². És per això que la implantació pràctica de plans d’integritat és element essencial en el marc del model de governança que hem descrit i que, actualment, tota administració pública necessita. Aquesta aplicació pràctica ens porta a analitzar un instrument clau en matèria ètica, que va acompanyat de la governança. Parlem concretament dels Codis Ètics.

⁵⁰ Jiménez Asensio, Rafael. *“Gobernanza Local, Agenda 2030 y Crisis Fiscal: desafíos en el ámbito de la integridad institucional”*., Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación. Barcelona, 2019. p. 111-148.

⁵¹ CURTÓ, Ferran. *“Govern Local i Governança Ètica: Els Codis Ètics i de bona conducta”*. Centre per a la Innovació Local. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011

⁵² CURTÓ, Ferran. *“Govern Local i Governança Ètica: Els Codis Ètics i de bona conducta”*. Centre per a la Innovació Local. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011

Aquests Codis Ètics els entenem no solament com a documents compiladors de valors i normes, sinó també com a instruments estratègics per impulsar la cultura ètica en les organitzacions públiques. Així, es busca crear una Governança Pública local centrada en una política d'integritat institucional que sigui capaç d'incorporar uns instruments de *hard law* (marc jurídic legal i administratiu que hem vist en apartats anteriors) conjuntament amb el *soft law* (construcció de marcs d'autoregulació i instruments d'integritat institucional, com Codis de Conducta, que reforcin la infraestructura ètica de les Administracions públiques locals).

Referent al Codi de Conducta, no sempre comprès com a *soft law* (veurem més endavant posicionament), s'adrecen a qüestions relatives a la conducta dels funcionaris i càrrecs públics, a la transparència administrativa, a la governança o altres àmbits on les normes jurídiques existents s'han revelat insuficients. De la mà d'aquest instrument també identifiquem els Codis Ètics, entesos com:

“un llistat articulat de regles de comportament amb les quals s'identifica una organització, formulada en forma de valors, principis i conductes específiques. És un text destinat a produir una doble esfera d'efectes: a escala interna i externa. Internament, es tracta d'un text que pretén comunicar als membres (empleats i directius) d'una organització com s'espera que es comportin i actuïn. Externament, és l'eina mitjançant la qual l'organització comunica a persones alienes a l'organització el comportament que es pot esperar dels seus membres”⁵³

Aquest instrument, aplicat degudament en el si d'una administració, on nosaltres seleccionem els Consells Comarcals, ens porta a fomentar un entorn èticament preparat, que erradiqui les males praxis administratives i la corrupció, davant la perillositat de violar les normes ètiques que ens aporten els Codis. Igualment, aplicar aquests models als alts càrrecs públics ens aporta un paper fonamental en la millora de l'actuació administrativa del propi alt càrrec, conjuntament amb la resta d'empleats de l'organització pública que dirigeixi, ja que l'alt càrrec es té com a referència per molts empleats públics inferiors a aquests.

En aquest sentit, “es podria afirmar que el codi ètic pot ser útil si es converteix en una eina que estableixi quin ha de ser el clima ètic de l'organització, marcant clarament què és acceptable i què no (mitigant algunes de les percepcions negatives sobre com actuen la resta de membres de l'organització), i obté el suport i l'alineació dels líders o alts càrrecs”⁵⁴. I tenint sempre presents els valors d'ètica que conformen aquests Codis Ètics, ja que “s'erigiran com els pilars de la bona governança i com a punts de referència per a les actuacions dels càrrecs electes i els

⁵³ CAPDEFERRO, Oscar. “La governança del Codi ètic del servei públic de Catalunya”, Estudis de Recerca Digitals, Núm. 20. Barcelona, 2023.

⁵⁴ *IBID.*

treballadors públics, i també per als ciutadans, que disposaran d'un marc de referència per avaluar les actuacions del govern”⁵⁵.

En definitiva, en l'àmbit local és necessari que es faci efectiu un sistema d'integritat institucional que reforci el conjunt de valors públics de les institucions i la imatge que se'n desprèn d'aquestes. Encara amb més rellevància a dia d'avui, degut a les constants crisis globals que erosionen la confiança de la ciutadania envers els servidors públics i envers la pròpia democràcia. Per tant, cal donar impuls efectiu a les polítiques ètiques i d'integritat, mitjançant polítiques pròpies, i acompanyades de l'ètica pública. Dit això, l'instrument que considerem més adequat, i que analitzarem a continuació, és el del Codi Ètic. I és de relleu mencionar altre cop el concepte d'integritat, ja que aquest element és bàsic i també cal incloure'l, alhora, dins dels principis de la “Bona Administració” i el “Bon Govern”, que analitzarem seguidament.

BON GOVERN

Per poder fer una anàlisi del concepte “Bon Govern” en el marc de l'àmbit administratiu cal diferenciar, inicialment, el concepte de govern del concepte d'administració, “el primer dirigint al segon en l'objectiu de servir als interessos generals”⁵⁶. L'Art 97 CE ens parla del que entenem amb el concepte de govern, mentre que l'Art 103 CE ens detalla allò que entenem com a Administració, conceptes que cal diferenciar, però que van íntimament lligats. No obstant això, en aquelles actuacions que el govern desenvolupi potestats administratives li són d'aplicació els principis de la “Bona Administració”.

Però per lo referent al govern, més enllà de les potestats administratives que pot desenvolupar, cal analitzar el bon exercici d'aquest, “materialitzat a través de diversos instruments que persegueixen garantir la qualitat del govern, prevenir els conflictes d'interessos i lluitar contra la corrupció”⁵⁷ en totes les administracions, inclosa la dels Consells Comarcals, que analitzarem més endavant. L'exercici del govern es du a terme mitjançant la direcció i decisió política, per tant, la discrecionalitat torna a prendre especial rellevància, sotmesa a obligacions de bona administració i controlable judicialment a partir de tècniques

⁵⁵ CURTÓ, Ferran. *“Govern Local i Governança Ètica: Els Codis Ètics i de bona conducta”*. Centre per a la Innovació Local. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011.

⁵⁶ PONCE SOLÉ, Juli. *“La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida”*, Universidad de Alcalá, Editorial. Alcalá de Henares, 2019.

⁵⁷ CARRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. *“Documentos de Interés Seleccionados i Comentados: un año de consolidación y balance de las medidas para el fomento de la calidad de la regulación y el buen gobierno”*. Anuario del Buen Gobierno y la Calidad de la Regulación. Barcelona, 2019. P. 347-380

normatives i judicials, per tal d'aconseguir un control d'aquesta discrecionalitat efectiu i adequat per part dels òrgans jurisdiccionals. Així, entenem que l'activitat dels òrgans de govern no és totalment lliure, sinó que queda sotmesa a la llei, és a dir, sotmesa a desenvolupar una activitat de bon govern.

Sobre el "Bon Govern" també en podem extreure una perspectiva històrica, ja que sempre ha existit, en els diferents models organitzatius de la societat durant les diferents èpoques històriques, la preocupació pel bon exercici dels seus governants. Sobre la relació entre la conducta exemplar de les autoritats i el bon govern, García Pelayo descriu el bon govern, ja representat durant l'Edat Mitjana, on "la justícia, il·luminada per la saviesa, integra als homes en la concòrdia, i des d'allà a la col·lectivitat sota el govern abstracte del bé comú, el qual, constantment inspirat per les virtuts polítiques, assegura un ordre pacífic del qual s'exclou tota violència, obté sense pressió els impostos dels ciutadans, i la submissió dels senyors feudals"⁵⁸.

Algunes orientacions d'aquesta acció política lligada al bon govern ja es desprenen dels preceptes constitucionals, així, podem identificar la persecució de la igualtat material (Art 9.2 CE), exclusió de l'arbitrarietat i obligació de racionalitat i justificació de decisions (9.3 CE), el principi de no discriminació (Art 14 CE) o el principi d'assignació equitativa, eficiència i economia en l'activitat pública i les despeses públiques que se'n desprenen (Art 31.2 CE).

Igualment, la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, ja desprèn les tradicionals normes d'abstenció i recusació dels governants públics, així com la prohibició de desviació de poder prevista en l'Art. 48.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les Administracions Públiques. En aquesta línia, la normativa estatal sobre bon govern s'acaba conformant per la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici dels alts càrrecs de l'Administració General de l'Estat i la Llei del Règim Jurídic del Sector Públic.

En aquesta línia, altres lleis sectorials o autonòmiques, com la Llei 19/2014, del 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, estableixen instruments i marc jurídic autonòmic referent al bon govern. En totes aquestes lleis "cal concloure que els Governos al desenvolupar la seva funció de govern tenen, doncs, obligacions jurídiques de no vulnerar principis constitucionals, de complir els deures en positiu, racionalitat, justificació, igualtat, persecució de l'interès general, generar alternatives, balanç cost-benefici, entre

⁵⁸ STEMBOULI, Andrés. *"Una idea del buen gobierno, en homenaje a Manuel García Pelayo"*. Cuadernos Unimetanos 2. Venezuela, 2005, 15-22.

moltes d'altres, i haver de complir els deures en positiu que se'n deriva, actuació diligent (Llei 19/2013 i legislació autonòmica), respectar els elements reglats i els drets fonamentals (Art 2 LICA)⁵⁹.

Un cop vist el marc legal que envolta i dona sentit jurídic a aquest bon govern, podem veure que es concreta com “un dret disciplinari, lligat a la gestió econòmico-pressupostària i als conflictes d'interessos en què poden incórrer els responsables públics”⁶⁰. I el bon govern previst per la legislació parteix d'un conjunt d'instruments generals i d'actuació per als responsables públics, que posteriorment es tradueix en un dret sancionador. Els eixos d'actuació que s'emmarquen dins el bon govern són; el principi d'actuació (Art 26.2 LTBG), principis d'abstenció i recusació (Art 23 i 24 LRJSP), la transparència i integritat, publicitat activa o la correcta utilització dels fons públics juntament amb el valor de la rectitud i integritat.

Aquesta rectitud i integritat ens porten a entendre el bon govern com un “model exemplar, nodrit d'una sèrie de valors i principis de caràcter general, referits a la integritat i la rectitud personal dels càrrecs públics, susceptibles de guiar qualsevol possible actuació dels mateixos”⁶¹. Uns valors i principis que donen forma a l'instrument de bon govern que veurem en aquest estudi, els Codis Ètics.

En aquest sentit, per poder valorar si és efectiu l'exercici del bon govern per part dels responsables de les diferents administracions, cal observar indicadors que ho analitzin. Exemple d'aquests és l'Informe de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, que realitza anualment el Síndic de Greuges per tal d'avaluar els compliment i l'aplicació de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, que engloba a totes les administracions. En el referent a bon govern, l'informe del Síndic se centra en l'anàlisi dels codis de conducta o les cartes de serveis en les diferents administracions catalanes. També fa referència a l'aplicació de millores normatives i l'actuació de les administracions envers els grups d'interès; registrant-los, o si es compleix la normativa referent a aquests grups de pressió. Aquests Informes, des del 2016 fins l'actualitat, ens permet identificar que la Llei catalana 19/2014 va més enllà en aquesta matèria respecte a la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, com diu el propi síndic:

⁵⁹ PONCE SOLÉ, Juli. *“La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida”*, Universidad de Alcalá, Editorial. Alcalá de Henares, 2019.

⁶⁰ DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio. *“Los principios del buen gobierno en el Ámbito Local”*. Anuario de Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación. Barcelona, 2022 P. 61-100.

⁶¹ *IBID.*

“La Llei 19/2014 planteja un autèntic canvi de paradigma en l’actuació dels poders públics i l’organització i el funcionament de les administracions, que abasta tots els àmbits de l’activitat pública i les relacions entre l’Administració i els ciutadans i que busca implantar una manera diferent d’exercir el poder públic i de relacionar-se amb els ciutadans i atendre les seves peticions, en consonància amb la demanda ciutadana de més qualitat democràtica en el funcionament de les administracions públiques”⁶².

Això ho podem veure en els diversos blocs d’anàlisi que fa l’Informe, sobre transparència, valorant la participació i el dret a la informació dels ciutadans, sobre bon govern, amb el compliment dels principis, obligacions i la qualitat administrativa, i sobre la regulació dels grups d’interès.

En general, la valoració que desenvolupa el Síndic respecte al bon govern i les eines posades en marxa en les nostres administracions públiques ens permet constatar que són ben escassos els avenços en aquest sentit. El compliment de les disposicions de la Llei 19/2014, de 29 de desembre sobre bon govern i bona administració van ser molt limitats i en paraules de CARRILLO I MARTÍNEZ, “es van aprovar molt pocs codis ètics i existint un increment progressiu de cartes de servei, poques d’elles tenen contingut previst en la legislació”⁶³.

Igualment, s’identifica que no hi ha una inversió suficient en aquesta matèria al no ser una prioritat pressupostària, i cal que s’aprovi un Pla estratègic per executar les obligacions que desenvolupa la Llei, així com la necessitat de desplegar reglamentàriament aquests mecanismes de bon govern. Aquests dèficits i necessitats encara es valoren com a vigents en l’últim Informe del 2022, fet que ens pot fer parlar d’estancament, tot i fer passos endavant com l’aprovació del Reglament de desplegament parcial de la Llei 19/2014 mitjançant el Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre transparència i accés a la informació pública.

No obstant, cal fer una diferenciació en la implementació d’aquests mecanismes de bon govern, on es diferencien dos velocitats d’actuació entre les administracions de grans dimensions que disposen de més recursos, com seria el cas de la Generalitat, davant de les administracions més petites i amb menys capacitat pressupostària, com serien les administracions locals o de supramunicipal de 2n nivell, com els Consells Comarcals.

Igualment, referent al “Bon Govern”, se’n desprenen diversos camps d’actuació i instruments per tal d’avançar cap a aquest model de bona actuació. Alguns exemples són els àmbits de la

⁶² Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. 2016. Síndic de Greuges de Catalunya - El defensor de les persones.

⁶³ CARRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. *“Documentos de Interés Seleccionados i Comentados: un año de consolidación y balance de las medidas para el fomento de la calidad de la regulación y el buen gobierno”*. Anuario del Buen Gobierno y la Calidad de la Regulación. Barcelona, 2019. P. 347-380

qualitat institucional, la participació ciutadana, la relació amb els grups d'interès, plans d'integritat i formació pels empleats públics, els instruments d'innovació o l'ús d'intel·ligència artificial i obertura de dades al públic en el si del "Govern Obert".

Pel que fa a la relació que hi ha entre el "Bon Govern" i l'Administració Local, on s'inclou als Consells Comarcals objecte d'anàlisi en aquest estudi, cal entendre quin àmbit d'aplicació subjectiva té la normativa que hem vist sobre bon govern, i tots els deures i obligacions que se'n desprenen, valorant a quins òrgans de govern local i alts càrrecs que els conformen vincula. És a dir, identificar a quins càrrecs que podríem trobar en el Consell Comarcal, se'ls aplicaria la normativa mencionada i estarien obligats a actuar conforme tot lo citat.

Hem identificat diversa normativa de caràcter estatal, com la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, on a partir de l'Art 149.1.18 CE que garanteix al legislador estatal la competència de les bases del règim jurídic de les Administracions públiques Locals, entenem que els seria d'aplicació a les Administracions locals. Respectant, alhora, la paral·lela competència autonòmica sobre l'organització de les institucions autonòmiques, també l'àmbit local (Art 137 i 140 CE), reconeguda als respectius estatuts d'autonomia. Per tant, la normativa sobre bon govern que hem vist, tan estatal com autonòmica, seria d'aplicació a l'Administració local, també als Consells Comarcals.

En aquest sentit, l'Art 25.2 LTC menciona que aquesta pròpia llei serà d'aplicació als alts càrrecs públics, també d'administració autonòmica i local, i a tots aquells que la normativa autonòmica i local els valori així. "D'aquesta manera no sembla gens dubtós que al tractar-se de l'alcalde i d'un nombre determinat de regidors "membres de les Juntes de Govern de les entitats locals són, per definició, als càrrecs de les entitats locals"⁶⁴.

Cal mencionar que és lògica la inclusió dels càrrecs de govern locals com a alta càrrecs, amb vinculació subjectiva sota les normatives de bon govern, ja que en totes les institucions locals hi ha càrrecs sorgits de la "confiança política" d'altres membres, i conjuntament, acaben conformant òrgans decisoris, com serien les Juntes de Govern, on es reuneixen uns regidors concrets, escollits per confiança política de l'alcalde, més enllà de la confiança després dels votants.

En definitiva, tot i que la normativa estatal no estipuli explícitament si els càrrecs locals se'ls ha de valorar com a alts càrrecs, i en conseqüència, estar subjectes a l'aplicació de la normativa

⁶⁴ DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio. *"Los principios del buen gobierno en el Ámbito Local"*. Anuario de Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación. Barcelona, 2022 P. 61-100.

estatal de bon govern, “cal afirmar que els regidors i alcaldes participen dels signes d’identitat que caracteritzen a la noció d’alt càrrec (...) i és possible afirmar que tant regidors com alcaldes, quan a responsables públics de confiança política originària, mereixen la qualificació als efectes de l’aplicació del règim de bon govern prevista en la LTC.”⁶⁵ Així mateix, aquests càrrecs són subjectes essencials que conformen els Consells Comarcals, i, en conseqüència, a aquesta administració supramunicipal i en l’activitat que despleguin els seus òrgans, els serà d’aplicació el principi de bon govern i el degut *modus operandi* de control que cal dur a terme.

Nogensmenys, el legislador estatal, per valorar en matèria de bon govern quins càrrecs s’entenen com a alts càrrecs, té com a referència la regulació particular de cada Administració pública, també en la regulació local. En aquest sentit, la normativa d’àmbit local, la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local, ens identifica, a part dels alcaldes i regidors dels òrgans de govern que hem vist anteriorment, al personal directiu local.

Aquest personal comprèn als “titulars d’òrgans que exerceixen funcions de gestió o execució de caràcter superior, ajustant-se a les directrius generals fixades per l’òrgan de govern de la corporació, adoptant les decisions oportunes i disposant d’un cert marge d’autonomia, dins d’aquestes directrius generals”⁶⁶. Per tant, aquests càrrecs s’entenen com a directius locals i tenen les mateixes característiques i naturalesa d’acció que els òrgans directius estatals. En conseqüència, els seria d’aplicació la normativa, tant estatal com autonòmica, en matèria de bon govern que hem vist, també la LTC per assimilació.

Per tant, la normativa estatal i autonòmica basada en el bon govern, subjecta directament als representants locals i als titulars dels òrgans superiors i directius, conforme lo establert per la legislació de règim local. I un cop vista tota aquesta interpretació, podem afirmar que en l’Administració Local; els alcaldes, regidors i el personal directiu local estan sotmesos a la legislació, a tots nivells, sobre el “Bon Govern”, fet que suposa sotmetre el nivell administratiu més proper al ciutadà a aquest principi i sotmetre’l a aquest model administratiu que acaba millorant el servei públic que s’ofereix al ciutadà.

Pel que fa el cas concret dels Consells Comarcals, i un cop desenvolupat tota la anàlisi per identificar a qui se’ls aplicaria el “Bon Govern” i tota la legislació que se’n deriva, podem

⁶⁵ DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio. “*Los principios del buen gobierno en el Ámbito Local*”. Anuario de Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación. Barcelona, 2022 P. 61-100.

⁶⁶ *Ibid.*

afirmar que al President, Vicepresident i la resta de Consellers Comarcals, estiguin a govern o no constituint el conjunt de càrrecs electes del Consell, i al propi Gerent⁶⁷ els serà d'aplicació.

Per concloure, en l'àmbit local els ciutadans esperen comptar amb uns servidors públics que centrin les seves actuacions als principis d'eficàcia, austeritat, responsabilitat i imparcialitat. Es pot entendre, llavors, que la legislació estatal sobre el bon govern té per objectiu aconseguir aquesta praxi en totes les administracions i, en conseqüència, tenir caràcter comú en totes elles, independentment del nivell de desenvolupament normatiu autonòmic i territorial. En el cas català dotats d'un nivell avançat, amb exemples com la Llei 19/2014, de 29 de desembre sobre bon govern i bona administració, que dota d'un bon cos jurídic, però no suficient, al principi de "Bon Govern" que sempre s'intenta assolir, també en els nostres Consells Comarcals. I com diu Francesc Mancilla, el problema és que el bon govern sigui una utopia mai del tot assolible, fet que no ha de dissuadir-nos per continuar aportant idees i instruments jurídics que serveixin a la societat per avançar envers aquests propòsits⁶⁸.

BONA ADMINISTRACIÓ

Aquesta nova percepció sobre quin és el principi que ha de seguir l'activitat administrativa pública cal que es basi en el dret de "Bona "Administració". Aquest principi, dret i obligació jurídica, ens aporta en paraules de PONCE, una guia de conducta pública i un criteri de resolució de conflictes, en el si de l'àmbit administratiu, que acaba aportant als particulars un autèntic dret subjectiu en aquesta matèria. A més, abordar l'estudi del dret a bona administració constitueix entrar en el nucli dur del que representa un dels fonaments de la legitimitat democràtica de les actuals organitzacions polítiques (MANCILLA, 2014).

Aquest model d'actuació administrativa impacta en la idea de discrecionalitat administrativa, és a dir:

"que és veritat que és la Llei la que els atorga i regula, que és veritat que el jutge administratiu podrà controlar quant als seus possibles excessos, però que substancialment deixen els administradors extensos camps de llibertat, de l'exercici dels quals podrà derivar-se una bona o mala gestió, i és en aquest exercici que cal tenir les eines jurídiques per sotmetre's als tres principis que tenim com a referència, i fer de tota activitat administrativa una bona praxi davant del ciutadà"⁶⁹.

⁶⁷ Art 16 del Decret Llei 4/2003, de 4 de novembre que aprova el Text Refós de la Llei d'Organització Comarcal de Catalunya.

⁶⁸ MANCILLA I MUNTADA, Francesc. *"La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern"*. Institut d'Estudis Autonòmics. Barcelona, 2014.

⁶⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *"La Administración Pública y la Ley"*, Themis: Revista de Derecho. Núm. 40, Perú 2000, P.229-236.

Aquest paper de discrecionalitat que juga l'Administració, que és la gran qüestió que tracta el dret administratiu tal com diu SCHWARTZ⁷⁰, i davant d'una societat cada vegada més complexa, diversa, globalitzada i d'avenços cada cop més ràpids, cal que estigui centrada en la bona gestió pública, i el dret a una bona gestió pública, en base a la bona administració, introdueix una nova obligació jurídica de deguda diligència o deguda cura, establerta per la jurisprudència..

Aquesta nova obligació jurídica ha de ser desplegada per tot decisor administratiu "en la ponderació de tots els fets, interessos i drets rellevants per la presa de decisions (discrecionalitat) i en la motivació d'aquesta, amb fonament, mantenint una congruència racional entre si"⁷¹. Un *modus operandi* de discrecionalitat que se centra en un estàndard de diligència que cal seguir per part del decisor públic en la seva funció de servei als interessos generals. I aquesta diligència juga un paper clau en el paper discrecional, "perquè poden haver-hi varies solucions possibles dins l'espai que la llei deixa lliure a l'òrgan que ha de decidir actuant administrativament"⁷². En canvi, davant d'una potestat reglada no identifiquem cap mena de problemàtica, la pròpia llei ja ens dona la solució.

Per continuar indagant en l'anàlisi i definició d'aquest principi de bona administració, cal que analitzem els conceptes sobre els quals fem efectiu aquest model administratiu. En primer lloc, la discrecionalitat del decisor públic és essencial perquè "quan hi ha discrecionalitat, no hi ha absència de regulació, o llibertat indiferent, sinó un tipus de regulació específica que implica haver de dur a terme judicis de valor, susceptibles de control, respecte a si s'han realitzat i de quina forma"⁷³. On hi ha discrecionalitat cal "adoptar el medi més òptim segons el decisor davant les circumstàncies del cas per donar lloc a maximitzar el fi previst"⁷⁴, cal exercir-la basada en la racionalitat fonamentada i exclouent l'arbitrarietat (Art 9.3 CE), és a dir, exclou aquelles decisions que no comptin amb raons suficients, on l'únic suport sigui la pura voluntat o el simple caprici de qui té el poder de decidir. Per tant, contraposar i comparar valors i principis i prendre la decisió que es consideri més equilibrada. En paraules de BRAIBANT, "el dret

⁷⁰ SCHWARTS, B. "Administrative Law, Little, Brown and Company". Boston-Toronto, 1976, P. 606.

⁷¹ PONCE SOLÉ, Juli. "La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida", Universidad de Alcalá, Editorial. Alcalá de Henares, 2019.

⁷² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. "El derecho a una buena administración: una nueva mirada a la administración y al derecho administrativo". Anuario de Buen Gobierno y Calidad de la Regulación, Barcelona 2020. P. 81-100.

⁷³ LINFANTE, I. "Poderes discrecionales", Euronoma. Revista en Cultura de la Legalidad, n. 2. Madrid, 2012, P. 139-144.

⁷⁴ PONCE SOLÉ, Juli. "La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida", Universidad de Alcalá, Editorial. Alcalá de Henares, 2019.

a una bona administració va en la mateixa línia que l'exigència d'un projecte racional i raonable, recolzat en justificacions serioses i plausibles"⁷⁵.

I entenem que cada vegada que el decisor hagi d'exercir un marge de discrecionalitat, s'haurà d'exercir, alhora, amb raonabilitat i amb una ponderació el més acurada possible entre els fets i la posterior actuació, fet que coincideix amb el concepte de deguda diligència o deguda cura del decisor públic. En conseqüència, podem definir el concepte de raonabilitat com a "deguda diligència en la ponderació dels fets, interessos i drets involucrats en la presa de decisions per fer possible que aquestes siguin les millors possibles en cada cas, amb coherència amb el fonament que es recull en l'expedient administratiu i amb la deguda motivació"⁷⁶. I aquesta exigència de motivació en les decisions discrecionals "resulta essencial perquè és aquí, on s'ha de justificar que aquesta decisió compta amb raons justificatives, és a dir, amb raons objectives i externament verificables capaces de dotar a cada una d'aquestes d'un fonament racional i raonable"⁷⁷.

El dret a una bona administració és un dret que s'ha consolidat en un "multinivell jurídic", ja que el podem identificar en els diferents estrats legals del nostre sistema jurídic, tant en l'àmbit europeu, estatal o autonòmic. En la legislació estatal identifiquem aquest principi, dret i obligació jurídica, com a concepte, en totes les seves vessants, garantit dins la Constitució Espanyola de 1978 de forma implícita en l'Art 9.3 CE (principi d'interdicció de l'arbitrarietat), Art 32.1 CE (principi d'economia i eficiència) i Art 103.1 CE (principis d'objectivitat, coordinació i eficàcia), entorn de l'àmbit administratiu. Així ho ha declarat la jurisprudència del Tribunal Suprem.

Però més enllà del marc normatiu intern, trobem fonts de naturalesa internacional que acompanyen normativament aquest principi. Un exemple evident és la Resolució Núm. 50/55 de l'Organització de les Nacions Unides sobre l'activitat administrativa, resolent que cal seguir les vies democràtiques i transparents sota un govern responsable, o la Resolució Núm. 60/34, de 17 de març de 2006, reclamant a tots els països membres una administració eficient, responsable, efectiva i transparent així com una bona governança. Per tant, a nivells supranacionals ja identifiquem diversos acords per establir unes obligacions de bona administració.

⁷⁵ VINCENT, Jean-Yves. "L'erreur manifeste d'appréciation." *La Revue administrative*. 1971. P. 407-421.

⁷⁶ PONCE SOLÉ, Juli. "La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida", Universidad de Alcalá, Editorial. Alcalá de Henares, 2019.

⁷⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. "El derecho a una buena administración: una nueva mirada a la administración y al derecho administrativo". *Anuario de Buen Gobierno y Calidad de la Regulación*, Barcelona 2020. P. 81-100.

Així mateix, en l'àmbit europeu, el TEDH ha fet repetit esment del principi de bona administració en les seves sentències. Exemple d'això el trobem en la menció que fa el TEDH en la seva sentència Öneriyildiz contra Turquia, de 30 de novembre de 2004, on menciona explícitament la necessitat que l'Administració actuï conforme als principis de bon comportament públic. En aquest sentit podem identificar gran nombre de jurisprudència del TEDH com les decisions Vukušić contra Croàcia, de 31 de maig de 2016, Žilinskienė contra Lituània, d'1 de desembre de 2015 o Digryte Klibaviciene contra Lituània, de 2014.

Igualment, la Unió Europea també juga un paper d'allò més rellevant al definir el concepte de "Bona Administració", entenent-la com a "un principi legal i inclús com un dret en diversos contextos, que inclou principis bàsics i garanties procedimentals, requerint mesures per reorganitzar l'administració, promoure certes conductes i facilitar la formació d'empleats públics"⁷⁸. En concret, la Unió Europea va consagrar la Carta de Drets Fonamentals que va permetre al principi passar a tenir validesa jurídica. En l'Art 41⁷⁹ de la Carta de Drets Fonamentals es detalla del dret a una bona administració en tots els països membres, i per exemple, el propi article fa menció de la necessitat que té l'administració pública de motivar les seves decisions. Aquesta Carta de Drets Fonamentals es va incorporar definitivament a l'ordenament jurídic europeu com a dret originari mitjançant el Tractat de Lisboa de 2007, "consagrant, així, el dret a una bona administració com a dret fonamental i com a principi rector de l'Administració europea"⁸⁰.

Igualment, el Parlament Europeu va aprovar el Codi Europeu de Bona Conducta Administrativa, aportant més avenços en aquesta matèria com la Resolució del P.E. de 9 de juny de 2016, per implementar una administració oberta, eficaç i independent, anant de la mà

⁷⁸ PONCE SOLÉ, Juli. *"La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida"*, Universidad de Alcalá, Editorial. Alcalá de Henares, 2019.

⁷⁹ CDFUE. Article 41

Dret a una bona administració

1. Tota persona té dret que les institucions i òrgans de la Unió Europea tractin els seus assumptes de manera imparcial i equitativa i dins d'un termini raonable.

2. Aquest dret inclou en particular:

- el dret de tota persona a ser escoltada abans que sigui presa en contra seva una mesura individual que l'afecti desfavorablement;
- el dret de tota persona a accedir a l'expedient que l'afecti, dins el respecte dels interessos legítims de la confidencialitat i del secret professional i comercial;
- l'obligació que incumbeix a l'administració de motivar les seves decisions.

3. Tota persona té dret a la reparació per la Comunitat dels danys causats per les seves institucions o pels seus agents en l'exercici de les seves funcions, d'acord amb els principis generals comuns als Drets dels Estats membres.

⁸⁰ Mancilla i Muntada, Francesc. La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern. Institut d'Estudis Autonòmics. Barcelona, 2014.

de l'anterior Art 41 de la Carta de Drets Fonamentals. A més cal tenir en compte la jurisprudència del TJUE, més de 1.500 sentències des dels anys 50 del passat segle aplicant el principi i dret a una bona administració.

Aquest article va suposar la primera concreció d'aquest dret i principi en un text constitucional que, alhora, vincula a tots els ciutadans europeus tal com acrediten per exemple les STSS de 23 de juliol i 20 de novembre de 2015 (ponent: J.J SUAY RINCÓN) que confirmen la projecció general d'aquest dret a tots els ciutadans europeus, inclosos els espanyols, amb el dret de bona administració, actualment, implícit dins la mateixa Constitució. No obstant això, és de relleu mencionar que, seguint la definició de "Bona Administració" que fa el Síndic de Greuges de Catalunya, "una bona administració és la que informa, la que escolta i la que respon, la que actua de manera transparent, la que impulsa la participació ciutadana, la que gestiona amb rigor i la que assumeix plenament les seves responsabilitats"⁸¹, per tant, la bona administració que definim inclou molt més que el contingut procedimental de l'estàndard de l'Art 41 de la Carta de Drets Fonamentals.

En aquesta línia, i tornant a parlar del marc legislatiu intern, cal analitzar els articles 9.3, 31.2, 103.1 o 105 de la Constitució per extreure els elements que donen cos a aquest dret a una bona administració. Per tant, és en la Constitució que "trobem els punts de connexió que ens permeten defensar la bona administració com a principi general i alhora la seva articulació i posterior desenvolupament legal com a dret subjectiu davant l'Administració (...), aportant un plus de qualitat i respecte pels drets i interessos dels ciutadans com a plus d'exigència que incideix també en l'àmbit d'actuació administrativa discrecional"⁸². Tant és així que la jurisprudència del Tribunal Suprem ha declarat que el principi a una bona administració es troba implícit a la Constitució.

Seguidament, les normes estatals i autonòmiques han estat les que han configurat aquest dret a nivell estatal. Podem veure algunes lleis que desenvolupen aquest principi i li aporten validesa jurídica, com seria el cas de la Llei 7/2007, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, en el seu Capítol VI sobre "Deures dels Empleats Públics i Codi de Conducta" que aporta un conjunt de deures i principis als empleats públics amb els quals han de comptar per desenvolupar la gestió administrativa. També són de relleu lleis de caràcter autonòmic, com el cas de la Llei

⁸¹ «CODI DE BONES PRÀCTIQUES ADMINISTRATIVES». Sindic.cat,

⁸² MANCILLA I MUNTADA, Francesc. *"La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern"*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2014.

catalana 26/2010, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques a Catalunya, on es parla directament de bona administració en el seu Art 22⁸³.

I és que pel que fa a Catalunya, l'Art 30 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 feia referència per primera vegada al dret a una bona administració, implantant l'estàndard europeu de bona administració al dret públic català. En referència a aquest precepte de l'estatut català, "vincula el dret a una bona administració al desenvolupament de les institucions autonòmiques, conforme l'Art 147 CE, vinculat també a un àmbit de competència exclusiva de la Generalitat sobre règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, en allò no afectat per l'Art 149.1.18 CE"⁸⁴. Igualment, el dret a bona administració que es desprèn de la legislació catalana és dret subjectiu autònom, per bé que no té consideració constitucional de dret fonamental, sent alhora un dret-garantia, "que opera com a dret de defensa en l'àmbit del procediment administratiu, amb la funció de defensa i tutela dels altres drets"⁸⁵.

En conclusió, i havent vist el dret que es desprèn dels diferents nivells normatius, podem afirmar que el dret a una bona administració cal veure'l a partir de la metodologia del multinivell, és a dir, als ciutadans de Catalunya se'ls aplica els ordenaments jurídics europeus, estatals i autonòmics, amb les seves respectives administracions. D'aquesta manera, la formació d'un estàndard sobre el dret a una bona administració cal enfocar-lo des d'aquesta triple perspectiva, tant jurídica com institucional.

⁸³ Llei 26/2010: Art 22.1: El dret dels ciutadans a una bona administració inclou:

- a) El dret que l'actuació administrativa sigui proporcional a la finalitat perseguida.
- b) El dret a participar en la presa de decisions i, especialment, el dret d'audiència i el dret a presentar al·legacions en qualsevol fase del procediment administratiu, d'acord amb el que estableix la normativa aplicable.
- c) El dret que les decisions de les administracions públiques estiguin motivades, en els supòsits establerts legalment, amb una referència succinta als fets i als fonaments jurídics, amb la identificació de les normes aplicables i amb la indicació del règim de recursos que escaigui.
- d) El dret a obtenir una resolució expressa i que se'ls notifiqui dins del termini legalment establert.
- e) El dret a no aportar les dades o els documents que estiguin en poder de les administracions públiques o dels quals aquestes puguin disposar.
- f) El dret a conèixer en qualsevol moment l'estat de tramitació dels procediments en què són persones interessades.

⁸⁴ MANCILLA I MUNTADA, Francesc. *"La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern"*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2014.

⁸⁵ *IBID.*

En l'avenç per indagar en la definició d'aquest principi també és de rellevància fer menció de l'aportació que ha fet la jurisprudència a nivell estatal⁸⁶. Una jurisprudència que al parlar de bona administració fa referència, en primer lloc, en nombroses ocasions a la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea. Aquesta menció a la Carta aporta un gran marc interpretatiu davant incompliments jurídics vinculats a la bona administració, fins i tot on solament era necessari aplicar el propi dret espanyol, els tribunals han agafat la normativa europea com a referència. (STS de 15 d'octubre de 2020, ponent: Jesús CUDERO BLAS).

En aquest sentit, els elements essencials de bona administració es troben en la suficient motivació de qualsevol acte administratiu, qualitat de l'expedient administratiu i congruència d'aquest, deguda diligència o la correcta ponderació de tots els fets rellevants i interessos implicats. Aquestes obligacions de bona administració s'acaben estenent a tota mena de d'accions administratives, inclosos reglaments.

En definitiva, veiem que la "Bona Administració" suposa "un autèntic canvi de paradigma en la forma d'entendre l'anàlisi i control de l'activitat pública"⁸⁷. És a dir, que l'Administració pública, en tots els seus actes, ha d'actuar de forma fonamentada i amb uns criteris d'eficiència, eficàcia i economia. Aquesta obligació va lligada a l'obligació jurídica de deguda diligència, exercida mitjançant la motivació, ponderació i memòria administrativa. Per tant, s'imposa a l'administració una obligació jurídica positiva, actuant amb proporcionalitat i entenent, en cada acte administratiu, que els beneficis han de superar els costos. I això ens fa entendre que l'administració ha de passar de, simplement, no vulnerar normes o principis, a justificar, anant un pas més enllà en cada cas i ponderant els elements que el componen. En aquest sentit, "valorar, enjudiciar, deliberar, escollir, i altres actes essencials per a la moral, la justícia o la presa de decisions públiques suposen que cal ponderar"⁸⁸.

També és de rellevància mencionar els conceptes d'integritat, component essencial de la bona administració, on els empleats públics cal que actuïn conforme a la legalitat i sense mirar els seus interessos personals per damunt dels interessos dels ciutadans. També, és capital el

⁸⁶ - STS, de 8 d'abril de 2008 (Rec. Núm. 37/46/2005): basar el seu fonament en la falta de publicitat, transparència, objectivitat, igualtat, no discriminació, en els objectius fixats per l'Administració en la seva actuació.

- STS de 30 d'abril de 2012 (Rec. Núm. 1869/2011) sobre transparència

- STS de 3 de maig de 2007 (RJ2007/8351) sobre motivació

- STS de 5 de desembre de 2016 (Rec. Núm. 378/2013) sobre qualitat regulatòria i bona administració

- STS de 5 d'octubre de 2012 (Rec. Núm. 4430/2010) sobre deguda diligència

⁸⁷ PONCE SOLÉ, Juli. *"La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida"*, Universidad de Alcalá, Editorial. Alcalá de Henares, 2019.

⁸⁸ BILBENY, N. *"Justicia compasiva. La Justicia como cuidado de la existencia"*. Editorial Tecnos, Madrid, 2015, P 116.

concepte de transparència, per tal de fomentar la bona governança, que ja hem vist, i garantir el coneixement, informació, publicitat i la participació de la ciutadania dins les institucions i òrgans públics. Aquests són dos conceptes lligats al principi que analitzem, que juguen un paper cabdal en la consecució del model que perseguim, i on sense aquests dos elements no es pot aconseguir l'efectivitat de la "Bona Administració".

I un cop vist el "QUÈ ÉS" de la Bona Administració, podem extreure el "QUÈ ENS APORTA" aquest principi. Principalment en podem extreure un gran avenç de caràcter procedimental, en allò referent a que l'Administració sigui capaç d'arribar en al fons de la qüestió, lluny de les aparences externes, i que s'actui tenint en compte la garantia de la legalitat, l'encert i la posterior oportunitat de decisió que finalitzi exitosament l'acte administratiu. En aquest sentit les sentències del Tribunal de Justícia *United Parcel Service* de 16 de gener de 2019 i la STS, de 15 d'octubre de 2020⁸⁹ (ponent: Jesús CUDERO BLAS), ens fonamenten raonablement aquesta perspectiva sobre l'essencialitat de la bona administració en el procediment administratiu.

Així mateix, l'erradicació de l'arbitrarietat en els poders públics és un altre element central, descartant el comportament voluntarista i apropant-nos a l'exigència en positiu d'haver d'actuar degudament. Perquè l'objectiu és elaborar bons projectes i prendre les decisions més encertades per a la societat. En paraules de BRAIBANT, "és que el control administratiu permeti censurar les decisions arbitràries, irracionals o mal estudiades i que obliguin els administradors a presentar als administrats primer, i després, arribat el cas, al jutge, justificacions serioses i plausibles dels seus projectes"⁹⁰.

A aquests elements procedimentals, i en referència al "Què ens aporta", cal sumar a la bona administració la consideració d'un autèntic dret subjectiu, actuant com a dret autònom i com a dret-garantia dels ciutadans davant les administracions. Per tant, és un autèntic dret de tutela efectiva que acaba projectant un nou model d'Administració, basat en un conjunt de principis que sorgeixen de la "Bona Administració", que es "projecta en l'àmbit de l'activitat administrativa discrecional, en la determinació de l'interès general i, en darrera instància, té la seva projecció en la governança i el bon govern"⁹¹, com veurem a continuació.

⁸⁹ STS de 15 de novembre de 2020; "Las exigencias del principio de buena administración... y del principio de buena fe que debe presidir las relaciones entre la Administración y los ciudadanos abonan una interpretación que acentúe la diligencia en el actuar administrativo".

⁹⁰ FERNÁNDEZ, T.-R., "Arbitrario, arbitraire, arbitrary. Pasado y presente de un adjetivo imprescindible en el discurso jurídico". Editorial Iustel, Madrid, 2016, P. 125.

⁹¹ MANCILLA I MUNTADA, Francesc. La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern. Institut d'Estudis Autonòmics. Barcelona, 2014.

Per finalitzar, amb la “Bona Administració” s’acaba donant als poders públics un model i uns principis⁹² per tal d’arribar a una “Administració més diligent, més respectuosa dels drets dels ciutadans, més preocupada per assegurar-los-hi un tracte imparcial i equitatiu, per sentir la seva opinió, més conscient també que haurà de motivar les seves decisions, és a dir, que haurà d’exposar al final les raons que els donen suport, ha de ser necessàriament una Administració que elabori unes decisions i uns projectes que puguin ser vistos com a racionals i raonables”⁹³.

Així mateix, traient les conclusions del Síndic de Greuges que desenvolupa anualment l’Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern, acaba definint la bona administració com “un deure o cura deure de cura o diligència en l’actuació administrativa que abasta tots els seus àmbits d’actuació: en el procediment administratiu, per descomptat, com a garantia de la ciutadania davant l’actuació administrativa i l’exercici del poder públic, però també en el dret a la prestació d’uns serveis públics de qualitat”⁹⁴.

ELS 3 CONCEPTES, DIFERÈNCIA I RESUM

Un cop desenvolupats els 3 conceptes de bona governança, bon govern i bona administració, en el marc de l’administració pública, amb els que basem el treball i que ens permeten analitzar i aplicar un instrument per fer efectius el conjunt de valors i principis en el Consell Comarcal, també cal ser capaços de diferenciar els conceptes. A tall de resum, la bona governança es refereix a les noves relacions entre actors privats i públics en el si del sector públic, imposant obligacions de bon govern i bona administració per servir als ciutadans. Això ens permet identificar que dins la bona governança, concepte més general, s’hi poden incloure els altres dos conceptes més concrets.

En canvi, el bon govern se centra en l’activitat de govern i inclou àmbits com la qualitat institucional o deguda actuació dels representants públics i alts càrrecs administratius i directius. D’altra banda, la bona administració es basa en el dret i l’obligació de les administracions públiques d’actuar de manera transparent, analitzar, ponderar i respondre a la

⁹² S’identifiquen fins a 24 principis de Bona Administració en: RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *“Gobernanza, Buena Administración y Gestión Pública”*, Seminario de Modernización y Apertura de la Administración Pública 2012. P. 25

⁹³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *“El derecho a una buena administración: una nueva mirada a la administración y al derecho administrativo”*. Anuario de Buen Gobierno y Calidad de la Regulación, Barcelona, 2020. P. 81-100.

⁹⁴ Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. 2022. Síndic de Greuges de Catalunya - El defensor de les persones.

ciutadania sempre amb motivació de cada actuació, i gestionar amb rigor i responsabilitat, en tot cas.

La bona governança implica la relació entre actors privats i públics, establint obligacions de bon govern i bona administració per servir als ciutadans. Aquest concepte es basa en la transparència, la rendició de comptes i la participació ciutadana, i busca millorar la relació entre els diferents actors socials i polítics.

D'altra banda, el bon govern se centra en el bon exercici en la direcció de les institucions i Administracions públiques, fet que implica una gestió eficaç i responsable dels recursos públics, així com la promoció de la transparència i la rendició de comptes. Per tant, aquest principi va directament adreçat als responsables de les Administracions públiques i alts càrrecs, com hem detallat anteriorment.

Finalment, la bona administració es basa en el dret i l'obligació de les administracions públiques d'actuar de manera transparent, actuant de forma eficient i ètica de les administracions, garantint la protecció dels drets dels ciutadans i la rendició de comptes davant la societat. Igualment, desenvolupant l'activitat administrativa de forma diligent, discrecional, ponderant cada situació abans d'actuar i donant una resposta al ciutadà lo més racional i raonable possible. En aquest punt és de rellevància mencionar que la bona administració s'aplica a tot el personal del sector públic, mentre que el bon govern va destinat solament a uns determinats càrrecs, que hem analitzat anteriorment i que tornarem a detallar més acuradament en els Consells Comarcals.

En resum, la bona governança es centra en la relació entre actors privats i públics, el bon govern es refereix al bon exercici, conforme lo establert a la normativa, de direcció de les institucions i la bona administració es basa en l'actuació diligent i raonable de tots els empleats de les administracions públiques. Aquests principis són fonamentals per garantir una gestió eficaç, ètica i responsable de les institucions públiques, així com per promoure la participació ciutadana i la rendició de comptes per encarar un nou model d'Administració pública cada vegada més proper i satisfactori de cara al fi de tot, el ciutadà.

LA BONA ADMINISTRACIÓ, BON GOVERN I BONA GOVERNANÇA DAVANT ELS CONSELLS COMARCALS

Un cop vist i analitzat el concepte de "Bona Administració", juntament amb els conceptes de "Bon Govern" i "Bona Governança", cal entendre quines obligacions jurídiques dins l'àmbit

local, en els Consells Comarcals concretament, implica l'existència d'un dret a una bona administració i bon govern envers els ciutadans. I és que aquest dret ha experimentat una evolució funcional, "de principi en funció de l'eficàcia de l'administració pública (*ex parte principis*) s'ha convertit en principi en funció dels drets dels ciutadans (*ex parte civis*), per a posteriorment reconèixer que efectivament ha evolucionat de principi a dret"⁹⁵.

Entenem la bona administració, com hem mencionat anteriorment, com un dret gràcies a l'Art. 41 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea. Aquest article no deixa lloc a dubtes sobre la naturalesa de dret subjectiu o conjunt de drets subjectius envers el ciutadà. I es que de principi, inicialment, ha acabat traduint-se en el reconeixement de drets davant l'actuació administrativa (TORNOS MAS, Joaquín⁹⁶).

Per tant, com a dret subjectiu, amb caràcter de dret fonamental a nivell europeu, és directament invocable davant l'Administració i els tribunals⁹⁷. Més enllà del nivell europeu, aquest dret ha estat regulat en la legislació estatal i autonòmica, com seria l'Art 30 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006, vigent a dia d'avui, o en la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, on identifiquem aquest dret subjectiu invocable, per bé que no amb naturalesa de dret fonamental, a diferència del nivell europeu.

Un cop vist que ens trobem definitivament davant d'un dret subjectiu, a part d'un principi tal com indica la jurisprudència del TS espanyol i TJUE, cal veure que aquest comprèn un conjunt de deures que vinculen directament a l'Administració i que davant d'ella, el titular del dret subjectiu podrà invocar-lo, així com davant els sistemes de tutela judicial i de tutela no jurisdiccional d'aquest dret. Alhora, a part de ser un dret subjectiu també suposa un dret-garantia, és a dir, una autèntica garantia de la resta de drets davant l'Administració. Per exemple, altres drets subjectius que poden estar vinculats a l'actuació administrativa es poden garantir a través de les garanties procedimentals incloses dins el dret a una bona administració.

El subjecte obligat pel dret a una bona administració el podem localitzar a tots nivells administratius, des dels nivells superiors, com seria l'Administració de la UE, fins als nivells més

⁹⁵ MANCILLA I MUNTADA, Francesc. *"La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern"*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2014.

⁹⁶ TORNOS MAS, Joaquín, *"El principio de buena administración o el intento de dotar de alma a la administración pública"*. Derechos Fundamentales y otros estudios en homenaje al profesor Lorenzo Martín-Retortillo. Vol1. Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2008. P. 629-642

⁹⁷ Conforme l'Art 51 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, serà directament invocable aquest dret davant dels tribunals de la UE o davant dels tribunals estatals quan apliquin el dret de la UE.

propers al ciutadà, com seria l'administració local⁹⁸ on nosaltres ens volem centrar. Per tant, l'obligació al dret recauria en el "Sector Públic", vinculant també a les altres formes jurídiques des que el conjunt de les administracions han anat desplegant les seves activitats. En aquest sentit, i vinculant directament als Consells Comarcals, el mateix Estatut d'Autonomia de Catalunya en el seu Art 30.2, estén l'obligació de complir aquest dret al conjunt del "Sector Públic" al mencionar explícitament que "totes les persones tenen dret que els poders públics de Catalunya les tractin, en els afers que les afecten, d'una manera imparcial i objectiva, i que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen"⁹⁹.

Pel que fa a el titular d'aquest dret, rau a "tota persona física o jurídica, pública o privada, amb independència de la seva nacionalitat, sense discriminació de cap tipus"¹⁰⁰. En aquest sentit, "els ciutadans de Catalunya considerats no solament des de la condició política de catalans en tant que ciutadans amb nacionalitat espanyola i veïnatge administratiu a Catalunya, sinó qualsevol persona física o jurídica que estigui a Catalunya és titular del dret a una bona administració davant de qualsevol dels quatre nivells d'Administració pública que concorre en aquest territori: l'Administració europea, estatal, autonòmica i local"¹⁰¹, també davant els Consells Comarcals. No obstant això, cal apreciar quina legitimació pot tenir el ciutadà en cada circumstància concreta davant l'Administració, ja que pot haver-hi molta distància entre la titularitat genèrica del dret (que tenim tots els ciutadans inherentment) i les condicions i situacions concretes que poden portar a tenir legitimació suficient per exercir i fer efectiu aquest dret.

Parlant directament dels Consells Comarcals i els principis i drets mencionats anteriorment, veiem que tot subjecte que estigui a Catalunya, dins el territori català, distribuït entre les diverses comarques, gaudeix del dret a una bona administració davant dels respectius Consells Comarcals als que pugui estar vinculat. És a dir, se'l garanteix que aquest ens local actuï davant d'ell amb imparcialitat, equitat, eficàcia jurídica, amb celeritat administrativa, entre tots els principis que es desprenen del dret a "Bona Administració".

⁹⁸ Les administracions locals catalanes formen part de la Generalitat, conforme l'**Art 3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya**; "Els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren també el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els que aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia".

⁹⁹ **Art 30.2** de Drets d'accés als serveis públics i a una Bona Administració, Estatut d'Autonomia de Catalunya

¹⁰⁰ MANCILLA I MUNTADA, Francesc. "La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern". Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2014.

¹⁰¹ MANCILLA I MUNTADA, Francesc. "La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern". Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2014.

En referència a aquesta administració local, tota actuació administrativa que se'n desprengui, sigui quin sigui l'òrgan administratiu responsable de dur-la a terme, anirà lligada al dret de bona administració, i per tant lligada a tota la normativa¹⁰² que apliqui i prevegi aquest dret. En aquest sentit, ja sigui una actuació administrativa de serveis socials dins la comarca, de polítiques mediambientals, o de servei d'assistència tècnica i jurídica (SAT) als ajuntaments de la comarca, és a dir, activitats sota la competència dels Consells Comarcals entre moltes d'altres, aniran lligades al model mencionat de bona actuació.

Referent al bon govern en el Consell Comarcal, de totes les competències que pugui desenvolupar aquesta institució en sorgeixen diverses actuacions administratives i de direcció, i conforme la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en el seu Art 25.2¹⁰³ vincula el bon govern als alts càrrecs i assimilats de l'administració local. En apartats anteriors hem pogut analitzar que en els Consells Comarcals identifiquem alguns càrrecs sotmesos a aquesta normativa en considerar-se **titulars dels òrgans superiors**, com serien el President del Consell Comarcal, Vicepresident del mateix, els membres del Consell d'Alcaldes si tenen funcions de govern, i els altres membres del govern comarcal, conformats per alcaldes i regidors de la comarca. Igualment, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local (LRBRL), fa especial referència al personal directiu local que també se situa al nivell d'alt càrrec de l'administració local i els considerem **titulars dels òrgans directius**.

En el Consell Comarcal l'assimilariem a la figura del Gerent, un càrrec de caràcter professional que supera el perfil de directiu públic, ja que existeix una relació de confiança política amb el govern comarcal i desenvolupa funcions de decisió i decisió executiva (té reconegudes les seves funcions a l'Art 17 LOCC). A més, la Disposició Addicional Quinzena de la LRBRL confirma la catalogació d'aquest òrgan de "Gerent" al nivell de directiu afirmant que *"tenen la consideració de personal directiu els titulars d'òrgans que exerceixin funcions de gestió o execució de caràcter superior, i s'ajusten a les directrius generals que fixa l'òrgan de govern de la Corporació, adopten a aquest efecte les decisions oportunes i disposen per a això d'un marge d'autonomia, dins d'aquestes directrius generals"*.

¹⁰² Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern; Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern; entre d'altres.

¹⁰³ **Art 25.2** de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern: Aquest títol és aplicable als alts càrrecs o assimilats que, d'acord amb la normativa autonòmica o local que sigui aplicable, tinguin aquesta consideració, inclosos els membres de les juntes de govern de les entitats locals

Per tant, i atenent el que determina l'Art 16 del Decret llei 4/2003, de 4 de novembre que aprova el Text Refós de la Llei d'organització comarcal de Catalunya, el Gerent també estaria sotmès al compliment dels principis de bon govern de la normativa al ser definitivament considerat, alhora, alt càrrec de l'àmbit local.

A tots aquests càrrecs, a partir de les actuacions que desenvolupin en el si del Consell Comarcal i en el si del "Sector Públic", queden vinculats al dret a bon govern i a tota la normativa que se'n desprèn. Alhora, queden sotmesos al conseqüent règim sancionador. En aquest sentit, la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern desplega un règim sancionador en els articles 76 a 90 bis.

Aquestes sancions poden ser de destitució del càrrec, pagament de multa o inhabilitació, entre d'altres, depenent de la gravetat de la infracció. Igualment, la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, ens detalla en l'Art 30 les sancions que cal aplicar a aquests òrgans en cas de violació dels principis que la llei desprèn, d'acord al dret a bon govern. Les sancions d'aquesta normativa estatal van des d'una amonestació, en cas d'infracció lleu, fins a la destitució, inhabilitació i poder considerar la infracció com a una comissió d'un delicte, pel que fa a les infraccions més greus.

Així mateix, més enllà dels òrgans superiors i directius de l'administració local, sotmesos als principis de bon govern, també podem veure que els treballadors de l'administració pública també estan lligats a uns principis i han d'actuar conforme a el que indica la normativa per dur a terme les seves funcions en la línia de la bona administració. Podem afirmar, mitjançant la definició negativa, que tot el que no és consideri òrgan superior i directiu serà considerat empleat públic. En aquest sentit, la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, en el seu Capítol VI detalla els deures dels empleats públics. I en l'Art 52¹⁰⁴ d'aquesta llei podem veure els deures i principis amb els quals tot empleat públic ha d'actuar. A més, d'aquests principis ètics se'n desprèn un Codi de conducta dels empleats.

Per tant, a tots nivells administratius s'acaba exigint un model d'actuació basat en la bona administració, i tots aquells principis que se'n desprenen, també en els Consells Comarcals. I és en aquest sentit que l'objecte d'estudi d'aquest treball és poder canalitzar tota aquesta

¹⁰⁴ **Article 52. Deures dels empleats públics. Codi de conducta (EBEP):** Els empleats públics han d'exercir amb diligència les tasques que tinguin assignades i vetllar pels interessos generals amb subjecció i observança de la Constitució i de la resta de l'ordenament jurídic, i han d'actuar d'acord amb els principis següents: objectivitat, integritat, neutralitat, responsabilitat, imparcialitat, confidencialitat, dedicació al servei públic, transparència, exemplaritat, austeritat, accessibilitat, eficàcia, honradesa, promoció de l'entorn cultural i mediambiental, i respecte a la igualtat entre dones i homes (...).

normativa d'aquest principi i dret, que configuren un bon model d'actuació pública, en els Consells Comarcals, en ocasions uns ens locals poc coneguts per la falta de transparència administrativa, mitjançant un instrument que millori l'activitat pública final envers el ciutadà.

En aquest sentit, pretenem desenvolupar l'instrument del Codi Ètic, "instrument que recull tot un seguit de valors i principis ètics, així com unes normes de conducta, que han de regir les actuacions de les persones al qual va destinat, amb la finalitat de reforçar la confiança dels ciutadans en la gestió pública, prevenir determinades pràctiques, garantir que les persones destinatàries adoptin un comportament correcte, professional, eficaç i transparent, i establir les responsabilitats que se'n puguin derivar del seu incompliment"¹⁰⁵.

Amb aquest instrument col·laborem a conformar una ètica pública, amb el conjunt de valors i normes de conducta que incorpora el Codi, i cal que acabi sent una eina oberta i dinàmica, que incorpori totes les perspectives de la normativa sobre bona administració i bon govern així com tots els requeriments socials actuals. En definitiva, que acabi aportant als Consells Comarcals una eina clara i efectiva per legitimar encara més la necessitat d'aquest ens local per als ciutadans de Catalunya.

Nosaltres ens centrarem a desenvolupar un sol Codi per Consell Comarcal que englobi, tant la matèria d'Ètica pública com la conducta que cal desenvolupar, és a dir, desenvolupar una proposta de Codi Ètic i de Conducta conjunta. La part d'**Ètica** cal que incorpori "dues característiques inherents a aquest: d'una banda, un document normatiu, i d'altra, l'element educatiu, ja que presenta un conjunt de valors perquè les persones els assimilïn.

Un codi ètic va més enllà de la simple norma, suposa implicar-se en la vida de la persona, en les seves creences i en les costums que donen origen a la seva conducta. En el seu contingut porten els valors esperats en l'actuar dels funcionaris públics"¹⁰⁶. Pel que fa la part de **Conducta**, aquest és "un document molt més concret i pràctic que els codis ètics" en solitari. Aquest ha de recollir les normes de comportament èticament desitjables dels diferents col·lectius de treballadors públics en l'exercici de les seves activitats concretes"¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Xarxa de Govern Transparents. "Guia per a l'aplicació del model de codi de conducta dels alts càrrecs dels ens locals". *Gencat.cat*, Març de 2017.

¹⁰⁶ BAUTISTA, Oscar Diego. "Los Códigos Éticos en el marco de las administraciones públicas contemporáneas. Valores para un buen gobierno". *Revista De Las Cortes Generales* Núm.65. Madrid, 2005. P. 123-154.

¹⁰⁷ CURTÓ, Ferran. "Govern Local i Governança Ètica: Els Codis Ètics i de bona conducta". Centre per a la Innovació Local. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011.

Per tant, partint de la base dels valors i principis (part Ètica) que fan prevaler l'interès públic per sobre d'interessos particulars, i que desprenen els eixos rectors que tot servidor públic ha de tenir present i incorporats en les seves creences per cada actuació que desenvolupi, aquesta segona fase del Codi (conducta) ha de definir els matisos i les conductes específiques i concretes que cal dur a terme, més enllà de premisses més efímeres. El que queda clar, en tot cas, és que amb un sol Codi incorporant conjuntament els dos elements s'aconsegueix simplificar i clarificar a tot el personal de la institució al que es dirigeixi, indicant com ha d'actuar en tota circumstància i què pot fer i què no, tenint una referència clara.

CODI ÈTIC I DE CONDUCTA

CONTEXT

Un dels elements bàsics del Bon Govern i Bona Administració és la integritat pública, concretament l'OCDE l'assenyala com la peça central del Bon Govern (OCDE, 2020). Aquesta integritat va acompanyada del principi d'ètica, una ètica que serveix per desenvolupar uns "marcs de normes i valors i les institucions tenen la possibilitat d'ubicar els seus treballadors en el bon comportament i d'atorgar-los integritat als ulls de la ciutadania"¹⁰⁸. Igualment, "el comportament ètic dels servidors públics contribueix a millorar la qualitat dels serveis públics amb un millor rendiment laboral i té un impacte positiu en la percepció subjectiva de satisfacció amb la vida i amb la feina"¹⁰⁹.

En aquest sentit, identifiquem diversos instruments aplicables als servidors públics per conduir el seu exercici en sentit d'una integritat pública cada vegada més acurada. L'instrument que ha agafat més pes referent a l'ètica pública és la creació del Codi Ètic. Des de les Nacions Unides (art. 8 Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció) fins al Grup d'Estats contra la Corrupció (GRECO) del Consell d'Europa, han esmentat aquest instrument i han instat a que les Administracions públiques de cada país segueixi aquesta dinàmica.

Pel que fa a casa nostra, la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, és element clau i s'hi recull principis i obligacions de caràcter ètic aplicables als responsables públics i una regulació del dret a una bona administració i a uns

¹⁰⁸ CURTÓ, Ferran. *"Govern Local i Governança Ètica: Els Codis Ètics i de bona conducta"*. Centre per a la Innovació Local. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011.

¹⁰⁹ CAPDEFERRO, Oscar. *"La governança del Codi ètic del servei públic de Catalunya"*, Estudis de Recerca Digitals, núm. 20. Barcelona, 2023.

serveis públics de qualitat, tal com informa el Síndic de Greuges de Catalunya mitjançant els Informes anuals de transparència i bon govern. Aquesta Llei pretén ser clau per establir una nova relació entre la ciutadania i l'Administració pública basada en l'obertura d'aquesta envers els ciutadans, fomentant la participació ciutadana, millorant la qualitat i gestió administrativa i garantint la rendició de comptes i responsabilitat del sector públic, tal com indica el seu Art 1 de la Llei (a partir d'ara LTC). A més, la mateixa Llei indica que “una societat democràtica i la necessitat que els interessos públics siguin servits amb objectivitat, neutralitat i imparcialitat obliga que l'actuació dels servidors públics s'ajusti a uns paràmetres que garanteixin el compliment d'aquests principis, a través de codis de conducta i bones pràctiques que tenen com a destinataris els servidors públics”¹¹⁰.

Així mateix, aquesta Llei també inclou en concepte de “Bon Govern” en el seu Art. 2.b. En ell es concreta tot un seguit d'obligacions, principis o bones pràctiques que han de tenir com a referència els alts càrrecs de l'Administració, també local. A més, s'insta a que la Generalitat elabori un Codi de Conducta per aquests alts càrrecs per detallar els principis d'actuació que han de seguir (Art 55 LTC).

Aquesta normativa catalana, juntament amb la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, cristal·litzen normativament l'ètica pública. I els principis que aquesta ètica desprèn acompanyen a la bona administració i bon govern. En aquest sentit, l'ètica pública ens dona eines de prevenció davant la mala administració dolosa, davant la manca de diligència suficient o davant la mala administració per negligència, i una d'aquestes eines és el Codi Ètic i de Conducta. En aquest punt destaquem altre cop la rellevància del deure de diligència¹¹¹ en el si de la “Bona Administració” i la rellevància per al desenvolupament de qualsevol eina jurídica de bona administració com la que desenvoluparem. Així, amb la prevenció es busca la “reducció del nombre de casos futurs, que evitarà també les molt perjudicials conseqüències de la corrupció, de vegades difícils de reparar; entre d'altres, l'erosió de les institucions públiques i la confiança dels ciutadans en els

¹¹⁰ Xarxa de Governants Transparents. “Guia per a l'aplicació del model de codi de conducta dels alts càrrecs dels ens locals”. *Gencat.cat*, Març de 2017.

¹¹¹ Jurisprudència de del **TS** i **TJUE** ens permeten fonamentar el concepte de diligència deguda lligada a la bona administració. Exemple d'això el trobem en la **STS de 28 de maig 2020**.

servidors públics, així com la pèrdua o malversació de fons públics”¹¹². En aquest sentit, la lluita contra la corrupció és un dels principals objectius de l’Agenda 2030¹¹³.

Des d’una perspectiva històrica,:

“els primers codis ètics lligaven els treballadors públics a estàndards de conducta definits per associacions de professionals. El 1958, el Congrés dels Estats Units va habilitar un codi de conducta per als treballadors de les agències dels governs federals. Però no va ser fins als anys setanta que, fruit de l’escàndol del Watergate, es va engegar un procés més obert d’elaboració de codis ètics als governs estatals i locals dels Estats Units. La Llei d’ètica governamental, 3 de 1978, va representar el principi del desenvolupament de la conducta ètica com un aspecte més de la gestió pública”¹¹⁴.

Amb aquest context i actualitat social, amb voluntat de crear una Administració oberta, eficient, eficaç i transparent, no solament sorgeixen instruments, en el si de l’ètica pública, per fer front a la corrupció, sinó que es cerquen valors com la no discriminació, tracte adequat, “professionalització del servei públic, obertura dels espais de deliberació i participació ciutadana en la gestió pública”¹¹⁵. A més, el Codi Ètic sorgeix i s’estén per tot l’àmbit internacional fins a arribar al punt de formar part dels objectius per al 2030 de les Nacions Unides.

La introducció de la qüestió ètica dins de l’agenda política internacional “ha incentivat l’aparició massiva de codis ètics en el món occidental, que generalment han estat concebuts des dels cossos centrals de l’estat i s’han traslladat «de dalt cap a baix» a la resta d’organismes públics i nivells de govern, com en el cas català. Tanmateix, els casos recents de corrupció i la incapacitat manifesta de resoldre conflictes ètics per part dels treballadors públics han posat en qüestió aquesta lògica vertical d’implantació de l’ètica”¹¹⁶.

Més enllà de l’entorn normatiu lligat al Codi Ètic, el Govern de la Generalitat va desenvolupar en el seu Pla de Govern, en la XII Legislatura, la inclusió de diversos objectius i actuacions per la lluita contra la corrupció i el frau i d’impuls de la integritat pública. Més endavant, es va aprovar definitivament el Codi Ètic del servei públic de Catalunya mitjançant l’Acord GOV/164/2021, de 26 d’octubre, d’adopció del Codi Ètic del servei públic de Catalunya per part

¹¹² CAPDEFERRO, Oscar. “La governança del Codi ètic del servei públic de Catalunya”, Estudis de Recerca Digitals, núm. 20. Barcelona, 2023.

¹¹³ **Objectiu 16:** “Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels”. 16.5: “Substantially reduce corruption and bribery in all their forms”.

¹¹⁴ CAPDEFERRO, Oscar. “La governança del Codi ètic del servei públic de Catalunya”, Estudis de Recerca Digitals, núm. 20. Barcelona, 2023

¹¹⁵ AGUILAR, Luis F. “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. Revista del CLAD Reforma y Democracia, Núm. 39. Venezuela, 2007. P. 5-32.

¹¹⁶ CAPDEFERRO, Oscar. “La governança del Codi ètic del servei públic de Catalunya”, Estudis de Recerca Digitals, núm. 20. Barcelona, 2023

del Govern de la Generalitat i l'Administració de la Generalitat i les entitats del seu sector públic. En definitiva, “el propòsit del Codi Ètic del servei públic de Catalunya és contribuir a generar un estàndard comú d'alta qualitat en la manera de concebre i exercir el servei públic a Catalunya, independentment de l'Administració o entitat que el presti”¹¹⁷.

Aquest Codi Ètic es va centrar solament en indicar, a partir d'un marc de referència bàsic, els principis que han d'orientar les actuacions de les administracions públiques catalanes, però no indica les pràctiques concretes que haurien de seguir els empleats públics ni alts càrrecs en els seu dia a dia dins el sector públic. En canvi, si que es va plantejar com a eina de referència per a l'elaboració de més Codis Ètics específics de cada administració pública concreta. Més endavant desenvoluparem una proposta que sigui capaç d'anar més enllà dels límits del Codi Ètic del servei públic de Catalunya i que s'adapti a l'administració local comarcal, incloent-hi, en el mateix Codi, els elements bàsics de conducta.

Recentment, el passat 7 de novembre de 2023, mitjançant l'[acord de govern GOV/226/2023](#), es va aprovar el Codi ètic i de conducta en la contractació pública i es va crear la Comissió d'Ètica en la Compra Pública. El nou [Codi ètic](#), que substitueix l'anterior Codi de principis i conductes recomanables en la contractació vigent des del 2014, amplia i adapta els principis i valors ètics que han de regir l'actuació de totes les persones que participen en els procediments de compra pública i els actualitza d'acord amb la normativa aprovada en aquest àmbit durant els últims anys. Articula un sistema de garanties per mitjà de dos canals pels quals qualsevol persona pot adreçar les qüestions ètiques que es puguin plantejar en el marc de qualsevol procediment de compra pública, i preveu un sistema de seguiment i avaluació per garantir-ne l'eficàcia.

Els **ens locals de Catalunya** (i les entitats del seu sector públic, tret que l'acord d'adhesió indiqui una altra cosa) s'hi poden adherir voluntàriament mitjançant una sol·licitud al portal web de la Comissió d'Ètica en la Compra Pública, amb l'aportació de l'**acord corresponent del seu òrgan de govern**. L'ens local que s'adhereixi al Codi Ètic i de Conducta en la contractació pública haurà de facilitar l'accés de la ciutadania al canal de consultes mitjançant un enllaç a la seva pàgina web. D'altra banda, es crea la Comissió d'Ètica en la Compra Pública, que substitueix a l'antiga Comissió d'Ètica en la Contractació Pública, i se n'actualitza la composició i alguna de les seves funcions.

¹¹⁷ CAPDEFERRO, Oscar. “La governança del Codi ètic del servei públic de Catalunya”, Estudis de Recerca Digitals, núm. 20. Barcelona, 2023

En aquest sentit, és important destacar que, atesa la possibilitat d'adhesió dels ens locals a aquest Codi, l'organigrama de la nova Comissió preveu la incorporació de dues persones representants de les entitats municipalistes, una de l'**Associació Catalana de Municipis (ACM)** i l'altra de la Federació Catalana de Municipis (FCM).

En l'àmbit local també trobem iniciatives al respecte. D'un cantó, el *Model de codi de conducta dels alts càrrecs dels ens locals*, elaborat per la Xarxa de Governants Transparents de Catalunya el març de 2017, que recomana als ens locals que estableixin un òrgan interpretatiu i de resolució dels conflictes que es puguin plantejar a la seva aplicació. Es proposen dues opcions: o bé la creació d'una comissió de seguiment formada per càrrecs electes que adopti el model d'una comissió informativa o bé que s'adjudiquin les funcions al síndic o a la síndica municipal de greuges, o a la institució equivalent.

D'altra banda, el *Codi de conducta i de bon govern-tipus per a càrrecs públics representatius i directius públics dels governs locals i de les seves entitats del sector públic institucional*, elaborat per la Federació de Municipis de Catalunya, estableix que les entitats locals disposaran d'un/a comissionat/ada d'ètica o, si escau, d'una comissió, que serà l'òrgan de garantia que rebrà les consultes, els problemes, els dilemes i/o les qüestions ètiques.

CONCEPTE

La definició d'aquest instrument de "Bon Govern" i "Bona Administració" cal que comenci per la terminologia que s'ha utilitzat per anomenar aquesta eina, on podem trobar referències a Codi Ètic, Codi de Conducta, Codi de Comportament, Codi de Bon Govern entre d'altres. Fins i tot trobem administracions públiques que hi fan referència amb la combinació de diversos noms¹¹⁸. Més enllà de la terminologia usada, el nom no ha de mostrar amb exactitud el seu propi contingut, tot i poder identificar que alguns Codis Ètics poden arribar a tenir rellevants diferències amb un Codi de Conducta, a vegades menys abstracte. En general, tots els codis acaben incorporant un conjunt de principis i valors, fent referència a pràctiques i actuacions que cal seguir per exercir una funció pública concreta.

Quant a la definició, entenem el Codi Ètic com "un llistat articulat de regles de comportament amb les quals s'identifica una organització, formulada en forma de valors, principis i conductes específiques. És un text destinat a produir una doble esfera d'efectes: a escala interna i externa. Internament, es tracta d'un text que pretén comunicar als membres (empleats i directius) d'una organització com s'espera que es comportin i actuïn. Externament, és l'eina

¹¹⁸«Codi ètic i de conducta de l'Ajuntament de Barcelona». *Barcelona.cat*, 2 de novembre de 2017.

mitjançant la qual l'organització comunica a persones alienes a l'organització el comportament que es pot esperar dels seus membres"¹¹⁹. Així mateix, el codi inclou un conjunt de principis i valors que condueixen a unes normes de conducta. Amb aquestes normes de conducta es pretén prevenir determinades actuacions que tendeixen a la mala praxi, així com garantir una correcta actuació del servidor públic que porti a reforçar la confiança del ciutadà envers l'administració. Incloent que "el desenvolupament de codis ètics és un dels components essencials de les polítiques de bon govern, tant en el sector públic com privat"¹²⁰.

Aquest instrument, aplicat degudament en el si d'una administració, on nosaltres posem la lupa en els Consells Comarcals, ens porta a fomentar un entorn èticament preparat, que eradiqui les males praxis administratives i la corrupció, davant la perillositat de violar les normes ètiques que ens aporten els Codis. Igualment, aplicar aquests models als alts càrrecs públics ens aporta un paper fonamental en la millora de l'actuació administrativa de la resta d'empleats de l'organització pública que dirigeixin, instaurant un "compromís ètic en els treballadors públics i per engegant la construcció d'un sistema d'integritat local de manera gradual i en sintonia amb el compromís adoptat pels mateixos treballadors"¹²¹.

Així mateix, "es podria afirmar que el codi ètic pot ser útil si es converteix en una eina que estableixi quin ha de ser el clima ètic de l'organització, marcant clarament què és acceptable i què no (mitigant algunes de les percepcions negatives sobre com actuen la resta de membres de l'organització), i obtenint el suport i l'alineació dels líders o alts càrrecs"¹²². I tenint sempre present els valors d'ètica que conformen aquests Codis Ètics, ja que "s'erigiran com els pilars de la bona governança i com a punts de referència per a les actuacions dels càrrecs electes i els treballadors públics, i també per als ciutadans, que disposaran d'un marc de referència per avaluar les actuacions del govern"¹²³. No obstant, no es poden presentar el conjunt de valors i principis sense que els servidors públics se sentin interpel·lats i lligats a aquests, sinó que és important que l'instrument serveixi per cohesionar als actors i permetre que aquests encarin conjuntament una activitat administrativa lligada als principis d'integritat i a les indicacions que pertoquin.

¹¹⁹ CAPDEFERRO, Oscar. *"La governança del Codi ètic del servei públic de Catalunya"*, Estudis de Recerca Digitals, núm. 20. Barcelona, 2023

¹²⁰ Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. 2016. Síndic de Greuges de Catalunya - El defensor de les persones.

¹²¹ CURTÓ, Ferran. *"Govern Local i Governança Ètica: Els Codis Ètics i de bona conducta"*. Centre per a la Innovació Local. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011.

¹²² CAPDEFERRO, Oscar. *"La governança del Codi ètic del servei públic de Catalunya"*, Estudis de Recerca Digitals, núm. 20. Barcelona, 2023

¹²³ CURTÓ, Ferran. *"Govern Local i Governança Ètica: Els Codis Ètics i de bona conducta"*. Centre per a la Innovació Local. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011.

APARTATS DEL CODI ÈTIC I DE CONDUCTA

El Codi Ètic o Codi de Conducta cal que inclogui els diversos elements que hem mencionat anteriorment i cal que es basi en els principis i valors sorgits dels conceptes de “Bona Administració” i “Bon Govern”, però més enllà de l’essència que dona sentit a aquest instrument, cal identificar quins apartats han de conformar un possible Codi Ètic i de Conducta en un Consell Comarcal. El propi Síndic de Greuges ja denota quins apartats generals cal trobar en un Codi de Conducta quan menciona que:

“tenen, generalment, unes notes distintives o continguts bàsics que es poden sintetitzar de la manera següent: A) Valors i principis, que es tracten unes vegades de manera diferenciada i d’altres de manera conjunta o només amb l’explicitació de valors o principis essencials. B) Normes de conducta, que tenen més o menys abast en els seus detalls, depenent del context i dels països. C) Sistema de seguiment i control (Comissió d’Ètica o Comissionat d’Ètica) i es tracta d’una peça clau per construir un marc d’integritat institucional que sustenti. Cal, però, que es defineixi el contingut o abast material i el significat d’aquests valors i principis”¹²⁴.

En primer lloc, cal incloure un **“preàmbul”** o **“introducció”** per poder contextualitzar i donar raó de ser a l’existència i implementació d’aquesta eina de bon govern. Donar una explicació breu i clara, amb acompanyament normatiu, per entendre el sentit del Codi que entrarà en vigor. Cal que es citin les fonts normatives, objectius, el sentit pel que es crea i el contingut que s’hi trobarà. També, és rellevant que s’inclogui com s’ha aprovat l’eina, per Ple i en data que el Consell Comarcal l’ha fet entrar en vigor. També és rellevant mencionar la naturalesa jurídica del Codi, amb el valor normatiu que té dins l’Administració en qüestió.

Seguidament, cal que concretem les **“Disposicions Generals”** amb una delimitació de l’objecte¹²⁵ de l’eina, és a dir, que s’inclourà dins del mateix Codi de forma genèrica. Igualment, en aquests primers articles cal que es delimiti l’àmbit subjectiu, així, es pot concretar a qui s’aplica el contingut que veurem a continuació. També s’hi pot incloure les finalitats que es tenen i la naturalesa jurídica d’aquest, és a dir, si és una disposició normativa de caràcter reglamentari o no, detallant el rang normatiu que tindrà. Al parlar del Consell Comarcal, en el si de l’administració local, l’Art 4 LBRL¹²⁶ atribueix la potestat reglamentària en l’àmbit de les

¹²⁴ Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. 2016. Síndic de Greuges de Catalunya - El defensor de les persones.

¹²⁵ Vegeu exemple de **Codi Ètic de Conducta de l’Ajuntament de Barcelona; Art 1 “Objecte”**: *Aquest Codi té per objecte fixar els principis, els valors ètics i les normes de conducta que, en l’exercici de les funcions i competències que tinguin atribuïdes, han d’observar els seus destinataris; i regular el sistema de seguiment i avaluació del Codi per garantir la seva eficàcia.*

¹²⁶ El poder normatiu local, concretament, la facultat dels municipis de regular a través de normes conegudes tradicionalment com a ordenances els assumptes propis de la comunitat veïnal, està implícit en l’autonomia garantida constitucionalment als municipis [art. 4.1 a) LBRL; i STC 214/1989].

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. *“Manual de Derecho administrativo”*. Editorial Marcial Pons. Madrid, 2023. P. 165

seves competències i, per tant, es podria parlar que el Codi s'implantés amb aquest rang de reglament.

Amb aquesta naturalesa, l'incompliment del propi codi pot portar a exigir les responsabilitats que corresponguin a les persones destinatàries, conforme la normativa aplicable, com podria ser la Llei 19/2014 (LTC), que recull les sancions que corresponguin per representants locals i als titulars dels òrgans superiors i directius, conforme lo establert per la legislació de règim local. I per a la resta dels empleats públics, s'aplicaria la normativa disciplinària dels empleats públics.

Per valorar si realment existeix la capacitat de desenvolupar un Codi Ètic i de Conducta per part del Consell Comarcal amb rang reglamentari i consideració de *hard law* se'n poden desenvolupar diverses opinions i posicionaments. Cal, en tot cas, observar les garantires constitucionals del Dret administratiu sancionador (Art 25.1 CE). No obstant això, entenem que és necessari el rang de llei per desenvolupar un nou model de sancions i el mateix Consell no té aquesta capacitat.

El règim sancionador en l'àmbit del bon govern per al Consell Comarcal disposa de la normativa sancionadora amb rang de llei gràcies a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern en els articles 76 i següents, o la Llei 19/2013 de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern en l'article 27 i següents. En aquesta última llei, cal fer referència a l'Art 31.2, que detalla l'òrgan competent per ordenar la incoació del procediment sancionador. Concretament en l'apartat c) de l'Art 31.2 ens parla de l'Administració local i ens diu que si la sanció s'aplica a algun càrrec que presti els seus serveis en el propi ens local, el règim disciplinari propi de l'entitat local indicarà l'òrgan competent per iniciar el procediment.

En el nostre cas, el Codi Ètic i de Conducta formarà part d'aquest règim disciplinari de Consell Comarcal i li permetrà, al propi Consell, incoar aquest procediment tal com es dicti en el Codi i en la resta de disposicions que conformin el règim disciplinar del propi Consell. Una potestat que podria exercir el Ple del Consell a partir de l'Art 14 LOCC. Igualment, l'Art 139 de la Llei de Bases de Règim Local permet als ens locals establir tipus d'infraccions i imposar sancions, en defecte de normativa sectorial específica.

Així mateix, el Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals ens indica en el seu Art 110.1 que "les ordenances locals poden tipificar infraccions i establir sancions quan figurin a les lleis, per tal de completar i

adaptar les previsions que s'hi contenen, sense constituir-ne de noves, ni alterar la naturalesa o els límits de les que regulin la legislació sectorial o l'article 221 de la Llei municipal i de règim local de Catalunya". Per tant, entenem que els ens locals poden desenvolupar i precisar a partir del que la mateixa llei indiqui.

En tot cas, entenem que el Consell Comarcal no és òrgan competent per desenvolupar pròpiament un règim sancionador autònom amb rang de llei, sinó que s'ha de nodrir d'altra normativa legal per poder imposar les corresponents sancions. Tot i això, les disposicions que desenvolupi el Consell, com pot ser el Codi, si que permetran acompanyar i fer efectives les corresponents sancions en el seu propi ens local. En aquest sentit, la pròpia jurisprudència del TC i TS¹²⁷ ens determina que l'ens local no pot tipificar de forma independent com a tal, sinó que podrà recomanar i precisar l'altra normativa sobre aquest àmbit.

En definitiva, tot i considerar que els Codis Ètics i de Conducta no tindrien una naturalesa imperativa, al no poder desenvolupar un règim sancionador nou per part de l'ens local amb rang de llei, entenem igualment que aquest instrument jurídic de bon govern i bona administració té efecte jurídic i cal tenir-ho en consideració en tot cas per un criteri interpretatiu. Per tant, és prou important per tenir plenitud vinculant i per desenvolupar les precisions i recomanacions als casos concrets de l'ens local que siguin necessàries. Aquesta plenitud vinculant, alhora, l'entenem com a *hard law*.

A continuació, caldria incorporar el conjunt de "**Principis i Valors**" rectors del funcionament del Consell Comarcal, principis de bon govern i ètics que han de guiar l'activitat administrativa, tant d'alts càrrecs i assimilats com de la resta de personal dins l'Administració. Tal com indica MUÑOZ MACHADO, és essencial que aquests valors i principis de l'Administració s'integrin amb els dels subjectes als quals van destinats, ja que:

"les institucions actuals permeten afirmar que aquelles cultures on els empleats s'identifiquen amb els objectius de l'empresa, es treballa en grup, es té en compte el benestar dels empleats a l'hora de prendre decisions, es confia en el bon fer de l'empleat al qual es converteix en partícip i a qui se'l remunera de manera equitativa, on es permet la iniciativa dels empleats, on es busca com a origen de tota activitat la satisfacció dels clients, i on es basa la gestió en els processos, de manera que es faci més eficient la cadena de valor i, alhora, s'evitin les ruptures en el teixit social, solen aparèixer, amb molta més freqüència, en les organitzacions amb bons resultats i són gairebé les úniques possibles en empreses o organitzacions que usen tecnologies sofisticades i persones amb un alt grau de preparació"¹²⁸.

¹²⁷ STS 1415/2023 de 27 de març de 2023 o STS 392/2017 de 31 de maig de 2017.

¹²⁸ MUÑOZ MACHADO, Andrés, "Las Infocomunicaciones y la nueva cultura organizativa. Importancia de la persona y del trabajo en equipo", Economía Industrial Núm. 331. Madrid, 2000, P. 67-78.

En la següent taula podeu identificar un conjunt de principis i valors, a mode d'exemple, extrets de diferents Codis Ètics o de Conducta aplicables a un hipotètic Codi en el si del Consell Comarcal.

Exemples de sistemes de principis i valors inclosos en els seus respectius Codis ètics

Ajuntament de Barcelona	
Lleialtat institucional	Imparcialitat
Legalitat	Dedicació plena a les funcions públiques
Transparència	Objectivitat
C.C. Garrotxa	
Agilitat	Defensa del medi ambient
Honestedat	Col·laboració interadministrativa
Cooperació	Simplificació
Igualtat	
Codi de conducta de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (EBEP)	
Objectivitat	Exemplaritat
Integritat	Austeritat
Neutralitat	Accessibilitat
Responsabilitat	Eficàcia
Imparcialitat	Honradesa
Confidencialitat	Diligència
Dedicació al servei públic	Respecte a la igualtat entre dones i homes
Transparència	
C.C. Baix Llobregat	
Credibilitat	Dedicació plena a les funcions públiques
Dedicació	Voluntat de servei a la societat
Responsabilitat social	Rendició de comptes
Modernització	Promoure el diàleg
No acceptar favors i donacions	
Sostenibilitat	
Codi Ètic Servei Públic CAT	
Centralitat de les persones	Qualitat de tracte
Professionalitat, eficàcia i eficiència	Lleialtat al servei públic
Obertura i accessibilitat	Respecte
Lideratge	Col·laboració,
Confiança	

Font: Elaboració pròpia basada en els diferents codis ètics

Després d'aquesta recopilació de principis i valors, passem a la concreció de com han d'actuar els membres de l'Administració pública concretament, més enllà de premisses o indicacions generals. En aquest sentit, "s'estableixen quines són les normes de conducta, que es poden classificar en compromisos generals, compromisos en relació amb els conflictes d'interessos i grups d'interès, i els compromisos en relació amb la ciutadania"¹²⁹.

En definitiva, cal incloure en el Codi Ètic i de Conducta l'apartat de **"Normes de Conducta"**. Aquestes normes també poden tractar àmbits com la gestió de personal, element clau en les indicacions que cal fer als Gerents, ja que majoritàriament són càrrecs que gestionen tot lo referent a personal, la relació envers els oferiments irregulars a qualsevol membre de l'administració en qüestió o les normes amb relació a la gestió i aplicació de recursos públics. Aquest últim bloc és d'especial rellevància, ja que "és indispensable aconseguir una despesa pública sostenible i eficient al llarg del temps, amb la finalitat de reduir o eliminar despeses innecessàries que fomentin un estalvi de recursos i evitar una mala gestió pública"¹³⁰.

Un altre dels apartats rellevants que cal tenir present i incloure en el Codi Ètic i de Conducta dels Consells Comarcals és el de **"Mesures de Seguiment i Avaluació"**. En aquest apartat "és rellevant, també, donar valor al contingut del Codi, establir mecanismes per tal que, quan correspongui, es puguin formular recomanacions i, en cas d'un incompliment, gestionar les oportunes responsabilitats per la via que correspongui"¹³¹.

A més, els membres dels Consells Comarcals, com de totes les altres administracions públiques, a "fi d'integrar correctament un codi ètic en la seva conducta professional diària, requereixen acompanyament per part de l'organització"¹³². Per tant, sense un bon sistema de control d'aplicació d'aquest, detectant el nivell de compliment o incompliment, és d'allò més difícil que desplegui un impacte real envers el resultat final per la ciutadania.

Nogensmenys, "cal tenir molt present que el procés de seguiment no només implica controlar l'aplicació del codi i sancionar les possibles desviacions; també implica entendre les causes

¹²⁹ Xarxa de Govern Transparents. "Guia per a l'aplicació del model de codi de conducta dels alts càrrecs dels ens locals". *Gencat.cat*, Març de 2017.

¹³⁰ BECERRA PEÑA, Diana L. "La eficiencia en la gestión de los recursos del sector público: una reflexión multidisciplinar", *Revista de Economía Crítica*, Núm. 23. Universidad de Guadalajara, 2017. P. 96-110.

¹³¹ CAPDEFERRO, Oscar. "La governança del Codi ètic del servei públic de Catalunya", *Estudis de Recerca Digitals*, núm. 20. Barcelona, 2023

¹³² *Ibid.*

d'aquestes desviacions, que probablement requeriran adaptacions per part dels empleats, però també adaptacions del codi"¹³³ (Cludst, 2003).

Per finalitzar, identifiquem els elements essencials per a l'efectiva implementació del Codi, que són el **"Règim Sancionador"** i **"Aprovació, Vigència i Revisió del Codi"**. Referent al primer, es tindrà com a referència el règim sancionador de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de Transparència, accés a la informació pública i bon govern, per als casos que li corresponguin envers els alts càrrecs i assimilats del Consell. Per la resta d'empleats públics, s'aplicarà la normativa disciplinària dels empleats públics, si es comet alguna falta segons aquesta normativa. I per la resta d'infraccions, l'òrgan responsable intern decidirà les accions pertinents.

El procediment sancionador que caldrà dur a terme seguirà les directrius de la legislació administrativa, respectant el dret a defensa i el complet de les diferents fases i els òrgans competents per resoldre dels procediments sancionadors seran els designats per la normativa de funció pública (Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques). En aquest sentit, per les infraccions relacionades amb la gestió de recursos públics, s'aplicarà la normativa de responsabilitat comptable¹³⁴ i les altres lleis específiques. Finalment, la responsabilitat dels càrrecs electes municipals recau en el Ple del Consell Comarcal, amb informació prèvia requerida segons la Llei 19/2014.

Per tant, podem valorar el Codi Ètic i de Conducta com un instrument que completa i adapta les previsions que es comprenen en les corresponents lleis que permeten tipificar i sancionar lo que inclogui el Codi. Tot i aquestes limitacions de no desenvolupar unes previsions noves de forma autònoma i amb naturalesa imperativa i partir d'unes infraccions i sancions establertes per llei, acaba tenint un paper prou important per tenir plenitud i ser legalment vinculant i, així, poder-ho interpretar com a *hard law*. En canvi, el *soft law*, l'entendem com a "norma de conducta que, en principi, no tenen una força legalment vinculant, però que, no obstant això, poden tenir efectes pràctics" (Snyder, 1995)¹³⁵. És a dir, el propi Codi no incorpora unes disposicions sancionadores noves dictades pel legislador, sinó que vincula tota la matèria

¹³³ CURTÓ, Ferran. *"Govern Local i Governança Ètica: Els Codis Ètics i de bona conducta"*. Centre per a la Innovació Local. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011.

¹³⁴ Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig, del Tribunal de Comptes (LOTIC), i en la Llei 7/1988, de 5 d'abril, de funcionament del Tribunal de Comptes.

¹³⁵ XIYAN ZHU, Jianye Tang. *"The interplay between soft law and hard law and its implications for global marine fisheries governance: A case study of IUU fishin. College of Marine Sciences"*, Shanghai Ocean University, Shanghai, Xina., 2023.

inclosa en aquest amb el compliment d'altres normatives, com pot ser la pròpia Llei 19/2014, de 29 de desembre.

Pel que fa a l'últim apartat d'Aprovació, Vigència i Revisió, cal que s'aprovi per Ple del Consell i que el propi Consell acompanyi aquesta aprovació amb la implementació de les mesures d'acompanyament pertinents per fer efectiu amb èxit el Codi¹³⁶. Igualment, cal donar la publicitat suficient i legal, per donar a conèixer la seva existència i fer-ne la màxima difusió.

Per concloure, més enllà dels apartats del Codi o del model que s'apliqui a l'ens, en el nostre cas el Consell Comarcal, és essencial que inclogui l'essència de l'instrument, és a dir, el sentit de pertinença al Codi per part de tot el personal de la institució. És necessari aconseguir que el personal del Consell se senti seu aquest instrument. En paraules de Bautista, "inclús la mateixa llei si no té acompanyament manca de força, necessita suports. Només si un percentatge ampli de persones posseeix valors és possible fer front als vicis i contravalors en el sector públic"¹³⁷

A QUI S'APLICA

Per determinar a qui seria aplicable el Codi Ètic i de Conducta caldria fer referència a l'apartat anterior on es parla dels òrgans del Consell que queden directament vinculats a l'actuació conforme els principis de "Bona Administració" i "Bon Govern". En aquest sentit, atenent al fet que el Codi es basa en aquests principis, aquest instrument els seria d'aplicació igualment i seria el mecanisme pel qual es comprovaria i es faria seguiment del compliment d'aquests principis en l'activitat diària dins el propi Consell Comarcal.

En primer lloc, el Codi s'aplicaria als alts càrrecs i assimilats en l'àmbit local, a partir de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, on en el seu Art 25.2 vincula la bona administració als alts càrrecs i assimilats de l'administració local. Com que el Codi és una eina de bona administració també els vincula directament. Per tant, i a partir de la justificació desenvolupada anteriorment per entendre quins càrrecs considerem com a alt càrrec, el Codi s'aplicarà als representants locals, on trobem el President

¹³⁶ **Codi Ètic i de Bon Govern del Baix Llobregat.** Apartat 8 de Vigència i Publicitat: El Consell Comarcal adoptarà les mesures necessàries per a garantir que aquest Codi Ètic disposi de la més àmplia difusió entre les diverses oficines, serveis i àrees comarcals, entre el seu personal i la ciutadania en general.

¹³⁷ BAUTISTA, Oscar Diego. *"Los Códigos Éticos en el marco de las administraciones públicas contemporáneas. Valores para un buen gobierno"*. Revista De Las Cortes Generales Núm.65. Madrid, 2005. P. 123-154.

del Consell, Vicepresident, membres del govern comarcal, la resta de Consellers Comarcals i a la figura del Gerent¹³⁸.

Igualment, més enllà dels alts càrrecs identificats dins l'organigrama del Consell, la resta d'empleats públics també estan sotmesos a uns principis d'actuació i a uns codis de conducta que la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, en el seu Capítol VI detalla. Per tant, la normativa estatal ja indica que tota persona que treballi en el sector públic ho ha de fer seguint unes determinades indicacions de bona praxi.

Per aquest motiu, i amb la intenció d'assolir una activitat administrativa lo més propera a la "Bona Administració" que hem definit anteriorment, cal que tots els membres de l'entitat comarcal n'estiguin vinculats. Sense tot el personal, inclosos personal eventual i càrrecs de confiança, no es pot aconseguir que l'activitat administrativa del Consell atengui a les demandes de bona actuació i respongui de la millor forma davant la ciutadania. En aquest sentit, l'Informe del Síndic de Greuges ja confirma que:

"la Llei (LTC) ha regulat diversos instruments per garantir el bon govern (Codis Ètics i de Conducta), que és definit en l'article 2.d LTC com els principis, les obligacions i les regles sobre la qualitat dels serveis i el funcionament de l'Administració i els principis ètics i les bones pràctiques d'acord amb les quals han d'actuar els **alts càrrecs**, els **càrrecs directius** i la **resta de personal al servei de l'Administració**, amb l'objectiu que aquesta funcioni amb la màxima transparència, qualitat i equitat i amb garantia de rendició de comptes"¹³⁹.

MODEL D'IMPLEMENTACIÓ DEL CODI ÈTIC I DE CONDUCTA

Per a la deguda implementació dels Codis és necessari que s'identifiquin les àrees de l'organització on els treballadors tenen la possibilitat d'obtenir algun benefici personal, on la capacitat discrecional és prou àmplia per tenir conseqüències notòries envers la ciutadania o exercir el poder que els dona la posició que s'ocupa dins l'organització, en aquest cas el Consell Comarcal. Per aquestes raons, és essencial que abans d'implementar el Codi es sigui capaç de traçar els eixos pels quals el Codi ha de fer referència al parlar dels models de conducta, així com els principis que cal tenir com a referència en actuar.

Cal ser conscient que cada model d'institució en el si de l'Administració té unes característiques concretes, i que un sol Codi Ètic i de Conducta "genèric" no té la mateixa eficàcia en totes les administracions. Desenvolupant un model particular d'implementació aconseguirem un Codi particular i d'una forma concreta. No obstant això, "qualsevol que sigui

¹³⁸ Art 16 del Decret Llei 4/2003, de 4 de novembre que aprova el text refós de la Llei d'organització comarcal de Catalunya.

¹³⁹ Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. 2016. Síndic de Greuges de Catalunya - El defensor de les persones.

la forma dels codis, al fons han de reunir dos requisits: primer, potenciar o fomentar sempre els valors i actituds positives; i segon, proporcionar un criteri sòlid per poder adequar la conducta de les persones al bon exercici de la funció pública. D'aquesta manera, qui hagi llegit i assimilat un codi coneixerà el que està bé i el posarà en pràctica. I un codi eficient, a més de permetre identificar els vicis o antivalors, estableix les bases o un procediment per evitar-los o eradicar-los”¹⁴⁰.

Per dur a terme aquest exercici previ, cal que primerament s’analitzin quines són les àrees del Consell més delicades a exercici de poder, discrecionalitat i obtenció de benefici personal, on una mala gestió va lligada amb el “risc de violació de l’ètica pública local i comporta un risc encara més greu, el de veure els ciutadans desconfiar dels seus electes i actuar solament per a la gestió dels seus propis assumptes”¹⁴¹. Possiblement, les àrees correspondrien als membres de govern del Consell, inclòs President i Vicepresident, així com el Gerent i aquells membres de cada àrea competencial que gestionen cada competència, com podria ser el responsable de l’àrea de Serveis Socials o el responsable d’Educació, anant acompanyades de les decisions preses pels Consellers Comarcals (membres del govern). A més, “cal aprofundir en quina és la identitat i els objectius dels interessats, per tal de poder establir les bases sobre les quals s’avaluaran els riscos”¹⁴².

Referent als principals àmbits de l’administració local que poden requerir màxim control per erradicar qualsevol mala praxi, el Codi de Conducta Europeu per als Electes locals i regionals, sorgit del Congrés de Poders Locals i Regionals d’Europa, desenvolupa una llista orientativa sobre quines matèries cal sotmetre a control per al bon govern d’aquestes¹⁴³.

Un cop s’ha estat capaç d’identificar cada espai d’actuació i els actors de l’Administració que hi estan vinculats, cal que es puguin identificar quins incentius poden existir per acabar actuant fraudulentament i quina és l’actitud del responsable de cada àrea davant d’aquestes situacions. Aquesta última fase és “especialment important per captar les justificacions — implícites o explícites— que donen els responsables d’aquestes accions, perquè això permet

¹⁴⁰ MUÑOZ MACHADO, Andrés, *“Las Infocomunicaciones y la nueva cultura organizativa. Importancia de la persona y del trabajo en equipo”*, Economía Industrial Núm. 331. Madrid, 2000, P. 67-78.

¹⁴¹ VILANOVA, Francesc. CAMPILLO GUJARDO, Maria. “La cultura catalana en el primer auxili (1939-1940). Cartes d’escriptors, intel·lectuals i científics”. Quaderns de l’Arxiu Pi i Sunyer Núm. 4, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals. Barcelona, 2000.

¹⁴² CURTÓ, Ferran. *“Govern Local i Governança Ètica: Els Codis Ètics i de bona conducta”*. Centre per a la Innovació Local. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011.

¹⁴³ **Codi de Conducta Europeu per als electes locals i regionals:** Clientelisme i favoritisme; Exercici de competències per a interès propi i conflicte d’interessos; Abús de confiança; Ús abusiu o anormal de la concessió de serveis

extreure els valors o les conductes ètiques subjacents a les seves actuacions i situar-se en un pla d'abstracció”¹⁴⁴.

Un cop dut a terme aquest exercici d'abstracció i d'anàlisi, per comprendre com funciona el Consell Comarcal al que apliquem el Codi, podrem recollir les situacions de risc o de conflicte que possiblement poden aparèixer en l'ordinària activitat de la institució. A partir d'aquestes, podrem ser capaços de recopilar els principis i valors que ens siguin més necessaris per regir les actuacions dels alts càrrecs i assimilats, i la resta d'empleats públics. Tal com indica Muñoz Machado, “els valors assenyalats en els Codis Ètics aspiren a convertir-se en principis que es sobreposin a tota conducta i decisió que faci qualsevol servidor públic, i conviden a preparar el terreny i establir els fonaments que permetin crear un edifici ètic que contribueixi a la seva fortalesa moral”¹⁴⁵. Aquests valors “s'erigiran com els pilars de la bona governança i com a punts de referència per a les actuacions dels càrrecs electes i els treballadors públics, i també per als ciutadans, que disposaran d'un marc de referència per avaluar les actuacions del govern”¹⁴⁶.

En la recopilació d'aquests elements i en el procés de creació del Codi és essencial el paper del mateix personal del Consell. Tal com indica Bautista:

“és convenient que en l'elaboració d'aquests codis participin els mateixos executants de les tasques, és a dir, els empleats públics, tot i que la redacció i l'emissió final hauria de ser elaborada per un expert en la matèria. D'aquesta manera, els continguts d'aquests codis seran el producte de la convicció d'aquells que els posaran en pràctica”¹⁴⁷.

Per tant, cal que els membres del Consell se sentin interpel·lats pel contingut del Codi i que se'l sentin seu, per ser una autèntica eina aplicable al dia a dia de la institució.

Un cop identificats els elements conflictius de l'activitat del Consell i els principis i valors que en fan front, és molt positiu que el Codi defineixi i concreti els elements conflictius que existeixen. Això permet entendre les causes i orígens de les possibles males actuacions, així com les conseqüències, tant legals, per als propis treballadors del Consell, com de pèrdua de

¹⁴⁴ CURTÓ, Ferran. “*Govern Local i Governança Ètica: Els Codis Ètics i de bona conducta*”. Centre per a la Innovació Local. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011.

¹⁴⁵ MUÑOZ MACHADO, Andrés, “*Las Infocomunicaciones y la nueva cultura organizativa. Importancia de la persona y del trabajo en equipo*”, Economía Industrial Núm. 331. Madrid, 2000, P. 67-78.

¹⁴⁶ CURTÓ, Ferran. “*Govern Local i Governança Ètica: Els Codis Ètics i de bona conducta*”. Centre per a la Innovació Local. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011.

¹⁴⁷ BAUTISTA, Oscar Diego. “*Los Códigos Éticos en el marco de las administraciones públicas contemporáneas. Valores para un buen gobierno*”. Revista De Las Cortes Generales Núm.65. Madrid, 2005. P. 123-154.

confiança i opinió, per a la ciutadania. És en aquest punt on el Codi permet innovar i diferenciar-se notablement de la simple llei.

Mentre que l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, pel que fa al conjunt d'empleats públics, en el seu Capítol VI, en detalla els "deures dels empleats públics i codi de conducta", amb una simple enumeració dels principis ètics (Art 53) i principis de conducta (Art 54), que el Codi Ètic i de Conducta inclogui una explicació raonada i fonamentada dels àmbits d'actuació, la mala praxi i les conseqüències, concedeix al destinatari d'aquest codi un mitjà per entendre i raonar la base per la qual ha d'actuar correctament. Tant és així que "la implementació de l'ètica pública és un procés que requereix temps. Les idees han de consolidar-se i guanyar força amb el pas del temps. Els valors ètics no es poden adoptar immediatament; necessiten un procés de comprensió i reflexió"¹⁴⁸ per ser veritablement assimilats el personal al qual va dirigit. És un camí que demana paciència i dedicació per enraonar-se en la conducta i en la presa de decisions.

El que en gran manera aporta el Codi Ètic i de Conducta és que significa una eina més per a les institucions dins l'entrellat del "Bon Govern". Una eina que innova en la formació i coneixement, mitjançant la claredat i proximitat a tot membre de la institució, en aquest cas el Consell. Aporta una formació basada en la conscienciació ja que:

"és necessari invertir en la formació ètica dels empleats públics. Això implica promoure, tant en la selecció del personal com en l'actualització i especialització, models concrets per implementar els principis de la cultura de la legalitat en l'activitat administrativa; d'aquesta manera, aquests principis poden convertir-se en pràctiques operatives, codis informals de conducta i instruments de control social difós que facilitin la seva compartició dins dels cercles socials de referència dels agents públics"¹⁴⁹.

Finalment, és capital que els Codis Ètics i de Conducta desenvolupin un model clar, proper, coherent i realista amb les necessitats de l'administració en qüestió. En aquesta línia i conforme les indicacions i recomanacions extretes de CURTÓ, els Codis Ètics i de Conducta han de seguir les següents indicacions d'implementació:

- Ha d'haver-hi coherència entre els codis ètics i els codis de conducta: si es donen valors contradictoris serà molt difícil poder-los implementar a la pràctica.

¹⁴⁸ MUÑOZ MACHADO, Andrés, *"Las Infocomunicaciones y la nueva cultura organizativa. Importancia de la persona y del trabajo en equipo"*, Economía Industrial Núm. 331. Madrid, 2000, P. 67-78.

¹⁴⁹ VANNUCCI, Alberto. "L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto". MERLONI, F.; VANDELLI, L. *"La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi"*. Passigli Editori. Firenze, 2010.

- El llenguatge utilitzat ha de ser clar i concís, no només perquè sigui comprensible per a tothom, sinó també per facilitar-ne el seguiment i l'aplicació.
- Molta codificació de normes no necessàriament millora el funcionament del codi.
- L'experiència demostra que és millor establir un codi que inclogui les aspiracions mínimes, que intentar fer codis molt ambiciosos.
- El codi ha de tenir un contingut ètic amb capacitat efectiva de ser implementat. Ha d'incloure, d'una banda, els estàndards als quals aspira l'organització (com s'espera que actuïn els seus membres), i de l'altra, els estàndards professionals (com els membres han d'afrontar els conflictes d'interessos).

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL I ACOMPANYAMENT AL CODI

Nelson¹⁵⁰ ja considerava l'any 2000 que abans de posar en pràctica un Codi de Conducta era necessari implementar un context i un acompanyament per fer d'aquest instrument un autèntic mitjà per acorar l'actuació dels empleats públics. En aquest sentit, les Nacions Unides van desenvolupar la guia tècnica de la Convenció sobre la Lluita contra la Corrupció¹⁵¹ (UNCAC), i en ella va concretar que:

“perquè un codi ètic sigui efectiu, cal tenir en compte diversos factors: que hi hagi un lideratge ètic a l'organització (que els directius i els líders apliquen i segueixen el codi de manera exemplar), que el major nombre possible de persones de l'organització participin activament en l'elaboració i aplicació del codi, que hi hagi mecanismes de suport que fomentin i facilitin l'ús del codi (divulgació, informació, directrius), que el compliment del codi es tingui en compte en la promoció professional del personal de l'organització, que l'incompliment del codi pugui comportar conseqüències disciplinàries, que el codi no sigui estàtic, sinó que sigui revisat i actualitzat periòdicament, que disposi d'una bona estructura i estil i que el seu contingut sigui clar, que es tingui en compte en el procés de presa de decisions en el lloc de treball i que hi hagi un òrgan que vetlli pel seu compliment (UNODC, 2009)”¹⁵².

Per tant, és necessari que, juntament amb la implementació dels Codis Ètics i de Conducta, s'implementi el context institucional de seguiment, acompanyament i control per tal d'assegurar el correcte funcionament i compliment d'aquest. Crear òrgans o entitats encarregades de garantir el seguiment dels Codis, és a dir, de les polítiques de bon govern i bona administració. En aquest sentit, l'acompanyament institucional acaba sent l'última fase per fer realitat el Codi, ja que “cinc passos conformen el procés de realització del model de Codi: (1) la identificació dels riscos de mala conducta dins de l'organització; (2) la identificació

¹⁵⁰ NELSON, M.. “*The challenge of implementing codes of conduct in local government Authorities*”. Local Government, Public Enterprise & Ethics, Núm. 138. Sidney, 2000.

¹⁵¹ ROSE, Cecily. “*The United Nations Convention against Corruption: A Commentary*”. Oxford University Press, 2019.

¹⁵² CAPDEFERRO, Oscar. “*La governança del Codi ètic del servei públic de Catalunya*”, Estudis de Recerca Digitals, núm. 20. Barcelona, 2023

dels valors centrals de l'organització, que han de quedar recollits en un codi ètic; (3) la concreció d'aquests valors a la pràctica, mitjançant un codi de conducta; (4) la promulgació dels valors i les bones pràctiques, i (5) el seguiment i l'avaluació dels codis"¹⁵³.

Aquest acompanyament institucional, en determinats casos, s'implementa amb la creació d'un sol òrgan de caràcter general davant del conjunt d'Administracions públiques en una determinada regió o territori. En relació a aquests òrgans, la pròpia Convenció per la Lluita contra la Corrupció (UNCAC) estableix en els articles 6 i 36 que cada estat part que ratifiqui l'acord de les Nacions Unides garantirà els òrgans necessaris per fer efectiva la lluita contra la corrupció en l'Administració pública. A més, aquest exercici institucional cal que serveixi per aplicar la normativa d'integritat, efectuar polítiques de prevenció i coordinar l'establiment de polítiques per difondre la cultura i els coneixements en matèria anti-corrupció.

Amb la creixent creació d'aquests òrgans, se'n poden identificar alguns d'ells focalitzats directament al foment dels Codis Ètics i garantint la seva aplicació, o altres òrgans de caràcter més general com les agències anti-corrupció o d'integritat, que engloben una activitat més enllà dels Codis. En el nostre cas català, es va crear el Comitè Assessor d'Ètica Pública¹⁵⁴, conforme a l'Art 55.3 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, que s'ha anat citant al llarg de l'estudi. Aquest Comitè acompanya al Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del sector públic.

Pel que fa a l'àmbit local català, l'Ajuntament de Barcelona ens mostra un clar exemple de la necessitat de tenir un acompanyament institucional garant del Codi Ètic i de Conducta. Concretament, aquest ens local de la capital catalana va conformar una infraestructura ètica que consta d'una Oficina de Transparència i Bones Pràctiques, un Consell Assessor per a la Transparència i un Comitè d'Ètica¹⁵⁵. Sobre aquest últim òrgan, que podem trobar en altres administracions, el propi Codi Ètic i de Conducta de l'Ajuntament de Barcelona ens diu que "es preveu que sigui el Comitè d'Ètica, amb una composició paritària, plural i d'expertesa, l'encarregat de vetllar per l'impuls, el seguiment i l'avaluació del compliment del Codi"¹⁵⁶.

¹⁵³ CURTÓ, Ferran. *"Govern Local i Governança Ètica: Els Codis Ètics i de bona conducta"*. Centre per a la Innovació Local. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011.

¹⁵⁴ Implementat per per l'**Acord GOV/82/2016**, de 21 de juny, pel qual s'aprova el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del sector públic, i altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública. Modificat posteriorment per l'**Acord GOV/206/2021**, de 21 de desembre.

¹⁵⁵ **Art. 15** de Comitè d'Ètica, Capítol V de Sistemes de Seguiment i Avaluació, del **Codi Ètic i de Conducta de l'Ajuntament de Barcelona**: Es crea el Comitè d'Ètica per impulsar, fer el seguiment i avaluar el compliment d'aquest Codi.

¹⁵⁶ **Codi Ètic i de Conducta de l'Ajuntament de Barcelona**, Preàmbul.

Per tant, i seguint les recomanacions del “Model de codi de conducta dels alts càrrecs dels ens locals”¹⁵⁷, elaborat per la Xarxa de Governants Transparents de Catalunya el març de 2017, cal que s’implementi un òrgan, dins del propi Consell, que vagi acompanyant del Codi, assessorant, avaluant, interpretant la seva aplicació i realitzant un control i seguiment general en tot allò que calgui per fer efectiu el seu compliment en el dia a dia del Consell Comarcal, acabant sent un mecanisme de control intern. També caldria que exercís les funcions de foment i impuls del Codi, amb formació a tot el personal i resolent tots els suggeriments i consultes d’aquests envers l’eina de bon govern.

Aquest òrgan pot implementar-se mitjançant la creació d’una Comissió de seguiment, òrgan col·legiat format per càrrecs electes i personal del Consell, i seguint el model d’una comissió informativa que es reuneixi amb una periodicitat¹⁵⁸ recomanablement elevada. Aquesta Comissió garantiria la presència de tots els grups polítics amb representació en el Ple del Consell, per conèixer de primera mà les qüestions a tractar de la institució, així com representació dels membres de govern, del personal directiu i eventual i de tota la resta de treballadors de la institució.

Igualment, la Comissió tindria la seva base jurídica en l’Art 18¹⁵⁹ del Decret Legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s’aprova el Text refós de la Llei de l’organització comarcal de Catalunya, que preveu l’existència de comissions d’estudi, d’informe o de consulta en els Consells Comarcals. A més, caldria que l’activitat de la Comissió es regís a partir dels Art 123 a 126 i 134 a 138 del Reglament d’organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre.

En definitiva, caldria crear un espai comú on tot el personal vinculat al Consell hi estigués representat per tal de mantenir actualitzat el Codi, tenint en compte totes les propostes i qüestions de tot el personal. Tant és així que “aquest model es caracteritza pel seu caràcter participatiu, pel seu potencial a l’hora de fomentar una inversió de recursos progressiva i adequada als resultats, i per la seva capacitat d’adaptar-se a les necessitats de cada realitat

¹⁵⁷ Xarxa de Governants Transparents. “Guia per a l’aplicació del model de codi de conducta dels alts càrrecs dels ens locals”. *Gencat.cat*, Març de 2017.

¹⁵⁸ **Art 100 TRLMRLC:** La periodicitat de les sessions ordinàries de les comissions d’estudi, d’informe o de consulta i dels òrgans de participació ha d’ésser determinada pel ple.

¹⁵⁹ **Art 18 TRLOCC:** Les comissions d’estudi, d’informe o de consulta. El ple del consell comarcal determina el nombre i la denominació de les comissions d’estudi, d’informe o de consulta, i també el nombre dels seus membres. Es poden constituir també comissions amb caràcter temporal per a tractar de qüestions específiques.

local”¹⁶⁰, tenint present tota opinió i suggeriment del personal del Consell, fet que apropa encara més el Codi a la realitat de la institució.

També caldria incloure un canal de comunicació intern, per totes aquelles persones que prestin els seus serveis al Consell, permetent i facilitant que puguin informar d’una mala praxi per part d’algun altre òrgan intern. Un canal de denúncies que garanteixi la confidencialitat i permeti l’anonimat en les comunicacions durant tot el procés, conforme la Llei 2/2023, de 20 de febrer, sobre protecció a les persones que informen sobre infraccions normatives i contra la corrupció. Aquest canal intern tindria un àmbit d’aplicació conforme l’Art 3 de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, i seria solament per denúncies, ja que tot lo referent a queixes o suggeriments vinculats al Codi s’haurien de tractar per mitjà de la Comissió de seguiment. Finalment, seria necessari que la Comissió estès encarregada “d’elaborar informe anual sobre la seva activitat, o de seguiment i supervisió de l’aplicació i el compliment del codi”¹⁶¹.

EN TENIM PROU AMB UN CODI ÈTIC?

Fer realitat un Codi Ètic i de Conducta en una institució és una manera de posar en marxa la maquinària ètica dins la institució a la qual estem focalitzats, en aquest cas el Consell. És una manera d’entendre el funcionament del Consell des d’una visió totalment sotmesa als principis i valors recollits en aquest instrument. I acaba tenint una importància capital, ja que que tota activitat administrativa, per petita que sigui, s’acaba realitzant conforme lo que indiqui el Codi, que vincula a tot el personal de l’ens.

Però més enllà d’aquest instrument de “Bon Govern” i “Bona Administració”, cal que la institució desenvolupi un context general basat en aquests principis i que desenvolupi més eines per fer realitat el dret dels ciutadans a una bona administració. En paraules de Rodríguez-Arana, “el dret fonamental a una bona administració de les institucions públiques constitueix un pas decisiu per garantir uns mínims democràtics en l’exercici del poder. Que el poder s'utilitzi de manera oberta, plural, social, equilibrada i humana és quelcom que s'ha de considerar com el terreny de racionalitat des del qual projectar les diferents formes de governar i administrar a partir de les diferents opcions polítiques”¹⁶². I en aquest model d’administració pública és on els instruments de bon govern i bona administració, més enllà del Codi Ètic i de Conducta, ens han d’apropar.

¹⁶⁰ CURTÓ, Ferran. “*Govern Local i Governança Ètica: Els Codis Ètics i de bona conducta*”. Centre per a la Innovació Local. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011.

¹⁶¹ CAPDEFERRO, Oscar. “*La governança del Codi ètic del servei públic de Catalunya*”, Estudis de Recerca Digitals, núm. 20. Barcelona, 2023

¹⁶² RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. “*El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas*”. REVISTA DE DERECHO PÚBLICO Nº 113. Venezuela, 2008. P. 37

La mateixa Llei 19/2014 LTC, “introdueix els instruments per a una transformació profunda en l’organització de les administracions i la seva relació amb les persones”¹⁶³. La llei obre la porta a que les Administracions públiques, en diferents nivells, desenvolupi nous instruments i models basats en els principis de bon govern i bona administració. I en aquests instruments hi identifiquem el Codi Ètic o de Conducta, a part d’instruments de transparència o publicitat informativa, més drets d’accés a la informació pública per als ciutadans, un model de registre de grups d’interès, Cartes de Serveis en el si del bon govern, participació ciutadana o nous sistemes de garanties amb nous models sancionadors.

Aquest conjunt d’instruments “plantegen un autèntic canvi de paradigma en l’actuació dels poders públics (...) que busca implantar una manera diferent d’exercir el poder públic i de relacionar-se amb els ciutadans i atendre les seves peticions, en consonància amb la demanda ciutadana de més qualitat democràtica en el funcionament de les administracions públiques”¹⁶⁴. És a dir, que el Codi Ètic i de Conducta és un mitjà més dins l’entrellat de Bon Govern per tal de dirigir-se cada cop més cap a l’efectiu dret a una bona administració.

Cal, en definitiva, que cada institució sigui capaç d’implementar els instruments necessaris en cada àmbit d’actuació pública. Es tracta de buscar convergència entre instruments de la que pugui sorgir connexió i recolzament, on cada instrument, com podria ser el “Canal d’Informacions”¹⁶⁵ a mode d’exemple, aporti els seus serveis en funció de les demandes i necessitats socials:

“Per aquest motiu, una Administració pública que es regeixi adequadament per les demandes democràtiques ha de respondre a una àmplia gamma de criteris que podríem qualificar d’interns, ja que es dirigeixen a la seva pròpia articulació interna, als processos de tramitació, a la seva transparència, a la claredat i simplificació de les seves estructures, a l’objectivitat de la seva actuació, etc. Però per sobre de tots els d’aquesta naturalesa o, millor dit, atorgant-los sentit, ha de prevaler la finalitat de servir al ciutadà al qual estic fent referència”¹⁶⁶.

¹⁶³ Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. 2019. Síndic de Greuges de Catalunya - El defensor de les persones.

¹⁶⁴ Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. 2016. Síndic de Greuges de Catalunya - El defensor de les persones.

¹⁶⁵ A partir de la **Llei 2/2023 de 20 de febrer**, reguladora de la protecció de les persones que informen sobre infraccions normatives y de lluita contra la corrupció.

¹⁶⁶ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. “El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas”. REVISTA DE DERECHO PÚBLICO Nº 113. Venezuela, 2008. P. 36

CONCLUSIÓ

Per concloure aquest treball i ser capaços d'extreure els elements més significatius i rellevants del que hem tractat, cal que tractem els diferents apartats que componen aquest estudi, i així, que extraguem els elements que ens porten a obtenir el resultat final que cercàvem. És a dir, poder fer una proposta real i pràctica de Codi Ètic i de Conducta per servir als Consells Comarcals.

En primer lloc, el model comarcal que tractem, i sobre el que ens basem, en estar analitzant els Consells Comarcals, és un model herència del catalanisme que s'ha volgut dotar d'una organització territorial pròpia. En aquesta organització territorial, els elements culturals i històrics, lligats als factors pràctics, com seria la voluntat de poder gaudir d'una Administració catalana capaç d'arribar i prestar serveis a tot el territori, fins al poble més petit, i de foment d'un nou model d'Administració autònoma catalana, van portar a idear aquest model comarcal que tenim actualment. Val a dir que el territori català té unes característiques molt particulars, on el 70% de la població viu en una mateixa àrea i la majoria de municipis tenen menys de 1000 habitants. Aquest perfil territorial és clau per entendre l'existència de la Comarca i, en conseqüència, del Consell Comarcal.

Referent al Consell Comarcal, és la principal institució en la seva àrea comarcal i és l'element rector de la dinàmica comarcal al territori català. Igualment, és una institució ubicada entre els ens locals territorials, amb pròpia autonomia, i entre les institucions perifèriques de la Generalitat de Catalunya. Aquesta situació, a mig pas entre aquests dos entorns, ha provocat que s'hagi hagut d'adaptar de forma autònoma davant la fragilitat institucional que ha viscut. D'aquesta manera ha anat evolucionant per guanyar-se el seu espai funcional. Cal mencionar, igualment, que és una institució que depèn totalment del finançament que rep a partir d'altres institucions com són les Diputacions i la mateixa Generalitat, tot i tenir autonomia pròpia.

Referent al finançament, aquest ens és clau per garantir el correcte desenvolupament del territori català, així com el degut manteniment social, econòmic i vital, a causa de les característiques territorials i del desequilibri poblacional que viu Catalunya, amb unes dificultats del món rural cada cop més evidents. En aquest sentit, el Consell Comarcal també és essencial per acompanyar als Ajuntaments i garantir-los una actuació eficient, arribant on ells no en siguin capaços.

En definitiva, els Consells desenvolupen una funció essencial per combatre la desruralització, per fomentar l'equilibri territorial, per afavorir una modernització interna de l'Administració local, per continuar amb la línia municipal històrica a Catalunya i per adequar una Administració pública propera i adaptada a l'entorn.

El Consell Comarcal, com a ens de segon nivell supramunicipal, desenvolupa unes funcions molt heterogènies i té un alt nivell de cooperació i assistència amb altres Administracions públiques. També és un ens de representació indirecta que té en la figura del President al seu màxim representant, acompanyat del Gerent que ha portat a un procés d'executivització de l'ens. No obstant això, té un esquema institucional molt semblant al model estructural de l'Ajuntament, amb el Ple com a òrgan que vertebrava el normal funcionament de la institució.

A partir d'aquí, un cop vist en quin entorn es pretén aplicar l'eina de bona administració i bon govern, cal indagar en el marc teòric del bon funcionament administratiu. Així mateix, per poder fer efectiva la correcta actuació dels poders públics en el Consell Comarcal. Aquest estudi del marc teòric ens fa parlar d'uns ideals que han passat a concretar-se jurídicament i que ens permeten conèixer una nova percepció de com ha d'actuar l'Administració pública, cercant un estàndard de conducta dels servidors públics. Aquests principis són els de bona governança, bon govern i bona administració.

Referent a la bona governança, es fa referència a les noves relacions entre actors, tant públics com privats, en el si del sector públic, lligant-ho als principis que també veurem, com el bon govern i la bona administració, i que ens serveixen de eixos rectors d'aquestes relacions i funcionament. És a dir, en paraules de PONCE (2019), parlem d'una forma de governar més cooperativa, en la que els actors públics i privats participen en xarxa en la formulació i aplicació de la política i les polítiques públiques.

Pel que fa a el bon govern, ens referim al bon exercici de les potestats administratives i a la millora de la qualitat institucional. També a la deguda actuació dels representants i alts càrrecs i directius. Per tant, parlem que el bon govern dirigeix a l'activitat administrativa mitjançant l'exercici de potestats administratives conforme les atribucions que l'ordenament jurídic faci a qui exerceixi aquest poder. Alhora, desenvolupant una direcció política amb una orientació i control de forma adequada i efectiva, per assolir aquest bon govern, a partir de la discrecionalitat que poden exercir, i sotmesa al control judicial pertinent.

Finalment, referent a la bona administració, parlem del dret i obligació de les Administracions públiques, vinculant de forma directa a tot el personal del sector públic. Exigint, igualment, un

desenvolupament de l'activitat administrativa de forma diligent, eficient, ètica i transparent, seguint un model basat en la ponderació dels fets, en la racionalitat i en la bona discrecionalitat. Sumat que el dret a una bona administració suposa imposar un estàndard de conducta per als servidors públics. Per tant, en paraules de Ponce (2019) l'obligació a bona administració porta a l'exercici de l'activitat administrativa conforme la deguda diligència, que obliguen el decisor públic a considerar i a tenir en compte, a ponderar els fets, interessos i el Dret rellevant implicats en cada activitat administrativa.

A partir d'aquest marc teòric, identifiquem el Codi Ètic i de Conducta com l'instrument jurídic que contribueix encara més a la integritat pública, element bàsic del bon govern i la bona administració. La integritat pública va lligada a l'ètica pública, una ètica que fomenta el desenvolupament de normes i valors, i aquests permeten ubicar a les institucions i als seus empleats públics en el bon comportament i atorgar-los integritat als ulls de la ciutadania. Així mateix, l'actuació del dia a dia administratiu seguint aquestes normes i valors millora la qualitat dels serveis públics, per tant, el Codi és un instrument que recull de la millor manera aquests valors i que indica degudament quin ha de ser el comportament en l'activitat administrativa i pot ser utilitzat de guia per a millorar el rendiment laboral envers la ciutadania. I val a mencionar que gran part dels Consells Comarcals de Catalunya no disposa, a dia d'avui, d'aquest tipus d'instrument. Exemple d'això el trobem en l'entrevista al Gerent del Consell Comarcal de les Garrigues que ens fa conèixer que no tenen cap mena de Codi Ètic o de Conducta.

El procediment per a l'elaboració del Codi consisteix en 5 fases: primer, identificar els riscos de mala conducta dins el Consell. Segon, recopilar dels valors centrals de l'ens. Tercer, fer efectius aquests valors en el model d'actuació dels membres del Consell amb la concreció de les mesures de conducta. Quart, promulgació dels valors i bones pràctiques entre els membres del Consell. I cinquè i últim, crear un context institucional dins el Consell de seguiment i avaluació del Codi.

Aquest Codi ha d'incloure un conjunt d'apartats i, en primer lloc, cal començar amb un Preàmbul o Introducció, on s'expliqui la raó de ser d'aquesta eina, amb el corresponent acompanyament normatiu, citant les fonts normatives, objectius d'aquest, el sentit pel qual es crea i el contingut que s'hi trobarà. Cal que es mencioni el procediment amb el qual s'aprovarà el Codi.

A continuació caldrà afegir les Disposicions Generals, on se'ns delimitarà l'objecte i l'àmbit subjectiu a qui vincularà. En aquest cas del Consell Comarcal anirà dirigit tant al President com

a la resta de Consellers Comarcals, al Gerent i a tot el conjunt d'empleats públics que prestin els seus serveis en aquesta institució, és a dir, que tots els membres de l'entitat comarcal n'estaran vinculats. Igualment, en aquestes Disposicions Generals cal mencionar la naturalesa jurídica del Codi, que seria la de reglament, tal com hem desenvolupat en els apartats anteriors, i amb efecte jurídic i plenitud vinculant.

El següent apartat ha d'incloure els Principis i Valors que serviran per regir l'activitat administrativa del propi Consell. Un conjunt de principis ètics de bon govern i bona administració que han d'arribar a influir en el normal funcionament de cada empleat de la institució. Un conjunt de principis i valors com podrien ser els de diligència, objectivitat, imparcialitat, integritat, transparència o legalitat, entre molts d'altres que es poden incloure. És rellevant entendre i conèixer de primera mà a quin model institucional va dirigit el Codi i quins són els fronts més conflictius de la institució a la qual li apliquem, ja que es podran recopilar un conjunt de principis i valors més acurats a les necessitats de millora de cada ens en particular, i així, aquest instrument generarà unes conseqüències sobre l'ens més positives que no pas un Codi genèric per tota mena d'institucions i diferents nivells administratius.

L'apartat que cal desenvolupar a continuació és el de Normes de Conducta, consistents en concretar com han d'actuar els subjectes als quals va dirigit. En aquestes indicacions de conducta hi trobem compromisos generals, compromisos amb relació als conflictes d'interessos i grups d'interès i els compromisos envers la ciutadania. Aquest Codi cal que es formuli amb coherència entre els principis i valors i les normes de conducta que es disposaran. Cal, igualment, un llenguatge clar i concís, excloure la codificació de normes que siguin excessives, cal que s'hi comprenguin les aspiracions mínimes però realistes i que, en definitiva, tingui un contingut amb capacitat efectiva per ser implementat.

Seguidament, un altre apartat que cal sumar al Codi és el de Mesures de Seguiment i Avaluació. Aquest apartat ha d'incloure el procés de control de la correcta aplicació i implementació del Codi. En aquest sentit, cal que el Consell generi un context i un acompanyament per assegurar un correcte funcionament i compliment. El context institucional es farà efectiu amb la creació d'un sol òrgan que avaluï, assessori, interpreti la seva implementació i que, en definitiva, realitzi un control i seguiment general. Aquest òrgan implementat dins del Consell Comarcal cal que es faci efectiu mitjançant la creació d'una Comissió de seguiment. L'existència d'aquest òrgan està prevista conforme l'Art 18 de la LOCC en el si de les comissions d'estudi, d'informe o de consulta, i seria el mecanisme més útil on, tant càrrecs electes com personal del Consell de forma conjunta, desenvoluparien una funció

informativa de forma periòdica. Igualment, caldria que s'inclogués dins d'aquesta a tots els grups polítics representats al Ple, així com membres de govern, al personal directiu i la resta d'empleats del Consell. Per tant, es crearia un espai comú de totes les persones vinculades al Consell per mantenir actualitzat el Codi, debatent i tractant propostes de millora, modificacions i tota mena de qüestions per millorar l'actuació d'aquest instrument de bona administració i bon govern dins el Consell.

Així mateix, és recomanable incloure un canal de comunicació intern envers el Codi, per tots aquells que estan vinculats al Codi i al Consell per informar d'alguna mala praxi per part d'algun altre membre intern. Seria un canal de denúncies que garantís en tot moment la confidencialitat i l'anonimat.

Finalment, l'últim apartat del Codi seria el de Règim Sancionador i Aprovació, Vigència i Revisió del Codi. Sobre l'àmbit sancionador, caldria tenir present la normativa que estipula les corresponents sancions en cas d'infracció del bon govern i bona administració comprès al Codi (règim sancionador de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de Transparència, accés a la informació pública i bon govern; i normativa disciplinària dels empleats públics, tant personal laboral com funcionariat). En aquest sentit, s'hauria de dur a terme un procediment conforme les directrius de la legislació administrativa, concretament la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques. En matèria comptable caldrà seguir la Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig, del Tribunal de Comptes (LOTIC), i la Llei 7/1988, de 5 d'abril, de funcionament del Tribunal de Comptes. I cal afegir que referent als càrrecs electes municipals, recaurà en el Ple del Consell amb la corresponent informació prèvia requerida segons la Llei 19/2014.

Tractant l'àmbit d'Aprovació, Vigència i Revisió, cal que el Ple del Consell aprovi el Codi i que així ho concreti aquest mateix apartat. Caldrà, igualment, donar la publicitat legal pertinent i fer-ne la corresponent difusió, tant als membres del Consell com externament.

En definitiva, amb la implementació d'aquest model de Codi Ètic i de Conducta, desenvolupat seguint aquests passos que recomanem en el treball, ens permet obrir un nou paradigma en l'actuació dels poders públics i en la normal actuació de l'Administració pública. És a dir, que el Codi Ètic i de Conducta no el veiem tant sols com a "document recopilador dels valors i les normes, sinó, fonamentalment, com a instrument estratègic per engegar els processos

d'implantació de l'ètica en les organitzacions"¹⁶⁷. I no solament l'ètica, sinó també com a instrument per apropar cada dia més els valors i principis que extraïem del bon govern i bona administració.

Per tant, la voluntat d'endinsar-se en aquest terreny per combatre la mala praxi administrativa i emprendre aquest procés per tal de trobar solucions i millorar el funcionament de l'Administració pública per part dels decisors públics, en gran mesura a partir de la voluntat política, requereix de força voluntat, assumptió de riscos i coratge. Pot semblar difícil i poc pràctic a curt termini per part dels dirigents d'institucions com els Consells Comarcals, que a vegades, les polítiques públiques que no tenen tanta repercussió política i no són tan visibles de cara a la ciutadania no acaben tenint cap mena de suport o impuls per part seva. Però si no s'és capaç de respondre a la necessitat creixent d'aportar mesures per modernitzar el nostre sector públic, arribarem a un nivell de desgast institucional i de baix rendiment que acabarà sent massa tard i no hi haurà política pública que ho solucioni.

Cal mencionar que aquest treball pot suposar una eina útil per molts Consells que a dia d'avui no disposen encara de Codi Ètic o de Conducta. En aquest mateix treball hem pogut desenvolupar les raons positives i necessàries per disposar d'aquesta eina i, fins i tot, hem arribat a desenvolupar una proposta de Codi que pot ser implementat en qualsevol Consell Comarcal.

Davant d'aquesta realitat i ara que hi som a temps, hem de pensar en "els beneficis que pot reportar per a la qualitat de la democràcia i per a la governança local i, en definitiva, per a la qualitat de vida de les persones semblen inqüestionables"¹⁶⁸. És necessari aconseguir, entre tots els que en formen part, que les institucions serveixin de la millor manera a tot ciutadà de cada comarca, ciutat i poble. Per fer-ho possible solament el compromís, més enllà dels Codis, normatives o lleis, n'és la clau.

¹⁶⁷ CURTÓ, Ferran. *"Govern Local i Governança Ètica: Els Codis Ètics i de bona conducta"*. Centre per a la Innovació Local. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011.

¹⁶⁸ CURTÓ, Ferran. *"Govern Local i Governança Ètica: Els Codis Ètics i de bona conducta"*. Centre per a la Innovació Local. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR, Luis F. "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". Revista del CLAD Reforma y Democracia, Núm. 39. Venezuela, 2007. P. 5-32.
- BAUTISTA, Oscar Diego. "Los Códigos Éticos en el marco de las administraciones públicas contemporáneas. Valores para un buen gobierno". Revista De Las Cortes Generales Núm.65. Madrid, 2005. P. 123-154.
- BECERRA PEÑA, Diana L. "La eficiencia en la gestión de los recursos del sector público: una reflexión multidisciplinar", Revista de Economía Crítica, Núm. 23. Universidad de Guadalajara, 2017. P. 96-110.
- BILBENY, N. "Justícia compasiva. La Justicia como cuidado de la existència". Editorial Tecnos, Madrid, 2015, P 116.
- CAPDEFERRO, Oscar. "La governança del Codi ètic del servei públic de Catalunya", Estudis de Recerca Digitals, núm. 20. Barcelona, 2023
- CARRILLO MARTÍNEZ, Agustí. "Documentos de Interés Seleccionados i Comentados: un año de consolidación y balance de las medidas para el fomento de la calidad de la regulación y el buen gobierno". Anuario del Buen Gobierno y la Calidad de la Regulación. Barcelona, 2019. P. 347-380
- CARRILLO, A. "La gobernanza hoy: 10 textos de referencia". Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.
- CASTRO ALCALIDE, Roman. "ELS CONSELLS COMARCALS. UN ESTUDI DEL CAS: LA COMARCA DEL BAIX LLOBREGAT." Revista de estudis de la administració local y autonòmica. Barcelona, 1990.
- CLEEK, Margaret Anne. LEONARD, Sherry Lynn. "Can corporate codes of ethics influence behavior?" Journal of Business Ethics, Núm. 17. 1998. P. 619-630.
- «CODI DE BONES PRÀCTIQUES ADMINISTRATIVES». Sindic.cat. Link:<https://www.sindic.cat/site/unitFiles/2527/codi%20bones%20practiques%20administratives.pdf>. Consultat 24/11/2023.
- Codi Ètic de Conducta de l'Ajuntament de Barcelona. "Web de Barcelona". Link: <https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ca/codi-conducta/#capitol5>.
- Codi ètic i de conducta de l'Ajuntament de Barcelona". Barcelona.cat, 2 de novembre de 2017, Link: <https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ca/codi-conducta>. Consultat 12/10/2023.
- CURTÓ, Ferran. "Govern Local i Governança Ètica: Els Codis Ètics i de bona conducta". Centre per a la Innovació Local. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011
- DESCLAZO GONZÁNEZ, Antonio. "Los principios del buen gobierno en el Ámbito Local". Anuario de Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación. Barcelona, 2022 P. 61-100.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. "El derecho a una buena administración: una nueva mirada a la administración y al derecho administrativo". Anuario de Buen Gobierno y Calidad de la Regulación, Barcelona 2020. P. 81-100.

- FERNÁNDEZ, T.-R., "Arbitrario, arbitraire, arbitrary. Pasado y presente de un adjetivo imprescindible en el discurso jurídico". Editorial Iustel, Madrid, 2016, P. 125.
- Fernández, T.-R., "El control judicial del poder discrecional y del derecho a una buena administración", POCE I CARRILLO (coords.). Innovación en el ámbito del buen gobierno regulatorio: ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción. A propósito de una buena regulación en las leyes españolas 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común y 40/2015, de 1 de octubre, del sector público. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2017.
- FERRET, Joaquim, et al. «La formació històrica i el concepte de dret administratiu». Uoc.edu.
 Link: https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/139826/6/Dret%20administratiu%20I_Modul1_La%20formacio%20historica%20i%20el%20concepte%20de%20dret%20a%20administratiu.pdf
- FROMONT, Michel, "Droit administratif des États européens" Presses Universitaires de France. París, 2006. P. 100 i 101.
- García de Enterría, Eduardo. "Algunas reflexiones sobre el derecho administrativo norteamericano (a propósito de una nueva exposición sistemática del mismo)". Revista de Administración Pública, Núm. 85, 1978. P. 241-259.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. "La Administración Pública y la Ley", Themis: Revista de Derecho. Núm. 40, Perú 2000, P.229-236.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. "La Lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)", Revista de Administración Pública, Núm. 38, Madrid, 1962. P. 159 y ss.
- GASÓ, Josep Ramon. FUENTES, Judith. GÍFREU, Font. RENYER ALAMBAU, Jaume. "Introducció al dret local i urbanístic de Catalunya: in memoriam de Màrius Viadel i Martin". Vol. 190. Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, 2001.
- «Gobernanza Pública». Gob.es. Link: <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/gobernanza-publica.html>.
- Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. 2016. Síndic de Greuges de Catalunya - El defensor de les persones. Link: <https://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=356>. Consultat 10/11/2023.
- Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. 2019. Síndic de Greuges de Catalunya - El defensor de les persones. Link: <https://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=356>. Consultat 30/12/2023
- Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. 2022. Síndic de Greuges de Catalunya - El defensor de les persones. Link: <https://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=356>. Consultat 12/11/2023.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. "Gobernanza Local, Agenda 2030 y Crisis Fiscal: desafíos en el ámbito de la integridad institucional", Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación. Barcelona, 2019. p. 111-148.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando. "LOS EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN SOBRE LA DESAFECCIÓN Y EL CAMBIO POLÍTICO EN ESPAÑA". Revista Internacional de Transparencia i Integritat Núm. 5, 2017.

- LEÓN CORTS, Daniel; BAYONA ROCAMORA, Antoni. "L'experiència comarcal a Catalunya: anàlisi del marc competencial i de la hisenda". Barcelona, 2000, P. 84.
- LINFANTE, I. "Poderes discrecionales", Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad, n. 2. Madrid, 2012, P. 139-144.
- LUCIANO PAREJO, Alfonso. . "La evolución del Estado Constitucional y la construcción en España del Estado de las Autonomías." Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Madrid, 2006 P. 5-95.
- MAGRE, Jaume. PANO, Esther. VIÑAS, Alba. LARA, Anna. PUIGGRÒS, Clara. SÁNCHEZ GRIÑÓ, Joan Manel. "Els consells comarcals al centre del debat", Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. Anuari Polític de Catalunya Núm. 6 2012, Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2013. P. 97-123
- MANCILLA I MUNTADA, Francesc. "La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern". Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2014.
- MIR, Josep. "La reforma del règim local de Catalunya". Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 1991.
- MUÑOZ MACHADO, Andrés, "Las Infocomunicaciones y la nueva cultura organizativa. Importancia de la persona y del trabajo en equipo", Economía Industrial Núm. 331. Madrid, 2000, P. 67-78.
- NELSON, M.. "The challenge of implementing codes of conduct in local government Authorities". Local Government, Public Enterprise & Ethics, Núm. 138. Sidney, 2000.
- ORTEGA, L. "La ponderación en el marco del pluralismo". Ponderación y derecho administrativo, Marcial Pons. Madrid, 2009. P. 9 i ss.
- PANO PUEY, Esther. VIÑAS FERRER, Alba. "Consells comarcals: Present i prospectiva." Revista Catalana de Dret Públic. Barcelona, 2014. 84-101.
- PAREJO ALFONSO, L. "El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios." cord. per Antonio Arroyo Gil. Fundación Democracia y Gobierno Local. Serie: Claves del Gobierno Local, 2022.
- PETRA SAIZ, Antón Maria. "El control intern de les administracions públiques. El seu paper en la prevenció i la lluita contra la corrupció dels poders públics (CA-EN)." Revista catalana de dret públic 60. Barcelona, 2020 P. 87-101.
- PONCE SOLÉ, Juli. CAPDEFERRO, Oscar. "Buen gobierno urbano, transparencia y participación ciudadana: la prevención de la corrupción en el urbanismo". Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo, Núm. 146, 2017. P. 343 i ss.
- PONCE SOLÉ, Juli. "Ciencias sociales, derecho administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero". Gestión y análisis de políticas Públicas, Núm. 11. 2014.
- PONCE SOLÉ, Juli. "Crisis económica, deberes jurídicos de economía y eficiencia y derecho administrativo" *El derecho público de la crisis económica. La Transparencia y el sector público. Hacia un derecho administrativo*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2011.

- PONCE SOLÉ, Juli. "La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida", Universidad de Alcalá, Editorial. Alcalá de Henares, 2019.
- ROCA I JUNYENT, Miquel. "Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya". Treballs de la Societat Catalana de Geografia, 2002, Vol. 53, p. 191-208.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. "Manual de Derecho administrativo". Editorial Marcial Pons. Madrid, 2023. P. 165.
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, "Gobernanza, Buena Administración y Gestión Pública", Seminario de Modernización y Apertura de la Administración Pública 2012. P. 25.
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. "El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas". REVISTA DE DERECHO PÚBLICO Nº 113. Venezuela, 2008. P. 37.
- ROSE, Cecily. "The United Nations Convention against Corruption: A Commentary". Oxford University Press, 2019. Vegueu Link: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html> . Consultat 14/12/2023.
- SCHWARTS, B. "Administrative Law, Little, Brown and Company". Boston-Toronto, 1976, P. 606.
- STEMBOULI, Andrés. "Una idea del buen gobierno, en homenaje a Manuel García Pelayo". Cuadernos Unimetanos 2. Venezuela, 2005, 15-22.
- TIERRA, Francesc Morata. "La governanca democrática." Nous Horitzons Núm. 173. Barcelona, 2004 P. 16-48.
- TORNOS MAS, Joaquín, "El principio de buena administración o el intento de dotar de alma a la administración pública". Derechos Fundamentales y otros estudios en homenaje al professor Lorenzo Martín-Retortillo. Vol1. Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2008. P. 629-642.
- VANNUCCI, Alberto. "L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto". MERLONI, F.; VANDELLI, L. "La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi". Passigli Editori. Firenze, 2010.
- VILA I DINARÉS, Pau. Iec.cat. Link: <https://scgeo.iec.cat/pau-vila-i-dinares/> (1 de desembre de 2023).
- VILANOVA, Francesc. CAMPILLO GUAJARDO, Maria. "La cultura catalana en el primer auxili (1939-1940). Cartes d'escriptors, intel·lectuals i científics". Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer Núm. 4, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals. Barcelona, 2000.
- VILLAROA, M. IZQUIERDO, A. "Ética pública y buen gobierno". Tecnos, Madrid, 2015.
- VINCENT, Jean-Yves. "L'erreur manifeste d'appréciation." La Revue administrative. 1971. P. 407-421.
- WARREN, M. E. "Political Corruption as Duplicitous Exclusion". PS: Political Science & Politics Núm. 39, 2006. P. 803-807.
- Woolf, H. "Public Law-Private Law: Why the divide? A personal view". Public Law, Summer, 1986. P. 220 i ss.

- Xarxa de Governants Transparents. “Guia per a l’aplicació del model de codi de conducta dels alts càrrecs dels ens locals”. Gencat.cat, Març de 2017. Link: https://municat.gencat.cat/web/.content/02_temes/transparencia/codi_conducta/Guia-daplicacio.pdf Consultat 23/11/2023.
- XUYAN ZHU, Jianye Tang. “The interplay between soft law and hard law and its implications for global marine fisheries governance: A case study of IUU fishin. College of Marine Sciences”, Shanghai Ocean University, Shanghai, Xina., 2023.

ANNEXOS

ANNEX 1

MODEL DE CODI ÈTIC I DE CONDUCTA PER ALS CONSELLS COMARCALS

Preàmbul¹⁶⁹

L'ordenament està nodrit de diverses normes que estipulen les formes d'actuar dels corresponents càrrecs electes i la resta de personal de les Administracions Locals. En el si del marc de transparència i accés a la informació, les Administracions públiques, on cal incloure la nostra, s'han dirigit al funcionament a partir de la rendició de comptes.

Per aquest motiu, aquest model d'Administració pública, que actua a partir de la rendició de comptes, és el model més proper al bon govern i a la bona administració. Mostrant, alhora, una imatge de qualitat democràtica i d'integritat.

Aquest Codi Ètic i de Conducta dona resposta a la obligatorietat sorgida de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern estableix que els ens locals han d'elaborar un codi de conducta de llurs alts càrrecs que concreti i desenvolupi els principis d'actuació establerts en aquesta llei. Es dona resposta a l'Art 55.3 de la mateixa llei.

Com a Consell Comarcal, assumim i prenem nostres els compromisos de la bona administració i el bon govern, més enllà de la normativa per als alts càrrecs, vinculant a tot el personal del Consell per transformar íntegrament la nostra institució en un model basat en els principis, regles i models de conducta que incloem en aquest Codi. Aconseguint una gestió pública lo

¹⁶⁹ Fonts per a la realització de la proposta de Codi Ètic i de Conducta: Codi Ètic i de Bon Govern del Baix Llobregat i Xarxa de Governants Transparents: "Guia per a l'aplicació del model de codi de conducta dels alts càrrecs dels ens locals".

més propera al ciutadà, compromesa amb els reptes de la nostra comarca i oferint mecanismes transparents, eficaços i lo més democràtics possibles.

En data 9 de gener de 2024, el Ple del Consell Comarcal de ha aprovat amb caràcter definitiu el Codi de Ètic i de Conducta, prèvia estimació parcial de les al·legacions presentades peral document inicial.

Disposicions Generals

- Objecte

Aquest codi té els següents objectius fonamentals:

1. Establir els principis ètics que han de guiar l'actuació dels alts càrrecs del Consell i a la resta del personal vinculat a l'ens, i les normes de conducta que se'n deriven.
2. Determinar els principis de bon govern que han de servir per fomentar una millor actuació dels ens locals.

Les normes d'ètica i de comportament que es detallin tenen l'objectiu de mantenir i garantir la integritat ètica i la bona gestió pública de tot personal vinculat a la institució.

- Àmbit subjectiu

En primer lloc, el Codi és aplicable als alts càrrecs dels ens locals, i assimilats. Tenen la condició d'alts càrrecs en el si del Consell Comarcal:

1. Els membres de la corporació (President, membres del Govern, resta de Consellers Comarcals), en la seva condició de representants electes.
2. Els titulars d'òrgans superiors i directius, segons la definició de la normativa en matèria de règim local.
3. Els titulars o membres dels òrgans de govern i càrrecs directius de la resta d'organismes vinculats al Consell.

En segon lloc, el Codi vincula a la resta dels membres del Consell, inclosos càrrecs eventuais i de confiança. Cal mencionar en aquest punt, que la vinculació que té el Codi envers els alts càrrecs de l'ens local, i assimilats, és diferent que la vinculació amb la resta d'empleats públics vinculats al Consell. El règim de sancions i normativa a la que es sotmeten el primer grup

respecte la resta d'empleats és diferent. No obstant això, tota persona vinculada al Consell queda sotmesa al compliment dels principis, valors i models de conducta que es detallen en el present Codi en el seu normal funcionament laboral.

En addició, el Consell Comarcal prendrà les mesures pertinents i preventives que siguin oportunes per garantir que les entitats que no tinguin naturalesa pública però que desenvolupin un servei de titularitat comarcal sotmetin la seva actuació als principis del Codi Ètic i de Conducta.

Principis i Valors

Totes les persones subjectes el Codi actuaran, de conformitat amb els principis fixats per l'ordenament jurídic vigent, a partir dels Principis i Valors ètics de bon govern i bona administració i d'acord amb lo establert seguidament:

1) Principis Ètics:

- a) Respecte als drets fonamentals i les llibertats públiques.
- b) Integritat i exemplaritat com a criteris essencials en l'exercici del seu càrrec i en benefici exclusiu dels interessos públics.
- c) Igualtat de tracte de totes les persones i la no-discriminació per raons de naixement, ètnia, gènere, opinió, diversitat funcional o qualsevol altra condició o circumstància personal o social.
- d) Imparcialitat, independència i neutralitat, garantint les condicions necessàries per a una actuació independent i no condicionada per conflicte d'interès.
- e) Responsabilitat i professionalitat en les seves actuacions.

2) Principis de Bona Administració:

- a) Modernització: Fomentar la millora de l'Administració i la contínua modernització, per encarar-la a la necessitat de la ciutadania
- b) Garantir als ciutadans que coneguin els seus drets i les seves obligacions polítiques i administratives en relació al Consell
- c) Implicació: Garantir la implicació de tot el personal vinculat al Consell, afrontant conjuntament els reptes i projectes comarcals i fomentant el degut desenvolupament de les seves tasques.
- d) Formació permanent

- e) Respectar el conjunt de principis ètics i de conducta estipulats a l'Estatut Bàsic de l'empleat públic i de la resta de l'ordenament aplicable.
- f) Eficiència i eficàcia: sense malbaratar recursos públics i amb el manteniment i cura dels mitjans.
- g) Lleialtat institucional
- h) Transparència i objectivitat: en la contractació pública, execució pressupostària, selecció de personal, i tots els processos que s'hagin de desenvolupar en el si del Consell comarcal conforme als principis legals establerts.
- i) Ponderació: mitjançant l'objectivitat i la racionalitat per proporcionar els mitjans més adequats per assolir els fins que es cerquin.
- j) Diligència
- k) Discrecionalitat

3) Principis de Bon Govern:

- a) Satisfacció de l'interès públic general: actuar amb l'objectiu d'aconseguir la satisfacció dels interessos generals de la ciutadania, que es fonamenta en la imparcialitat i l'interès comú.
- b) Respecte als drets humans i llibertats de la ciutadania
- c) Transparència i rendició de comptes: treballar per garantir la transparència de les actuacions i decisions dels ens locals i retre comptes a la ciutadania de les decisions i actuacions administratives que s'adoptin per garantir el dret de la ciutadania a una informació accessible i comprensible.
- d) Inclusió i cohesió social, amb una distribució equitativa dels serveis en el territori.
- e) Participació: facilitar mecanismes de participació amb tots els sectors socials del municipi, i tenir en consideració les seves aportacions en l'adopció i la presa de decisions, així com en la introducció de mecanismes d'avaluació dels serveis i les polítiques públiques.
- f) Consens, diàleg i acord entre els diversos grups polítics del Consell, fent-los partícips dels projectes comarcals.
- g) Lleialtat a la legalitat
- h) Qualitat: assegurar la qualitat dels serveis que són competència de l'ens locals per garantir el compliment dels seus compromisos, tant pel que fa al procés com al resultat.
- i) Diàleg amb els sectors socials i econòmics pel desenvolupament comarcal.
- j) Accessibilitat i simplificació: impulsar una administració accessible i receptiva a les peticions de les persones, mitjançant l'ús d'un llenguatge administratiu clar i

compreensible i garantir l'equitat en l'accés als serveis, als recursos i a la informació sobre les matèries o els assumptes que els usuaris tinguin dret a conèixer, respectant sempre la protecció de dades i el dret a la privacitat.

- k) **Municipalisme:** mitjançant el consens i pacte amb els municipis i altres administracions pels fins comarcals.
- l) **Agilitat, eficàcia i eficiència:** actuar amb proporcionalitat, garantint el bon ús dels béns públics, i respondre amb agilitat les necessitats de la ciutadania per mantenir i enfortir la confiança dipositada mitjançant el sufragi universal.
- m) **Col·laboració i coordinació interadministrativa:** establir mecanismes de coordinació entre les administracions, i cercar i implantar fórmules d'integració d'informació i serveis.
- n) **Modernització i millora contínua:** impulsar la modernització i la millora de la gestió contínua de l'Administració local, de manera que s'orienti a satisfer les necessitats de la ciutadania i s'incrementi la qualitat dels serveis.
- o) **Cultura ètica en l'organització de l'ens local,** que incorpori el vessant ètic en el seu desplegament normatiu i competencial, així com en la prestació dels serveis.
- p) **Prohibició partidista:** No utilitzar les institucions al servei de cap partit polític o grup d'interès. Les institucions seran neutrals i al servei de totes les formacions que hi són representades".
- q) **Rendició de comptes de tota gestió** que es desenvolupi i garantir tota informació per les vies legals que s'estableixin.

Normes de Conducta

1) Sobre el bon govern del Consell Comarcal:

- a) Respectar els drets humans i les llibertats dels ciutadans.
- b) Treballar per la inclusió i la cohesió social.
- c) Facilitar la conciliació entre la vida personal i laboral.
- d) Impulsar el desenvolupament d'una cultura ètica a l'organització comarcal.
- e) Garantir el compliment de les lleis respecte a les responsabilitats civils, penals i disciplinàries dels empleats públics.

2) Sobre la relació entre els grups comarcals:

- a) Donar accés als càrrecs electes als acords a aprovar.
- b) Mantenir reunions periòdiques amb els grups de l'oposició.
- c) Invitar observadors de l'oposició en processos de licitació.
- d) Vetllar pel compliment de la legislació en incompatibilitats dels càrrecs electes.
- e) Fer públiques les agendes institucionals.

3) Sobre la bona administració del Consell Comarcal:

- a) Controlar la autenticitat i veracitat de la informació.
- b) Promoure un bon entorn laboral.
- c) Facilitar la incorporació del personal amb un pla d'acollida.
- d) Administrar eficientment els recursos públics.
- e) Establir criteris objectius en subvencions i ajuts.

4) Sobre les relacions entre càrrecs electes i empleats públics:

- a) Ajustar les relacions als principis ètics.
- b) Coordinar les tasques amb altres responsables.
- c) Garantir un entorn de treball harmònic.
- d) Impulsar la formació en principis d'integritat i bon govern.

5) Sobre els serveis públics i la participació ciutadana:

- a) Potenciar la participació ciutadana.
- b) Promoure un teixit associatiu compromès.
- c) Desenvolupar estratègies per promoure el diàleg ciutadà.
- d) Garantir l'accés a la informació i als serveis.
- e) Millorar la comunicació amb la ciutadania.
- f) Desenvolupar l'administració electrònica i el govern obert.

- 6) Sobre les retribucions econòmiques dels electes i les declaracions d'activitats i béns dels alts càrrecs:
- a) Publicar declaracions de béns i retribucions.
 - b) Abstenir-se de retribucions addicionals.
 - c) Publicar retribucions dels alts càrrecs.
 - d) Evitar conflictes d'interessos i regals.
- 7) Sobre el règim d'incompatibilitats:
- a) Declarar possibles incompatibilitats.
 - b) Evitar conflictes d'interessos amb les funcions públiques.
 - c) Abstenir-se d'activitats privades en conflicte amb els interessos públics.
 - d) Seguir les regulacions després de cessar el càrrec.

Mesures de Seguiment i Avaluació

Per tal de desenvolupar un efectiu seguiment periòdic del present Codi i de tota la matèria compresa en ell, així com poder avaluar conjuntament l'evolució, implementació i compliment del mateix, es crearà una Comissió de Seguiment, conforme l'Art 18 LOCC, a partir del procediment intern.

La present Comissió estarà conformada per càrrecs públics, representatius de tots els grups, i personal de la institució, que abraci a totes les seccions, categories i àmbits del Consell. Objectiu del qual és poder donar representació a tot el personal vinculat al Codi.

La Comissió es reunirà amb una periodicitat no inferior a 2 convocatòries anuals. En elles es desenvoluparà la següent activitat:

- Resoldre dubtes referents a la interpretació i aplicació del codi.
- Formular recomanacions i propostes de millora.
- Rebre queixes i denúncies en relació amb la conducta ètica dels alts càrrecs i donar-los el tràmit que correspongui en cas d'incompliment del codi.

- Vetllar per l'actualització del codi i efectuar propostes de modificació del seu contingut.
- Promoure la difusió i el coneixement del codi.
- Emetre un informe anual de l'activitat referent al mecanisme de control intern, que es farà públic a través del portal de la transparència.

Règim Sancionador i Aprovació, Vigència i Revisió del Codi

- Règim Sancionador

De conformitat amb la Llei 19/2014, de 29 de desembre, s'estipula el règim sancionador per als alts càrrecs de l'ens local i assimilats. Es seguirà el procediment que estableix la legislació sobre règim jurídic i procediment aplicable a les administracions públiques. Per als alts càrrecs el Ple serà l'òrgan competent per instruir el corresponent procediment.

Per a la resta de personal funcionari i laboral vinculat al Consell Comarcal, es seguirà el règim sancionador de la legislació en matèria de funció pública.

En el cas d'incompliment de la normativa establerta en el present Codi Ètic i de Conducta, relativa a la gestió dels recursos públics, serà aplicable la normativa reguladora de la responsabilitat comptable i la legislació específica reguladora d'aquesta matèria en àmbit comptable.

- Aprovació, Vigència i Revisió del Codi

El present Codi entrarà en vigor l'endemà de la deguda aprovació per Ple Comarcal i serà objecte de tramitació legal immediata. Es prendran les mesures corresponents per realitzar una eficient difusió i posada en coneixement a tot el personal del Consell, així com de forma externa a la ciutadania.

Així, es facilitarà a tots els mitjans de publicitat dels que disposi el Consell, digitals, a paper, entre d'altres vies.

Disposició adicional

La modificació del present Codi Ètic i de Conducta es realitzarà mitjançant el mateix procediment per la seva aprovació i entrada en vigor.

ANNEX 2

Metodologies empíriques dirigides a incorporar la percepció d'actors rellevants per a la recerca: ENTREVISTA ALS GERENTS DEL CONSELL COMARCAL DEL SOLSONÈS I LES GARRIGUES.

ENTREVISTA GERENT CONSELL COMARCAL SOLSONÈS:

1. Teniu formació específica sobre ètica en el sector públic?

Sí, la darrera formació que vaig fer va ser en el marc del Màster en Govern Local. Hi va haver almenys una sessió específica sobre ètica i política local.

2. Heu realitzat formació específica sobre l'ètica aplicada al sector públic en el si del Consell Comarcal?

Fa molt poc temps que estic al Consell i no he realitzat cap formació encara.

3. Creieu que pel personal que treballa en el Consell Comarcal disposa de formació suficient sobre l'ètica aplicada al sector públic?

És un tema important a treballar, però està clar que no tot el personal té la formació .

4. Coneixeu la figura dels codis ètics en el sector públic ? Sí

5. Disposeu d'aquest instrument en el vostre Consell Comarcal o el teniu implementat? Sí

5.1. En cas negatiu: perquè no?

5.2. En cas afirmatiu:

5.2.1 Mitjançant quin instrument està implementat (ordenança, protocol, etc.)?

Reglament

5.2.2 Està publicat pel seu coneixement? Sí Si és el cas, a on?

A través del web del Consell Comarcal del Solsonès s'hi pot accedir.

5.2.3 A qui s'aplica el Codi Ètic? tan als alts càrrecs com a la resta d'empleats públics, o solament a un grup d'ells?

A alts càrrecs, a personal laboral i a personal funcionari

5.2.4 Disposeu d'òrgan específic creat per la supervisió o implementació d'aquest instrument?

Sí, hi ha un mecanisme de control

5.2.5 S'ha realitzat formació respecte el Codi Ètic que teniu implantat (per tal de garantir el coneixement sobre aquest instrument a tots els empleats que els sigui vinculant)?

Es va posar en coneixement i es va fer arribar a totes les persones afectades.

5.2.6 Per incentivar el comportament ètic, quines mesures desplegaríeu per acompanyar el Codi Ètic (debat de qüestions ètiques, major supervisió i control, amonestacions, conscienciar al personal, etc.)?

Xerrades/debats de formació i conscienciació

5.2.7 Fins quin punt creieu que el Codi Ètic pot influir en l'activitat quotidiana dels empleats públics del Consell Comarcal i en les actuacions públiques d'aquesta administració?

Estableix uns protocols a seguir que, tot i que puguin semblar de sentit comú, es podrien no seguir per desconeixement, així doncs, el fet d'estar regulats ajuden a evitar males praxis.

ENTREVISTA GERENT CONSELL COMARCAL GARRIGUES:

1. Teniu formació específica sobre ètica en el sector públic?

Em vaig incorporar a la gerència del Consell Comarcal de les Garrigues a l'abril de l'any 2022 provinent de l'empresa privada. Tot i tenir la formació de Dret i Ciències Polítiques, vaig haver-me de formar específicament a través de cursos que he fet jo pel meu compte. Una primera formació va ser la Jornada sobre gestió d'agendes i grups d'interès. Consistia bàsicament en abordar la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern des de la relació entre la ciutadania i l'Administració, per aconseguir més confiança de la ciutadania en les institucions públiques i alhora oferir-li vies de participació en les polítiques públiques, amb la finalitat última de retre comptes i lluitar contra la corrupció. La segona formació que he fet: DialÈtic: nou espai de suport a la reflexió ètica, consisteix en conèixer aquest nou servei que l'Oficina Antifrau de Catalunya posa a disposició dels empleats públics per quan en l'exercici diari de les funcions que tenim encomanades, ens poden sorgir dilemes o altres preocupacions de naturalesa ètica que, si no es gestionen adequadament, poden arribar a afectar la integritat pública de les institucions. Ser capaç d'identificar-les i de tractar-les convenientment és clau per garantir una millora contínua del servei públic.

2. Heu realitzat formació específica sobre l'ètica aplicada al sector públic en el si del Consell Comarcal?

Com he explicat a la pregunta anterior, sí que n'he realitzat i ho seguiré fent, ja que ho considero essencial dins de les funcions de gerència del consell tenir un coneixement integral i actualitzat sobre aquest tema.

3. Creieu que pel personal que treballa en el Consell Comarcal disposa de formació suficient sobre l'ètica aplicada al sector públic?

Aquí faria una primera distinció. En el cas del consell comarcal de les Garrigues, exportable a la resta de Consells així com també d'altres administracions locals, els treballadors, que tot i que no siguin fixos, però sí porten anys al sector públic s'han anat formant sobre el tema, ja que cada any les administracions com la Generalitat o les Diputacions hi aboquen molts recursos sobre el tema i em sembla una bona oportunitat. Un nou model de perfeccionament de la governança que posa l'èmfasi en la cada vegada més exigent gestió dels recursos públics. El personal que presta serveis en programes temporals, limitats normalment a subvencions d'un any, no tenen el temps suficient de poder-se formar. És un aspecte que sota el meu punt de vista caldria trobar alguna fórmula de millora.

4. Coneixeu la figura dels codis ètics en el sector públic ?

Sí.

5. Disposeu d'aquest instrument en el vostre Consell Comarcal o el teniu implementat?

Actualment al consell no tenim implementat un codi ètic específic, però disposem d'altres eines concretes per garantir aquestes bones pràctiques. En primer lloc destacaria el pla de mesures antifrau, la incorporació de clàusules ètiques que introduïm als plecs de clàusules particulars que fem en cada licitació, on aquestes vinculen tant a les empreses licitadores com al personal responsable del contracte i als òrgans de contractació. En fem unes quantes, de licitacions cada any!

Finalment comentar que aquest pla antifrau i clàusules ètiques són d'aplicació transversal en totes les àrees del Consell i per tant, les més allunyades jurídicament del que podríem dir de l'àrea de secretaria i intervenció les tenen molt presents.