

Ajuntament  de Palma

CODI DE BON GOVERN DE L'AJUNTAMENT DE PALMA

9 de novembre de 2017

En un context econòmic, social i polític, en el qual la ciutadania manifesta un alt grau de desconfiança respecte de la política, les institucions i els responsables públics, es fa necessari canalitzar aquesta situació com una oportunitat, com a motor per a l'aprofundiment democràtic. D'aquesta manera, les entitats locals han de redoblar esforços per a restablir el valor de la política local i recuperar la confiança de la ciutadania mitjançant una intensificació i l'exteriorització efectives dels valors públics, dels estàndards de conducta i de l'actitud ètica dels càrrecs públics i dels directius locals.

En aquest context, la revisió del Codi de bon govern (CBG) de la FEMP resulta una eina adequada per a aquest fi, reforçada per l'existència d'un nou marc jurídic integrat per la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern; les normes autonòmiques en la matèria i l'Ordenança tipus de transparència, accés a la informació i bon govern de la FEMP. La subjecció de les administracions públiques al principi de jerarquia normativa i al sistema de fonts establert en el nostre ordenament jurídic determina la posició obligacional del present Codi.

Seguint la línia del CBG de la FEMP, aprovat l'any 2009, com a eina d'introducció formal de l'ètica en l'àmbit local amb caràcter innovador, se'n realitza una adaptació a l'actual marc normatiu i a les demandes de la ciutadania.

Després de la definició dels seus àmbits objectiu i subjectiu, s'hi incorporen els principis del bon govern local i s'hi defineixen els subjectes afectats per les declaracions que conté i la finalitat a què obeeix subscriure-s'hi. El contingut substancial s'articula entorn de cinc eixos: estàndards de conducta per a la millora de la democràcia local, compromisos ètics en matèria de conflictes d'interessos, règim d'incompatibilitats i retribucions, relacions entre càrrecs electes i empleats públics, i mesures per a la millora de la democràcia participativa.

A més de la determinació dels principis i estàndards d'actuació, així com la fixació d'un marc relacional entre els nivells de govern i administració, s'incideix en dos aspectes. El primer, els compromisos en matèria de conflictes d'interessos, advertit el major impacte que en la dignitat i el reconeixement de legitimitat de governs i administracions públiques genera en els ciutadans. El segon, com un dels aspectes més nous del nou Codi, la irrupció, en l'àmbit de l'Administració local, de les tecnologies socials, i en concret de les xarxes socials digitals. La seva utilització massiva per part de la ciutadania suposa un desafiament per als usos i els costums emprats en la participació ciutadana fins al moment. Les administracions públiques locals s'han d'incorporar a aquest fenomen social mitjançant la posada en marxa d'iniciatives innovadores que adaptin la participació tal com la coneixem fins ara, en una de multicanal que aprofiti les noves oportunitats de relació amb la ciutadania.

La iniciativa per a la creació de la Xarxa d'Entitats Locals per la Transparència i Participació Ciutadana de la FEMP obre, per a l'àmbit local, una nova etapa que exigeix dotar les entitats que s'hi integren de les eines i els instruments necessaris per a desenvolupar adequadament no sols les seves obligacions legals sinó també els seus compromisos ètics amb la gestió pública, en general, i amb els ciutadans en particular.

El CBG s'erigeix en la peça central d'aquesta estratègia que serà objecte de desenvolupament a través dels mecanismes que es defineixin en el si de la Xarxa.

Àmbit objectiu

El Codi de bon govern té per objecte establir els principis que s'han de respectar en l'acompliment de les responsabilitats polítiques de govern i administració, així com les de direcció i gestió local, fixant els compromisos que reflecteixin els estàndards de conducta recomanats i reforçant la qualitat democràtica de les institucions locals.

Com a objectius específics es poden assenyalar els següents:

- La integració de la dimensió ètica en el funcionament de les entitats locals.
- La incorporació de les estratègies d'actuació per a la consecució d'una democràcia real i efectiva, a través de la participació ciutadana i el govern obert.
- La definició de les línies bàsiques que han de presidir la gestió pública local.
- El reforç dels estàndards de conducta en l'exercici de les responsabilitats públiques.
- La delimitació de les pautes per a les adequades relacions entre els àmbits de govern i administració, normalitzant les relacions personals internes.

Àmbit subjectiu

El present Codi, en la seva condició d'instrument inspirador de l'actuació de les entitats locals i del personal al seu servei, s'aplica a:

- a. Els membres de les corporacions locals, en la seva condició de representants electes, amb independència de la seva integració o no en el respectiu govern.
- b. Els membres dels òrgans de govern dels organismes autònoms, entitats públiques empresarials locals i societats mercantils locals, així com fundacions de naturalesa local.
- c. Els titulars d'òrgans directius, segons la definició de la normativa en matèria de règim local i funció pública.
- d. El personal que exerceixi funcions directives i predirectives al servei de l'Administració local, entenent com a tal el que exerceix funcions de gestió o execució de caràcter superior, ajustant a les directrius generals fixades per l'òrgan de govern de la corporació, adoptant a aquest efecte les decisions oportunes i disposant per a això d'un marge d'autonomia, dins d'aquestes directrius generals.
- e. Funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional.

A l'efecte d'aclarir terminològicament l'àmbit subjectiu en el desenvolupament del CBG, en les referències als empleats públics que s'hi inclouen s'utilitza l'expressió *directius públics locals*.

Amb caràcter previ a l'assumpció d'un càrrec públic, una responsabilitat política o una funció executiva en l'organització, s'ha de subscriure el CBG al qual s'hagi adherit la respectiva entitat local.

Aquesta delimitació no exclou la subscripció dels seus objectius per part de la totalitat dels empleats públics locals, subjectes al Codi ètic i de conducta recollit en la normativa sobre

funció pública, així com els proveïdors de serveis a l'Administració local i perceptors de fons públics.

Principis del bon govern local

Els subjectes destinataris del CBG han d'ajustar la gestió dels interessos públics i el desenvolupament de la democràcia participativa a la realització efectiva del govern obert i els seus principis de transparència, participació i col·laboració ciutadana, com a mínim en els termes de la normativa vigent en cada moment, en una gestió orientada a la ciutadania.

Per a la consecució d'aquests objectius la seva actuació ha d'estar orientada a complir els següents principis, abstenint-se de qualsevol conducta que hi sigui contrària:

- a) Han d'actuar en l'acompliment de les seves funcions d'acord amb la Constitució, els respectius estatuts d'autonomia i la resta de l'ordenament jurídic; han de promoure el respecte als drets fonamentals i a les llibertats públiques i han d'ajustar la seva activitat als principis ètics i de conducta continguts en el present Codi de bon govern local.
- b) El desenvolupament de les labors de govern ha d'estar presidida pels principis d'eficàcia, economia, eficiència, satisfacció de l'interès general, així com el de racionalització i optimització dels recursos públics.
- c) Han de respectar el principi d'imparcialitat, de manera que mantinguin un criteri independent i aliè a tot interès particular, assegurant un tracte igual i sense discriminacions de cap mena en l'exercici de les seves funcions.
- d) Han d'executar les polítiques públiques conformement als principis de publicitat, innovació, transparència i bon servei a la ciutadania, defensant els interessos generals i la generació de valor amb dedicació al servei públic.
- e) Han de respectar les obligacions derivades del seu càrrec i, especialment, la normativa reguladora de les incompatibilitats i els conflictes d'interessos, els deures d'honestedat, bona fe, sigil i discreció en relació amb les dades i els informes que coneguin per raó del càrrec.
- f) Han d'exercir els poders que els atribueix la normativa vigent amb la finalitat exclusiva per a la qual varen ser atorgats i han d'evitar tota acció que pugui posar en risc l'interès públic o el patrimoni de les administracions. No s'han d'implicar en situacions, activitats o interessos incompatibles amb les seves funcions i s'han d'abstenir d'intervenir en els assumptes en què concorri alguna causa que pugui afectar la seva objectivitat.
- g) Han d'incorporar a la seva actuació valors com la inclusió social dels col·lectius més desfavorits, la tolerància i el foment de la diversitat, la lluita contra el canvi climàtic, la protecció del medi ambient o l'ordenació racional i sostenible del territori, garantint el principi d'igualtat i equilibri territorial en l'accés als serveis públics.
- h) Han de respectar la disciplina pressupostària i financera, a l'efecte de garantir la correcta administració dels recursos públics.

- i) L'exercici de les competències locals establertes en el marc normatiu i les capacitats de gestió associades s'han de desenvolupar sota el principi de millor servei ciutadà, proximitat i subsidiarietat.
- j) S'ha d'impulsar l'adopció de models de gestió pública que alineïn recursos a estratègia i garanteixin una orientació als resultats davant la societat, i la generació de valor públic com a màxima garantia d'enfortiment del sector públic, les seves institucions i les organitzacions públiques.
- k) S'ha d'apostar per una direcció pública i la gestió dels recursos humans professionals com a element clau d'un adequat funcionament de l'Administració pública.

Estàndards de conducta per a la millora de la democràcia local

La plasmació del caràcter democràtic de les entitats locals exigeix el seu reflex en l'actuació per part dels seus membres, ajustant l'acompliment de les responsabilitats públiques a les següents línies de conducta:

1. Han d'assumir la responsabilitat en tot moment de les decisions i les actuacions pròpies i dels organismes que dirigeixen, sense derivar-la cap als seus subordinats sense causa objectiva i sense perjudici d'unes altres d'exigibles legalment.
2. Han de fomentar els valors cívics i utilitzar un to respectuós, acurat i deferent en les seves intervencions i en el tracte amb els ciutadans.
3. Tots els membres de la corporació, tant els integrants del Govern com els que formin part de l'oposició, han de basar la seva actuació en la lleialtat institucional, la informació i la transparència, col·laborant en la definició dels objectius estratègics i procurant aconseguir consensos en els assumptes de major rellevància.
4. La presa de decisions ha de perseguir la satisfacció dels interessos generals i s'ha de fonamentar en consideracions objectives orientades cap a l'interès comú i el tracte igual i no discriminatori.
5. Han de respondre davant els ciutadans durant tot el seu mandat, atenent diligentment qualsevol sol·licitud d'informació relativa a l'acompliment de les seves funcions, els motius de la seva actuació o el funcionament dels serveis i els departaments dels quals són responsables.
6. Han de garantir que la gestió pública tingui un enfocament centrat en la ciutadania amb un compromís de millora contínua en la qualitat de la informació, l'atenció i els serveis prestats.
7. Han de potenciar els instruments necessaris per a garantir la participació i la cooperació ciutadana en el disseny de les polítiques públiques i en la seva avaluació.
8. Han d'impulsar la implantació d'una administració receptiva i accessible, mitjançant la utilització d'un llenguatge administratiu clar i comprensible per a totes les persones; la simplificació, l'eliminació de traves burocràtiques i l'agilitació dels procediments, l'accés electrònic als serveis i la millora de la qualitat de les normes i de les regulacions.
9. Els càrrecs electes han de respectar la voluntat de la ciutadania i han d'actuar amb lleialtat política, comproment-se a assumir el Codi de conducta política en relació amb el transfuguisme en les corporacions locals.
10. Amb motiu dels desplaçaments derivats de l'exercici de les funcions pròpies de càrrec, han d'utilitzar el mitjà de transport adequat a l'objecte d'aquest, tenint sempre en compte les necessitats de la corporació i la millor relació quant al cost.

11. Han de facilitar les actuacions de control i supervisió que adoptin les autoritats internes o externes competents, abstenint-se d'obstaculitzar l'execució de qualsevol mesura de supervisió que les autoritats internes o externes rellevants puguin decidir prendre amb la deguda justificació i transparència.
12. Han de respondre diligentment a les sol·licituds d'informació formulades pels mitjans de comunicació en relació amb l'acompliment de les seves funcions, abstenint-se, per contra, de subministrar qualsevol dada confidencial o informació subjecta a protecció de dades de caràcter personal, i han d'articular les mesures que fomentin la cobertura per part dels mitjans de comunicació de l'acompliment de les seves funcions i el funcionament dels serveis i els departaments al seu càrrec.
13. Han de promoure la transformació de l'Administració local mitjançant el desenvolupament de la gestió des de l'òptica de la innovació i la qualitat; la simplificació i la reducció de càrregues administratives, garantint la definitiva implantació de l'administració electrònica.
14. S'ha de fomentar la creació d'instruments de control i seguiment de la contractació pública per a garantir als operadors econòmics un tracte igualitari i no discriminatori i un procediment basat en la transparència, així com la introducció de criteris de responsabilitat social en els contractes.

Compromisos ètics en matèria de conflictes d'interessos

L'acompliment de responsabilitats públiques exigeix el respecte a la normativa en matèria de conflicte d'interessos, basant la seva actuació en els següents compromisos:

1. En l'exercici de les seves facultats discrecionals, s'han d'abstenir de concedir-se cap avantatge a si mateixos, o a una altra persona o grup de persones, amb la finalitat d'obtenir-ne un benefici personal directe o indirecte.
2. S'han d'abstenir de participar en qualsevol deliberació, votació o execució sobre assumptes en els quals tinguin un interès personal, sigui directe o indirecte.
3. No han d'influir en l'agilitació o la resolució d'un tràmit o procediment administratiu sense justa causa i, en cap cas, quan això suposi un privilegi en benefici propi o en el del seu entorn, o un menyscapte dels interessos de tercers o de l'interès general.
4. No han d'acceptar, rebre o sol·licitar, directament o a través de tercers, regals que sobrepassin els usos habituals, socials o de cortesia per part d'entitats o persones o, en qualsevol cas, que sobrepassin la quantia de cent cinquanta euros.
5. Han de rebutjar qualsevol favor o servei en condicions avantatjoses per part de persones físiques o entitats privades que pugui condicionar l'acompliment de les seves funcions.
6. L'acompliment de càrrecs en òrgans executius de direcció de partits polítics i organitzacions sindicals en cap cas ha de menyscar o comprometre l'exercici de les seves funcions.

Règim d'incompatibilitats i retribucions

L'adequat compliment de les exigències normatives imposades pel règim d'incompatibilitats i l'estructura retributiva en l'àmbit local s'ha d'ajustar als següents paràmetres:

1. Els representants locals, i els directius públics locals, han de formular, amb motiu de la seva presa de possessió, en ocasió del cessament i al final del seu mandat, declaracions tant de causes de possible incompatibilitat com de qualsevol activitat que proporcioni o pugui proporcionar ingressos econòmics. Així mateix, n'han de comunicar qualsevol modificació en el termini màxim d'un mes.
2. Així mateix han de presentar declaració dels seus béns patrimonials i de la participació en societats de tota mena, amb informació d'aquelles en què participin, i de les liquidacions dels impostos sobre la renda, patrimoni i, si s'escau, de societats. Aquestes declaracions, efectuades en els models aprovats pels plens respectius, s'han de dur a terme abans de la presa de possessió, en ocasió del cessament i al final del mandat, així com quan es modifiquin les circumstàncies de fet.
3. Han d'evitar qualsevol conflicte d'interessos amb motiu de l'exercici de les seves funcions públiques i abstenir-se d'utilitzar les seves competències i prerrogatives institucionals a fi d'atorgar per a si o per a terceres persones algun tipus de benefici, així com de dur a terme qualsevol tipus d'activitat privada que, directament o indirecta, col·lideixi amb els interessos públics locals de la seva responsabilitat.
4. L'exercici de responsabilitats executives en el govern local, una vegada finalitzat el mandat o produït el cessament i durant un període de dos anys, suposa el compliment de les limitacions per a l'exercici d'activitats privades establertes en la legislació reguladora de conflictes d'interessos que els sigui aplicable.
5. El règim de dedicació exclusiva i parcial, així com les altres retribucions dels representants locals s'han de fixar amb ple respecte als límits establerts en la legislació de règim local, amb proporcionalitat i atenent característiques de l'entitat i del lloc en què s'ha d'exercir, com ara població, pressupost, situació financera i competències, i responsabilitats a complir.

Govern i administració: relacions entre càrrecs electes i empleats públics

Les relacions entre càrrecs electes i empleats públics s'han d'ajustar als principis ètics recollits en la normativa en matèria de transparència i ocupació pública, entre d'altres: respecte de la Constitució i a la resta de normes que integren l'ordenament jurídic, lleialtat institucional, 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 als drets fums i a la igualtat entre dones i homes.

Cada persona al servei dels interessos públics locals ha d'assumir la seva comesa i les funcions de manera legal i coordinada amb la resta de responsables públics, polítics, tècnics i administratius. Per a garantir l'existència d'un entorn de treball en harmonia i per al correcte desenvolupament dels serveis públics s'han d'articular vies alternatives a la solució de les discrepàncies o els conflictes que es puguin produir.

Les relacions entre càrrecs electes i empleats públics s'han d'instrumentar a través de la implementació dels mecanismes físics i telemàtics necessaris que garanteixin la possibilitat d'interlocució directa i el desenvolupament d'un procediment de mediació, presencial o electrònic, entre les parts en conflicte.

Els càrrecs electes han d'impulsar la formació en principis d'integritat i orientacions del bon govern per al conjunt d'empleats públics.

Mesures per a la millora de la democràcia participativa

El principi de proximitat en l'àmbit local configura les entitats locals com a espai de govern i administració idoni per a aconseguir la màxima participació ciutadana i instrumentar les vies i els canals que facin possible la seva materialització en nivells òptims.

A l'efecte de conèixer amb precisió les necessitats i les expectatives de la ciutadania, així com de garantir l'existència de vies d'interlocució s'han d'adoptar les següents mesures:

1. Regular una carta de drets i deures ciutadans, com a instrument en el qual definir-ne i facilitar-ne l'exercici.
2. Promoure la utilització d'enquestes, realitzades en els mateixos serveis, en el web i les xarxes socials, o al carrer, en les bústies de queixes i suggeriments; amb el client misteriós, els recursos administratius i altres canals de participació com ara les juntes de districte, les associacions veïnals, el Consell Social, o la Comissió de Suggeriments i Reclamacions.
3. Procurar la millora dels procediments de codecisió i la transformació de les estructures burocràtiques desactualitzades per a la consecució d'una governança real, com a govern obert, participatiu, transparent i equitatiu.
4. Convocar tots els grups d'interès (associacions, Universitat, etc.) i convidar-los a expressar les seves opinions i els seus suggeriments; fins i tot a col·laborar en la redacció de les normes locals, amb la possibilitat de pactar-les en el marc de la potestat material de decisió política.
5. Implementar els Pressupostos participatius com a instruments de millora de la participació de la ciutadania en l'assignació dels recursos públics i en la definició d'objectius prioritaris de gestió.
6. Atendre les necessitats socials en les diferents etapes de la vida i procurar la conciliació de temps de treball amb el que no ho és (oci, formació).

Així mateix, s'ha de facilitar l'exercici del dret a la iniciativa popular, presentant propostes d'acords o actuacions o projectes normatius en matèria de la competència local. Igualment, a través de les entitats ciutadanes reconegudes d'interès local, s'han d'establir les vies per a sol·licitar a l'Administració local que es duguin a terme activitats d'interès públic i de competència local, i amb l'aportació de mitjans econòmics, béns, drets o treball personal.

L'atenció ciutadana s'ha d'estructurar a través d'un doble mecanisme:

1. S'ha de coordinar una atenció generalista, integrada en només un servei (Oficines d'Atenció a la Ciutadania), aconseguint beneficis clars en l'homogeneïtzació de les

dades, en l'accessibilitat dels ciutadans, en l'establiment de criteris uniformes, en la selecció i la formació dels operadors, en l'adopció de decisions i en el reconeixement de les singularitats pròpies del funcionament del servei.

2. Atenció i informació especialitzada, subministrada des de les mateixes unitats que la generen. Atesa l'orientació al ciutadà, cal establir les bases tecnològiques, de gestió, tècniques i legals, incloent-hi les econòmiques, per a aconseguir que la seva relació amb l'Administració sigui més accessible en temps i cost.

S'entén el dret d'accés a la informació com a part essencial del dret genèric de participació ciutadana en els assumptes públics.¹

Marc per a la participació ciutadana 2.0

L'entorn canviant i la transformació de l'Administració local exigeix establir un marc per a la participació ciutadana amb un enfocament 2.0 basat en les següents mesures i estratègies:

1. Preveure l'ús de les tecnologies socials com a eina de millora de la participació ciutadana mitjançant la superació de les tradicionals barreres d'espai i temps, creant espais digitals oberts a la participació sense restriccions i desenvolupant comunitats virtuals que afavoreixin el bé comú.
2. Facilitar i promoure la iniciativa i la participació ciutadana tant individual com col·lectiva en la gestió local, sense perjudici de les facultats de decisió dels òrgans locals corresponents.
3. Fer efectius els drets i els deures de la ciutadania recollits en la legislació aplicable i en la normativa local.
4. Acostar la gestió local a les ciutadanes i els ciutadans a fi d'aconseguir una democràcia de proximitat real.
5. Dissenyar òrgans i mecanismes que garanteixin els drets de la ciutadania relatius a participació ciutadana.
6. Aconseguir la integració de tots els sectors socials en els mecanismes, els espais i els dispositius recollits en la corresponent normativa local.
7. Afermar la participació ciutadana estratègica en la política local amb el desenvolupament d'una cultura participativa que imprimeixi caràcter a tota l'activitat en tot el seu àmbit territorial.
8. Adaptar la normativa local a la nova realitat social, mitjançant la presència i la participació de l'entitat local en les xarxes socials digitals més utilitzades per la ciutadania i mitjançant la creació de comunitats virtuals locals.
9. Servir de suport i complement a les estratègies i els plans d'actuació locals en matèria de participació.

La participació ciutadana 2.0 s'ha d'articular com una participació accessible, plural, representativa, activa i oberta, facilitant la igualtat d'oportunitats i integració de tots els

¹ Les condicions i l'exercici s'estableixen a l'Ordenança tipus de transparència, accés a la informació i reutilització, aprovada per la Junta de Govern de la FEMP el 27 de maig de 2014, sense perjudici del que disposa la normativa estatal i autonòmica amb rang de llei.

sectors de la població directa i s'ha d'explorar el desenvolupament d'un procediment de mediació, presencial o electrònic, per a la resolució de conflictes.

A més de les xarxes i els canals d'informació i comunicació institucionals, els càrrecs electes i els directius públics locals han de tenir, preferiblement, presència en les xarxes socials per a una major transparència i un millor servei públic a la ciutadania.

Aprovació del Codi de bon govern per part de les entitats locals

L'aprovació del CBG per part de les entitats locals s'ha de dur a terme mitjançant l'adopció del corresponent acord d'adhesió del Ple de les respectives entitats, per a facilitar la íntegra subscripció dels seus principis i valors per part de la totalitat dels membres de la corporació, Govern i oposició.

L'adequada execució del CBG exigeix l'assignació individualitzada d'aquesta responsabilitat en el marc de l'organització política i administrativa, a l'efecte de garantir el compliment dels seus objectius.

Els òrgans i el personal responsables d'aquesta funció han d'executar totes les actuacions necessàries per a garantir l'adequada difusió i el coneixement del CBG, amb especial èmfasi a garantir-ne el coneixement per part de la ciutadania, la seva incorporació a l'ordenament jurídic local i la màxima difusió entre els agents socials, econòmics i culturals.

Els acords d'adhesió al CBG s'han de comunicar a la FEMP perquè en prengui coneixement i, si s'escau, en faci seguiment. Les entitats locals adherides al CBG han de promoure la seva incorporació a la Xarxa d'Entitats Locals per la Transparència i la Participació Ciutadana de la FEMP.

Avaluació i seguiment

L'adhesió al CBG requereix la determinació de les estratègies per al seu desenvolupament, l'avaluació i el seguiment en l'àmbit de cada entitat local, encaixant aquestes actuacions en el marc legislatiu vigent i les peculiaritats de la respectiva entitat, amb una visió participativa i col·laboradora.

Amb aquest fi, les entitats locals adherides al CBG han d'elaborar, amb la periodicitat que es determini, un informe d'avaluació sobre el seu compliment a través d'indicadors de mesura i valoració, que ha d'incorporar, al seu torn, el resultat dels processos d'avaluació i seguiment dels instruments de planificació, les cartes de serveis i altres compromisos de qualitat existents en la respectiva entitat local. S'ha de crear un observatori d'avaluació de la transparència, la qualitat i el bon govern, a l'efecte de valorar l'aplicació del Codi i proposar actuacions d'implementació i millora, així com d'avaluació i seguiment, sense perjudici de l'assignació d'altres finalitats.