

LA INTEGRITAT INSTITUCIONAL I LA TRANSPARÈNCIA. EL CONTROL I EL RETIMENT DE COMPTES EN ELS GOVERNS LOCALS

Maria Petra Saiz Antón

Interventora general

Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat

Censora jurada de comptes

Resum

El desenvolupament d'una estratègia d'integritat institucional pública fonamentada en tres pilars bàsics —un sistema d'integritat coherent i complet, una cultura d'integritat pública i un retiment de comptes eficaç— és l'eina indispensable de què disposen els governs locals per a posar fi a la corrupció, que és una de les principals preocupacions de la ciutadania, perquè fomenta el descontentament, la polarització política i disminueix la confiança de la ciutadania en les institucions.

L'article analitza quines són la situació actual i les perspectives de futur de la transparència, del retiment de comptes i del control intern en els governs locals basat en una estratègia de riscos d'integritat institucional, així com la incidència de la planificació, l'avaluació i el retiment de comptes de les polítiques públiques i de l'organització dels recursos humans, per a promoure la transparència, la col·laboració i la participació de la ciutadania en el marc d'una infraestructura digital adequada, que són els fonaments del bon govern i la bona administració.

Paraules clau: governs locals, integritat, bon govern, bona administració, transparència, participació ciutadana, planificació, avaluació, control intern, retiment de comptes.

LA INTEGRIDAD INSTITUCIONAL Y LA TRANSPARENCIA. EL CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Resumen

El desarrollo de una estrategia de integridad institucional pública fundamentada en tres pilares básicos —un sistema de integridad coherente y completo, una cultura de integridad pública y una rendición de cuentas eficaz— es la herramienta indispensable de la que disponen los gobiernos locales para poner fin a la corrupción, que es una de las principales preocupaciones de la ciudadanía, porque fomenta el descontento, la polarización política y disminuye la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

El artículo analiza cuáles son la situación actual y las perspectivas de futuro de la transparencia, de la rendición de cuentas y del control interno en los gobiernos locales basado en una estrategia

de riesgos de integridad institucional, así como la incidencia de la planificación, la evaluación y la rendición de cuentas de las políticas públicas y de la organización de los recursos humanos, para promover la transparencia, la colaboración y la participación de la ciudadanía en el marco de una infraestructura digital adecuada, que son los fundamentos del buen gobierno y la buena administración.

Palabras clave: gobiernos locales, integridad, buen gobierno, buena administración, transparencia, participación ciudadana, planificación, evaluación, control interno, rendición de cuentas.

INSTITUTIONAL INTEGRITY AND TRANSPARENCY. CONTROL AND ACCOUNTABILITY IN LOCAL GOVERNMENTS

Abstract

The development of a public institutional integrity strategy based on three basic pillars: a coherent and complete integrity system, a culture of public integrity, and effective accountability, is the indispensable tool that local governments have to put an end to corruption, which is one of the main concerns of citizens, as it fosters discontent, political polarization, and decreases citizens' trust in institutions.

The article analyses the current situation and future prospects of transparency, accountability, and internal control in local governments based on an institutional integrity risk strategy. It also examines the impact of planning, evaluation, and accountability of public policies and the organization of human resources to promote transparency, collaboration, and citizen participation, within the framework of an adequate digital infrastructure, which are the foundations of good governance and good administration.

Keywords: local governments, integrity, good governance, good administration, transparency, citizen participation, planning, evaluation, internal control, accountability.

Sumari: 1. Introducció; 2. Transparència, integritat i retiment de comptes. Indicadors de mesura en els governs locals; 2.1. Visió global de la integritat institucional; 2.2. Transparència i retiment de comptes als governs locals; 2.2.1. Informe de la Sindicatura de Greuges de Catalunya 2024; 2.2.2. Informes de la Sindicatura de Comptes de Catalunya i del Tribunal de Comptes sobre els plans de mesures antifrau aprovats per les entitats locals que participen en l'execució de les mesures del PRTR; 2.2.3. Similituds i diferències entre els sistemes d'integritat institucional i els plans de mesures antifrau; 2.2.4. Retiment de comptes ens locals: memòria anual del Tribunal de Comptes 2024. Informe de la Sindicatura de Comptes de Catalunya 19/2024; 3. El control intern en els governs locals; 3.1. Situació actual del control intern en els governs locals; 3.2. Reptes i perspectives de futur per a la implantació d'un model integrat de control intern els governs locals; 3.2.1. Pels governs locals, els seus directius i els responsables de la gestió; 3.2.2. Per l'òrgan interventor; 4. Reflexions finals; 5. Bibliografia.

1. INTRODUCCIÓ

L'objectiu d'aquest document és analitzar la situació actual i les perspectives de futur del control i del retiment de comptes com a pilars dels sistemes d'integritat institucional dels

governos locals. Per a assolir aquest objectiu, en les pàgines següents s'intenta donar resposta a les preguntes següents: *a)* en quin punt es troben els sistemes d'integritat en els governs locals?, *b)* quina és la relació entre la transparència, la integritat pública i el retiment de comptes?, *c)* quina és la situació actual i les perspectives de futur de la implantació del control intern integrat basat en la gestió de riscos d'integritat?

Comencem aquesta introducció per un fet rellevant per als governs locals. El mes d'abril de 2025 ha fet quaranta anys la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local. Aquesta llei incorpora el principi d'autonomia local, reconegut en l'article 137 de la Constitució, i estableix el disseny de l'organització territorial¹ centrada en els municipis, com a ens local bàsic i el mitjà essencial de participació de la comunitat en els afers públics. Assigna el govern i l'administració municipal a l'ajuntament, format per l'alcalde els regidors, i estableix per a les províncies i les Illes idèntica autonomia. També regula el règim d'organització, funcionament i les competències dels ens locals, així com les responsabilitats de l'alcalde en el desenvolupament econòmic i en el retiment de comptes, i del Ple per la seva aprovació. A més, promou els mecanismes de foment de la informació i participació ciutadana² en la vida pública local, per a assegurar un govern més transparent i accessible, de manera que les decisions que es prenguin reflecteixin les necessitats i prioritats de la ciutadania.

D'altra banda, la llei també regula les funcions públiques necessàries en totes les corporacions locals, reservades als funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, secretaris, interventors i tesorers. Aquests són responsables de la fe pública, l'assessorament legal preceptiu, així com del control i la fiscalització interna de la gestió econòmicofinancera i pressupostària, incloent la comptabilitat, la tresoreria i la recaptació, amb especialitats pels municipis de Madrid i Barcelona i els municipis de gran població.

En matèria econòmica, el títol VIII de la llei reconeix la suficiència financera dels governs locals, proporcionant a les hisendes locals un marc bàsic de finançament, que no ha es-

1. L'article 137 de la CE defineix l'organització territorial de l'Estat i reconeix l'autonomia per la gestió dels seus interessos als municipis, les províncies i les comunitats autònomes.

2. Després de diverses modificacions de la Llei 7/1985, són diversos els articles que es refereixen a la transparència i la participació ciutadana: l'article 20 preveu la creació d'òrgans que tinguin per objecte l'estudi, informe i consulta d'assumptes que s'hagin de sotmetre al Ple, el seguiment de la gestió de l'alcalde o la junta de govern, la creació en els municipis subjectes al règim de gran població regulat en el títol x de la Llei de la Comissió Especial de Suggeriments i Reclamacions i del Consell Social de la ciutat. L'art. 27.3 es refereix a la millora de la transparència dels serveis públics i el servei a la ciutadania quan regula les delegacions de l'Estat i de les comunitats autònomes amb l'objecte d'evitar duplicitats administratives i a la gestió de les oficines unificades d'informació, mentre que els articles següents es refereixen a la informació i la participació ciutadana en els procediments relacionats amb el padró d'habitants (art. 10), en relació amb les competències municipals (art. 25), a les reclamacions per a l'aprovació de les ordenances fiscals (art. 49), i en especial en el capítol iv del títol v (art. 62-72), en els quals es regula la informació i participació ciutadana sobre l'activitat municipal, l'accés públic a les sessions del ple, la participació dels veïns en òrgans regulats en els reglaments orgànics i en la gestió de la corporació, en l'impuls de les tecnologies de la informació, les consultes ciutadanes, la finestreta única en els procediments urbanístics, la informació sobre els serveis públics, l'afavoriment del desenvolupament de les associacions, i, per acabar, en el capítol v (art. 75 i 77), on es desenvolupa l'estat dels membres de les corporacions locals i es regulen les declaracions de béns i la participació en societats i el dret dels membres de la corporació a obtenir informació de l'acció de govern.

tat exempt de crítiques.³ Estableix la potestat reglamentària en matèria tributària mitjançant les ordenances fiscals i defineix el concepte de *pressupost únic de caràcter anual*, integrat pel dels organismes i empreses locals dependents. També regula el règim de comptabilitat pública, que comporta l'obligació del retiment de comptes al Tribunal de Comptes, amb un informe previ de la Comissió Especial de Comptes abans de l'1 de juny.

Però la Llei 7/1985, durant aquests vint anys, ha sofert diverses modificacions. Una de les més rellevants és la que va esdevenir després de la modificació de l'article 135 de la Constitució i de l'aprovació de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Aquesta modificació va ser conseqüència de la necessitat de justificar davant la Unió Europea l'adopció d'una mesura més per a salvar la delicada situació econòmica d'Espanya, que va estar a punt de ser rescatada entre finals de l'any 2011 i principis del 2012.

Aquesta situació va servir com a justificació per l'aprovació de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local,⁴ que va comportar una reforma molt significativa de la Llei 7/1985. Aquesta reforma va estar justificada per la millora de l'eficiència i la sostenibilitat financera, la racionalització del sector públic i un suposat estalvi econòmic, que no es va assolir, de prop de 8.000 milions d'euros en els tres primers exercicis.

A més, aquesta modificació va suposar un canvi substancial de les competències dels ens locals, amb l'assumpció per part de les comunitats autònomes de les competències en matèries com educació, salut, serveis socials i inspecció sanitària. També va imposar diverses obligacions de caire econòmic, com l'obligació de confeccionar un pla econòmic financer en cas d'incompliment de l'objectiu de sostenibilitat financera, així com mesures restrictives per a la creació o participació en entitats instrumentals locals en situació econòmica deficitària, i el control dels costos efectius dels serveis local

D'altra banda, la Llei 27/2013, també va modificar la regulació del control intern de la gestió econòmicofinancera dels ens locals regulada en el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprovà el text refós de la Llei d'hisendes locals. Aquesta normativa havia

3. El finançament local s'articula prenent com a base els tributs propis, les participacions en els de l'Estat i de les comunitats autònomes, i d'altres que es preguin per llei (art. 105, 106 i 107).

4. Llei 27/2013, del 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, s'aprova en consonància amb les previsions del denominat *Informe CORA 2013*, elaborat per la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques, emmarcada en el procés reformista del Govern, iniciat l'any 2012, dirigit a superar la crisi econòmica de l'any 2008 del Programa Nacional de Reformes de 2012 del Govern espanyol. Suposa una modificació substancial de la Llei 7/1985; entre altres cavis, incorpora a l'article 2 la subjecció a la normativa d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera en la gestió dels ens locals i en l'exercici de les seves competències, modifica els art. 7, 25, 26 i 27 que les regulen i suprimeix l'art. 28. Inclou la regulació del règim jurídic dels funcionaris de l'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, que fins llavors regulava la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (art. 92 bis). Incorpora l'obligació d'aprovar anualment la massa salarial del personal laboral del sector públic (art. 103 bis), determina el nombre de personal eventual de les entitats locals (art. 104 bis) i inclou diverses mesures econòmiques, com ara: l'aprovació del pla econòmic financer i el cost efectiu dels serveis per a garantir el principi d'eficiència de la Llei orgànica 7/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (art. 116 bis i 116 ter), la determinació dels drets de difícil o impossible recaptació (art. 193 bis), i s'aprova una nova disposició addicional novena sobre el redimensionament del sector públic local amb restriccions i l'assumpció de part de les competències dels municipis en matèria d'educació, salut, serveis socials i inspecció sanitària per part de les comunitats autònomes.

romàs inalterada i sense cap desenvolupament reglamentari durant 25 anys, des de l'aprovació de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals.

Aquesta modificació, justificada per un control econòmic pressupostari més rigorós, va reforçar el paper de la funció interventora i va determinar que el Govern de l'Estat fixaria les normes sobre els procediments de control, la metodologia d'aplicació, el criteris d'actuació, els deures i drets en el desenvolupament d'aquestes funcions públiques, que són necessàries en totes les corporacions locals. També regula el buit legal de l'aplicació de la funció interventora i del control financer permanent, així com les diferents vessants de l'auditoria pública, en termes homogenis als de la resta d'àmbits del sector públic, amb l'aplicació de les normes i instruccions tècniques aprovades per la Intervenció General de l'Administració de l'Estat. Finalment incrementa les obligacions d'informació dels interventors.

Amb aquest marc normatiu els governs i les administracions locals, que són les més properes als ciutadans, han dut a terme l'organització, el control i l'administració de les seves competències i de la prestació dels serveis públics en una societat en constant canvi, que reclama administracions de qualitat, diligents, innovadores i més transparents en el retiment de comptes⁵ (Barreda i Cerrillo, 2024, p. 144), en les que la ciutadania vol assolir majors nivells de legitimitat democràtica i una participació activa per a incidir positivament en la millora dels serveis públics i el funcionament de les institucions.

Els governs locals van haver d'adaptar-se a les demandes de la ciutadania i als nous requeriments de la Llei de transparència i bon govern⁶ que va incorporar aquest concepte, no sempre de forma encertada segons alguns autors (Ponce Solé, 2024: 49-51),⁷ així com als pronunciaments jurisprudencials en favor de la bona administració⁸ i, també, a la utilització de les tecnologies de la informació i comunicació (TIC), a la digitalització de les administracions i a partir d'ara, a la intel·ligència artificial, que han donat lloc als conceptes de govern obert⁹ i administració oberta, basats en una nova estratègia d'integritat institucional que necessàriament, ha d'incorporar la planificació de les polítiques públiques i l'organització dels recursos

5. Mikel BARREDA i Agustí CERRILLO MARTÍNEZ, «Midiendo la rendición de cuentas de la acción de gobierno: un análisis de las comunidades autónomas», *Revista de Estudios Políticos*, 2023, p. 144. Segons els autors, el retiment de comptes està conformat per tres dimensions: transparència, justificació i responsabilització.

6. Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (Llei estatal), i Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern (Llei catalana).

7. Juli PONCE SOLÉ, «La bona administració i el bon govern a la Llei 19/2014 una dècada després de la seva aprovació: canvi de paradigma ajornat a Catalunya», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 69 (2024), p. 49-51, analitza la confusió en la definició dels conceptes de *bon govern* i de *bona administració* de la Llei de transparència de Catalunya.

8. Juli PONCE SOLÉ, «Los jueces, el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia i buen gobierno», Sèrie Congrés Internacional en Govern, Administració i Polítiques Públiques, 2016-459. L'autor fa un estudi de la jurisprudència en relació amb qüestions relacionades amb el bon govern i la bona administració en connexió amb les lleis de transparència, accés a la informació i bon govern, publicat a la revista *La Administración al Día* de l'INAP. <<https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507021>>.

9. ORGANITZACIÓ DE COORDINACIÓ I DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC (OCDE). La Resolució sobre el Govern obert (2017) el defineix com una cultura de governança que promou els principis de transparència, integritat, retiment de comptes i participació de les parts interessades en el suport de la democràcia i el creixement inclusiu. <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>>.

humans per a promoure la transparència, la col·laboració i la participació de la ciutadania manera cada vegada més holística dins del sector públic.

Però el reforçament dels procediments de control i la incorporació a la gestió de les obligacions de la Llei de transparència, accés a la informació i bon govern, no van ser suficients per a garantir la integritat institucional i la qualitat de les institucions. Per aquest motiu, es van qüestionar profundament la gestió i sistemes de control de les administracions, especialment arran de la crisi econòmica de 2008 i els escàndols de corrupció en el sector públic i en el sector privat, vinculats al boom immobiliari, als processos de contractació pública i a la concessió de subvencions i ajuts.¹⁰ Són diverses les causes que van propiciar aquesta situació, sense ànim de ser exhaustiva es poden esmentar les següents.

D'una banda, el fracàs de la denominada *nova gestió pública* nascuda al Regne Unit a finals dels anys setanta i principis dels vuitanta, impulsada a Espanya per conegudes escoles de negocis. Aquest model preconitzava l'eficiència gerencial i l'aplicació de criteris de gestió propis del sector privat en el sector públic, orientats exclusivament en la consecució d'objectius i la desaparició del model administratiu tradicional burocràtic basat en el compliment legal. Tot això va derivar en l'aplicació de models neoliberals de privatitzacions i externalitzacions, així com amb la creació d'ens instrumentals per a eludir del dret administratiu. Aquest procés va propiciar alhora, la debilitació dels principis de mèrit i capacitat en els procediments de selecció dels empleats públics.

A aquesta situació s'hi va sumar una deficient dotació de mitjans en el sector públic local, amb un gran nombre de places d'intervenció cobertes per interins, amb l'intent de debilitar les funcions de control intern de la gestió economicofinancera en favor de la desregulació d'aquestes funcions en els ens públics. Tot això, però, sense delimitar ni regular les responsabilitats del govern de les entitats públiques i dels seus òrgans directius, més pròxims al poder polític que a una veritable direcció pública professional (Nieto de Alba, 1999: 16).¹¹

Aquest context va coincidir amb les reformes del Codi penal,¹² que van incorporar els denominats *delictes derivats de la corrupció* prevaricació, suborn a funcionaris, desobedièn-

10. A Catalunya i la resta de l'Estat espanyol van crear una gran alarma social i desconfiança en les institucions casos com el de l'espoli del Palau de la Música, el procés d'Adigsa per delictes de malversació de cabals públics i falsedat documental, els casos de corrupció urbanística a causa de la bombolla immobiliària com el cas Pretoria a l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet, dels de l'Ajuntament de Torredembarra relacionats amb el cobrament del 3%. A escala estatal es poden esmentar, entre d'altres, el cas Malaya a l'Ajuntament de Marbella (2005), amb ramificacions a altres ajuntaments, que va implicar polítics, advocats, funcionaris i famosos assidus de les revistes del cor per activitats delictives de suborn a funcionaris, malversació de cabals públics, tràfic d'influències, prevaricació, el cas de malversació de fons públics dels ERE a Andalusia, el cas de les ITV per tràfic d'influències i el cas Nóos, com a peça separada del cas Palma Arena, de malversació, frau, prevaricació, falsedat i blanqueig de capital en el Govern de les Illes Balears.

11. Ubaldo NIETO DE ALBA, «El control del sector público: perspectivas de futuro», *Revista Española de Control Externo*, núm. 1 (1999), fa una crítica a la desaparició dels controls previs sense un increment de les responsabilitats dels gestors.

12. La Llei 10/1995, de 23 de novembre, del Codi penal, va ser modificada per la Llei orgànica 1/2015, de 30 de març, que, entre altres mesures, estableix els criteris de responsabilitat penal per als representats legals i administradors quan actuen en nom de l'empresa i dels empleats i subordinats si l'empresa incompleix greument els deures de supervisió, vigilància i control. Mentre que la Llei orgànica 5/2010, de 22 de juny, introdueix els delictes fiscals i econòmics i modificacions per a sancionar amb més rigor el frau a la Hisenda Pública, la Seguretat Social i els pressupostos de la UE, així com l'obtenció indeguda de subvencions o ajudes públiques.

cia, malversació i frau i van propiciar múltiples denúncies i recursos. Com assenyala (Soto Valle, 2023: 11), aquestes circumstàncies van donar lloc a les denominades *organitzacions defensives*, basades en la desconfiança i la por a la signatura i a la presa de decisions dels funcionaris públics. Això va acabar alentint la presa de decisions i la tramitació administrativa, afectant els drets generals de la ciutadania i generant encara més desconfiança en el funcionament de les institucions, que es converteixen en el paradigma de la violació del principi de la diligència deguda i de la bona administració.

Per acabar, la pandèmia de la COVID-19, la crisi climàtica, la inestabilitat econòmica derivada de la guerra d'Ucraïna i, més recentment, la pujada d'aranzels dels Estats Units amenacen els objectius de desenvolupament sostenible (ODS) de l'Agenda 2030. Aquesta situació, fa més necessària que mai una aposta decidida per a enfortir la integritat pública i institucional incardinades en l'ODS 16. Segons l'*Informe sobre els objectius de desenvolupament sostenible* (2023: 16), aquest objectiu ha de ser una prioritat, tal com ha defensat anteriorment altres institucions com l'OCDE,¹³ el Banc Mundial¹⁴ i el Centre Llatinoamericà de l'Administració pel Desenvolupament (CLAD).¹⁵

Aquestes institucions subratllen la importància de preparar la governança dels governs locals i d'impulsar l'empoderament de les seves administracions per la planificació i la implementació dels ODS. En aquest sentit, les administracions, com a estructura de base, han de convertir-se en eixos fonamentals d'una transformació sostenible i inclusiva que incentivi els mecanismes de supervisió dels pressupostos, de la inversió i del retiment de comptes en el marc d'una infraestructura digital adequada.

La paraula governança s'utilitza molt en l'àmbit del management privat, de les organitzacions internacionals, de les ciències socials i de les institucions públiques nacionals i regionals de la Unió Europea. Però va ser el Banc Mundial (1989) qui es referí a la governança en l'informe *L'exercici del poder polític per a gestionar els assumptes d'un país*. Segons Cardona, la importància d'aquesta definició rau en el fet que, per primera vegada, un organisme internacional afirma que cal tenir en compte la política, i no solament la gestió administrativa, per entendre i definir la bona administració. Aquesta és la que actua adequant-se a l'ordenament jurídic, que administra amb diligència les seves funcions públiques, és eficient i resol dins de terminis raonables (Cardona, 2015: 44).¹⁶

13. L'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), fundada l'any 1961, és un organisme de cooperació internacional compost per trenta-vuit països amb l'objectiu de coordinar les seves polítiques econòmiques i socials i ha emès múltiples treballs, informes i resolucions sobre integritat pública, govern obert i governança pública, als quals ens referirem en aquest document.

14. El Banc Mundial és una organització internacional fundada l'any 1944, especialitzada en finances i assistència per a reduir la pobresa amb préstecs d'interès baix. Està integrat per cent vuitanta-nou països membres. Publica anualment un informe sobre les seves activitats i l'informe *World Bank Worldwide Governance Indicators* (WGI), sobre l'índex de qualitat de les institucions, que es pot consultar a <www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators> (darrera consulta: 18 d'abril de 2025).

15. El Centre Llatinoamericà d'Administració per al Desenvolupament (CLAD) és un organisme públic internacional, la creació del qual va rebre el suport de les Nacions Unides (Resolució 2845-xxvi) i que té com a missió promoure l'anàlisi i l'intercanvi de coneixements entorn de la reforma de l'Estat i la modernització de les administracions públiques. Vegeu: <<https://clad.org/>> (darrera consulta: 18 d'abril de 2015).

16. F. CARDONA PERETÓ, «Balanz de les estratègies internacional sobre innovació democràtica i bon

2. TRANSPARÈNCIA, INTEGRITAT I RETIMENT DE COMPTES. INDICADORS DE MESURA EN ELS GOVERNS LOCALS

2.1. VISIÓ GLOBAL DE LA INTEGRITAT INSTITUCIONAL

Segons la Recomanació de l'OCDE (2017) la integritat es defineix com¹⁷ «l'alineació coherent amb i el compliment dels valors, principis i normes ètiques compartides, per tal mantenir i donar prioritat als interessos públics per sobre dels interessos privats en el sector públic» (la traducció és nostra).

La Resolució subratlla que la corrupció és una de les principals preocupacions de la ciutadania, ja que malbarata els recursos públics, perpetua la desigualtat i la pobresa, i incrementa la desigualtat econòmica i social. Això impacta negativament el benestar, la distribució de la riquesa, soscava les oportunitats de participació equitativa en la vida social, econòmica i política. A més, fomenta el descontentament, la polarització política i disminueix la confiança en les institucions. Per aquest motiu, la Resolució, insta als responsables polítics a adoptar una estratègia d'integritat pública basada en l'anàlisi de riscos i en el desenvolupament d'una cultura de integritat en tota la societat, fonamentada en tres pilars bàsics: un sistema d'integritat coherent i complet, una cultura d'integritat pública i un retiment de comptes eficaç.

La Unió Europea fa temps que mostra preocupació per la corrupció, com reflecteix l'article 325 del Tractat de Funcionament de la UE. Aquest article obliga als estats membres a adoptar les mesures dissuasives necessàries per a oferir una protecció eficaç contra el frau i tota activitat il·legal que pugui afectar als interessos financers de la Unió.

En aquesta línia, el Parlament Europeu i del Consell van aprovar el Reglament UE EURATOM/2018/1046, de 18 de juny de 2018, sobre les normes financeres aplicables al pressupost de la Unió. Aquest Reglament regula els conflictes d'interès en l'àmbit de la gestió del pressupost europeu, tant en la gestió directa com en la compartida, i estableix directrius perquè els països membres adoptin mesures preventives contra les irregularitats administratives, el frau i la corrupció i el conflicte d'interessos, així com per a la defensa dels interessos financers de la Unió. En aquest mateix context, es va aprovar la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre (DOUE del 26 de novembre de 2019), relativa a la protecció de persones que informen sobre infraccions del dret la Unió.

Tanmateix, la implementació d'aquesta regulació no ha impedit l'aparició d'escàndols de corrupció. Entre els exemples més destacats, hi ha el primer *Informe sobre presumptes casos de frau mala gestió i nepotisme de la Comissió Europea* (1999)¹⁸ i les acusacions de cor-

govern», p. 40. L'autor es refereix que l'*Informe sobre l'Àfrica Sahariana. De la crisi a un creixement sostenible*, del Banc Mundial, va qualificar per primera vegada les crisis recurrents dels països africans com una crisi de governança.

17. ORGANITZACIÓ DE COOPERACIÓ I DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC, *Recomanació del Consell de l'OCDE sobre integritat pública*, 2017. <<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435/#mainText>>.

18. COMISSIÓ EUROPEA, *Informe sobre presumptes casos de frau mala gestió i nepotisme de la Comissió Europea*, 15 de març de 1999, que va qüestionar els mecanismes de control de la Comissió i va provocar la dimissió en bloc del seu president, Jaques Santer, i de tots els comissaris europeus. Es pot consultar l'informe

rupció, blanqueig de capitals i tràfic d'influències que vans esquitxar a diversos eurodiputats l'any 2022. Aquest últim cas, ha estat el detonant per a l'adopció de mesures estrictes de lluita contra la corrupció, concretades en l'aprovació de la *Comunicació conjunta al Parlament Europeu, al Consell i al Comitè Econòmic i Social sobre la tolerància zero amb la corrupció* (2023)¹⁹ i en l'elaboració de la proposta de Directiva del Parlament Europeu del Consell sobre la lluita contra la corrupció (2023).²⁰

Segons aquesta proposta de directiva, que es fonamenta en els articles 82 i 83 del Tractat de Funcionament de la UE, que autoritzen la regulació de delictes amb dimensió transfronterera i que està alineada i harmonitzada amb la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció i amb els informes i pronunciaments d'organitzacions internacionals com el GRECO i l'OCDE, el cost estimat de la corrupció per a la Unió Europea s'eleva a 120.000 milions d'euros anuals.

El darrer índex de percepció de la corrupció (IPC 2024), publicat per Transparència Internacional, mostra una puntuació de la corrupció el 64/100 en Europa, evidenciant una lleugera baixada respecte l'IPC 2023, que se situà en el 65/100. L'informe assenyala que la corrupció és un problema creixent al continent i destaca que, fins i tot els països amb millors puntuacions, tenen problemes per a frenar la corrupció en el sector públic. Especialment la relacionada amb la persecució dels pagaments de suborns per part d'empreses per a guanyar mercats estrangers, fet que Transparència Internacional recomana tipificar com a delicte en la nova directiva.

D'altra banda, l'IPC del 2024 reflecteix un empitjorament de la percepció de la corrupció a Espanya, amb una puntuació de 56/100, quatre punts per sota de l'IPC del 2023 (60/100). Aquest descens situa a Espanya en el lloc 46 del rànquing global dels 100 països examinats, mentre i en la posició 16/27 dins dels estats membres de la Unió Europea, en comparació amb el lloc 14/27 de l'any anterior.²¹

L'Informe de l'OCDE sobre l'economia espanyola²² també destaca que el nivell de corrupció percebut a Espanya és considerablement segons l'Índex de control de la corrupció, del Banc Mundial.²³ En aquest sentit, l'OCDE recorda les insistents recomanacions formu-

a <www.europarl.europa.eu/experts/pdf/reportes.pdf> (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

19. EUROPEAN COMMISSION, *Joint Communication to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, on the fight against corruption*, 3 de maig de 2023, <https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/JOIN_2023_12_1_EN.pdf> (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

20. COMISSIÓ EUROPEA, Proposta de Directiva del Parlament Europeu del Consell sobre la lluita contra la corrupció (2023), per la qual se substitueixen la Decisió marc 2003/568/JAI del Consell i el Conveni relatiu a la lluita contra els actes de corrupció en els quals estiguin implicats funcionaris de les comunitats europees o dels estats membres de la Unió Europea i per la qual es modifica la Directiva (UE) 2027/1371 del Parlament Europeu i del Consell, de 3 de maig de 2023, COM (2023) 234 final, 2023/1035 (COD), <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0234>> (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

21. INTERNACIONAL TRANSPARENCY, IPC 2024. www.transparency.org/en/cpi/2024/media-kit. Actualitzat el febrer de 2025. L'evolució de l'IPC per països al llarg del temps es pot consultar a www.transparency.org/en/cpi/2024 (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

22. ORGANITZACIÓ DE COOPERACIÓ I DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC, *Estudis econòmics de l'OCDE a Espanya. Octubre 202*, p. 63. www.oecd.org/fr/publications/etudes-economiques-de-l-ocde-espagne-2023-version-abregee_13f30dae-fr.html (darrera consulta: 21 de març de 2025).

23. BANC MUNDIAL, *Índex de control de la corrupció*, 2023, www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators (darrera consulta: 21 de març de 2025).

lades pels informes del Grup d'Estats contra la Corrupció del Consell d'Europa²⁴ (GRECO) per a revertir aquesta situació.

Posteriorment, l'informe de la situació de l'estat de dret a Espanya (2024)²⁵ subratlla, un cop més, el retard d'Espanya en l'aprovació d'una estratègia global destinada a combatre i prevenir la corrupció, a la que està obligada per llei. Tot i això, l'informe reconeix que els deu compromisos adquirits en el IV Pla de Govern Obert d'Espanya 2020-2024²⁶ estructurats en quatre grans objectius, entre els quals figuren la transparència i el retiment de comptes i la integritat constitueixen un pas positiu. Per aquest motiu, insta Espanya a seguir la recomanació del Consell de l'OCDE sobre integritat pública en futures actuacions.

L'acord recent del Consell de Ministres de 28 de gener de 2025, mitjançant el qual s'aprovà el sistema d'integritat institucional de la Administració general de l'Estat,²⁷ respon a les demandes formulades en els informes esmentats. Fins ara, les normes aprovades en matèria d'integritat s'havien centrat principalment en la participació ciutadana i la transparència, amb l'excepció d'algunes regulacions sobre l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració general de l'Estat, l'accés a la informació, la protecció de persones que informen sobre infraccions normatives i la lluita contra la corrupció²⁸. Així mateix, diverses lleis han incorporat disposicions relacionades amb la integritat, com els codis de conducta dels empleats públics, els drets dels interessats, les mesures d'abstenció i recusació, així com mecanismes per a combatre la corrupció i els conflictes d'interessos²⁹.

24. ORGANITZACIÓ DE COOPERACIÓ I DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC, *Informe Greco Rc5(2021)8. Prevenció de la corrupció i la promoció de la integritat en els governs centrals (altes funcions executives) i les forces de seguretat*. <https://rm.coe.int/quinta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-y-promocion-de-/1680a5f3c2>. ORGANITZACIÓ DE COOPERACIÓ I DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC, *Informe Greco RC4(2022)16. Prevenció de la corrupció respecte als parlaments, jutges i fiscals*. <https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-con-respecto-a-/1680a9de58>.

25. COMISSIÓ EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre el estado de derecho en 2024. Situación del estado de derecho en la Unión Europea*, (COM(2024) 800final/2, https://commission.europa.eu/document/download/27db4143-58b4-4b61-a021-a215940e19d0_es?filename=COM_2024_800_1_ES_ACT_part1_v2.pdf

26. GOBIERNO DE ESPAÑA, *IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024*. Versió actualitzada l'1 de gener de 2023. https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion/documentos_IVPlan.html (darrera consulta: 21 de març de 2025).

27. GOBIERNO DE ESPAÑA, *Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE)*. https://transparencia.gob.es/transparencia/ca/transparencia_Home/index/Integridad/SIAGE.html (última consulta: 21 de març de 2025).

28. Vegeu la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques, la Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos dels membre del Govern i els càrrecs de l'Administració general de l'Estat, derogada per la Llei 3/2025, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració general de l'Estat, la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern, o la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de persones que informen sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció

29. Vegeu els articles 52 i 53, que regulen el codi de conducta i els principis ètics, i el títol VII, que regula les infraccions i sancions dels empleats públics en el Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic. L'article 13, sobre els drets de les persones amb les administracions públiques i els drets dels interessats en el procediment administratiu, de la Llei

El sistema d'integritat institucional de l'Administració general, tot i no tenir caràcter normatiu, es concep com una eina integral i holística que agrupa diversos elements, normes i processos encaminats a aconseguir la integritat. Entre aquests es troben els codis ètics (el Codi de bona administració per als empleats públics i el Codi de bon govern per als alts càrrecs), la gestió del risc d'integritat, el disseny organitzatiu del sistema d'integritat de l'Administració general de l'Estat, activitats i mitjans de formació i difusió, protocols per a canals interns d'informació, una guia ètica per a la gestió de les bústies d'ètica institucional i mecanismes de planificació, seguiment, avaluació i revisió del sistema.

Pel que fa a la mesura del nivell de qualitat institucional de les comunitats autònomes, l'únic indicador existent és l'Índex de qualitat del Govern Europeu (EQI), que mesura la integritat institucional a escala regional. Aquest índex, creat per l'Institut de Qualitat de la Universitat de Göteborg, recopila dades des de l'any 2010³⁰ i l'últim informe publicat és el del 2024. Segons l'anàlisi publicada en la pàgina web de la Generalitat de Catalunya, Catalunya presenta una tendència decreixent persistent des de l'any 2010, tot i que manté uns estàndards bons en comparació amb altres regions europees. La seva evolució és la següent: -0,331 (2010), -0,114 (2013), -0,293 (2017), -0,685 (2021) i -0,232 (2024).³¹

2.2. TRANSPARÈNCIA I RETIMENT DE COMPTES ALS GOVERNS LOCALS

No hem trobat estudis específics sobre la percepció de corrupció o el grau d'implantació de sistemes d'integritat institucional en els governs locals. Per aquest motiu, per a analitzar la relació entre la transparència i retiment de comptes³² (Abad, 2023: 152) en els governs locals em referiré als resultats dels informes següents:

— Informe de la Sindicatura de Greuges de Catalunya de l'any 2024.³³ Aquest informe avalua el compliment de les obligacions en matèria de transparència activa, del dret d'accés a la informació pública i bon govern de l'any 2023.

39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. Els articles 23 i 24, que regulen les d'abstenció i recusació, en la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic. L'article 64 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, del sector públic, sobre la regulació de la lluita contra la corrupció i la prevenció dels conflictes d'interès dels òrgans de contractació. I la regulació de l'anàlisi sistemàtica del risc de conflictes d'interès en els procediments del PRTR de la disposició addicional 112 de la Llei 31/2022, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2023.

30. Nicolas CHARRÓN, LAPUENTE, VÍCTOR; BAUHR, MONIKA. *The Geography of Quality of Government in Europe. Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index and Comparison with Previous Rounds*, 2024, www.gu.se/sites/default/files/2024-03/2024_2_Charron_Lapuente_Bauhr.pdf (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

31. Isidre OBREGON GOMÀ, «Indicadors de bon govern». <https://formaciooberta.eapc.gencat.cat/espaistematics/gestio-dades/author/isidre-obregon-goma.html> (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

32. Leopoldo ABAD ALCALÁ, «Transparencia y rendición de cuentas ante la crisis de legitimidad del Estado democrático». <www.revistatransparencia.com>, gener-juny 2023, p. 152. Segons l'autor, la transparència comporta la legitimació del poder públic davant la societat.

33. SINDICATURA DE GREUGES DE CATALUNYA, *Informe sobre transparència, accés a la informació i bon govern 2023*, 2024. <www.sindic.cat/ca/page.asp?id=356> (darrera consulta: 18 d'abril de 2025).

— Informes de la Sindicatura de Comptes de Catalunya³⁴ i del Tribunal de Comptes de l'any 2023³⁵ sobre els resultats dels plans de mesures antifrau aprovats per les entitats locals que participen en l'execució de les mesures del Pla de Recuperació Transformació i Resiliència, que ens donen una aproximació sobre alguns dels elements conformen un sistema d'integritat institucional.

— Memòria anual del Tribunal de Comptes de l'any 2024 núm. 1613/2024³⁶ i l'Informe de la Sindicatura de Comptes de Catalunya 19/2024, sobre el compte general de les corporacions locals, exercici 2022.³⁷

Abans iniciar l'anàlisi dels resultats dels informes esmentats, s'ha considerat adient introduir unes breus reflexions sobre el retiment de comptes, però sense endinsar-nos en l'origen i en el seu marc conceptual perquè excedeix de l'objecte del present article.

En un sistema democràtic, el retiment de comptes permet als ciutadans conèixer i controlar la gestió dels fons públics que, segons la Resolució l'OCDE sobre integritat pública (2017), és un dels tres pilars bàsic de la integritat institucional per a prevenir la corrupció, el frau i l'abús de poder. En resum, el retiment de comptes és una auditoria o control social de la ciutadana i altres actors respecte de l'activitat dels que els governen.

Però no s'ha de confondre el retiment de comptes amb la transparència, perquè són dos conceptes diferents. És pot afirmar, que la transparència permet el coneixement de la informació per tal que es pugui concretar adequadament el retiment de comptes i que, sense accés a la informació i transparència, és impossible que la ciutadania pugui conèixer les accions públiques i exigir responsabilitats als governs.

És important que els ens locals tinguin establerts sistemes i procediments de retiment de comptes eficaços, com a instrument de garantia de funcionament, perquè, acompanyats dels mecanismes de supervisió adequats, es garanteixi la confiança dels ciutadans en les institucions públiques amb una gestió més propera.

La teoria imperant sobre el retiment de comptes en el sector públic en els sistemes polítics i administratius democràtics diferencia dues tipologies de retiment de comptes: l'horitzontal i la vertical. El retiment de comptes horitzontal és gestionat per les denominades *agències permanents*, integrades per professionals de control amb experiència que poden analitzar informació complexa: tribunals i sindicatures de comptes, fiscalies, òrgans (*ombudsman*). Aquestes agències tenen la finalitat de supervisar, prevenir, dissuadir, promoure san-

34. SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA, *Informe 9/2023, sobre els plans antifrau aprovats per les entitats locals que participen en l'execució de les mesures del Pla de Recuperació Transformació i Resiliència*, 2023, <www.sindicatura.cat/documents/36414/85841/2023_09_ca.pdf/ac647350-186a-f86d-a211-2147b9a1e71b?version=1.0&t=1688478144285> (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

35. TRIBUNAL DE COMPTES, *Informe de fiscalització dels plans antifrau aprovats per les entitats locals que participen en l'execució de les mesures del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència*, núm. 1528, 2023. <www.tcu.es/repositorio/27e762c8-52a7-443d-86eb-75f46f7aad8c/I1528.pdf> (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

36. TRIBUNAL DE COMPTES, *Memòria anual del Tribunal de Comptes de l'any 2024*, núm. 1613/2024. <www.tcu.es/repositorio/ac95357e-2e22-4a5c-8b17-65d355334147/M1613.pdf>.

37. SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA, *Informe 19/2024, Compte General de les Corporacions Locals. Exercici 2022*, 2025. <www.sindicatura.cat/documents/36414/85841/2024_19_es.pdf/283319a6-b0b7-70c7-def4-662ab4c5e56f?version=1.0&t=1744706619724>.

cions i sancionar en casos d'incompliments o accions il·legals. Les actuacions d'aquestes agències són reactives, això vol dir que actuen basant-se en actuacions ja efectuades, sense avançar-se als fets.

D'altra banda, el retiment de comptes vertical és aquell en què intervenen els processos electorals i en què es veuen involucrats directament els ciutadans; és el que es coneix com el control electoral i control social.

Manuel Villoria Mendieta i César Nicandro Cruz-Rubio (p. 68)³⁸ es refereixen a l'*accountability societal* com un control vertical no electoral dels governs, que recau sobre associacions de ciutadans i moviments d'acció. La seva funció és evidenciar els errors governamentals mitjançant mobilitzacions socials i interposar denúncies davant de les agències governamentals i els tribunals. Així mateix, aquests autors destaquen que el retiment de comptes també ha de ser dels partits polítics, com una forma de prevenció perquè les elits irresponsables tinguin incentius constants per a l'abús de poder i el mal exemple (p. 68-69).

En aquest apartat, ens referirem al retiment de comptes dels ens locals, que es defineix en el Portal de Transparència de l'Administració general de l'Estat com:

El deure que tenen les persones que exerceixen les tasques de servei públic d'informar, justificar responsabilitzar-se pública i periòdicament sobre l'ús donat als fons assignats i els resultats obtinguts, seguint els criteris d'eficiència, eficàcia, transparència i legalitat.³⁹

Entre els comptes que han de retre els ens locals podem distingir:

a) Els comptes que obligatòriament han de retre a la Sindicatura de Comptes de Catalunya.

El Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, regula en els articles 208-212 el contingut del compte general dels ens locals, la competència per a determinar el contingut i les normes d'elaboració dels comptes que correspon al Ministeri d'Hisenda, a proposta de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat.

Les memòries que obligatòriament s'han d'acompanyar al compte general en els municipis de més de 50.000 habitants i a la resta d'entitats són: *a)* la memòria justificativa del cost i retiment dels serveis públics i *b)* la memòria demostrativa del grau en què s'hagin complert els objectius programats amb indicació dels previstos i assolits, amb el seu cost.

El procediment de retiment, publicitat i d'aprovació del compte general, amb les especialitats pels ens dependents. El compte general el forma l'interventor i ha d'estar integrat pel de l'ens local i tots els ens dependents. El compte el ret el president, s'ha de sotmetre a informes de la Comissió Especial de Comptes abans de l'1 de juny de l'any següent. El compte, amb l'informe de la Comissió Especial de Comptes, s'exposa al públic durant quinze dies i s'ha de sotmetre a aprovació del Ple, amb totes les reclamacions i observacions rebudes, abans de l'1 d'octubre.

38. Manuel VILLORIA MENDIETA i César Nicandro CRUZ-RUBIO, «Govern obert, transparència i retiment de comptes: Marc conceptual», a *Bon Govern, transparència i integritat institucional al govern local*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 2015, p. 60-91.

39. <www.rendiciondecuentas.es/es/> (darrera consulta: 18 d'abril de 2025).

D'altra banda, els estats i comptes anuals que han de contenir els comptes anuals estan regulats, en funció del nombre d'habitants i del volum del pressupost del municipi, per les Instruccions de comptabilitat: model normal, aprovat per l'Ordre HAP/1781/2013, de 20 de setembre; model simplificat, aprovat per l'Ordre HAP/1782/2013, de 20 de setembre, i model bàsic, aprovat per l'Ordre EHA/4040/2004, de 23 de novembre. A més, per l'Ordre HAC/836/2021, de 9 de juny, s'aproven les normes per a la formulació dels comptes anuals consolidats en l'àmbit del sector públic local.

La Sindicatura de Comptes de Catalunya, en l'Informe 19/2024, sobre el compte general de les corporacions locals, exercici 2022, ha elaborat el següent resum dels estats i comptes anuals esmentats:

Ens locals, organismes autònoms dependents i consorcis adscrits	Entitats públiques empresarials i societats mercantils dependents	Entitats sense ànim de lucre
Instruccions de comptabilitat local (models bàsic, simplificat o normal): • Estat de liquidació del pressupost • Estat del romanent de tresoreria • Balanç (b) • Compte del resultat economicopatrimonial (b) • Estat de canvis en el patrimoni net (b) • Estat de fluxos d'efectiu (b) • Memòria (b) • Documentació relativa a la tresoreria (les actes d'arqueig, les notes o certificacions dels saldos existents en les entitats bancàries i, si escau, l'estat conciliatori entre els saldos comptables i els bancaris a final d'exercici). • Comptes anuals consolidats si l'entitat està obligada a formular-los.	Pla general de comptabilitat (models normal, abreujat i PIME): • Balanç • Compte de pèrdues i guanys • Estat de canvis en el patrimoni net (c) • Estat de fluxos d'efectiu (c) • Memòria	Pla general de comptabilitat (models normal, simplificat i abreujat) (a): • Balanç • Compte de pèrdues i guanys • Estat de canvis en el patrimoni net • Estat de fluxos d'efectiu (c) • Memòria

Font: Elaboració pròpia.

Notes:

- (a) Les entitats sense ànim de lucre que exerceixen les funcions majoritàriament en l'àmbit de Catalunya estan subjectes al llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques i, pel que fa al tractament dels seus comptes, al Pla de comptabilitat de les fundacions i les associacions segons la legislació de la Generalitat de Catalunya. Si porten a terme l'activitat en tot el territori de l'Estat, o principalment en el territori de més d'una comunitat autònoma han d'elaborar els seus comptes d'acord amb el Reial decret 1491/2011, del 24 d'octubre.
- (b) D'elaboració obligatòria només per als models normal i simplificat.
- (c) D'elaboració obligatòria només per al model normal.

b) El retiment de comptes en la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació i bon govern.

Els articles de la Llei 19/2014 que fan referència a la publicitat activa de retiment de comptes són: l'article 11.1c de la Llei 19/2014, que es refereix als comptes anuals complets esmentats en l'apartat anterior i als informes d'auditoria de comptes i de fiscalització dels òrgans de control extern que s'hagin emès; l'article 15.1 e, que inclou la justificació o el retiment per part dels beneficiaris de la subvenció o ajuda atorgada.

Així mateix, l'article 12, que regula la transparència en matèria de planificació i programació, es refereix a l'obligació de l'administració de fer públics els plans i programes anuals i plurianuals, de caràcter general o sectorial, que estableixin les directrius estratègiques de les polítiques públiques. També inclou les auditories internes i externes de l'avaluació de la qualitat dels serveis públics, així com les seves modificacions.

2.2.1. *Informe de la Sindicatura de Greuges de Catalunya 2024*

El darrer informe de la Sindicatura de Greuges de Catalunya de l'any 2024 sobre l'avaluació de les obligacions en matèria de transparència activa i del dret d'accés a la informació pública de l'any 2023, emès en compliment de l'establert al títol VIII de la Llei 19/2014, conclou que en els ens locals, nou anys després de l'aprovació de la Llei, encara queda molt camí per recórrer per a poder afirmar que es compleix la normativa de transparència de forma íntegra i majoritària, així com que els resultats del compliment de les obligacions de transparència activa en els ajuntaments ve determinat pel nombre d'habitants del municipi.

Respecte als aspectes analitzats en aquest article sobre integritat institucional, control i retiment de comptes, l'Informe de la Sindicatura de Greuges (2024) ens facilita informació sobre la integritat institucional dels ens locals en els apartats de bon govern i bona administració. En els qüestionaris remesos als ens locals, entre altres preguntes, se'n inclouen diverses sobre si s'ha aprovat un codi de conducta, o si en les convocatòries de subvencions i en els plecs de les licitacions s'han inclòs principis ètics i regles de conducta. Pel que fa al retiment de comptes, les preguntes sobre les cartes de serveis i el grau de satisfacció dels usuaris sobre els serveis públics i les activitats gestionades són indicadores de l'avaluació i el retiment de comptes de la gestió dels governs locals.

No ens permet fer una anàlisi més completa sobre el retiment de comptes que, entre les preguntes sobre informació econòmica o pressupostària, no s'incloguin els aspectes previstos en els articles 11.1c i 15.1e de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació i bon govern. Aquests articles es refereixen a l'auditoria de comptes, les fiscalitzacions dels òrgans de control extern o la justificació de retiment de comptes dels beneficiaris de subvencions, així com a altres instruments de planificació econòmica essencials per a l'avaluació del compliment. Després en tornarem a parlar.

En els apartats següents em limitaré a exposar els resultats de l'Informe de la Sindicatura de Greuges (2024) sobre l'avaluació dels resultats de la transparència activa dels ens locals, especialment els ajuntaments i els seus ens dependents, corresponents als blocs en matèria econòmica i pressupostària, bon govern i bona administració. Les principals conclusions són les que s'exposen a continuació.

— *Obligacions de transparència activa en matèria econòmica i pressupostària*

De l'anàlisi dels resultats de les taules 1 i 2 que he elaborat prenent com a base els resultats de l'Informe es pot comprovar que: a) el percentatge de compliment de les obligacions de publicitat activa dels ajuntaments dels diferents trams de població i dels seus dependents ha millorat en el període 2018-2023, i, tal com conclou l'Informe, per a tots els blocs seleccio-

nats que recullen informació econòmica i pressupostària, són determinants en el resultat el tipus d'ens i la seva dimensió a l'hora de complir les obligacions de transparència; b) els percentatges de compliment de les obligacions de transparència activa pels ens dependents dels ajuntaments, pels mateixos blocs de la taula 1 que es mostren en la taula 2, són molt inferiors als dels ajuntaments.

Taula 1. Percentage de compliment de les obligacions de publicitat activa per part dels ajuntaments de municipis per nombre d'habitants i pels blocs seleccionats que tenen relació amb matèries econòmiques i pressupostàries										
Població	Prestació de serveis públics i normativa		Informació econòmica, pressupostària i patrimonial		Informació sobre planificació i programació		Contractació pública		Convenis i subvencions	
	2018	2023	2018	2023	2018	2023	2018	2023	2018	2023
menys de 500 habitants	38,8	44,2	47,2	62,0	43,9	42,4	77,2	86,7	20,2	39,9
de 501 a 5000 habitants	45,8	50,0	51,4	66,2	47,5	49,1	83,0	87,6	45,1	61,1
de 5001 a 20.000 habitants	52,2	56,8	59,5	75,8	56,2	62,2	86,7	88,4	77,4	87,0
de 20.001 a 50.000 habitants	58,5	70,2	72,1	82,9	73,8	81,3	89,9	90,3	91,5	89,9
més de a 50.000 habitants	72,2	82,2	86,5	94,1	89,1	95,1	96,7	96,2	100,0	100,0

Taula 2. Percentage de compliment de les obligacions de publicitat activa per part ens dependents dels ajuntaments i pels blocs seleccionats que tenen relació amb matèries econòmiques i pressupostàries										
Ens dependents	Prestació de serveis públics i normativa		Informació econòmica, pressupostària i patrimonial		Informació sobre planificació i programació		Contractació pública		Convenis i subvencions	
	2018	2023	2018	2023	2018	2023	2018	2023	2018	2023
	17,4	23,4	13,9	22,5	11,8	9,9	25,9	46,9	5,9	9,7

Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Informe sobre transparència, accés a la informació i bon govern 2023 (desembre 2024).

Suposa una limitació per a l'anàlisi que la informació econòmica, pressupostària i patrimonial es presenti agregada, ja que no permet analitzar separatament els resultats del retiment de comptes als òrgans de control extern. També és limitant la inclusió del compliment de les obligacions de transparència dels següents instruments de planificació, indispensables per al retiment de comptes i dels informes dels òrgans interventors de control financer permanent i auditoria pública següents:

— *Instruments de planificació:*

- Pla d'actuació municipal
- Pla anual d'inversions. Segons l'article 166.2 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, és un document obligatori que forma part dels annexos al pressupost general municipal. S'ha de coordinar, si escau, amb el programa d'actuació i plans d'etapes de planejament urbanístic i el programa financer, que ha de contenir: els ingressos per subvencions, contribucions especials, quotes urbanístiques, recursos patrimonials, altres ingressos

de capital que es prevegin obtenir en aquests exercicis, operacions de capital i els seus costos, així com la resta d'ingressos previstos.

- Pla estratègic de subvencions. Regulat en l'article 8.1 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre general de subvencions, que es guia pels principis directors previstos en l'article 10 del Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei general de subvencions.
- Pla anual de control financer.
- Altres plans i programes de gestió de polítiques públiques que hagi aprovat l'ens local
- Pla d'Acció. L'alcalde ha de formalitzar anualment aquest pla en base als resultats de l'Informe resum anual de control intern que ha d'efectuar l'òrgan interventor. Aquest pla ha de contenir les mesures per a corregir les debilitats, deficiències, errors i incompliments detectats en l'Informe resum de control intern, segons preveu l'article 38 del Reial decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern en les entitats del sector públic local.

— *Informes de control de la gestió economicofinancera dels ens locals elaborats per l'interventor*

- Informes d'auditoria de comptes anuals dels ens dependents. Aquests informes han de ser elaborats per l'òrgan interventor o els auditors de comptes inscrits en el Registre Oficial d'Auditoria de Comptes, dependent de l'Institut de Comptabilitat i Auditoria de Comptes del Ministeri d'Economia, Comerç i Empresa, en aplicació del que disposen la Llei d'auditoria de comptes i la legislació mercantil.⁴⁰
- Informes de control financer permanent i d'auditoria pública de compliment i operativa sobre la gestió economicofinancera dels serveis públics de l'òrgan interventor: Aquests informes estan previstos en l'article 220 del Reial decret 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals i legislació concordant.
- Informes de control financer permanent de l'òrgan interventor sobre la justificació de les aportacions rebudes pels grups municipals per part dels ens locals.
- Informe resum de control intern: aquest informe ha de ser efectuat anualment de manera obligatòria per l'òrgan interventor, segons disposa l'article 35 del Reial decret 424/2017, sobre els resultats de control intern de l'exercici anterior.
- Informe de l'òrgan interventor sobre l'avaluació del grau de compliment de les mesures aprovades en el Pla d'Acció. Aquest informe ha de detallar les mesures adoptades per a corregir les deficiències, irregularitats, debilitats i errors detectats en l'informe resum de control intern.

En definitiva, seria convenient incorporar l'avaluació dels informes i instruments de planificació que s'han esmentat per la rellevància que tenen per a la transparència del retiment de comptes.

40. Institut de Comptabilitat i Auditoria de Comptes, <www.icac.gob.es/> (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

— *Bon govern, bona administració i retiment de comptes*

- El percentatge d'entitats, ajuntaments i ens supramunicipals que tenen aprovat un codi de conducta d'alts càrrecs ha augmentat, passant del 18,1% l'any 2018 al 42,2% l'any 2023. Però pel que fa als ajuntaments, aquests percentatges baixen i són del 17,1% l'any 2018 i del 40,7% l'any 2023. Novament, el factor del nombre d'habitants és determinant: així, en els municipis de menys de 500 habitants, el percentatge l'any 2023 va ser del 18% i va pujar fins al 95,7% en els municipis de més de 50.000 habitants.
- Ha disminuït el percentatge de bases de convocatòries de concessió de subvencions dels ajuntaments que inclouen principis ètics i de conducta que han de seguir els beneficiaris, ja que han passat del 45,5% l'any 2022 al 33,4% l'any 2023, percentatge una mica més baix que el de l'any 2018, que va ser del 34,9%.
- També ha disminuït el percentatge de contractes de l'Administració local que inclouen principis ètics i regles de conducta a seguir pels contractistes, situant-se en un 63,8% l'any 2023 enfront del 75,5% l'any 2022. En el cas dels ajuntaments, aquests percentatges són del 63,2% l'any 2023 i del 76,3% l'any 2022.
- Únicament un 11,48% dels ens que conformen l'Administració local tenen implementades cartes de serveis i, d'aquests, un 21,3% tenen el contingut mínim que estableix la normativa. D'aquestes, el 43% dels compromisos no reflecteixen uns estàndards de qualitat. Sols un 17% de les cartes informen de les modificacions o el manteniment dels compromisos a conseqüència dels resultats d'avaluació i, únicament un 37% de les cartes registrades incorporen un apartat sobre mesures de reparació o correcció en cas d'incompliment dels estàndards mínims establerts en els compromisos. Els ajuntaments que disposen de cartes de servei són un 10,98%. Segons l'Informe, la manca de recursos és el principal motiu dels baixos percentatges del compliment d'aquestes obligacions de transparència.

Coincideixo amb la conclusió de l'*Informe* que cal incrementar l'avaluació dels serveis públics, però el cert és que no hi ha una cultura arrelada d'avaluació de polítiques. A títol d'exemple es poden esmentar a Catalunya les experiències de la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, que es poden consultar en la seva pàgina web,⁴¹ i de l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (IVÀLUA), que ha elaborat diverses guies pràctiques sobre avaluació que poden servir de referència als ens locals.⁴²

No és que es pugui justificar la manca d'avaluació de les polítiques públiques en els ens locals, però s'han de reconèixer les dificultats de personal en general i de personal qualificat en matèria d'avaluació en els ens locals, en una matèria complexa i no reglada com és aquesta. Però el cert és que l'avaluació de les polítiques públiques no ha estat molt reeixida a l'Estat espanyol. Un exemple és l'Agència Estatal d'Avaluació de Polítiques Públiques i de la Qualitat dels Serveis (AEVAL), creada pel Reial decret 1418/2006, d'1 de desembre, que fou dissolta

41. FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS, *Panel de polítiques públiques locals*. <<https://pisunyer.org/panel-de-politiques-publicues-locales>>.

42. INSTITUT CATALÀ D'AVALUACIÓ DE POLÍTIQUES PÚBLIQUES (IVÀLUA), *Guies pràctiques sobre avaluació*, <www.ivalua.cat/ca/recursos/guies-practiques> (darrera consulta: 19 d'abril 2025).

deu anys després pel Reial decret 769/2017, de 28 de juliol, pel qual es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública. En aplicació del que disposa la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, es va suprimir l'AEVAL i les seves competències les va assumir la Secretaria d'Estat de Funció Pública, mitjançant un nou Institut per a l'Avaluació de Polítiques Públiques.

Amb l'aprovació de la Llei 27/2022, de 20 de desembre, d'institucionalització de l'avaluació de polítiques públiques en l'Administració general de l'Estat, es torna a crear l'AEVAL,⁴³ si bé s'aprova que fins la seva entrada en funcionament les seves funcions les assumeix l'Institut per a l'Avaluació de Polítiques Públiques. En definitiva, un garbuix d'anades i vingudes de l'Agència i l'Institut i de canvis de dependències ministerials per a aconseguir una finalitat clara, però a l'hora difícil i, de vegades incòmoda, com és l'avaluació i el retiment de comptes de la gestió de les polítiques públiques.

Juan Antonio Garde Roca (2023: 115)⁴⁴ fa una anàlisi de l'experiència de l'AEVAL a Espanya i conclou que la Llei 22/2022 pot ser una oportunitat i un repte per a desenvolupar la dinàmica d'avaluació i recompondre una cultura, metodologies i unes tècniques, que en el seu dia representaren l'AEVAL. Esperem-ho.

A nivell autonòmic, a més de l'esmentat Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (IVÀLUA), existeixen altres iniciatives concretes com les de la Llei foral d'avaluació de polítiques públiques i de qualitat dels serveis de Navarra, el Pla d'Innovació Pública del Govern Basc, l'Oficina d'Avaluació adscrita al Govern de Balears i l'Institut Andalus d'Administració Pública, que van en la línia d'entendre l'avaluació tant com un retiment de comptes com com una oportunitat de retroalimentació i millora de les deficiències detectades (Zuñiga-Guevara, 2022: 111).⁴⁵

2.2.2. Informes de la Sindicatura de Comptes de Catalunya i del Tribunal de Comptes sobre els plans de mesures antifrau aprovats per les entitats locals que participen en l'execució de les mesures del PRTR

Hi ha una manca d'estudis sistematitzats sobre els sistemes d'integritat institucional dels ens locals. Efectuada una revisió no exhaustiva de les pàgines web de diversos ajuntaments de mida mitjana i gran, de les diputacions i dels consells comarcals de Catalunya, s'ha observat que no són molts els que tenen implantats sistemes d'integritat institucional amb tots els elements i característiques propis d'aquests. Aquests sistemes haurien d'incloure mesures preventives i no repressives, orientades a posar remei immediat a irregularitats detec-

43. AEVAL. El 16 d'agost de 2024 finalitzà el termini obert pel Ministeri d'Economia per a la presentació d'al·legacions al Decret del futur estatut d'AEVAL.

44. J. A. GARDE ROCA, «La experiència AEVAL en España (2005-2007)», *Revista INAP*, núm. 32 (juliol 2023), p. 96-115. <<https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/11000/12530>>.

45. R. M. ZÚÑIGA-GUEVARA, «Innovación colaborativa y construcción de capacidades como estrategia de institucionalización de la evaluación en Andalucía. El Grupo de Personas Colaboradoras en Evaluación de Políticas Públicas», *Revista INAP*, núm. 30 (2022), p. 88-111. <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10887/12377>.

tades abans que malmetin l'honorabilitat de la institució. Tot i això, alguns ens locals sí que s'havien dotat d'instruments propis d'autoregulació com codis ètics i de conducta, comitès d'ètica o programes de *compliance* pel sector públic institucional dependent.⁴⁶

L'aprovació del Reial decret llei 36/2020, de 30 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a la modernització de l'Administració pública i per a l'execució del Pla de Recuperació Transformació i Resiliència (PRTR),⁴⁷ i en especial per l'obligació imposada als ens locals per l'article 6 de l'Ordre HFP/1030/2021 d'aprovar un pla de mesures antifrau quan s'ostenti la condició d'entitat executora de fons destinats a la realització d'accions considerades en el PRTR, ha fet incrementar i/o reforçar, segons els casos, els mecanismes per a la prevenció, detecció i correcció del frau, la corrupció i els conflictes d'interès.

Per això, és interessant analitzar els esmentats informes de la Sindicatura de Comptes de Catalunya 9/2023 i del Tribunal de Comptes núm. 1528, de 2023, sobre els plans de mesures antifrau aprovats per les entitats locals que participen en l'execució de les mesures del PRTR (Noales, 2024: 6),⁴⁸ atès que no deixen de ser instruments d'integritat institucional. Segons aquests informes, un total de 329 entitats locals de Catalunya, respecte d'un total de 1.762 entitats, van resultar beneficiàries d'un total de 433 ajuts.

D'aquestes entitats beneficiàries, 297 són ajuntaments de Catalunya que han rebut ajuts i han hagut d'aprovar el pla de mesures antifrau, el que representa que un 29,46% del total dels 947 ajuntaments s'han dotat d'aquest instrument d'integritat pública, circumscrit, això sí, a l'àmbit i abast regulat pel PRTF. Segueixen en aquest rànquing els consells comarcals, dels quals 34 dels 41 existents han resultat beneficiaris d'ajuts, és a dir, un 82,92%, i l'àrea metropolitana i les diputacions, de les quals tres de les quatre existents van rebre ajuts.

Els principals paràmetres de l'informe són: el període revisat es limita a les entitats locals beneficiàries dels ajuts durant el període de l'1 d'octubre de 2021 al 31 de març de 2023. L'informe abasta una mostra de 33 entitats, que són les que van respondre als requeriments de la Sindicatura de Comptes de les 37 entitats seleccionades sobre un univers de 329 entitats beneficiàries de fons del PRTR. La selecció de la mostra respon, segons l'informe, a un criteri consensuat amb la resta d'OCEX i amb el Tribunal de Comptes, i integra 24 ajuntaments, 4 consells comarcals, 3 diputacions, 2 consorcis, 2 entitats municipals descentralitzades, 1 entitat metropolitana i 1 patronat. Aquestes entitats suposen l'11,2% del total d'entitats, el 18,4% del nombre d'ajuts i el 80,2% de l'import concedit. El volum total dels fons concedits revisats ha estat de 262.398.268 €, d'un total de 327.017.615 €.

Els principals resultats dels Informes d'auditoria de compliment, operativa i de gestió efectuada són:

46. L'Ajuntament de Barcelona va aprovar el Codi ètic, conculcat per acord del plenari del Consell Municipal en la sessió del 30 de juny de 2017 (Acord 390/2016). https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/105315/9/Codi_%c3%a8tica_conducta_Ajubcn.pdf (última consulta: 22 de març de 2025).

47. GOBIERNO DE ESPAÑA, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, 2021. <https://plande-recuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>.

48. Alfonso NOVALES, *Transparencia y democracia: retos, limitaciones y reformas para una sociedad más abierta. Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19*. Fundación Fedea, 2024, p. 6. Segons l'autor, hi ha una manca de transparència i retiment de comptes dels fons europeus que ha estat recriminada per l'AIReF i el Tribunal de Comptes de la UE.

a) *Autoavaluació del compliment dels principis del PRTR.* Les entitats han de dedicar més recursos a l'avaluació dels procediments d'autoavaluació dels aspectes regulats en l'apartat 4 de l'annex I de l'Acord de finançament del mecanisme de recuperació i resiliència entre la Comissió i el Regne d'Espanya, que l'apartat 2.4 de l'Ordre HFP/2030/2021 preveu que han de dur a terme els responsables del control de gestió. Atès que un total de 12 entitats de la mostra seleccionada no havien efectuat l'autoavaluació. Mentre que de les entitats que l'havien fet, 9 entitats tenien una puntuació inferior al 50% dels punts totals, 6 entitats entre un 50% i un 75% i altres 6 entitats per sobre el 75%.

b) *Elaboració i aprovació del pla de mesures antifrau.* De les 33 entitats de la mostra, 30 han complert majoritàriament amb els requeriments de l'Ordre HFP/1030/2021 sobre l'aprovació del Pla de mesures antifrau i, d'aquestes, 27 els han aprovat dins del termini establert. Però no succeeix el mateix amb les mesures no obligatòries de detecció, ja que el compliment no ha estat majoritari, especialment pel que fa a la comunicació del Pla de Mesures Antifrau al Servei de Coordinació Antifrau.

c) *Contingut dels plans de mesures antifrau.* Únicament un nombre reduït de les entitats de la mostra ha detectat la necessitat d'aprovar la definició de mesures de prevenció i detecció. En canvi, les entitats han assolit majoritàriament un bon nivell en la definició de mesures correctives i de persecució. En canvi, les entitats han assolit majoritàriament un bon nivell en la definició de mesures correctives i de persecució, i les han aprovat. També han obtingut un alt grau d'implantació dels procediments i controls relacionats amb el frau i la prevenció i correcció de situacions de conflictes d'interès.

d) *Contingut dels plans de mesures antifrau en relació amb els quatre elements del cicle antifrau.* Si bé les entitats han inclòs els quatre elements del cicle antifrau en els plans de mesures antifrau, diversos procediments estan pendents d'implementació.

e) *Procediments establerts en casos de frau.* Cap entitat va declarar haver identificat indicis de frau.

f) *Recomanacions de la Sindicatura de Comptes de Catalunya a les entitats locals de Catalunya.* Cal que facin un esforç per a implantar els procediments orientats a millorar la lluita contra el frau. Han de revisar periòdicament aquests procediments i actualitzar-los segons les necessitats de l'entitat i els nous requeriments normatius, estenent les mesures de prevenció, correcció, detecció i persecució del frau a tota la seva activitat, no sols a les actuacions finançades amb els fons del Pla de Mesures Antifrau.

2.2.3. *Similituds i diferències entre els sistemes d'integritat Institucional i els plans de mesures antifrau*

S'ha esmentat que els plans de mesures antifrau tenen en bona part els elements d'un sistema d'integritat institucional, però també és cert que presenten diferències, que exposem a continuació.

a) *Àmbit temporal.* Els sistemes d'integritat institucional es conceben com un subsistema integrat en la gestió de l'organització, focalitzat en la detecció i protecció de la ins-

titució i dels interessos públics d'irregularitats administratives, conflictes d'interessos, frau, malversació o corrupció, que abasten tota la gestió d'una institució amb caràcter indefinit, En canvi, els plans de mesures antifrau han de considerar-se circumscrits a l'execució dels projectes finançats amb els fons del PRTR, subvencions, contractació i encàrrecs a mitjans propis.

- *Caràcter imperatiu i urgent.* A diferència dels sistemes d'integritat institucional, l'aprovació dels plans de mesures antifrau, s'han regulat normativament i han tingut un caràcter imperatiu derivat dels requeriments de salvaguarda del principi de bona gestió financera previst en el Tractat de Funcionament de la Unió Europea, que exigeix que la gestió dels fons de la Unió compleixi amb els principis d'eficàcia, eficiència i economia i també que es garanteixi l'adopció de mesures d'integritat destinades a la prevenció d'irregularitats, frau, corrupció, malversació, conflictes d'interès i doble finançament.

La regulació dels plans de mesures antifrau s'ha efectuat apressadament mitjançant una norma reglamentària com és l'Ordre 1030/2021, que estableix un termini per a la seva elaboració inferior a noranta dies des de la seva entrada en vigor l'1 d'octubre de 2021. Aquest és un període molt breu, tenint en compte la baixa implantació dels sistemes d'integritat institucional en els governs locals.

La Guia⁴⁹ per a l'aplicació de mesures antifrau en l'execució del PRTR, elaborada pel Servei Nacional de Coordinació Antifrau, recomana que els plans de mesures antifrau s'elaborin pels propis ens locals, i no mitjançant un contracte amb empreses externes, i que, una vegada aprovats, es remetin a l'esmentat Servei Nacional de Coordinació Antifrau.

b) Contingut: els plans de mesures antifrau tenen estipulat un contingut mínim obligatori: declaració institucional d'integritat, avaluació del risc de frau, compliment de la declaració d'absència de conflictes d'interès (DACI) i disposar d'un procediment per a abordar els conflictes d'interessos en els procediments de gestió esmentats del mecanisme de recuperació i resiliència. A més, deixa a l'elecció i judici de les entitats obligades a la seva elaboració l'elecció d'aquelles mesures preventives i de detecció que considerin més adequades a les seves característiques específiques, garantint una convenient protecció dels interessos de la Unió.

c) Riscos: als plans de mesures antifrau se'ls apliquen els quatre riscos previstos en l'article 22 del Reglament (UE) 2021/241 del Parlament Europeu i del Consell, del 12 de febrer de 2021: la prevenció, detecció i correcció del frau, la corrupció, el conflicte d'interessos i el doble finançament, però únicament pels procediments de contractació, subvencions, convenis i encàrrecs a mitjans propis.

L'apartat *b* de l'article 6.4 de l'Ordre HFP/1030/2021 només es refereix al risc de frau en els termes següents: cal estructurar les mesures antifrau de manera proporcionada i al voltant dels quatre elements clau del denominat *cicle antifrau* —prevenció, detecció, correcció i persecució—, però no inclou els altres tres riscos del mecanisme de recuperació i resiliència —corrupció, conflictes d'interès i doble finançament.

49. GOBIERNO DE ESPAÑA, *Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Madrid, Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022. www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/snca/Documents/20220224%20Gu%C3%ADa%20Medidas%20Antifraude.pdf.

Aquesta deficiència, probablement deguda a la urgència de l'aprovació del PRTR, s'intenta corregir en la *Guia per a l'aplicació de mesures antifrau en l'execució del PRTR*. Aquesta guia incorpora a l'eina o a la matriu de riscos que facilita en l'annex I els tres riscos esmentats: corrupció, conflictes d'interès i doble finançament. Alhora, recomana la utilització dels models d'avaluació de riscos implementats per l'entitat en els seus sistemes interns de control, sobretot els corresponents a la gestió de fons europeus de gestió compartida. També suggereix que l'avaluació de riscos s'efectuï per un equip multidisciplinari, que es faci una revisió freqüent de l'eina d'avaluació si hi ha canvis significatius i, en cas contrari, cada dos anys. Finalment, recomana tenir en consideració els resultats de les auditories i controls d'avaluació esmentats per a evitar i/o minimitzar la seva repetició.

Com que els requeriments per a l'elaboració i implantació de processos d'integritat pública requereixen temps, un enfocament estratègic de tota l'organització, lideratge tècnic i polític, normes de conducta, delimitació de responsabilitats, comunicació, personal tècnic preparat i seleccionat pels principis de mèrit, capacitat, igualtat i publicitat, formació, cultura orientada al compliment d'objectius i retiment de comptes. Vistes les conclusions dels informes de la Sindicatura de Comptes de Catalunya 9/2023 i del Tribunal de Comptes 1582 de l'any 2023, es pot concloure que algunes entitats han tingut dificultats per a aplicar les mesures de control d'integritat pública previstes en els plans de mesures antifrau. Serà difícil que, una vegada finalitzats els projectes finançats amb el PRTR, es mantinguin aquestes mesures i s'ampliïn al conjunt d'activitats i processos de gestió de les entitats locals de Catalunya com un pas intermedi fins que es dotin d'un sistema d'integritat institucional complet i no quedin oblidades en un calaix. No tinc gaire esperança respecte a aquesta qüestió.

Per acabar, esmentar que els governs locals que vulguin elaborar un sistema d'integritat institucional per a les seves administracions poden utilitzar el *Manual sobre integritat pública* de l'OCDE (2020).⁵⁰

2.2.4. Retiment de comptes ens locals: Memòria anual del Tribunal de Comptes 2024. *Informe de la Sindicatura de Comptes de Catalunya 19/2024*

Els resultats sobre el retiment dels comptes pressupostaris i financers per part dels ens locals a la Sindicatura de Comptes tampoc són massa bons, tal com ho demostren els baixos percentatges de comptes retuts pels ens locals. Novament, la escassetat de mitjans, a la qual cal afegir les mancances d'interventors, són bona part dels motius.

a) La *Memòria anual del Tribunal de Comptes 2024*, referida a l'exercici 2023, destaca els següents resultats en relació amb les 11.573 entitats que configuren el sector públic local a l'Estat Espanyol:

50. ORGANITZACIÓ DE COOPERACIÓ I DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC, *Manual sobre integritat pública*, 2020. www.oecd.org/es/publications/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5.html (darre-
ra consulta: 21 de març de 2025).

- Un 70% de les entitats, és a dir, 8.102 del total, van retre els comptes de l'exercici 2023 durant l'exercici 2024, però únicament un 48% d'aquestes ho van fer dins del termini establert.
- 3.471 entitats no han retut els comptes.
- 2.937 entitats van retre els comptes de l'exercici 2022 i anterior durant l'exercici 2024, és a dir, fora de termini.

b) Informe de la Sindicatura de Comptes de Catalunya 19/2023, sobre el compte general dels ens locals 2022. Els resum dels resultats és el següent:

- De les 1.736 ens locals inscrits en el Cens d'Ens Locals de Catalunya (1.114 ens locals i 622 ens dependents), un 62,48% dels ens locals, és a dir, 696, van presentar els comptes de l'any 2022 dins de termini i, d'aquests, 636 ho van fer amb la documentació completa.
- El 27% del cens dels ens locals, és a dir, 418 ens, no van enviar cap informació sobre els comptes de l'any 2022.

3. EL CONTROL INTERN EN ELS GOVERNS LOCALS

3.1. SITUACIÓ ACTUAL DEL CONTROL INTERN EN ELS GOVERNS LOCALS

El control intern en els últims anys, basat en el model de control intern integrat COSO,⁵¹ ha estat adoptat per la Unió Europea,⁵² pel Tribunal de comptes i pels òrgans de control extern (OCEX), així com per la Intervenció General de l'Administració general de l'Estat, mitjançant les Normes Internacionals d'Auditoria del Sector Públic (NIA-ES-SP), aprovades per la Resolució de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat del 25 d'octubre de 2019.

51. COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS (COSO). Constituït l'any 1985 als Estats Units. Patrocina la National Commission on Fraudulent Reporting. Va emetre: informe COSO I (1992), *Nou marc conceptual de control intern*; informe COSO II (2004), *Gestió de Riscos Corporatius-Mao Integrat*; informe COSO III (2014), *Marc integrat de control intern*. Editor: Instituto de Auditores Internos, 2013. ISBN 989-84-940290-9-7. L'informe COSO III (2014) és un marc integrat de control intern de referència mundial per a les organitzacions públiques i privades amb tres temes interrelacionats: gestió de riscos, control intern, dissuasió del frau i governança. Està considerat com una eina preventiva contra els escàndols de corrupció d'empreses privades dels Estats Units: ENRON l'any 2001 i WorldCom 2002, Parmalat a Itàlia l'any 2003 i Gescartera (2001) a Espanya.

52. La Unió Europea, després del *Primer informe sobre presumptes casos de frau, mala gestió i nepotisme de la Comissió Europea*, que va qüestionar els mecanismes de control de la Comissió, i del plantejament del *Llibre blanc de la reforma administrativa*, de la Comissió Europea, 2000, va descentralitzar el control intern, fins aleshores dut a terme per l'interventor de la Comissió dins d'una Direcció General, i va responsabilitzar les direccions generals i els serveis de la Comissió de la seva execució, com a responsables directes d'establir, en funció dels riscos, els sistemes i procediments de gestió de control intern més adequats. La publicació *International Framework: Good Governance in the Public Sector* (2014) (*El marco internacional: Buen gobierno en el sector público*), elaborat conjuntament per l'IFAC i el Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), www.ifac.org/knowledge-gateway/professional-accountants-business-paib/publications/international-framework-good-governance-public-sector, és que dels sistemes de control intern de la Comissió els utilitzen els estats membres i estan orientats als estàndards de l'Organització Internacional de les Entitats Fiscalitzadores Superiors, INTOSAI i COSO III.

El control intern s'està aplicant en els ens locals després de la modificació del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprovà el text refós de la Llei d'hisendes locals, per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local i de l'aprovació del Reial decret 424/2025, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern de les entitats locals, està inspirat en el model COSO, que defineix el control intern com:

El procés dissenyat, implementat i mantingut pels responsables del govern de l'entitat, la direcció i altre personal, amb la finalitat de proporcionar una seguretat raonable sobre la consecució dels objectius de l'entitat relatius a la fiabilitat de la informació financera, l'eficàcia i l'eficiència de les operacions, així com el compliment de les disposicions legals i reglamentàries aplicables.

Els trets principals que identifiquen el model són els següents:

a) El model de control intern integrat COSO, com succeeix amb els sistemes d'integritat institucional, no té valor normatiu, per la qual cosa serà voluntat dels òrgans de govern i de la direcció que s'implanti el model en l'àmbit de la gestió. No es presenta aquest problema en la vessant del control de intern de la economicofinancera en els ens locals perquè, com veurem, la normativa vigent regula amb detalls, des de fa molts anys, les funcions de control intern com una funció pública reservada assignada als funcionaris amb habilitació de caràcter nacional pertanyents al cos d'interventors d'Administració local.

b) El model de control intern integrat COSO es caracteritza per ser un «sistema de riscos integral» que preveu els riscos interns de la mateixa Administració i els que li són aliens amb una perspectiva estratègica, amb la finalitat d'assegurar el compliment dels riscos en l'organització en tres blocs: els operacionals, que inclouen la protecció d'actius, el subministrament d'informació financera i no financera i el compliment normatiu.

Aquest model de riscos, que ha de ser coherent, s'identifica perfectament amb l'estratègia de l'OCDE d'integritat pública (2017) i també és el que ha utilitzat per al mecanisme de recuperació i resiliència en el PRTR. En la *Guia per a l'aplicació de mesures antifrau en l'execució del PRTR*, del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, es defineixen els riscos de frau, corrupció, conflicte d'interessos, doble finançament associats als procediments de contractació, subvencions i mitjans propis finançats amb els fons del PRTR.

c) L'Institut d'Auditors Interns (IIA)⁵³ va establir un model d'aplicació al control intern integrat COSO en el sector públic espanyol, definit per cinc components i disset principis. Com es pot observar en la taula següent, aquest principis incorporen els elements essencials que conformen l'estratègia d'integritat institucional de l'OCDE (2017). Aquesta estratègia

53. INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DE ESPAÑA (IIA), *Aplicación del Marco Integral de Control Interno COSO en el Sector Público español*, <https://auditoresinternos.es/> (darrera consulta: 19 d'abril de 2025). És una associació professional d'auditors interns sense ànim de lucre, creada l'any 1983. Té com a missió contribuir a l'èxit empresarial impulsant l'auditoria interna com a peça clau del bon govern i té més de 3.900 socis. Està integrat en la xarxa Instituto Global IAA, que compta amb 200.000 auditors interns de cent setanta països, i en la xarxa europea ECIIA.

inclou una cultura d'integritat basada en el risc i els aspectes essencials d'un sistema d'integritat institucional integrat i complet, que són la base d'un retiment de comptes eficaç.

Resum de l'aplicació del marc integrat de control intern (COSO) en el sector públic espanyol, elaborat per l'Institut d'Auditors Interns d'Espanya, en el qual es mostra la correlació entre els components del model i els principis que s'apliquen	
COMPONENT 1. Entorn de control. Definit com el conjunt de normes, processos i estructures que constitueixen la base sobre la qual es desenvolupa el control intern de l'organització.	PRINCIPI 1: l'organització demostra compromís amb la integritat i els valors ètics. PRINCIPI 2: l'òrgan de govern demostra independència de la direcció i supervisa l'acompliment del sistema de control intern. PRINCIPI 3: la direcció estableix, amb la supervisió de l'òrgan de govern, les estructures, línies de report i nivells d'autoritat i responsabilitat apropiats per a assolir els objectius. PRINCIPI 4: l'organització demostra compromís amb l'estratègia per a atraure, desenvolupar i retenir professionals competents. PRINCIPI 5: l'organització avalua el rendiment i defineix la responsabilitat de les persones en relació amb el control intern i aplica la responsabilitat per la rendició de comptes.
COMPONENT 2. Avaluació de riscos. Definit com la necessitat de gestionar adequadament els riscos que amenacen els objectius de l'organització.	PRINCIPI 6: l'organització defineix els objectius amb suficient claredat per a identificar i avaluar els riscos relacionats. PRINCIPI 7: l'organització identifica els riscos per a assolir els objectius en tots els nivells i els analitza per a determinar com es gestionen. PRINCIPI 8: l'organització, en avaluar els riscos per a aconseguir els objectius, considera la probabilitat del frau. PRINCIPI 9: l'organització identifica i avalua els canvis que poden afectar significativament el sistema de control intern.
COMPONENT 3. Activitat de control. Definida com les polítiques i els procediments que contribueixen a garantir que es duen a terme les instruccions de la direcció per a mitigar els riscos.	PRINCIPI 10: l'organització defineix i desenvolupa activitats de control que contribueixen a mitigar els riscos. PRINCIPI 11: l'organització defineix i desenvolupa activitats de control sobre la tecnologia. PRINCIPI 12: l'organització implementa les activitats de control amb polítiques que estableixen les línies generals de control intern i amb procediments que concreten aquestes polítiques.
COMPONENT 4. Informació i comunicació. Definit com el procés continu de proporcionar, compartir i obtenir la informació necessària.	PRINCIPI 13: l'organització obté, genera i utilitza informació de qualitat rellevant per a donar suport al funcionament del control intern. PRINCIPI 14: l'organització comunica internament informació necessària per a donar suport al funcionament del control intern, inclosos els objectius i les responsabilitats sobre aquest control. PRINCIPI 15: l'organització es comunica amb tercers sobre assumptes que afecten el funcionament del control intern.
COMPONENT 5. Supervisió. Cadascun dels components del control intern ha de ser avaluat, i els principis associats són els següents:	PRINCIPI 16: l'organització selecciona, desenvolupa i duu a terme avaluacions contínues i/o independents per a determinar si els components del sistema de control intern existeixen i funcionen. PRINCIPI 17: l'organització avalua i comunica les deficiències de control intern oportunament a les parts responsables d'aplicar mesures correctives, incloent-hi l'alta direcció i el consell.

Elaboració pròpia a partir del document *Aplicación del marco integrado de control interno (COSO) en el sector público español*, elaborat per l'Instituto de Auditores Internos.

d) El model requereix uns objectius que venen de fora de la normativa financera o dels requeriments legals que COSO expressa de la forma següent.

La direcció, sota la supervisió del consell d'administració, estableix objectius a nivell d'organització que s'alineen amb la missió, la visió i les estratègies de l'organització. Aquests objectius d'alt nivell reflecteixen les opcions triades per la direcció i el consell d'administració pel que fa a la manera com l'organització intenta crear, conservar i materialitzar el valor per als grups d'interès.

De la definició i el contingut de la taula anterior es desprèn que en el model de control intern integrat COSO, denominat *model de les línies* per l'Institut d'Auditors Interns, conflueixen les interaccions dels rols següents:

a) Els òrgans de govern de l'entitat pública. Són els responsables davant dels ciutadans, societat civil i altres institucions. Sobre ells recauen les responsabilitats de definició d'objectius i de l'estructura de governança, i no intervenen directament en la gestió de les polítiques públiques, l'avaluació, el control i la gestió dels riscos.

b) La Direcció; és a dir, els responsables de la gestió, ja siguin personal directiu o els que facin les funcions. Sobre ells recau la responsabilitat de dues de les tres línies esmentades: la primera línia és la provisió del serveis públics i el desenvolupament de les polítiques públiques, mentre que la segona és la supervisió de la gestió de riscos.

c) L'òrgan de control intern és l'interventor de l'ens local, a qui correspon la tercera línia, el control intern i l'auditoria independent de la gestió econòmicofinancera, que, d'acord amb el que preveuen el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, i el Reial decret 424/2025, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern de les entitats locals, està configurat actualment de la forma següent: (àmbit subjectiu) el control intern de la gestió econòmicofinancera s'exerceix sobre els ens locals i els seus organismes dependents que es consideren administracions públiques, d'acord amb la definició del sistema europeu de comptes nacionals i regionals de la Unió Europea, aprovat pel Reglament (UE)/2013 del Parlament i del Consell, del 21 de maig de 2013.

Les formes d'exercici del control intern són:

- *La funció interventora*, que és un control previ de legalitat que es duu a termes sobre els actes dels ens locals i els organismes autònoms dependents, subjectes al dret administratiu i amb un pressupost limitatiu, que donin lloc al reconeixement de drets o a la realització de despeses, així com els ingressos i pagaments que se'n derivin, i de la inversió o aplicació en general dels seus fons públics, amb la finalitat d'assegurar que la seva gestió s'ajusti a les disposicions aplicables en casa cas.

- *El control financer*, que comprèn les modalitats de control permanent i auditoria (de comptes, de compliment i operativa), que inclouen el control d'eficàcia. L'objecte del control financer és verificar el funcionament dels serveis del sector públic local en l'aspecte econòmicofinancer per a comprovar el compliment de la normativa i les directrius que els regeixen i, en general, que la seva gestió s'ajusta als principis de bona gestió financera, comprovant que la gestió dels recursos públics es troba orientada per l'eficàcia, l'eficiència, l'economia, la qua-

litat i la transparència, i pels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera en l'ús dels recursos públics.

- *El control sobre les entitats col·laboradores i beneficiàries de subvencions i ajudes concedides pels ens que integren el sector públic local*, finançades a càrrec dels seus pressupostos, d'acord amb el que estableix la Llei 38/2002, de 17 de novembre, general de subvencions.

El model de control intern integrat COSO és el que ha previst l'apartat 4.6 del PRTR amb la finalitat, segons indica, de garantir l'aplicació dels estàndards de qualitat de control i auditoria més alts, en un marc complet de control i d'informació, en col·laboració amb la Unió Europea, i per a complir els objectius dels controls PRTR, que són: assegurar la fiabilitat de les fites i objectius del Pla, establir un model de control de riscos responsabilitat dels gestors per a detectar i corregir, si escau, les irregularitats referents al frau, la corrupció, el conflicte d'interessos i el doble finançament, i vetllar pel compliment dels principis de legalitat i bona gestió.

El PRTR ha establert tres nivells de control: *nivell 1*) control intern previ de l'òrgan executor, al qual s'assignen el control del risc, la responsabilitat d'execució de les fites d'objectius i la seva avaluació; *nivell 2*) control intern previ de l'òrgan de control independent, com la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, els interventors de les comunitats autònomes i els dels ens locals, que efectuen un control *ex ante* de la legalitat dels expedients de despesa de les seves administracions vinculats al PRTRN, i *nivell 3*) control posterior mitjançant auditoris de la IGAE.

3.2. REPTES I PERSPECTIVES DE FUTUR PER A LA IMPLANTACIÓ D'UN MODEL INTEGRAT DE CONTROL INTERN ELS GOVERNS LOCALS

3.2.1. *Pels governs locals, els seus directius i els responsables de la gestió*

Les principals novetats i reptes derivats del model integrat de control intern COSO i de l'aprovació del Reial decret 424/2017 són:

a) Major implicació política dels governs locals. El control intern és un element clau de la integritat pública i, per a no posar-la en perill, els governs locals han d'estar compromesos en l'anàlisi i la identificació dels riscos de frau, corrupció i conflicte d'interessos en totes les activitats i processos que gestionen. Han d'incorporar mesures preventives, dissuasives i sancionadores per a no posar-la en perill. El model COSO, tot i no tenir valor normatiu, ens proporciona eines valuoses en aquesta línia. Serà voluntat dels òrgans de govern implantar un model de control intern transversal a totes les organitzacions que incorpori els elements que, segons l'estratègia d'integritat institucional de l'OCDE (2017), la conformen. Impulsar i consolidar el model de control intern integrat requereix d'una forta implicació política i de recursos humans implicats, especialment dels directius i responsables dels òrgans gestors, així com de millores tecnològiques importants.

b) Manca de regulació normativa i d'eines TIC per a implantar del model de control intern integrat. Els ens locals no tenen arrelats els instruments no coactius de *soft law* en la

cultura política i funcionarial de les institucions públiques. Per això, implantar el model de control intern integrat no serà una tasca fàcil. Implantar-lo requereix un canvi significatiu en la mentalitat i les pràctiques habituals. És necessari fomentar una cultura de transparència, responsabilitat i col·laboració perquè els governs locals no estan obligats normativament a fer-ho. Han de superar el repte que suposa la manca de cultura de planificació, control de riscos i d'avaluació de les polítiques públiques, a més de les dificultats tècniques, metodològiques i de disponibilitat de sistemes d'informació adequats. En aquest aspecte, les deficiències dels sistemes TIC dels ens locals són notables, tot i els grans avenços produïts. Cal reconèixer-ho.

Són pocs els ens locals que disposen d'eines que integrin adequadament la gestió de l'expedient administratiu, que en molts casos es limita a ser un repositori de documents en format PDF de difícil o impossible explotació per la manca d'estructuració. Aquesta manca d'integració amb altres aplicacions informàtiques com la comptabilitat, els recursos humans, el patrimoni, la fiscalització i el control financer, impedeix incorporar eines de gestió de processos de negoci (*business process management*, BPM) que incloguin elements bàsics de la gestió. Per exemple, imports dels principals contractes, subvencions o convenis, estat d'execució, venciments dels terminis de contractes, de les justificacions de subvencions, així com els elements bàsics en totes les fases de la gestió de la despesa. També falten sistemes d'alertes en totes les fases dels procediments administratius amb més riscos: recursos humans, contractació, subvencions, patrimoni, convenis, urbanisme, etc., que permetin com a mínim detectar els incompliments normatius i també els riscos de frau, corrupció o conflictes d'interès.

c) *Necessitat de modificar els procediments de selecció i capacitat del personal.* També és un handicap, com s'ha indicat, la inexperiència dels òrgans directius i dels gestors sobre les funcions que els assigna el model de control integral COSO de planificació, control de riscos i avaluació de les polítiques, tant *ex ante* com *ex post*, necessàries per al retiment de comptes de les polítiques públiques. En general, els ens locals no disposen en les seves plantilles de directius ni de tècnics amb formació adequada. Ja ens hem referit anteriorment a les debilitats de la gestió dels recursos humans en els ens locals.⁵⁴ Si és vol corregir aquesta deficiència, s'ha de fer un gir copernicà a la selecció, gestió i formació del personal, i també crear nous perfils amb noves funcions i una millor preparació.

Un exemple és l'inspector General de Serveis de la Generalitat Valenciana, que és una figura regulada per la Llei 22/2018, de 6 de novembre,⁵⁵ que, respectant les funcions i la independència de la Intervenció com a òrgan de control intern de la gestió econòmicofinancera, té, entre altres competències, comprovar el funcionament i les activitats de l'administració de la Generalitat Valenciana i el seu sector públic institucional, els programes, els recursos de personal i materials necessaris per a ajustar-se a les normes aplicables. També duu a terme l'avaluació i el control intern en la vessant de l'anàlisi de l'eficàcia i eficiència en la gestió, en funció dels objectius, la definició i l'establiment dels paràmetres del sistema preventiu. I comprova el sistema d'alertes per a detectar, prevenir, analitzar i avaluar els riscos, i fa re-

54. Vegeu la p. 223 d'aquest article.

55. Llei 22/2018, de 6 de novembre, de la Inspecció General de Serveis i del sistema d'alertes per a la prevenció de males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental (DOGV, núm. 8119, de 8 de novembre de 2018).

comanacions sobre irregularitats i males pràctiques administratives a l'Administració de la Generalitat i al seu sector públic instrumental.

Aquesta figura té alguns trets que la identifiquen amb el responsable de compliment normatiu (*compliance officer*) regulat en l'article 31.bis del Codi penal, que és la persona amb poder autònom d'iniciativa i control, responsable de guiar i mantenir els processos organitzatius i empresarials, informant dels possibles riscos, per tal que es doni compliment al Programa de Compliment Normatiu i a les polítiques de l'organització, ja que pot eximir de responsabilitat penal la persona jurídica.

Cal deixar clar que l'inspector de Serveis té unes funcions diferents a la planificació i l'avaluació de les polítiques públiques, a les quals ens hem referit anteriorment en relació amb les obligacions d'informació activa i les cartes de serveis avaluades en l'Informe del Síndic de Greuges de Catalunya (2024). Una prova d'això és que la Generalitat Valenciana té creada l'Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva (AVAP).⁵⁶

a) *La necessitat d'incorporar a la gestió diària l'assumpció de les obligacions de detecció del frau per part de la direcció i els gestors dels ens locals.* En aquest sentit, la NIA-ES-SP 1240, sobre responsabilitats de l'auditor del sector públic en l'auditoria dels estats financers respecte del frau, en la línia de l'Informe COSO, reconeix que el frau és un concepte jurídic ampli, que defineix com un acte intencionat realitzat per una o més persones de la direcció, els responsables de govern de l'entitat, els empleats o tercers, que comporti la utilització de l'engany amb la finalitat d'aconseguir un avantatge injust o il·legal.

Al mateix temps, estableix que l'obligació de la lluita contra el frau recau sobre els responsables del govern de l'entitat i de la direcció, que tenen l'obligació de prevenir i detectar el frau, i remarca que és responsabilitat de la direcció, supervisada pels responsables de l'entitat, establir els mecanismes de control intern que evitin i dissuadeixin els fraus, i identificar, depurar i sancionar els fraus detectats.

Aquesta NIA-ES-SP també diu que a l'interventor no li correspon determinar des del punt de vista legal si s'ha produït frau o no, però, en termes similars als de l'article 5.1 del Reial decret 424/2017, destaca que, quan en la pràctica d'un control, l'interventor detecti fets comprovats que siguin susceptibles de produir una infracció administrativa o de donar lloc a l'exigència de responsabilitats comptables o penals, ho ha de posar en coneixement de l'òrgan competent: tribunals de justícia o del Tribunal de Comptes, en especial en els casos d'infraccions en matèria econòmica i pressupostària previstos en la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Per a poder avaluar el riscos de forma adequada, és pot configurar un equip tècnic per a assistir a la direcció. L'Oficina Antifrau de Catalunya, ha elaborat el document *Orientacions per configurar un equip tècnic d'avaluació de riscos per a la integritat*,⁵⁷ pels fons

56. La Llei 5/2006, de 25 de maig, va crear l'Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva (AVAP), que és una entitat de dret públic sotmesa al dret privat amb personalitat jurídica pròpia, adscrita a la Conselleria d'Educació Universitats i Ocupació i que té com a missió estimular l'excel·lència dels sistemes valencians d'educació superior, innovació i serveis públics a través de l'avaluació per a millorar els serveis a la societat, <https://avap.es/es/> (darrera consulta: 19 d'abril de 2025).

57. OFICINA ANTIFRAU DE CATALUNYA, *Orientacions per configurar un equip tècnic d'avaluació de riscos de la integritat*, 2022, www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/orientacions-configurar-equip-tecnic-avaluacio-riscos-elaboracio-pma-2-equip-avaluacio-riscos-corrupcio-frau.pdf.

del PRTR, que poden ser utilitzades amb caràcter general. Aquestes orientacions inclouen indicacions sobre els perfils de les persones que han de formar part d'aquest equip i també incorporen l'assessorament dels interventors.

b) Manca d'interventors. La carència d'aquests funcionaris és clamorosa. Ens hem de preguntar pels motius pels quals en els darrers quinze anys han estat vacants més del 40 % de les places. Això, unit al retard de més de vint-i-cinc anys en el desenvolupament reglamentari de la Llei 39/1988, de 29 de desembre, reguladora de les hisendes locals, demostra la flagrant desatenció del control intern de la gestió econòmicofinancera dels ens locals a Espanya.

3.2.2. Per l'òrgan interventor

L'òrgan interventor té un paper molt rellevant en el model de control integrat i també s'enfronta a reptes importats. Si bé es beneficia de diversos avantatges, també té força desafiaments per endavant.

a) Regulació normativa. L'interventor de l'ens local disposa de regulació normativa del model de control intern de la gestió econòmicofinancera. D'una banda, el Reial decret 424/2017 defineix l'àmbit subjectiu i objectiu d'aplicació, els deures i les obligacions i descriu les funcions. Compta amb una la profusa regulació en l'àmbit de la funció interventora, del control financer i de l'auditoria pública, però també ens han assignat moltes noves obligacions.

Al meu parer, el Reial decret 424/2017 no resol el problema que també té el control intern que, per a la Intervenció General de l'Estat, defineix la Llei general pressupostària. La regulació del model de control intern integrat es fa des de l'òptica de les NIA-ES-SP, que són d'aplicació a l'auditoria pública, tot i que, segons el seu preàmbul, les fa extensibles al control financer permanent, però oblida la funció interventora.

b) El Reial decret 424/2017 manté la funció interventora. El Reial decret 424/2017 segueix mantenint la funció interventora com un control previ de legalitat, en els mateixos termes que en l'Administració general de l'Estat, amb la qual cosa tanca de moment el debat, interessat, de la seva utilitat. Segurament ha orientat la decisió l'experiència de molts anys de control intern i opinions com les de la memòria de la Fiscalia Superior Valenciana (2013), que destaca que la manca de controls previs administratius, la relaxació de les maneres i dels controls en els contractes administratius, i la proliferació de funcionaris eventuais o de càrrecs de confiança política amb finalitats personals o partidistes, faciliten la discrecionalitat o arbitrarietat en actuacions administratives amb repercussió econòmica que afavoreixen conductes desviades i la proliferació del casos de corrupció.

En definitiva, tot i que es manté la funció interventora, es regula la possibilitat d'efectuar-la en règim de fiscalització limitada prèvia de requisits bàsics, amb l'informe previ de l'interventor i l'aprovació pel ple d'aquests requisits, que mai no podran ser inferiors als que determini la Resolució de la Intervenció General de l'Estat vigent en cada moment, que doni

aplicació a les previsions dels articles 152 i 147 de la Llei general pressupostària. Tot i aquesta aparent simplificació, és obligatori fer un control financer permanent, amb l'anàlisi prèvia dels riscos, sobre tots els expedients fiscalitzats amb aquest règim simplificat de fiscalització. És més que evident que, per a poder agilitzar la fiscalització limitada prèvia i els controls financers, és indispensable adequar les eines informàtiques de les quals disposen els interventors.

Com sempre, la Intervenció General de l'Administració de l'Estat ja s'ha avançat i per a la fiscalització a l'Administració general de l'Estat va preveure una modificació de l'article 152.7 de la Llei general pressupostària, aprovada per la disposició final 13.7 de la Llei 22/2021, de 18 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'exercici 2022. Aquesta modificació preveu que, per mitjà d'una resolució de l'Interventor General de l'Estat, es podrà acordar la comprovació dels extrems de fiscalització limitada prèvia, tant en règim general, és a dir, de fiscalització prèvia plena, com de fiscalització limitada prèvia de requisits bàsics, mitjançant validacions efectuades de forma automàtica, mitjançant les aplicacions informàtiques que donen suport als sistemes de control. De moment, l'aplicació pràctica d'aquesta modificació és una entelèquia per a la majoria de les entitats locals per les mancances de les aplicacions informàtiques de gestió del control intern, en els casos en què aquestes existeixin, amb la resta d'aplicacions.

c) *Increment de les obligacions del control financer.* El Reial decret 424/2017 incorpora nous dos informes que cal adjuntar a la liquidació del pressupost: l'informe anual de les resolucions adoptades pel president de l'ens local contràries a les objeccions de la intervenció i un resum de les principals anomalies detectades en matèria d'ingressos, i l'informe anual dels resultats obtinguts del control i dels comptes que cal justificar i les bestretes de caixa fixa. També tenen nova regulació l'emissió dels informes d'omissió de fiscalització i l'elaboració del Pla Anual de Control Financer, l'emissió dels informes provisionals de control financer i d'auditoria inclosos en el Pla Anual de Control Financer i la remissió al ple, l'elaboració de l'informe resum anual de control intern amb els resultats dels controls efectuats l'exercici anterior, la valoració de les mesures per a corregir les deficiències, incidències, errors, debilitats i incompliments detectats en les actuacions de control intern de l'exercici incloses en el Pla d'Acció que ha d'elaborar el president de la corporació amb caràcter previ a ser sotmès al ple, per a esmentar-ne algunes de les més rellevants.

Aquest conjunt d'obligacions fa entrar els interventors en un territori inexplorat que els obliga a preparar un pla estratègic de control. Aquesta és l'obligació més important i més complexa, al meu entendre, ja que està associada a la planificació del control intern prenent com a base una anàlisi dels riscos de control, per a poder donar compliment a l'article 4.3 del Reial decret 424/2017, que estableix que s'ha d'assegurar que, amb mitjans propis o externs, el control efectiu del 100% del pressupost es fa mitjançant la funció interventora i el control financer.

En aquest camp, novament la Intervenció General de l'Administració de l'Estat va per davant dels ens locals, ja que, en col·laboració amb l'OCDE, ha elaborat dos informes molt interessats relacionats amb la governança pública: *La lucha contra el fraude en las subvenciones públicas en España: Aprendizaje automático para evaluar los riesgos y orientar las actividades de control* (2021)⁵⁸ i *Mejora de la responsabilidad pública en España mediante la*

58. ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO, *La lucha contra el fraude en las*

supervisión continua (2021).⁵⁹ Ambdós informes tenen per objecte analitzar i assessorar la Intervenció General de l'Administració de l'Estat sobre el seu model de control intern, examinar les bases de dades actuals i les futures per a la millora de la definició dels riscos de frau, i enfortir l'eficàcia i l'eficiència de la despesa pública mitjançant avaluacions prèvies i posteriors, invertint en un model de millora contínua del model de risc d'aprenentatge automàtic, garantint una mostra verdaderament aleatòria.

Altres experiències més modestes però que es poden tenir en compte per a elaborar un model de riscos per als ens locals són les que ofereix la *Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*.⁶⁰ La *Guía* disposa d'un apartat per a l'enfocament dels mapes de risc d'integritat.

Així mateix, per a dur a terme el control financer la Intervenció General de l'Administració de l'Estat⁶¹ té publicades diverses guies específiques, entre les quals destaquen les següents: *Guía para el control financiero permanente de la planificación y gestión estratégicas* (2023), *Guía para el control financiero permanente de personal* (2023), *Guía para el control financiero permanente de la justificación y el control de determinadas subvenciones* (2022), *Guía para el control financiero permanente de Tesorería*, *Guía para el control financiero permanente de ingresos* (2023) i *Guía para el control financiero permanente de la contratación pública* (2023), entre d'altres. Aquestes i altres normes tècniques, a més de les NIA-ES-SP, són d'aplicació als ens locals en el control financer permanent i en les auditories de comptes.

D'altra banda, la International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)⁶² ha aprovat diverses normes per a la realització d'auditories de compliment legal i operatives, que han estat adoptades per les institucions públiques de control extern, el Tribunal de Comptes i els OCEX, i que es denominen ISSAI-ES (*international standards of supreme audit institutions*) i GPF-OCEX (*guies pràctiques de fiscalització*).

En funció del grau de maduresa de l'organització i de la implicació i voluntat en l'aplicació d'un model integrat de control intern, aquest pla estratègic, respectant les obligacions normatives del control intern de la gestió econòmicofinancera, ha d'aprofundir en els aspectes de control de la gestió i del corresponent retiment de comptes, més enllà de la vessant estrictament financera i pressupostària (Malalet, 2017: 45). Aquest és un nou gran repte per als governs locals.⁶³

subvenciones públicas en España: Aprendizaje automático para evaluar los riesgos y orientar las actividades de control, París, OECD Publishing, 2021 (Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública), <https://doi.org/10.1787/6a4ab581-es>.

59. ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO, *Mejora de la responsabilidad pública en España mediante la supervisión continua*, París, OECD Publishing, 2021 (Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública), <https://doi.org/10.1787/4962ce0f-es>.

60. GOBIERNO DE ESPAÑA, *Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, 2022.

61. INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, *Las guías de control financiero permanente y de auditoría pública* i la resta de normes tècniques de control intern es poden consultar a: www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/inicio.aspx.

62. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI), www.intosai.org/es/index.html.

63. Elisenda MALARET, «Bon govern, transparència i rendició de comptes, reforçant la legitimitat

Però si aquesta cooperació no és possible, l'interventor es converteix en un Quixot que lluita contra molins invisibles absolutament sol, en una anada i vinguda d'informes de control financer, informes resum i plans d'acció, en els quals ha d'invertir molts recursos i hores perquè els ha de fer pràcticament sol i a mà, a causa de les mancances tecnològiques. De manera que tot aquest esforç poques vegades es tradueix en una eina de millora de la gestió, tot i que els controls efectuats tenen la virtualitat de ser útils per a justificar que l'interventor ha fet tot el que humanament era possible per a evitar els riscos de corrupció i frau, si es veu involucrat en l'exercici de les funcions professionals, en algun procés penal juntament amb altres membres del govern i del personal de l'ens local. L'experiència adquirida des de l'aprovació del Reial decret 424/2017 així ho ha demostrat.

4. REFLEXIONS FINALS

Per acabar, farem uns breus reflexions sobre les tres preguntes que ens hem plantejat al començament d'aquest article.

En primer lloc, es pot afirmar que els ens locals no tenen implantats, de manera generalitzada, sistemes d'integritat institucional complets. A poc a poc han anat aprovant alguns dels seus instruments, com ara codis ètics o de conducta, sense que s'associï una informació completa ni una aplicació pràctica en el dia a dia, així com tímides regulacions sobre grups d'interès, canals de denúncia, sistemes de resolució de conflictes, etc. L'aprovació dels plans de mesures antifrau associats als fons del PRTR ha esperonat als ens locals beneficiaris a aprovar alguns dels elements que conformen un sistema d'integritat institucional, però amb dificultats i molta urgència i únicament per a donar cobertura als contractes, les subvencions i els encàrrecs a mitjans propis finançats pel mecanisme de recuperació i resiliència. Caldrà veure si aquesta experiència perdura, es converteix en un incentiu i s'amplia a altres àmbits de la gestió, o bé queda en l'oblit.

En segon lloc, pel que fa a la transparència, els informes de la Sindicatura de Greuges sobre el compliment de les obligacions de transparència, accés a la informació i bon govern, i de la Sindicatura de Comptes de Catalunya i del Tribunal de Comptes sobre el retiment de comptes que s'han analitzat en aquest article, evidencien que, tant en matèria de transparència com de retiment de comptes, els ens locals tenen una assignatura pendent.

Són diversos els motius que condueixen a aquesta situació, més greu en els municipis de mida petita i mitjana. Entre aquests motius, els més destacats són: la manca de cultura de transparència, de planificació, avaluació, control i retiment de comptes de les polítiques públiques, les mancances en la selecció i qualificació del personal, així com la cobertura de vacants d'interventors. També hi ha assignatures pendents amb les TIC, malgrat els avenços experimentats en els darrers anys.

Per acabar, pel que fa a la situació actual i les perspectives de futur de la implantació del control intern integrat basat en la gestió de riscos d'integritat, encara queda un llarg camí per recórrer. Aquest control requereix un fort lideratge polític, una major professionalització

democràtica dels poders públics», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55 (2017), p. 45.

dels directius i gestors públics, i un canvi de cultura organitzativa orientada a la identificació i implantació del control integrat dels riscos de corrupció en tots els àmbits de la gestió, així com en el control de la gestió econòmica i financera que duen a terme els interventors. Només així es detectaran i minimitzaran els riscos de frau, corrupció i conflictes d'interès, fent camí cap a una bona administració, diligent i que respongui en els terminis adequats.

La millora de la transparència, de la participació ciutadana, de l'avaluació i del retiment de comptes, efectuada en paral·lel amb un control intern integrat i proactiu, permetrà garantir la integritat pública, assolir un bon govern i una bona administració, i la confiança de la ciutadania en les administracions que els són més properes.

Abordar aquests reptes amb èxit per als governs locals requerirà, a més, sinergies i mecanismes de col·laboració institucional a tots els nivells, ja que, si no, molts, sobretot els més petits, no se'n sortiran.

5. BIBLIOGRAFIA

- ABAD ALCALÁ, Leopoldo. «Transparencia y rendición de cuentas ante la crisis de legitimidad del Estado democrático». *RET: Revista Española de la Transparencia*, núm. 16 (gener-juny 2023), p. 145-172, <www.revistatransparencia.com>. DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.256>.
- BANC MUNDIAL. *Informe sobre l'Àfrica Sahariana. De la crisi a un creixement sostenible*. 1989, <www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0017_ES.html>.
- BANC MUNDIAL. *Informe dels objectius sostenibles*. 2023, edició especial, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf> [darrera consulta: 21 de març de 2025].
- BARREDA, Mikel; CERRILLO MARTINEZ, Agustí. «Midiendo la rendición de cuentas de la acción de gobierno: Un análisis de las comunidades autónomas». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 202 (2023), p. 137-169. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.05>.
- CARDONA PERETÓ, Francisco. «Bloc I. Govern Obert, transparència i retiment de comptes. Article 1. Balanç de les estratègies internacional sobre innovació democràtica i bon govern». A: VILLORIA, Manuel (dir.). *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2015, p. 37-60.
- CHARRÓN, Nicolás; LAPUENTE, Víctor; BAHR, Monika. *The Geography of Quality of Government in Europe. Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index and Comparison with Previous Rounds*. Goteborg: University of Gothenburg, Department of Political Science, 2023 (QoG Working Paper Series), <www.gu.se/sites/default/files/2024-03/2024_2_Charron_Lapiente_Bauhr.pdf> [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].
- COMISSIÓ EUROPEA. *Informe sobre presumptes casos de frau mala gestió i nepotisme de la Comissió Europea*. 1999, <www.europarl.europa.eu/experts/pdf/reportes.pdf> [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].
- COMISSIÓ EUROPEA. *Joint communication to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the fight against corruption*. JOIN (2023) 12 final, <https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/JOIN_2023_12_1_EN.pdf> [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].
- COMISSIÓ EUROPEA. *Proposta de Directiva del Parlament Europeu i del Consell sobre la lluita contra la corrupció (2023), per la qual se substitueixen la Decisió marc 2003/568/JAI del Consell i el conveni relatiu a la lluita contra els actes de corrupció en els quals estiguin implicats fun-*

- cionaris de les comunitats europees o dels estats membres de la Unió Europea, i per la qual es modifica la Directiva (UE) 2027/1371 del Parlament Europeu i del Consell, de 3 de maig de 2023. COM (2023) 234 final, 2023/1035 (COD), <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0234>> [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].*
- CONSELL D'EUROPA. GRUP OF STATES AGAINST CORRUPTION. GRECORC₅(2021)8. *Prevenió de la corrupció i la promoció de la integritat en els governs centrals (altes funcions executives) i les forces de seguretat*. <<https://rm.coe.int/quinta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-y-promocion-de-/1680a5f3c2>> [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].
- CONSELL D'EUROPA. GRUP OF STATES AGAINST CORRUPTION. GRECORC₄(2022)16. *Prevenió de la corrupció respecte als parlaments, jutges i fiscals*. <<https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-con-respecto-a-/1680a9de58>> [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].
- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION [COSO]. *Nou marc conceptual de control intern*. Informe COSO I (1992). Madrid: Instituto de Auditores Internos, 2013. AISBN: 989-84-940290-9-7.
- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION [COSO]. *Gestió de riscos corporatius-Mao Integrat*. Informe COSO II (2004). Madrid: Instituto de Auditores Internos, 2013. AISBN: 989-84-940290-9-7.
- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION [COSO]. *Marc integrat de control intern*. Informe COSO III (2014). Madrid: Instituto de Auditores Internos, 2013. AISBN: 989-84-940290-9-7.
- FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS. *Panel de polítiques públiques locals*. <https://pisunyer.org/panel-de-politiques-publicues-locales> [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].
- GARDE ROCA, Juan Antonio. «La experiència AEVAL en España (2005-2007)». *Revista INAP*, núm. 32 (2023), p. 96-115, <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/11000/12530> [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].
- GOBIERNO DE ESPAÑA. *Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022, www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/snca/Documents/20220224%20Gu%C3%ADa%20Medidas%20Antifraude.pdf [darrera consulta: 15 d'abril de 2025].
- GOBIERNO DE ESPAÑA. *IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024*. Versió actualitzada el dia 1 de gener de 2023. https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion/documentos_IVPlan.html [darrera consulta: 21 de març de 2025].
- GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. 2021, <<https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>>.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. *Sistema de Integridad de la Administración general del Estado 2025* https://transparencia.gob.es/transparencia/ca/transparencia_Home/index/Integridad/SIAGE.html [darrera consulta: 21 de març de 2025].
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. *International Framework: Good governance in the public sector*. 2014. www.ifac.org/knowledge-gateway/professional-accountants-business-paib/publications/international-framework-good-governance-public-sector [darrera consulta: 19 d'abril 2025].
- INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DE ESPAÑA [IIA]. *Aplicación del marco integral de control interno COSO en el sector público español*. <https://auditoresinternos.es/> [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].

- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. *Guías de control financiero permanente y de auditoría pública y resto de normas técnicas de control interno*. www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/inicio.aspx [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].
- INSTITUT CATALÀ D'AVALUACIÓ DE POLÍTiques PÚBLIQUES [IVÀLUA]. *Guies pràctiques sobre avaluació*. www.ivalua.cat/ca/recursos/guies-practiques [darrera consulta: 19 d'abril 2025].
- MALARET, ELISENDA. «Bon govern, transparència i rendició de comptes, reforçant la legitimitat democràtica dels poders públics». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55 (2017), p. 45.
- NACIONS UNIDES. *Informe sobre els objectius de desenvolupament sostenible (ODS)*. World Bank Worldwide Governance Indicators (WGI), 2023. www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators [darrera consulta: 15 d'abril de 2025].
- NOVALES, ALFONSO. «Transparencia y democracia: retos, limitaciones y reformas para una sociedad más abierta». Fundación Fedea, 2024 (Informes y Papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19). https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024/ap2024-31.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=actualidad&utm_campaign=estudio&_gl=1*1px6yh9*_ga*MTYxOTE0MTg1MS4xNzQ4Mjk0NzE3*_ga_K71EGLC8JC*czE3NDgyOTQ3MTckbzEkZzEkdDE3NDgyOTQ3NDAkajAkbDAkaDA.&_ga=2.183130213.2131540044.1748294743-1619141851.1748294717
- OFICINA ANTIFRAU DE CATALUNYA. *Orientacions per configurar un equip tècnic d'avaluació de riscos de la integritat*. 2022. www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/orientacions-configurar-equip-tecnic-avaluacio-riscos-elaboracio-pma-2-equip-avaluacio-riscos-corrupcio-frau.pdf [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the OECD Council on open government*. OCDE, 2017. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>.
- ORGANITZACIÓ DE COOPERACIÓ I DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC. *Estudis econòmics de l'OCDE a Espanya. Octubre 2023*. 2023. www.oecd.org/fr/publications/etudes-economiques-de-l-ocde-espagne-2023-version-abreguee_13f30dae-fr.html [darrera consulta: 21 de març de 2025].
- ORGANITZACIÓ DE COOPERACIÓ I DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC. *Manual sobre integritat pública*. 2020. www.oecd.org/es/publications/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5.html [darrera consulta: 21 de març de 2025].
- ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO. *Recomendación sobre integridad pública*. 2017. <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435/#mainText> [darrera consulta: 21 de març de 2025].
- ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO. «La lucha contra el fraude en las subvenciones públicas en España: aprendizaje automático para evaluar los riesgos y orientar las actividades de control». *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, 2021. <https://doi.org/10.1787/6a4ab581-es> [darrera consulta: 21 de març de 2025].
- ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO. «Mejora de la responsabilidad pública en España mediante la supervisión continua». *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. 2021. <https://doi.org/10.1787/4962ce0f-es> [darrera consulta: 21 de març de 2025].
- OBREGON GOMÀ, ISIDRE. *Indicadors de bon govern*. Barcelona: EAPC, 2024. <https://formaciooberta.eapc.gencat.cat/espaistematics/gestio-dades/author/isidre-obregon-goma.html> [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].
- PONCE SOLÉ, JULI. «Los jueces, el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia y buen gobierno». Document presentat en el VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. *Revista la Administración al Día* [INAP], 2017. <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507021> [darrera consulta: 21 de març de 2025].

- PONCE SOLÉ, Juli. «La bona administració i el bon govern a la Llei 19/2014 una dècada després de la seva aprovació: canvi de paradigma ajornat a Catalunya». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 69 (2024), p. 49-68.
- NIETO DE ALBA, Ubaldo. «El control del sector público: perspectivas de futuro». *Revista Española de Control Externo*, núm. 1 (1999).
- SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA. *Informe sobre transparència, accés a la informació i bon govern 2023*. 2024. www.sindic.cat/ca/page.asp?id=356 [darrera consulta: 18 d'abril de 2025].
- SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA. *Informe 9/2023, sobre els plans antifrau aprovats per les entitats locals que participen en l'execució de les mesures del Pla de Recuperació Transformació i Resiliència*. 2024. www.sindicatura.cat/documents/36414/85841/2023_09_ca.pdf/ac647350-186a-f86d-a211-2147b9a1e71b?version=1.0&t=1688478144285 [darrera consulta: 21 de març de 2025].
- SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA. *Informe 19/2024, Compte General de les Corporacions Locals. Exercici 2022*. 2025. www.sindicatura.cat/documents/36414/85841/2024_19_es.pdf/283319a6-b0b7-70c7-def4-662ab4c5e56f?version=1.0&t=1744706619724 [darrera consulta: 21 de març de 2025].
- SOTO VALLE, Juan Ignacio. «Aproximación a la llamada burocracia defensiva en el sector público. Las nuevas orientaciones en materia de control interno. Una visión desde el ámbito local». A: *Seminari de Gestió Econòmica Local*. Federació de Municipis de Catalunya, maig de 2024.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. «Corruption Perceptions Index PCI 2024». Text actualitzat l'11 de febrer de 2025 sobre l'evolució interanual de l'IPC el 2024. www.transparency.org/en/cpi/2024/media-kit [darrera consulta: 19 d'abril de 2025].
- TRIBUNAL DE COMPTES. *Informe de fiscalització dels plans antifrau aprovats per les entitats locals que participen en l'execució de les mesures del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència*. núm. 1528 (2023). www.tcu.es/repositorio/27e762c8-52a7-443d-86eb-75f46f7aad8c/I1528.pdf.
- TRIBUNAL DE COMPTES. *Memòria anual del Tribunal de Comptes de l'any 2024*, núm. 1613/2024. www.tcu.es/repositorio/ac95357e-2e22-4a5c-8b17-65d355334147/M1613.pdf.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel; CRUZ-RUBIO, César Nicandro. «Bloc I. Govern Obert, transparència i retiment de comptes. Article 2. Govern obert, transparència i retiment de comptes: marc conceptual». A: VILLORIA, Manuel (dir.). *Bon govern, transparència i integrat institucional al govern local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2015, p. 60-90.
- ZÚÑIGA-GUEVARA, R. M. «Innovación colaborativa y construcción de capacidades como estrategia de institucionalización de la evaluación en Andalucía. El Grupo de Personas Colaboradoras en Evaluación de Políticas Públicas». *Revista INAP*, núm. 30 (2022), p. 88-111. <https://revisatasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10887/12377> [darrera consulta: 21 de març de 2025].