

ÉTICA PÚBLICA I GESTIÓ DE LA INTEGRITAT

1. Introducció

Aquest material docent té un propòsit empíric i descriptiu, que focalitza l'atenció en els instruments normatius, de diferent rang legal i reglamentari, per mitjà dels quals es reconeixen i aproven diferents catàlegs de principis i de valors d'ètica pública, així com un conjunt de normes de conducta, tant per a directius, funcionaris i empleats públics, com per als alts càrrecs i els membres dels governs nacionals, autonòmics i locals de l'Estat espanyol. L'agenda pública sobre la identificació, l'elaboració, la gestió i l'avaluació dels principis ètics i de les normes de conducta en la funció pública, ha vingut ocasionada, entre altres factors que a continuació es desglossaran detalladament, per l'impacte de diferents escàndols de corrupció en l'àmbit de les administracions públiques, els parlaments i els governs, de diferent grau. Aquest escenari ha tingut una doble conseqüència, tant en els registres demoscòpics sobre les actituds, les creences i les opinions de la ciutadania en relació a l'ètica, la corrupció o la transparència, com en el pla judicial. Així, des del punt de vista de la cultura política, i tenint en compte l'especial incidència, en els últims anys, de les circumstàncies objectives i subjectives de la situació econòmica i política, en relació amb la crisi econòmica des de l'any 2007, cal destacar un enfonsament significatiu quant a l'avaluació de la situació política, del sistema polític (govern i oposició) o de la mateixa confiança política. De la mateixa manera, i concurrentment en el temps, es constata, d'acord amb els registres empírics elaborats pel Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS), un increment de les percepcions de la ciutadania en relació amb els principals problemes d'Espanya, relatius a la corrupció i al frau, la crisi de valors o els partits polítics, els polítics i la política en general.

A més, en el pla judicial, per exemple, la Llei 10/1995, de 24 d'abril, per la qual es modifica la Llei 50/1981, de 30 de desembre, per la qual es regula l'Estatut Orgànic del Ministeri Fiscal, va crear la Fiscalia Especial per a la repressió dels delictes econòmics relacionats amb la corrupció, amb competència per a intervenir directament en els processos penals relatius als delictes contra la Hisenda Pública, contraban i en matèria de control de canvis; els delictes de prevaricació; els delictes d'abús o ús indegut d'informació privilegiada; la malversació de cabals públics; els fraus i exaccions il·legals; els delictes de tràfic d'influències; els delictes de suborn; la negociació prohibida als funcionaris; els delictes compresos en els capítols IV i V del títol XIII del llibre II del Codi Penal; i els delictes connexos amb els anteriors”.

L'ordenament jurídic espanyol regula el que la doctrina alemanya ha determinat com a *Amtsverbrechen*, o els *delitti contro la pubblica amministrazione* en la doctrina italiana, i que a Espanya s'integren sota la denominació dels delictes contra l'Administració pública, enumerats en el títol XIX del Codi Penal. Aquests delictes venen tipificats en relació a les funcions públiques, i poden enumerar-se de la manera següent: la prevaricació dels funcionaris públics i altres comportaments injustos; de l'abandó de destí i de l'omissió del deure de perseguir delictes; de la desobediència i denegació d'auxili; de la infidelitat en la custòdia de documents i de la violació de secrets; del suborn; del tràfic d'influències; de la malversació; dels fraus i de les exaccions il·legals; o de les negociacions i activitats prohibides als funcionaris públics i dels abusos en l'exercici de la seua funció (Vizueta, 2003). En el seu conjunt, el títol XIX del Codi Penal permet deduir: “com a interès comú a tots els tipus compresos en aquest títol el correcte acompliment de la funció pública, comprensiva de l'activitat administrativa, judicial i legislativa” (Morales Prats i Rodríguez Puerta, 1996). Cal destacar, no obstant això, la coexistència de les

responsabilitats i les sancions penals i administratives, la vigència del principi *ne bis in idem* i: “la seua possible operativitat entre les sancions penals i les sancions administratives, perquè la nostra jurisprudència constitucional, encara que en reconeix la no-proclamació expressa en la Constitució, ho ha vingut reiteradament declarant íntimament unit als principis de legalitat i tipicitat de les infraccions en l’art. 25 de la norma fonamental” (González Cussac, 1996). Tenint en compte l’especial incidència que ha suposat, durant la primera dècada del s. XXI, el desenvolupament de les pràctiques especulatives immobiliàries, es van aprovar diferents modificacions legislatives, dirigides a agreujar el tractament dels diferents tipus delictius vinculats als delictes avantsdits. Així, destaquen, no sols les modificacions de la Llei del sòl, sinó també la reforma operada en els articles del Codi Penal espanyol, relacionats amb els delictes contra l’Administració pública.

Però aquestes disposicions que, en el pla judicial, permeten tipificar i sancionar, des del punt de vista penal, les conductes delictives contra l’Administració pública, l’objecte del present treball consisteix a explorar totes aquelles disposicions normatives, de diferent rang legal, i amb diferents nivells quant a la capacitat coercitiva, relacionats amb la introducció de principis ètics, de normes de conducta i d’instruments per a la gestió de la integritat. D’aquesta manera, la constitució d’una cultura ètica en el si de les organitzacions públiques, tant en l’àmbit polític, com en l’administratiu, ve donada per la preceptiva, encara que no suficient, aprovació de codis de conducta i de principis d’ètica pública.

El treball transcendeix a les regulacions d’ordre penal o civil, a dirimir en l’àmbit de l’Administració de justícia, identificant els instruments contemplats en la normativa vigent a escala local, autonòmica i nacional d’Espanya, així com en el context europeu i internacional, amb impacte i rellevància per a l’adopció de diferents decisions, per part de l’Estat espanyol.

2. La gestió de la integritat i l’ètica pública

La gestió de la integritat, el combat de la corrupció i el foment, l’enfortiment i la promoció de l’ètica pública, en l’àmbit de les administracions públiques, es concep com a part de les polítiques públiques dirigides a afrontar la resolució dels problemes d’índole ètica, en el si de les administracions públiques i, amb caràcter holístic, a l’enfortiment democràtic. Com a tals problemes ètics, Cortina (1998) identifica, com a principals, els següents: l’atenció simultània als requeriments del govern i de la ciutadania; “distingir entre el discrecional i l’arbitrari”; “la temptació d’utilitzar el càrrec públic en benefici privat”; “la asimetria existent entre l’Administració i el ciutadà”; i “l’excés de burocratització i la falta de transparència” (Cortina, 1998).

Seguint Diego Bautista (2010), cal identificar, com a avantatges derivats del foment dels valors en els servidors públics, el fet que aquesta actuació constant: “Enforteix i reivindica la dignitat dels professionals del servei; desperta l’esperit de cooperació, comunicació i cohesió de grup; eleva la moral i fomenta la motivació; crea disposició per a la resolució de conflictes; enforteix la consciència sobre el públic; forma personal responsable i eficaç en les seues tasques; forma personal que exercita l’autocontrol; incorpora i/o enforteix, quan ja existeixen, principis i valors; aclareix els pensaments davant de situacions de dubte o dilemes; atorga maduresa de judici; reitera els fins de l’Estat mitjançant l’esperit de servei” (Diego Bautista, 2010).

Els sistemes de gestió de la integritat, queden caracteritzats per la combinació coherent d’una

complexa constel·lació de mesures i estratègies dirigides a la prevenció, la identificació, la tipificació i la sanció efectiva de les diferents conductes irregulars que atempten contra els principis ètics de les administracions públiques, i promouen conductes basades en la probitat del servei públic, no sols des d'una perspectiva eminentment normativa o reguladora, sinó també, involucrant l'àmbit institucional, el formatiu i de sensibilització. De manera específica, en els casos en els quals els sistemes de gestió de la integritat s'incardinin en l'impuls i en el disseny de polítiques públiques per a l'enfortiment democràtic, la plena i efectiva vigència ve donada per la integració de tals estratègies, en programes coherents de transparència, d'accés a la informació pública, així com en la generació d'una infraestructura ètica que permeta l'apoderament de la ciutadania en l'accés als recursos del poder i a la informació generada per les institucions públiques.

La introducció de l'ètica pública, amb un caràcter pràctic i aplicat, constitueix un component fonamental per a la plena realització real i efectiva del dret a una "bona administració", o del que, d'acord amb l'exposat per Bricola en el marc de la doctrina italiana, vindria donat pel "bon caminar de l'Administració", en el sentit de: "eficiència, imparcialitat, exigència de tutelar les seues competències i atribucions i de preservar els drets de llibertat dels ciutadans dels abusos de l'administració" (Bricola, 1997).

La noció d'infraestructura ètica genera una articulació conceptual i metodològica de l'ètica pública, més enllà d'una consideració punitiva o negativa i, d'aquesta manera, anant més enllà de l'inicial diagnòstic del problema, i reforçant el caràcter positiu en la gestió pública, no sols combatent la corrupció, sinó fomentant aquelles pràctiques, conductes i comportaments que desactiven els factors i dispositius institucionals i culturals en les quals opera la corrupció. D'aquesta manera, la infraestructura ètica ha de contemplar, entre altres, els cinc blocs següents; a saber: 1. La formació ètica i el canvi cultural. Malgrat l'elaboració d'estratègies dirigides a combatre, a curt termini, les conseqüències de la corrupció, la formació constitueix un component indefugible, a pesar que els seus resultats s'expressen a llarg termini, en tant que permeten incidir en la conscienciació i el canvi en els valors i la cultura organitzativa pública; 2. El compromís i el lideratge polític, a través d'accions pràctiques més enllà de les meres declaracions d'intencions; 3. El desenvolupament legal i normatiu d'un marc obligatori i coercitiu; 4. Institucions de coordinació; i 5. Identificar els sectors de la funció pública, amb especial rellevància i riscos, com ara la Policia, la Hisenda i la recaptació o la contractació, així com els directius públics. Un dels aspectes fonamentals a l'hora d'avaluar i de garantir el grau de compliment i efectivitat dels codis deontològics en el si de les administracions públiques ve donat per l'articulació del sistema de sancions en cas d'inobservança d'aquests. Si bé és cert que tals codis, més enllà dels supòsits per mitjà dels quals puguen ser incomplits, a través d'aquests: "(...) almenys és possible prendre consciència d'això, i els ciutadans compten amb un referent per a exigir una actuació adequada a aquest" (Cortina, 1998). Conforme a Termes i Anglès (2000): "el marc legal ha de preveure també les sancions que cal aplicar en cas de trencament del codi d'ètica perquè, com bé diu la OCDE en el seu informe, l'ètica en el sector públic, sense poder coactiu, la sola fixació de límits sobre el comportament, i la impossibilitat d'aplicar sancions, és com tenir dents i no poder mossegar" (Termes i Anglès, 2000). De tal manera que: "l'administració del codi ha d'implicar l'existència de penalitzacions per violacions d'aquest" (Termes i Anglès, 2000).

Tait (1996), en l'informe *A Strong Foundation: Report of the Task Force on Public Service Values and Ethic*, determina, com a principis fonamentals sobre els quals ha d'erigir-se l'elaboració de

qualsevol codi d'ètica, valors de caràcter democràtic, professional, ètic, així com de naturalesa pública (taula 1) (Tait, 1996).

En última instància, per mitjà del reconeixement i la inclusió de l'ètica en l'ordenament, es pretén preservar, garantir i maximitzar la finalitat que legitima l'existència de l'Administració pública mateixa. L'ètica pública, d'aquesta manera, representa un conjunt de paràmetres de referència, per mitjà de valors, principis i conductes, sobre la base dels quals orientar les decisions adoptades, de manera individual o col·legiada, per funcionaris o càrrecs públics electes, en el si de les administracions públiques, en la mesura en què aquestes últimes són el: “resultat d'una organització política i jurídica, per i per a l'home” (Morales Valdés, 2012). L'ètica pública, de manera succinta, ve donada per les: “regles justes de conducta per a poder conviure i progressar” (Villoria, 2006).

I és que l'ètica, en termes generals, constitueix un compendi de paràmetres de referència a partir dels quals orientar les decisions, preses en l'àmbit privat o en el públic, i radicades en una decisió individual o col·legiada, i que en l'àmbit de la gestió i l'Administració pública, serà executada i tramitada, en última instància, per funcionaris o electes en la seua relació amb altres administracions públiques o amb ciutadans i societat civil.

Taula 1. <i>Els principis fonamentals dels codis d'ètica</i> Tait, J. (1996).	
Valors democràtics	Legalitat; respecte a l'autoritat; lleialtat al govern; neutralitat; transparència; interès públic.
Valors professionals	Neutralitat; mèrit; excel·lència; eficàcia; economia; franquesa; objectivitat i imparcialitat en el consell; equilibri de la complexitat; fidelitat a la confiança del públic; qualitat; innovació; iniciativa; creativitat; servei als ciutadans; treball en equip.
Valors ètics	Integritat; honestat; probitat; prudència; imparcialitat; equitat; discreció; confiança.
Valors públics	Respecte al ciutadà; col·laboració Administració – ciutadania.

Font: Tait (1996)

Certes mesures que, des de l'àmbit acadèmic, s'han desenvolupat per al foment de l'ètica o de configurar “dics a la mar de corrupció” entre els servidors públics serien les següents (Diego Bautista, 2002): la consciència sobre la importància del comportament dels servidors públics i generar instruments per al seguiment de les corresponents conductes; el foment de l'interès per l'ètica en els assumptes públics; la identificació dels valors ètics propis del servei públic i incardinar-los en el procés de selecció; els exàmens exhaustius per a l'ingrés en el servei públic; la sensibilització del servidor públic respecte del seu compromís amb la societat. Interiorització dels valors ètics; la formació de professionals ètics i competents per al servei públic; un organisme autònom independent del govern que fomenta l'ètica pública; l'enfortiment de la inducció dels servidors públics de nou ingrés (*Govern, ètica i Administració pública*); certificar els servidors públics; establir un marc jurídic ètic (v. gr.: codi de conducta en el servei públic); un sistema de denúncia per a qualsevol acte indegut per part dels servidors públics; un sistema de sancions exemplars; depurar l'Administració pública dels elements negatius o sense vocació de servei; establir un sistema de comunicació directa amb la població; i rescatar experiències d'altres països.

La OCDE, en el document *What is an Ethics Infraestructura* (1997) enumera, com a elements de la infraestructura ètica, els següents: 1. Suport polític; 2. Marc legal eficaç; 3. Estratègies i mesures de socialització professional; 4. Una societat civil activa i vigilant; i 5. Sistemes de control interns i externs diversos i coordinats (OCDE, 1997; Villoria, 1997). A saber, la necessitat de construir indicadors d'ètica pública capaços de ser subjectes a avaluació, considerant la pluralitat axiològica de les societats contemporànies i la necessitat de la inclusió i la participació ciutadana en les diferents fases del cicle de polítiques públiques, en concret el d'avaluació. Propostes com ara les avantdites permeten descriure el conjunt de les estratègies que compendien els marcs de gestió de la integritat, i que basats en la combinació de diferents mesures essencials i complementàries, per mitjà de diferents instruments, processos i estructures (òrgans), contribueixen identificar el disseny de les polítiques públiques d'ètica aplicada (taula 2).

Taula 2. <i>Marc de Gestió de la Integritat</i> (Villoria, 2010)			
	Instruments	Processos	Estructures (òrgans)
Mesures essencials	Codis, avaluacions de riscos, formació, orientació, gestió dels conflictes d'interès, consultes d'ètica, inspeccions internes, política de denúncies, enquestes, etc.	Determinar i definir integritat, orientar cap a la integritat, controlar, sancionar i imposar, avaluar. Dret a una bona administració.	Responsables de la gestió de la integritat, per exemple, servei de prevenció de la corrupció, oficines d'ètica, etc.
Mesures complementàries	Avaluació del sistema de RH; procediments administratius i de contractació; gestió pressupostària; gestió de la qualitat; i control intern i extern.	Mesures implantades, per què avaluar, què ha passat, qui avalua, com avaluar, com assegurar impacte.	Gestors de RH, interventors, etc.

2. L'ètica pública aplicada i la gestió de la integritat. El cas espanyol

Malgrat la tradició que s'ha consolidat en l'escenari jurídic espanyol, per mitjà de la normativa sobre deures dels empleats públics, el règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs, així com dels diferents delictes contra l'Administració pública, la introducció de codis deontològics d'ètica pública compta amb una recent consideració en l'àmbit espanyol.

2.1. L'àmbit nacional

Els principals textos que, en l'àmbit nacional espanyol, permeten identificar la regulació dels codis de conducta, tant d'empleats públics, com de membres del govern i alts càrrecs, venen donats pels següents: 1. La Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic; 2. El Codi de Bon Govern dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració general

de l'Estat; 3. La Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat; i 4. La Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

La Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic

La regulació dels principis d'ètica pública i de conducta han vingut tradicionalment lligats i continguts en la normativa per la qual s'estableixen els drets i els deures dels empleats públics. Aquesta reglamentació s'ha desenvolupat a l'empara dels articles 23.2 i 103.3 de la Constitució espanyola de 1978, pels quals es consagren els principis de mèrit i capacitat en l'accés a les funcions i als càrrecs públics, així com l'objectivitat en la satisfacció dels interessos generals, als quals atén i serveix l'Administració pública.

La Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (d'ara en avant, EBEP), tal com en el seu preàmbul es reconeix, estableix, per primera vegada en la normativa de la funció pública espanyola, “una regulació general dels deures bàsics dels empleats públics, fundada en principis ètics i regles de comportament, que constitueix un autèntic codi de conducta” (exposició de motius). En el capítol VI (Deures dels empleats públics. Codi de Conducta), del títol III (Drets i deures. Codi de conducta dels empleats públics), s'enumeren els principis ètics que informaran i acompanyaran a l'aprovació del codi i dels principis de conducta, en el marc dels deures dels empleats públics, assenyalant que “els principis i regles en aquest capítol informaran la interpretació i aplicació del règim disciplinari dels empleats públics” (art. 52), de manera que dota aquests de plena vigència legal. En l'exposició de motius, l'EBEP consagra el servei a la ciutadania i l'interès general, com a principis generals, entre altres, aplicables al règim específic de l'ocupació pública.

L'article 52 (Deures dels empleats públics. Codi de Conducta) de l'EBEP estableix que: “Els empleats públics hauran d'exercir amb diligència les tasques que tinguen assignades i vetllar pels interessos generals amb subjecció i observança de la Constitució i de la resta de l'ordenament jurídic, i hauran d'actuar conformement als principis següents: objectivitat, integritat, neutralitat, responsabilitat, imparcialitat, confidencialitat, dedicació al servei públic, transparència, exemplaritat, austeritat, accessibilitat, eficàcia, honradesa, promoció de l'entorn cultural i mediambiental, i respecte a la igualtat entre dones i homes, que inspiren el Codi de Conducta dels empleats públics configurat pels principis ètics i de conducta regulats en els articles següents”.

A més, els articles 53 i 54 (vegeu taula 3) especifiquen els principis ètics i de conducta sobre la base dels quals exerciran les seues funcions els empleats públics, d'acord amb el que es disposa en l'EBEP. Una de les característiques destacades de les disposicions citades, per mitjà de les quals s'estableixen els deures dels empleats públics, i el Codi de Conducta, ve donada pel fet que tals principis i regles adquireixen plena validesa jurídica per a informar i interpretar l'aplicació de les disposicions en matèria de règim disciplinari. D'aquesta manera, els principis ètics i el Codi de Conducta passen a comptar amb un mecanisme d'efectivitat, a fi de garantir-ne la plena realització. Així, el règim disciplinari de l'EBEP detalla les faltes disciplinàries, enumerant com a faltes greus, entre altres, i d'entre les relacionades amb la vulneració dels principis ètics i de conducta, les següents:

“L'incompliment del deure de respecte a la Constitució i als respectius estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes i ciutats de Ceuta i Melilla, en l'exercici de la funció pública; Tota

actuació que supose discriminació per raó d'origen racial o ètnic, religió o conviccions, discapacitat, edat o orientació sexual, llengua, opinió, lloc de naixement o veïnatge, sexe o qualsevol altra condició o circumstància personal o social, així com l'assetjament per raó d'origen racial o ètnic, religió o conviccions, discapacitat, edat o orientació sexual i l'assetjament moral, sexual i per raó de sexe; (...) L'adopció d'acords manifestament il·legals que causen perjudici greu a l'Administració o als ciutadans; La publicació o utilització indeguda de la documentació o informació a què tinguen o hagen tingut accés per raó del seu càrrec o funció; (...) La violació de la imparcialitat, utilitzant les facultats atribuïdes per a influir en processos electorals de qualsevol naturalesa i àmbit; (...) La prevalença de la condició d'empleat públic per a obtenir un benefici indegut per a si o per a un altre; L'obstaculització a l'exercici de les llibertats públiques i drets sindicals; (...) o l'incompliment de les normes sobre incompatibilitats quan això done lloc a una situació d'incompatibilitat (art. 95.2 EBEP).

<i>Taula 3. Els principis ètics i de conducta, conforme a l'EBEP</i>	
<i>Els principis ètics (article 53)</i>	<i>Els principis de conducta (article 54)</i>
<p>El respecte de la Constitució i l'ordenament jurídic; la satisfacció dels interessos generals amb objectivitat, imparcialitat i interès comú; La lleialtat i bona fe amb l'Administració i amb els superiors, companys, subordinats i amb els ciutadans; El respecte dels drets fonamentals i llibertats públiques evitant tota discriminació; L'abstenció en assumptes en els quals es tinga un interès personal; Evitar conflictes d'interessos a l'hora de contraure determinades obligacions econòmiques o intervenir en operacions financeres, obligacions patrimonials o negocis jurídics; La no-acceptació de tractes de favor ni privilegis o avantatges injustificats; L'actuació conforme als principis d'eficàcia, economia i eficiència; La no-influència en l'agilitació o resolució de tràmits o procediments administratius sense justa causa; El compliment diligent de les tasques i resolució en termini dels procediments o expedients de la seua competència; La dedicació al servei públic abstenint-se de conductes que comprometen la neutralitat en l'exercici dels serveis públics; Guardar el secret de les matèries classificades i altres la difusió de les quals estiga prohibida legalment (principi de discreció).</p>	<p>L'atenció i el respecte a ciutadans, superiors i altres empleats públics; L'acompliment diligent del lloc de treball; L'obediència de les instruccions i de les ordres professionals dels superiors, excepte quan constituïsquen infracció manifesta de l'ordenament jurídic; La satisfacció del dret d'informació al ciutadà; El principi d'austeritat i interès general; El rebuig de regals, favors o serveis en condicions avantatjoses; La garantia de la constància i permanència dels documents per a la transmissió i lliurament als posteriors responsables; Actualitzada formació i qualificació; L'observança de la seguretat i salut laboral; Posaran en coneixement dels superiors o dels òrgans competents les propostes que consideren adequades per a millorar el desenvolupament de les funcions de la unitat en la qual estiguen destinats; Garantiran l'atenció al ciutadà en la llengua que ho sol·licite sempre que siga oficial en el territori.</p>

(Elaboració pròpia. Font: articles 52, 53 i 54 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic)

El Codi de Bon Govern dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat

El 18 de febrer de l'any 2005, va ser aprovat el programa d'actuacions per al bon govern. Aquest codi desenvolupa una noció de l'ètica pública que transcendeix la mateixa consideració punitiva d'aquesta, de manera que proclama, no sols que els alts càrrecs i membres del Govern complisquen amb els deures i obligacions previstos en l'ordenament jurídic, “sinó que, a més, la seua actuació ha d'inspirar-se i guiar-se per principis ètics i de conducta (...) i que conformen un codi de bon govern”, definint “els valors de referència que han de regir l'actuació dels membres del Govern i dels seus alts càrrecs”. Com a principis bàsics, s'enumeren els de: “objectivitat, integritat, neutralitat, responsabilitat, credibilitat, imparcialitat, confidencialitat, dedicació al servei públic, transparència, exemplaritat, austeritat, accessibilitat, eficàcia, honradesa, i promoció de l'entorn cultural i mediambiental i de la igualtat entre homes i dones” (primer: principis bàsics). Tals principis constitueixen el fonament axiològic i interpretatiu dels principis ètics (segon) i de conducta (tercer) en què es vertebrava el Codi de Bon Govern dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat (taula 4).

Taula 4. *Els principis ètics i de conducta del Codi de Bon Govern dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat*

<i>Els principis ètics (segon)</i>	<i>Els principis de conducta (tercer)</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Els alts càrrecs promouran els drets humans i les llibertats dels ciutadans, i evitaran tota actuació que pugui produir cap discriminació per raó de naixement, raça, sexe, religió, opinió o qualsevol altra condició o circumstància personal o social. 2. L'adopció de decisions perseguirà sempre la satisfacció dels interessos generals dels ciutadans i es fonamentarà en consideracions objectives orientades cap a l'interès comú, al marge de qualsevol altre factor que expresse posicions personals, familiars, corporatives, clientelistes o qualssevol altres que puguin col·lidir amb aquest principi. 3. S'abstindran de tota activitat privada o interès que pugui suposar un risc de plantejar conflictes d'interessos amb el seu lloc públic. S'entén que existeix conflicte d'interessos quan els alts càrrecs intervenen en les decisions relacionades amb assumptes en els quals conflueixen alhora interessos del seu lloc públic i interessos privats propis, de familiars directes, o interessos compartits amb terceres persones. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. L'acompliment dels alts càrrecs exigeix la plena dedicació. 2. L'acompliment de càrrecs en òrgans executius de direcció de partits polítics, en cap cas menyscarà o comprometrà l'exercici de les seues funcions. 3. Garantiran l'exercici del dret dels ciutadans a la informació sobre el funcionament dels serveis públics que tinguen encomanats, amb les limitacions que establisquen normes específiques. 4. En l'exercici de les seues funcions extremaran el zel de manera que l'acompliment de les obligacions concretes siga una efectiva referència d'exemplaritat en l'actuació dels empleats públics. Aquesta exemplaritat haurà de predicar-se, igualment, en el compliment de les obligacions que, com a ciutadans, els exigeixen les lleis. 5. Administraran els recursos públics amb austeritat i evitaran actuacions que

<p>4. Vetllaran per promoure el respecte a la igualtat entre homes i dones, i remouran els obstacles que puguen dificultar-la.</p> <p>5. Se sotmetran a les mateixes condicions i exigències previstes per a la resta dels ciutadans en les operacions financeres, obligacions patrimonials o negocis jurídics que realitzen.</p> <p>6. No acceptaran cap tracte de favor o situació que implique privilegi o avantatge injustificat, per part de persones físiques o entitats privades.</p> <p>7. No influiran en l'agilitació o resolució de tràmit o procediment administratiu sense justa causa i, en cap cas, quan això comporte un privilegi en benefici dels titulars d'aquests càrrecs o el seu entorn familiar i social immediat o quan supose un menyscapse dels interessos de tercers.</p> <p>8. Actuaran d'acord amb els principis d'eficàcia, economia i eficiència, i vigilaran sempre la consecució de l'interès general i el compliment dels objectius de l'organització</p> <p>9. S'abstindran de tot tipus de negocis i activitats financeres que puguen comprometre l'objectivitat de l'Administració en el servei als interessos generals.</p> <p>10. Les seues activitats públiques rellevants seran transparents i accessibles per als ciutadans amb les úniques excepcions previstes en les lleis.</p> <p>11. Assumiran la responsabilitat en tot moment de les decisions i actuacions pròpies i dels organismes que dirigeixen, sense perjudici d'unes altres que foren exigibles legalment.</p> <p>12. Assumiran la responsabilitat de les seues actuacions davant dels superiors i no les derivaran cap als subordinats sense causa objectiva.</p> <p>13. Exerciran les seues atribucions segons els principis de bona fe i dedicació al servei públic abstenint-se no sols de conductes contràries a aquests, sinó també de qualssevol altres que comprometen la neutralitat en l'exercici dels serveis públics que tingueren encomanats.</p> <p>14. Sense perjudici del que es disposa en les lleis sobre la difusió d'informació d'interès</p>	<p>puguen menyscabar la dignitat amb què ha d'exercir-se el càrrec públic.</p> <p>6. Es rebutjarà qualsevol regal, favor o servei en condicions avantatjoses que vaja més enllà dels usos habituals, socials i de cortesia o préstecs o altres prestacions econòmiques que puguen condicionar l'acompliment de les seues funcions, sense perjudici del que s'estableix en el Codi Penal. En el cas d'obsequis de major significació de caràcter institucional s'incorporaran al patrimoni de l'Estat, en els termes previstos en la Llei del patrimoni de les administracions públiques, d'acord amb el que es determine reglamentàriament.</p> <p>7. En l'acompliment de les seues funcions seran accessibles a tots els ciutadans i extremaran la diligència a contestar tots els escrits, sol·licituds i reclamacions que aquests realitzen.</p> <p>8. El tractament oficial de caràcter protocol·lari dels membres del Govern i dels alts càrrecs serà el de senyor/senyora, seguit de la denominació del càrrec, ocupació o rang corresponent. En missions oficials a l'estranger els correspondrà el tractament que establisca la normativa del país o organització internacional corresponent.</p> <p>9. S'abstindran de realitzar un ús impropï dels béns i serveis que l'Administració general de l'Estat posa a la seua disposició per raó del càrrec.</p> <p>10. La protecció de l'entorn cultural i de la diversitat lingüística inspirarà les actuacions dels alts càrrecs en l'exercici de les seues competències, així com la protecció i millora de la qualitat del medi ambient.</p> <p>11. Garantiran la constància i permanència dels documents per a la transmissió i lliurament als posteriors responsables.</p>
---	---

públic, es mantindran el sigil, la reserva i la discreció en relació amb les dades i informes que es conegueren per raó del càrrec.	
---	--

(Elaboració pròpia. Font: Codi de Bon Govern dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat)

La regulació del règim d'incompatibilitats i conflictes d'interessos

La OCDE defineix els conflictes d'interessos com aquell: “conflicte entre la missió pública i els interessos privats d'un empleat públic, quan aquest té interessos a títol privat que podrien afectar la forma en què compleix amb les seues obligacions i responsabilitats” (OCDE, 2004). Tals circumstàncies impliquen una vulneració de la deguda adhesió, per part dels càrrecs i empleats públics, als principis bàsics de funcionament i organització de les administracions i dels serveis públics, compromentent la inversió eficaç i l'adequada assignació dels béns i els recursos públics. De manera específica, la prevenció, regulació i identificació de les situacions que poden donar origen i provocar conflictes d'interessos, queda establida en la Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat (BOE núm. 86, d'11 d'abril de 2006). El propòsit de la normativa esmentada consisteix a garantir la prevenció de les situacions que poden comprometre l'objectivitat, la imparcialitat i la independència dels alts càrrecs i dels membres del Govern, regulant aspectes com ara, entre altres, l'eventual compareixença, davant del Congrés, dels diputats, de totes aquelles persones proposades, amb caràcter previ al seu nomenament, com a titulars de determinats òrgans, i sotmetent-se al preceptiu control per part de la corresponent comissió parlamentària, que emetrà “un dictamen en el qual establirà si s'aprecia o no l'existència de conflicte d'interessos” (art. 2.3).

La Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern

El títol II (Bon govern) de la norma eleva a rang de llei un conjunt de principis ètics i d'actuació, com a fonaments de la labor pròpia dels membres del Govern i dels alts càrrecs, així com dels assimilats de l'Administració de l'Estat, de les comunitats autònomes i de les entitats locals (d'ara en avant, EL). L'article 26.1 (principis de bon govern) estableix que: “les persones compreses en l'àmbit d'aplicació d'aquest títol observaran, en l'exercici de les seues funcions, el que es disposa en la Constitució espanyola i en la resta de l'ordenament jurídic i promouran el respecte als drets fonamentals i a les llibertats públiques” (art. 26.1). Sobre la base d'aquest precepte, l'article citat aprova un conjunt de principis generals (art. 26.2.a); a saber: “actuaran amb transparència en la gestió dels assumptes públics, d'acord amb els principis d'eficàcia, economia i eficiència i amb l'objectiu de satisfer l'interès general; exerciran les seues funcions amb dedicació al servei públic, abstenint-se de qualsevol conducta que siga contrària a aquests principis; respectaran el principi d'imparcialitat, de manera que mantinguen un criteri independent i aliè a tot interès particular; asseguraran un tracte igual i sense discriminacions de cap mena en l'exercici de les seues funcions; actuaran amb la diligència deguda en el compliment de les seues obligacions i fomentaran la qualitat en la prestació de serveis públics; mantindran una conducta digna i tractaran els ciutadans amb acurada correcció; i assumiran la responsabilitat de les decisions i actuacions pròpies i dels organismes que dirigeixen, sense perjudici d'unes altres que foren exigibles legalment”.

A aquest catàleg de principis generals cal afegir el conjunt de principis d'actuació (art. 26.2.b) que la Llei 19/2013, de 9 de desembre, enumera com segueix a continuació: “Exerciran la seua activitat amb plena dedicació i amb ple respecte a la normativa reguladora de les incompatibilitats i els conflictes d'interessos; guardaran la deguda reserva respecte als fets o informacions coneguts amb motiu o ocasió de l'exercici de les seues competències; posaran en coneixement dels òrgans competents qualsevol actuació irregular de la qual tinguen coneixement; exerciran els poders que els atribueix la normativa vigent amb la finalitat exclusiva per a la qual van ser atorgats i evitaran tota acció que pugua posar en risc l'interès públic o el patrimoni de les administracions; no s'implicaran en situacions, activitats o interessos incompatibles amb les seues funcions i s'abstindran d'intervenir en els assumptes en què concórrega alguna causa que pugua afectar la seua objectivitat; no acceptaran per a si regals que superen els usos habituals, socials o de cortesia, ni favors o serveis en condicions avantatjoses que puguen condicionar el desenvolupament de les seues funcions. En el cas d'obsequis d'una major rellevància institucional es procedirà a la seua incorporació al patrimoni de l'administració pública corresponent; exerciran les seues funcions amb transparència; gestionaran, protegiran i conservaran adequadament els recursos públics, que no podran ser utilitzats per a activitats que no siguen les permeses per la normativa que siga aplicable; i no es valdran de la seua posició en l'Administració per a obtenir avantatges personals o materials”.

Aquest conjunt de principis enumerats informen la interpretació i l'aplicació del règim sancionador (taula 5) que es regula en la mateixa llei, i que inclou un conjunt d'infraccions en matèria de gestió econòmica i pressupostària i infraccions disciplinàries, a més de les mateixes infraccions i sancions en matèria de conflicte d'interessos, segons s'ha detallat més amunt. La Llei crea el Consell de Transparència i Bon Govern, com a organisme públic adscrit al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, amb la finalitat de: “promoure la transparència de l'activitat pública, vetlar pel compliment de les obligacions de publicitat, salvaguardar l'exercici del dret d'accés a la informació pública i garantir l'observança de les disposicions de bon govern” (art. 34), i elevar anualment, a les Corts Generals, una memòria sobre el desenvolupament de les seues activitats i sobre el grau de compliment de les disposicions establides en la Llei.

Taula 5. *Les penalitzacions del règim sancionador disposat en la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern*

1. Les infraccions lleus seran sancionades amb una amonestació.
2. Per la comissió d'una infracció greu, s'imposaran a l'infractor algunes de les sancions següents:
 - a) La declaració de l'incompliment i la seua publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat* o diari oficial que corresponga.
 - b) La no-percepció, en el cas que la portara aparellada, de la corresponent indemnització per al cas de cessament en el càrrec.
3. En el cas de les infraccions molt greus, s'imposaran en tot cas les sancions previstes en l'apartat anterior.
4. Els sancionats per la comissió d'una infracció molt greu seran destituïts del càrrec que ocupen llevat que ja hagueren cessat i no podran ser nomenats per a ocupar cap lloc d'alt càrrec o assimilat durant un període d'entre cinc i deu anys conformement als criteris previstos en l'apartat següent.

5. La comissió d'infraccions molt greus, greus o lleus se sancionarà d'acord amb els criteris recollits en l'article 131.3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i els següents:

- a) La naturalesa i entitat de la infracció.
- b) La gravetat del perill ocasionat o del perjudici causat.
- c) Els guanys obtinguts, si pertoca, a conseqüència dels actes o omissions constitutius de la infracció.
- d) Les conseqüències desfavorables dels fets per a la hisenda pública respectiva.
- e) La circumstància d'haver procedit a l'esmena de la infracció per pròpia iniciativa.
- f) La reparació dels danys o perjudicis causats.

En la graduació de les sancions, es valorarà l'existència de perjudicis per a l'interès públic, la repercussió de la conducta en els ciutadans, i, si pertoca, la percepció indeguda de quantitats per l'acompliment d'activitats públiques incompatibles.

6. Quan les infraccions pogueren ser constitutives de delictes, l'Administració posarà els fets en coneixement del fiscal general de l'Estat i s'abstindrà de seguir el procediment mentre l'autoritat judicial no dicte una resolució que pose fi al procés penal.

7. Quan els fets estiguen tipificats com a infracció en una norma administrativa especial, se'n donarà compte a l'administració competent per a la instrucció del corresponent procediment sancionador, suspent-se les actuacions fins a la terminació d'aquell. No es considerarà normativa especial la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, respecte de les infraccions previstes en l'article 28, i es podrà tramitar el procediment de responsabilitat patrimonial simultàniament al procediment sancionador.

8. En tot cas, la comissió de les infraccions previstes en l'article 28 comportarà les conseqüències següents:

- a) L'obligació de restituir, si pertoca, les quantitats percebudes o satisfetes indegudament.
- b) L'obligació d'indemnitzar la Hisenda Pública en els termes de l'article 176 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària.

(Elaboració pròpia. Font: Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern)

2.1. El context autonòmic espanyol

A continuació, s'enumeren i desglossen les disposicions normatives autonòmiques el propòsit de les quals consisteix a regular els principis i les normes bàsiques d'ètica pública i bon govern. En les diferents comunitats autònomes, cal diferenciar entre aquelles que només disposen d'una regulació dirigida als funcionaris i empleats públics, únicament als alts càrrecs i membres del Govern, o a tots dos en el seu conjunt. Si bé, en tots els casos, el reconeixement implícit d'un catàleg de principis de conducta, queda establert en les normes reguladores de la funció pública. Però no resulta possible obtenir una enumeració específica sobre principis ètics i normes de conducta de forma generalitzada. Així, en tals disposicions, només és possible identificar un elenc de deures i d'obligacions, comunes a les diferents comunitats autònomes, basades en el respecte a la legalitat, el tracte no discriminatori, la integritat, l'objectivitat, la transparència, la neutralitat, el servei públic i l'interès general, entre altres, i que serveixen de criteris que informen la resolució de les mesures disciplinàries en l'àmbit de la funció pública. Les diferents normes sobre bon govern i ètica pública s'incardinen, generalment, en les disposicions normatives sobre transparència, accés a la informació i administració electrònica; règim d'incompatibilitats i conflictes d'interessos; funció pública; cartes de serveis, i de millorament i avaluació de la qualitat

dels serveis públics; o disposicions específiques de lluita contra la corrupció. Es detallen les més destacades disposicions i regulacions a partir dels següents blocs temàtics o materials: ètica i funció pública; els conflictes d'interessos dels alts càrrecs de l'Administració pública autonòmica espanyola: bones pràctiques i bon govern; i òrgans i sistemes de control.

ÈTICA I FUNCIO PÚBLICA

El conjunt de les CA de l'Estat espanyol disposa d'una detallada inclusió de catàlegs ètics i de codis de conducta a través de la legislació sobre funció pública. Així succeeix en el cas andalús, per mitjà de la Llei 6/1985, de 28 de novembre, d'ordenació de la funció pública de la Junta d'Andalusia, que detalla, amb caràcter general, que: “la Junta d'Andalusia vetlarà perquè el seu personal desenvolupi les seues activitats concretades conforme als interessos del servei sempre amb objectivitat, diligència, professionalitat, imparcialitat, sotmetiment ple a la llei i al dret i atenció als administrats” (art. 2.3).

A fi d'adaptar la normativa sobre la funció pública al que es disposa en l'EBEP, el Govern d'Aragó va aprovar, al juny de l'any 2013, un Avantprojecte de llei de la funció pública d'Aragó, pel qual, més enllà del Decret legislatiu 1/1991, de 19 de febrer, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'ordenació de la funció pública de la Comunitat Autònoma d'Aragó, cal afegir un conjunt de deures ètics i de conducta professional, per mitjà d'un codi de conducta i la creació d'una comissió d'ètica, que permetrà l'observança dels principis d'ètica, en tant que, a més, el text connecta el règim disciplinari, amb el codi d'ètica i de conducta. Així, com a principis d'actuació, l'Avantprojecte estableix els següents: Legalitat; Integritat, responsabilitat i transparència; Exemplaritat, austeritat i honradesa; Servei efectiu al ciutadà; Promoció de l'entorn cultural i mediambiental; Foment i garantia de la igualtat entre homes i dones; Objectivitat, neutralitat i imparcialitat; Confidencialitat; Dedicació al servei públic; Accessibilitat; i Eficàcia. Aquests principis d'actuació constitueixen el fonament dels deures dels empleats públics, del codi de conducta, i de la comissió d'ètica (taula 6).

Taula 6. *Els deures dels empleats públics i Codi de Conducta*

Article 43 - Deures. Els empleats públics de les administracions públiques tenen els deures següents: a) Respectar la Constitució, l'Estatut d'Autonomia d'Aragó i el conjunt de l'ordenament jurídic en la seua integritat. b) Obeir les instruccions i ordres dels superiors, excepte quan es tracte d'ordres manifestament il·legals, i en aquest cas les posaran immediatament en coneixement dels òrgans d'inspecció procedents. c) Complir amb diligència les tasques que els corresponguen o se'ls encomanen i, si escau, resoldre dins de termini els procediments o expedients de la seua competència. d) Col·laborar amb els superiors i companys en l'acompliment de les seues funcions. e) Complir la jornada i l'horari de treball establits. f) Informar els ciutadans sobre totes aquelles matèries o assumptes que tinguen dret a conèixer, així com facilitar-los l'exercici dels seus drets i el compliment de les seues obligacions. g) Facilitar la informació que, sobre els llocs de treball, els sol·licite l'Administració a fi de millorar l'estructura i racionalitzar el sistema de llocs. h) Posar en coneixement dels superiors o dels òrgans competents les propostes que consideren adequades per a millorar el desenvolupament de les funcions de la unitat en la qual estiguen destinats. A tals efectes, podrà preveure's la creació de la instància adequada competent per a centralitzar la recepció de les propostes dels empleats públics o ciutadans

que servisquen per a millorar l'eficàcia en el servei. i) Garantir la constància i permanència dels documents per a la transmissió i lliurament als posteriors responsables. j) Administrar els recursos i béns públics amb austeritat i no utilitzar-los en profit propi o de persones reunides. k) Vetlar per la conservació dels recursos i béns públics observant la deguda diligència i austeritat en la seua utilització. l) Rebre la formació professional necessària en els termes en què s'establisca i mantenir actualitzada la seua formació i qualificació. m) Observar les normes de seguretat i salut laboral. n) Qualsevol altre contemplat en una norma legal o reglamentària.

Article 44.- Codi de conducta. 1. Els empleats públics en l'exercici de les seues funcions i en l'acompliment de les seues tasques hauran, en tot cas, d'ajustar les seues actuacions als següents principis que conformen el codi de conducta: a) Respecte a la Constitució, a l'Estatut d'Autonomia d'Aragó i a la resta de normes que integren l'ordenament jurídic. b) Realitzaran amb lleialtat, integritat, transparència i bona fe tota actuació al servei de l'Administració en la qual presten els seus serveis. c) Actuaran amb lleialtat, bona fe i respecte cap als superiors i resta d'empleats públics i ciutadans. d) Actuaran amb transparència en la gestió dels assumptes públics, afavorint l'accessibilitat i receptivitat de l'Administració pública cap a la ciutadania. Amb aquesta finalitat, en tot moment tractaran amb el respecte i la cortesia deguts a totes les persones i procuraran satisfer en el termini més breu possible les seues demandes legítimes i la informació sol·licitada. e) S'abstindran d'intervenir en aquells assumptes en els quals tinguen un interès personal, així com d'exercir qualsevol activitat privada que pugua suposar un risc de plantejar conflictes d'interessos amb el seu lloc públic. f) No hauran d'acceptar cap tracte de favor o situació que implique privilegi o avantatge injustificat, per part de persones físiques o jurídiques. Per consegüent, hauran de rebutjar qualsevol regal, favor o servei en condicions avantatjoses que vaja més enllà dels usos habituals, socials i de cortesia, sense perjudici del que s'estableix en el Codi Penal. g) En l'exercici de les seues funcions, tractaran d'igual forma dones i homes i no duran a terme cap mena de discriminació qualsevol que siga la causa en què es base. h) La seua actuació perseguirà la satisfacció dels interessos de la ciutadania i es fonamentarà, en tot cas, en consideracions objectives orientades a garantir la imparcialitat en l'actuació administrativa i salvaguardar l'interès comú. En la seua actuació puntual, hauran de prescindir de qualsevol factor que expresse posicions personals, ideològiques, familiars, corporatives, clientelistes o qualsevol altra que pugua col·lidir amb la imparcialitat i neutralitat que ha de presidir l'acompliment de les seues tasques. Respectaran els drets fonamentals i llibertats públiques, evitant tota actuació que pugua produir discriminació per raó de naixement, origen racial o ètnic, gènere, sexe, orientació sexual, religió o conviccions, opinió, discapacitat, edat o qualsevol altra condició o circumstància personal o social. j) No contrauran obligacions econòmiques ni intervindran en operacions financeres, obligacions patrimonials o negocis jurídics amb persones o entitats quan puguen suposar un conflicte d'interessos amb les obligacions del seu lloc públic. k) No influiran en l'agilitació o resolució de tràmits o procediments administratius sense justa causa i, en cap cas, quan això comporte un privilegi en benefici dels titulars dels càrrecs públics o el seu entorn familiar i social immediat o supose menyscapte en els interessos de tercers. l) Guardaran secret de les matèries classificades o altres la difusió de les quals estiga prohibida legalment i mantindran la deguda discreció sobre aquells assumptes que coneguen per raó del seu càrrec, sense que puguen fer ús de la informació obtinguda en per a benefici propi o de tercers, o en perjudici de l'interès públic. m) Exerciran les seues atribucions segons el principi de dedicació al servei públic abstenint-se no sols de conductes contràries a aquest, sinó també de qualssevol altres que comprometen la seua neutralitat. n) Actuaran amb la diligència deguda en el compliment de les seues funcions i les tasques que els corresponen o se'ls encomanen i, si escau, resoldran dins de termini els procediments o expedients de la seua competència, d'acord amb els principis d'eficàcia, economia i eficiència, vetlant sempre pel compliment de l'interès general i dels objectius de l'organització.

(Elaboració pròpia. Font: Avantprojecte de llei de la funció pública d'Aragó)

La Llei 7/2005, de 24 de maig, de la funció pública de Castella i Lleó, juntament amb els principis i els criteris informats sobre els quals se sustenta i ordena la funció pública de l'Administració de la comunitat de Castella i Lleó, enumera, en un article específic (art. 4), els valors ètics conforme als quals actuarà el personal inclòs en la norma esmentada. Tals valors són: "integritat i ètica professional, neutralitat, imparcialitat, transparència en la gestió, iniciativa, receptivitat, cooperació, responsabilitat i serveis als ciutadans" (art. 4. Valors ètics). A més, l'article citat assenyala que: "l'Administració fomentarà models de conducta del personal al seu servei que integren els valors ètics del servei públic en l'actuació professional i les seues relacions amb els ciutadans".

En el cas castellà-manxec, la Llei 4/2011, de 10 de març, de l'ocupació pública de Castella-la Manxa, per mitjà de l'article 109 (Deures i codi de conducta), remet als principis i les regles contingudes en els articles 52 a 54 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'EBEP, que: "informaran la interpretació i aplicació del règim disciplinari del personal empleat públic", no detallant ni elaborant un catàleg específic de principis ètics propis de la funció pública. Amb caràcter similar, resulta possible interpretar que la Llei 1/1986, de 10 d'abril, de la funció pública de la Comunitat de Madrid no detalla cap codi deontològic o de conducta, més enllà de les obligacions i els deures atribuïts als empleats públics, d'acord amb l'article 77, entre els deures del qual no s'enumera, explícitament, cap d'estricta naturalesa deontològica o ètica, amb rellevància per al règim disciplinari o d'incompatibilitats, a excepció de l'al·legació al: "servei amb objectivitat i imparcialitat als interessos públics" (art. 77. b).

A la legislació pròpia sobre el règim català d'incompatibilitats dels alts càrrecs cal afegir l'enumeració dels deures del personal de la Generalitat (art. 108), del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la unió en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya, en matèria de funció pública. Així, els deures del personal de la Generalitat són els de: "Complir la Constitució, l'Estatut de Catalunya i altres disposicions que afecten l'exercici de les seues funcions; Complir estricta, imparcialment i eficaçment les obligacions pròpies del seu lloc de treball, complir les ordres rebudes i que es referisquen al servei, formulant, si pertoca, els suggeriments que considere oportuns. Si les ordres, al seu parer, foren contràries a la legalitat, podrà sol·licitar la seua confirmació per escrit i, rebuda aquesta, comunicar immediatament per escrit la discrepància al cap superior, qui decidirà. En cap cas es compliran ordres que impliquen la comissió de delictes; Guardar total reserva respecte dels assumptes que tinga coneixement, per raó de les seues funcions, excepte quan es cometen irregularitats, i el superior jeràrquic, una vegada advertit, no les esmene; Comportar-se, en les relacions amb els administrats; amb la màxima correcció, procurant en tot moment prestar la màxima ajuda i informació al públic; Esforçar-se a facilitar i exigir als subordinats el compliment de les seues obligacions, mitjançant les instruccions i ajudes que siguin necessàries, mantenint en tot moment la cordialitat amb ells i els companys; Tenir cura del mateix perfeccionament professional i, en particular, esforçar-se en el perfeccionament del coneixement del català per a utilitzar-lo adequadament en el seu treball, i assistir amb aquesta finalitat als cursos que impartisquen els centres de formació; Complir estrictament la jornada i l'horari de treball, que reglamentàriament es determinaran, en funció de la millor atenció als administrats, dels objectius assenyalats en els serveis, i del bon funcionament d'aquests; No alterar voluntàriament, per cap mitjà, les seues condicions físiques i psíquiques ni induir un altre personal a fer-ho, quan això pugui afectar de manera considerable al funcionament regular dels serveis o a la tasca que té encomanada" (art. 108. Deures del personal de la Generalitat).

La Llei 10/2010, de 9 de juliol, de la Generalitat, d'ordenació i gestió de la funció pública valenciana detalla, com a principis i fonaments de la funció pública valenciana, entre altres; els de legalitat, objectivitat, transparència, integritat, neutralitat i austeritat, servei a la ciutadania i als interessos generals, avaluació i responsabilitat en la gestió, així com l'ètica professional en l'acompliment del servei públic (art. 2.1). A més, s'assenyala que el personal empleat públic actuarà: “d'acord amb els principis d'imparcialitat, professionalitat, diligència, bona fe, confidencialitat, responsabilitat, exemplaritat i honradesa” (art. 2.3). La llei citada inclou també un catàleg o codi ètic, amb una enumeració detallada d'una sèrie de deures i d'unes regles deontològiques i de comportament. Així, el capítol IV (Deures, codi de conducta i règim d'incompatibilitats) de la norma citada enumera, en l'article 87, uns principis d'actuació, segons es detalla a continuació: “1. La seua conducta perseguirà la consecució dels interessos generals i es basarà en consideracions objectives orientades a la imparcialitat, abstenint-se en aquells assumptes en els quals tinguen un interès personal o en qualsevol activitat privada que puguen suposar risc de conflicte d'interessos amb el seu lloc públic. Així mateix, no podrà contraure obligacions econòmiques, intervenir en operacions financeres, obligacions patrimonials o negocis jurídics amb persones o entitats quan pugua suposar un conflicte d'interessos amb el seu lloc públic; 2. Ajustarà la seua actuació als principis de lleialtat i bona fe tant amb l'administració en la qual preste els seus serveis, com amb aquelles persones amb les quals es relacione en l'exercici de les seues funcions, exercint aquestes de conformitat amb els principis d'eficàcia, economia i eficiència i vigilant la consecució de l'interès general i el compliment dels objectius de l'organització; 3. No acceptarà cap tracte de favor o situació que implique privilegi o avantatge injustificat per part de persones físiques o entitats públiques o privades rebutjant qualsevol regal, favor o servei en condicions avantatjoses que vaja més enllà dels usos habituals, socials i de cortesia, sense perjudici del que s'estableix en el Codi Penal; 4. La seua conducta es basarà en el respecte dels drets fonamentals i les llibertats públiques i evitarà tota actuació que pugua produir cap discriminació per raó de naixement, origen racial o ètnic, gènere, orientació sexual, religió o conviccions, opinió, discapacitat, edat o qualsevol altra condició o circumstància personal o social; 5. No influirà amb la seua actuació en l'agilitació o resolució de tràmits o procediments administratius sense que existisca justificació adequada i, en cap cas, quan això comporte un privilegi en benefici dels càrrecs públics o el seu entorn familiar i social immediat o quan supose un menyscapse dels interessos de tercers; i 6. Guardarà secret de les matèries classificades o la difusió de les quals estiga prohibida legalment i mantindrà la deguda discreció sobre els assumptes que coneguen per raó del seu lloc públic, sense que pugua fer ús de la informació obtinguda per a benefici propi o de tercers, o en perjudici de l'interès públic” (art. 87. Principis d'actuació).

La Llei 2/1987, de 30 de març, de la funció pública canària (revisió vigent des de l'1 de gener de 2013) proclama, en el seu article tercer, que la funció pública canària atén: “els principis d'eficàcia, professionalitat, diligència i imparcialitat amb sotmetiment ple a la llei i al dret” (art. 3). El compliment de tals principis rectora constitueix part de l'elenc d'obligacions, deures i responsabilitats dels empleats públics (art. 50. 2. a).

La Llei 3/1990, de 29 de juny, de funció pública de l'Administració pública de la comunitat autònoma de La Rioja. El capítol IV (Dels deures, incompatibilitats i règim disciplinari), estableix, com a deures dels funcionaris: a) Acatar i complir la Constitució, l'Estatut d'Autonomia i totes les disposicions que afecten l'exercici de les funcions que tenen encomanades; b) Servir amb objectivitat i imparcialitat els interessos generals, complint amb fidelitat les obligacions del lloc que exercici; c) Complir amb eficàcia les funcions que tinguen assignades i cooperar en la millora dels serveis i a la consecució dels fins de la unitat administrativa a la qual estiguen

destinats; d) Respectar i obeir la jerarquia, sense perjudici que puguen formular els suggeriments que consideren oportunes per a la millor atenció de les tasques encomanades. Si l'ordre fora, en opinió del funcionari, contrària a la legalitat, la podrà sol·licitar per escrit i, una vegada rebuda, podrà comunicar immediatament per escrit la seua discrepància al cap superior, qui decidirà o resoldrà motivadament. En cap cas es compliran les ordres que impliquen la comissió de delictes; e) Tractar amb concreció els administrats, companys i subordinats, facilitant-los a tots l'exercici dels seus drets i el compliment de les seues obligacions; f) Tractar amb cura el material que haja d'utilitzar-se per a exercir el lloc de treball i procurar la major economia en el funcionament del servei; g) Guardar sigil professional respecte dels assumptes que conega per causa del compliment del lloc de treball que ocupa i no donar publicitat, no difondre, ni utilitzar indegudament els assumptes declarats per llei o classificats reglamentàriament com a reservats; h) Participar en els cursos de perfeccionament professional que organitze l'Administració de la comunitat autònoma, quan s'establisca el seu caràcter obligatori; i) Complir amb exactitud la jornada i l'horari de treball corresponent al lloc que exerceix en funció d'atendre millor els administrats, cobrir els objectius assenyalats en els serveis i procurar el bon funcionament d'aquests; i j) Atendre els serveis mínims en cas de vaga, de conformitat amb el que acorde el Consell de Govern. La norma, igualment, en l'article 55 (Incompatibilitats), estableix que: "El personal comprès en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei serà incompatible amb l'exercici de qualsevol càrrec, professió o activitat, pública o privada, per compte propi, retribuïda o merament honorífica, si impedeix o menyscaba l'exacte compliment dels deures del funcionari, compromet la seua imparcialitat o independència o perjudica els interessos generals" (art. 55).

En la Llei foral 2/2011, de 17 de març, per la qual s'estableix un codi de bon govern (BON. *Butlletí Oficial de Navarra*, número 60, 28 de març de 2011), reconeixent explícitament haver sigut elaborada conforme a les línies directrius de la OCDE, el legislador comença advertint que: "els valors de referència no suposen un repertori de principis ètics sense cap transcendència jurídica. Es tracta, per contra, de principis induïts de les normes vigents en l'ordenament jurídic, de manera que cadascun té la seua manifestació concreta en una norma que preveu la conseqüència jurídica del seu incompliment o compliment defectuós".

Els deures i el règim d'incompatibilitats dels funcionaris de l'Administració del Principat d'Astúries venen establits en la Llei 3/1985, de 26 de desembre, d'ordenació de la funció pública de l'Administració del Principat d'Astúries, que detalla com aquells deures dels funcionaris amb rellevància ètica: "Complir fidelment les seues funcions amb respecte i observança de la Constitució, l'Estatut d'Autonomia per a Astúries i altres disposicions de caràcter general; Servir amb objectivitat i imparcialitat als interessos generals, exercint amb fidelitat les obligacions pròpies del lloc de treball; Guardar el sigil professional hagut dels assumptes que conega per raó de les seues funcions; Comportar-se amb la màxima correcció en la seua relació professional amb els ciutadans; Prestar el degut respecte i obediència als seus superiors jeràrquics, sense perjudici que formule els suggeriments oportuns per a la millor atenció del servei públic; Tractar amb la deguda correcció els companys i subordinats, facilitant a tots ells l'exercici dels seus drets i l'exacte compliment de les seues obligacions; Utilitzar adequadament els béns i material propietat de l'Administració del Principat d'Astúries, procurant la major economia en els mitjans utilitzats per al bon funcionament del servei" (art. 84). Així mateix, l'article 85.1 assenjala que: "l'acompliment de les funcions públiques serà incompatible amb l'exercici de qualsevol càrrec, professió o activitat, públics o privats, per compte propi o d'altri, retribuïts o merament honorífics, que impedisquen o menyscaben l'exacte compliment dels deures dels funcionaris, comprometen la seua imparcialitat o independència o perjudiquen els interessos generals" (art. 85.1).

El règim d'incompatibilitats queda concretat al personal laboral i funcionari de la Regió de Múrcia per mitjà del Decret 28/1985, de 18 d'abril, de la Conselleria de Presidència, sobre aplicació personal de l'Administració pública de la Regió de Múrcia de la Llei 53/1984, sobre incompatibilitats.

ELS CONFLICTES D'INTERESSOS DELS ALTS CÀRRECS DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA AUTONÒMICA ESPANYOLA: BONES PRÀCTIQUES I BON GOVERN

Amb caràcter comparatiu, la regulació dels catàlegs de conflictes d'interessos dels alts càrrecs de les diferents administracions públiques autonòmiques espanyoles han vingut donada per instruments normatius que, encara amb rang de llei, destaquen denominacions convergents en l'àmbit dels codis de bones pràctiques o bon govern, així com també en el marc de les regulacions sobre transparència. Si bé, per exemple, la comunitat andalusa manca d'un catàleg específic de principis ètics i de normes deontològiques de conducta.

No obstant això, i per la seua banda, respecte a la comunitat autònoma d'Aragó, el 25 de juliol de l'any 2011, el Consell de Govern de la comunitat autònoma d'Aragó va aprovar el Codi de Bones Pràctiques de la comunitat autònoma d'Aragó, incloent-hi un catàleg de principis ètics, i un altre de principis de conducta, segons es detalla a continuació: Principis ètics. a) A més de respectar el marc constitucional i estatutari, la seua actuació s'inspirarà en els valors superiors de llibertat, justícia, igualtat i pluralisme polític; b) Les seues decisions i actuacions seran imparcials i dirigides a la consecució del bé comú dels aragonesos, sense que puguen condicionar-les cap mena d'interès personal o familiar; c) Exerciran les seues atribucions amb lleialtat a l'Administració aragonesa, amb eficàcia, eficiència i diligència; d) L'exercici de la seua funció ha d'estar presidit pels principis d'exclusiva dedicació al servei públic, neutralitat i austeritat; e) L'acompliment de la seua activitat pública ha de regir-se pels principis de transparència en la gestió i accessibilitat als aragonesos; f) S'abstindran de contraure obligacions econòmiques, realitzar qualsevol tipus d'operacions financeres o negocis jurídics que poguera suposar un conflicte d'interessos amb el seu càrrec públic; g) No es beneficiaran de la seua condició de membre del Govern d'Aragó o alt càrrec per a obtenir qualsevol mena de privilegi o avantatge injustificat; h) No contribuiran a l'agilitació o resolució de tràmits o procediments administratius sense causa justificada o que poguera beneficiar-los a si mateix o al seu entorn familiar i social; i) Hauran de guardar secret en relació amb les dades i informes dels quals tingueren coneixement per raó del seu càrrec, encara després de cessar, no podent fer ús d'aquesta informació per al seu propi benefici o el de tercers, o en perjudici dels interessos dels aragonesos. Principis de conducta. Els membres del Govern i alts càrrecs de l'Administració de la comunitat d'Aragó exerciran les seues funcions: a) Amb plena dedicació al servei públic, complint fidelment el règim d'incompatibilitats que els és aplicable; b) Realitzaran una gestió eficient i austera dels recursos públics que tinguen assignats, no utilitzant-los en benefici propi o del seu entorn familiar i social. Així mateix, cuidaran i conservaran els recursos i béns públics assignats al seu lloc; c) La pertinença a òrgans executius i direcció en partits polítics no comprometrà la seua actuació, ni suposarà en cap cas un menyscapse o desistiment de les funcions que tinguen encomanades; d) No acceptaran regals, serveis o favors per la condició del càrrec que ocupen que vagen més enllà dels usos socials i de cortesia; e) Faran un ús adequat dels mitjans que s'arbitren per al millor i eficaç desenvolupament de la seua funció, que es concreta en la utilització del cotxe oficial en els desplaçaments indispensables i l'ús correcte del telèfon mòbil; f) Procuraran fer la menor despesa

possible a l'Administració en l'exercici de la seua funció, sent acompanyat l'alt càrrec exclusivament en els viatges de les persones imprescindibles per a aquest fi; g) Es farà un ús adequat i auster de les despeses de representació i per a atencions protocol·làries que tinga assignat per raó del seu càrrec; h) Facilitaran l'accés dels aragonesos a la informació requerida, amb les limitacions previstes en l'ordenament jurídic; i) Seran accessibles als aragonesos, responnent a les seues peticions, escrits i reclamacions que formulen; i j) Fomentaran la professionalització de l'Administració de la comunitat autònoma d'Aragó, involucrant els seus empleats públics en la definició, assoliment d'objectius i resultats de l'òrgan al qual estiguen adscrits, i contribuint al desenvolupament de la seua carrera professional.

La Llei 1/2008, de 2 de juliol, reguladora dels conflictes d'interessos dels membres del Govern i alts càrrecs de l'Administració de Cantàbria duu a terme la regulació del règim d'incompatibilitats dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració de la comunitat autònoma de Cantàbria, conceptualitzant com a la concurrència de tals conflictes d'interessos la intervenció dels alts càrrecs: “en decisions relacionades amb assumptes en els quals conflueixen interessos del seu lloc públic amb interessos privats propis o de familiars en els termes previstos en la present llei, o interessos compartits amb terceres persones” (art. 2. Noció de conflicte d'interessos). La Llei exposa, com un dels components del règim deontològic, un elenc de principis d'actuació (art. 5); a saber: “Ple respecte a la Constitució, a la llei i a la resta de l'ordenament jurídic en l'acompliment de les seues funcions, i en particular, en dictar les disposicions o resolucions que siguen de la seua competència; Dedicació exclusiva al càrrec públic, en el marc del que es disposa en aquesta llei; Orientació estratègica i exclusiva als interessos generals, que prevaldran en tot cas sobre els diferents i legítims interessos parcials de qualsevol naturalesa que puguen presentar-se en l'acompliment del càrrec públic; Diligència i coherència en el compliment dels compromisos assumits en el programa de govern que els corresponga desenvolupar; Col·laboració i lleialtat institucional en el desenvolupament de les relacions interadministratives; Transparència patrimonial, a través de l'oportuna, veraç i completa presentació de les declaracions d'activitats i interessos, i de béns i drets patrimonials, conforme al que es preveu en la present llei; Exemplaritat en el compliment dels deures legalment previstos; Compromís amb la promoció dels valors constitucionals, especialment, el respecte als drets humans, la llibertat, la igualtat, particularment entre dones i homes, la solidaritat i la participació ciutadana, remoyent els obstacles que pogueren dificultar-los; Respecte del mèrit i la capacitat en els procediments de selecció i promoció del personal al servei del sector públic autonòmic; Objectivitat i imparcialitat en els procediments de contractació pública i reconeixement de drets patrimonials o personals; Acompliment de les competències conformement al principi de confiança legítima; i Lideratge participatiu, propiciant la col·laboració permanent i activa del personal subjecte a la seua direcció” (art. 5. Principis d'actuació).

L'acord de 28 de febrer de 2013, del Consell de Govern, pel qual s'aprova el model de la transparència i el bon govern de l'administració regional va crear la Plataforma de la Transparència i el Bon Govern, com a mesura de comunicació digital, amb apartats relatius a la informació institucional, organitzativa i de planificació, informació de rellevància jurídica, i informació econòmica, pressupostària i estadística. En l'article cinquè de la norma avantditada, es detallen els principis ètics de bon govern, de manera que, d'acord amb aquest: “els membres del Govern de Castella-la Manxa i els alts càrrecs de l'administració regional actuaran, en l'acompliment de les seues funcions, d'acord amb la Constitució i la resta de l'ordenament jurídic i ajustaren les seues actuacions als següents principis ètics i de conducta: objectivitat, integritat, neutralitat, responsabilitat, credibilitat, imparcialitat, confidencialitat, dedicació al servei públic,

transparència, exemplaritat, austeritat, accessibilitat, eficàcia, honradesa i de la igualtat entre homes i dones. En la interpretació d'aquests principis, el Govern de Castella-la Manxa es regirà per la normativa que en la matèria siga aplicable als membres del Govern i alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat" (art. 5. Principis ètics del bon govern).

La Llei 14/2005, de 27 de desembre, sobre la intervenció del Parlament de Catalunya en la designació de les autoritats i els càrrecs de designació parlamentària i sobre els criteris i procediments per a l'avaluació de la seua idoneïtat, té com a propòsit regular la compareixença dels alts càrrecs d'especial relleu institucional, davant de la comissió parlamentària corresponent, abans de la seua elecció, podent ser revocats tots ells, pel Parlament.

Com a precedent a l'actual normativa extremeña sobre el codi ètic de conducta dels alts càrrecs i membres del Consell de Govern, cal tenir en consideració la Llei 51/1985, de 3 de juny, d'incompatibilitat dels membres del Consell de Govern i alts càrrecs de l'Administració de la Junta d'Extremadura, així com la Llei 5/1996, de 26 de setembre, sobre declaració de béns, rendes, remuneracions i activitats de representants i càrrecs públics extremeños. En l'actualitat, cal destacar la Resolució de 31 de març de 2009, del conseller, per la qual es dona publicitat a l'Acord del Consell de Govern pel qual s'aprova el codi ètic de conducta dels membres del Consell de Govern i alts càrrecs de l'Administració de la comunitat autònoma d'Extremadura i s'adopten mesures de transparència, contenció i austeritat en l'execució de la despesa pública. Per mitjà de l'abans esmentada Resolució de 31 de març de 2009, s'aproven, com a principis ètics i de conducta, els de: "responsabilitat, credibilitat, dedicació al servei públic, transparència, austeritat, accessibilitat, eficàcia i honradesa", dels quals es deriven unes normes de conducta; a saber: "S'abstindran de tota activitat privada o interès que pugui suposar un risc de plantejar conflictes d'interessos amb el seu lloc públic; S'extremarà la cura per a no acceptar cap tracte de favor o situació que impliqui privilegi o avantatge injustificat, per part de persones físiques o entitats privades, especialment en les operacions financeres, obligacions patrimonials o negocis jurídics que realitzen; No influiran en l'agilitació o resolució de tràmit o procediment administratiu sense justa causa. En el cas que s'efectue actuació per a l'agilitació, la seua motivació ha de figurar mitjançant constància documental en l'expedient; Tindran cura d'exercir el seu càrrec amb total transparència patrimonial, que es manifestarà a través de les oportunes declaracions d'incompatibilitats i de béns, rendes, remuneracions i activitats; Guardaran lleialtat a la institució, vigilant sempre la consecució per aquesta de l'interès general i el compliment dels objectius de l'organització; Per a donar contingut al principi d'exemplaritat en l'actuació de les responsabilitats públiques, s'administraran els recursos públics amb austeritat sempre i sense excepció, sense cap classe d'ostentació econòmica o social; Es rebutjarà de pla qualsevol regal o servei de favor protocol·lari que vaja més enllà dels usos habituals socials i de cortesia; i Es cuidarà especialment l'ús apropiat i públic dels béns i serveis que l'Administració de la Comunitat Autònoma posa a la seua disposició per raó del càrrec" (Mesures de bon govern: principis ètics i de conducta). S'aprova una avaluació anual, per part de l'Assemblea d'Extremadura, sobre el grau de compliment o dels eventuais incompliments dels principis ètics i de conducta aprovats.

La Llei 4/2006, de 30 de juny, de transparència i de bones pràctiques en l'Administració pública gallega, estableix, com a principis generals, sobre la base dels quals adequarà les seues activitats l'Administració pública gallega, els següents: "Procurar la satisfacció de l'interès general en la presa de decisions; Garantir la transparència, l'eficàcia i l'eficiència en l'organització i en la gestió pública; Proporcionar i difondre informació constant, veraç, objectiva i clara sobre l'actuació del sector públic autonòmic; Potenciar la seua accessibilitat i receptivitat a fi de facilitar el

coneixement per part de la ciutadania de les informacions i gestions que resulten del seu interès; Fomentar i afavorir la participació de la ciutadania en els assumptes públics i en el disseny i millora dels serveis públics. En particular es fomentarà la participació equilibrada de les dones i els homes en els assumptes públics; Mantenir un diàleg obert, transparent i regular amb les associacions representatives i amb la societat civil; Garantir, en les seues relacions amb la ciutadania, el principi de no-discriminació per raó de gènere, raça, religió o creença, ideologia, capacitat física o psicològica, o qualssevol altres circumstàncies d'índole personal o social. Es buscarà especialment i en els termes contemplats en la Llei 7/2004; l'eliminació absoluta de les discriminacions directes i indirectes; Fer efectius els principis de racionalitat, claredat i confiança legítima en la relació de l'Administració amb els ciutadans; Impulsar l'ús de les tècniques informàtiques i telemàtiques per al desenvolupament de la seua activitat i l'exercici de les seues competències; Promoure l'ús normal del gallec, oralment o per escrit, en les relacions amb la ciutadania, sense perjudici del dret de no-discriminació per raons de la llengua; Prestar especial atenció a les necessitats de les persones discapacitades, adoptant les mesures necessàries per a facilitar el seu accés a la informació i les seues relacions amb l'Administració" (art. 2). A més d'un conjunt de disposicions sobre transparència en l'activitat administrativa, el text legal citat aprova un conjunt de principis d'actuació, en l'article 15.2, en l'exercici de les funcions dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració, per als qui es constitueix un registre públic d'activitats i de béns patrimonials, d'actualització anual.

En la Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears (BOIB. *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, número 53, de 9 d'abril de 2011), es reconeixen, com a principis que guien la bona administració i el bon govern, els següents: Orientació a la ciutadania; participació ciutadana; informació administrativa; transparència; eficàcia i eficiència; qualitat normativa; simplicitat i comprensió; gestió del coneixement; qualitat dels serveis i millora contínua; anticipació i celeritat; integritat; governança; responsabilitat i rendició de comptes; responsabilitat social de l'administració; igualtat de gènere; i accessibilitat. El text, a més, dedica un apartat a la regulació del règim dels conflictes d'interessos, i un altre per mitjà del qual, d'acord amb l'article 31 de la llei citada, s'estableixen els principis ètics i regles de conducta, per mitjà del qual: "les persones compreses en l'àmbit d'aplicació que estableix l'article anterior han d'observar, en l'exercici de les seues funcions, el que disposen la Constitució espanyola, l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears i la resta de l'ordenament jurídic, han de promoure el respecte als drets fonamentals i a les llibertats públiques i han d'ajustar les seues actuacions als següents principis ètics i de conducta: objectivitat, integritat, neutralitat, responsabilitat, credibilitat, imparcialitat, confidencialitat, dedicació al servei públic, transparència, exemplaritat, austeritat, accessibilitat, eficàcia, honradesa, promoció de l'entorn cultural i mediambiental i promoció de la igualtat entre homes i dones. 2. Aquestes persones han de promoure els drets humans i les llibertats dels ciutadans i de les ciutadanes i han d'evitar tota actuació que pugui produir discriminació per raó de naixement, raça, sexe, religió, opinió o qualsevol altra condició o circumstància personal o social. 3. Aquestes persones han de vetlar per l'interès general evitant el conflicte d'interessos. No han d'acceptar cap tracte de favor o situació que implique privilegi o avantatge injustificat. 4. Les activitats públiques rellevants d'aquestes persones han de ser transparents i accessibles per a la ciutadania amb les úniques excepcions que preveu la llei. 5. Aquestes persones han d'administrar els recursos públics amb austeritat i evitar actuacions que puguin menyscabar la dignitat amb la qual s'ha d'exercir el càrrec públic. 6. El tractament oficial de caràcter protocol·lari dels membres del Govern i dels alts càrrecs és el de senyor o senyora, seguit de la denominació del càrrec, ocupació o rang corresponent. És compromís del Govern

fomentar i estendre aquest tipus de tractament a tots els òrgans vinculats al Govern, a l'Administració de la comunitat autònoma o al Parlament" (article 31).

La comunitat autònoma de Canàries, que manca d'una normativa específica sobre bon govern, inclourà disposicions sobre ètica pública a través de la Resolució de 3 d'agost de 2012, per la qual es disposa la publicació de l'Acord pel qual s'aprova l'Estratègia per a la Modernització i Millora dels Serveis Públics de l'Administració Pública de la Comunitat Autònoma de Canàries 2012-2014, un dels objectius de la qual consisteix a: "enfortir els mecanismes de programació i transparència, fomentant l'ètica i la responsabilitat del servidor públic, l'avaluació de l'acompliment i la racionalitat de la gestió administrativa". Des del punt de vista organitzatiu, la Conselleria de Presidència, Justícia i Seguretat del Govern de Canàries duu a terme la gestió dels serveis i de les competències, entre altres, en l'àrea relativa al codi de conducta. Específicament, és la Inspecció General de Serveis, a la qual li correspon: 1. La vigilància del compliment dels principis a respectar i de les normes de conducta que establisca el Govern de Canàries, i que han d'inspirar l'activitat pública de les persones que exerceixen alts càrrecs i del personal al servei de l'Administració de la Comunitat Autònoma; 2. L'estudi i proposta en relació amb les consultes, queixes i denúncies que es reben en relació amb aquesta matèria; i 3. La promoció i execució d'activitats disciplinàries d'aquests principis ètics i de conducta.

La Rioja no disposa d'un document específic de caràcter normatiu en el qual es detalle i regule, de manera concreta, el conjunt dels principis del codi ètic o de bon govern. No obstant això, tals principis, d'aplicació per a alts càrrecs i empleats públics del Govern de La Rioja, estan recollits en diferents lleis autonòmiques; a saber: La Llei 8/2003, de 28 d'octubre, del Govern i incompatibilitats dels seus membres. El títol IV, sobre el règim d'incompatibilitats dels membres del Govern, determina la necessitat que els membres del Govern exercisquen les seues funcions amb dedicació exclusiva, no podent compatibilitzar la seua activitat amb l'acompliment, per si o mitjançant substitució o apoderament, de qualsevol altre lloc, càrrec, representació, professió o activitat, siga de caràcter públic o privat, per compte propi o aliè (art. 52. Activitats incompatibles). Amb caràcter específic, el règim d'incompatibilitats determina unes certes obligacions com ara: 1) El deure d'abstenció, per escrit, a l'hora d'una eventual intervenció en què hagueren participat en l'exercici d'activitats privades o altres que interessin o afecten d'alguna manera empreses o societats en la direcció, assessorament, representació, administració o capital social de les quals hagen participat o participen, tant ells com el seu cònjuge o persona vinculada per anàloga relació d'afectivitat i convivència, així com els familiars dins del segon grau de consanguinitat dels anteriors, sempre que tingueren coneixement d'aquesta participació (art. 53.1); i 2) La declaració d'activitats referida a qualsevol activitat, negoci, empresa o societat pública o privada que els proporcionen o puguen proporcionar ingressos econòmics o en els quals tinguen participació o interessos; de béns patrimonials que integren el patrimoni de l'interessat, comprensiva de la totalitat dels seus béns, drets i obligacions; i interessos. La més recent Llei 4/2005, d'1 de juny, de funcionament i règim jurídic de l'Administració de la comunitat autònoma de La Rioja proclama, com a principis als quals s'ajustarà l'activitat de la comunitat autònoma de La Rioja, entre altres: eficàcia en el compliment dels objectius institucionals; planificació, gestió per objectius i control dels resultats; responsabilitat per la gestió pública; servei efectiu i proximitat de l'Administració als ciutadans; transparència i publicitat, que garantisquen l'efectivitat dels drets reconeguts als ciutadans, amb les excepcions que la llei establisca; i bona fe i confiança legítima.

La Resolució 13/2013, de 28 de maig, del director de la Secretaria del Govern i de Relacions amb

el Parlament, per la qual es disposa la publicació de l'Acord adoptat pel Consell de Govern «pel qual s'aprova el Codi Ètic i de Conducta dels càrrecs públics i personal eventual de l'Administració general i institucional de la comunitat autònoma d'Euskadi», té com a propòsit “introduir una nova cultura política dels serveis públics basada en valors ètics (de l'ètica pública democràtica i de serveis públics) i en virtuts cíviques”. L'acord duu a terme una delimitació de la noció negativa, per la qual es delimita el concepte de bon govern, d'una banda, com l'“absència de corrupció, frau, arbitrarietat, incompetència, balafiament, ineficàcia i ineficiència”, però d'altra banda també, en un sentit positiu, concep i defineix el bon govern, com a element fonamental que caracteritza el procés de presa de decisions, basat en: “la participació democràtica, la transparència, la rendició de comptes, el respecte a la llei, etc.; regles aquestes que estan basades en valors morals o ètica”.

En l'actualitat, es troba en tràmit l'Avantprojecte de llei del Principat d'Astúries de bon govern i incompatibilitats d'alts càrrecs (Conselleria de Presidència - Secretaria General Tècnica – gener 2014). Aquesta norma té com a propòsit substituir la Llei 4/1995, de 6 d'abril, d'incompatibilitats, activitats i béns dels alts càrrecs del Principat d'Astúries (disposició derogatòria única), i recull un conjunt de principis de conducta, així com les infraccions relatives al bon govern, en cas d'incompliment. El text proposa regular, igualment, el règim de conflicte d'interessos i el règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs que comptarà, per al seu control, amb un informe anual dirigit a la Junta General del Principat d'Astúries, elaborat pel Consell de Govern, sobre les declaracions dels alts càrrecs (sobre interessos, activitats, béns i drets patrimonials), i el compliment d'aquests, en el règim de conflicte d'interessos.

Els principis de conducta proposats són els següents: “Integritat. Les decisions que adopten en la gestió dels assumptes públics estaran orientades a la satisfacció de l'interès general, d'acord amb els principis d'honestedat, objectivitat i transparència; Exemplaritat. En el compliment de les seues obligacions, evitaran qualsevol acció o omissió que perjudique la imatge institucional de l'Administració del Principat d'Astúries; Lideratge. Els alts càrrecs, en l'exercici de les seues funcions, actuaran amb visió estratègica i orientats a la solució dels problemes de la ciutadania, implicant a tota l'organització en aquest objectiu i propiciant la col·laboració permanent i activa del personal subjecte a la seua direcció; Transparència. Garantiran l'exercici del dret de la ciutadania a la informació sobre el funcionament dels serveis públics que tinguen encomanats, desenvolupant el compliment del principi de publicitat activa, amb les limitacions que establisquen les normes específiques; Honradesa. Actuaran de manera justa, recta i íntegra, prescindint d'utilitzar les atribucions inherents al càrrec per a obtenir qualsevol tipus de benefici; Austeritat. Administraran, gestionaran i conservaran el patrimoni públic abstenint-se de realitzar un ús impropï dels béns i serveis que l'Administració haja posat a la seua disposició per raó del seu càrrec; Accessibilitat. En l'acompliment de les seues funcions, seran accessibles a tota la ciutadania i extremaran la diligència a contestar escrits, sol·licituds i reclamacions que la ciutadania formule; i Lleialtat institucional. Garantiran la constància i permanència dels documents per a la transmissió i lliurament als posteriors responsables.” (art. 3).

La Llei 5/1994, d'1 d'agost, de l'Estatut Regional de l'Activitat Política té com a propòsit garantir que els diputats regionals i els alts càrrecs exerceixen: “la seua activitat política amb lleialtat als interessos generals de la Regió de Múrcia, i respecte als principis de legalitat, objectivitat, igualtat i eficàcia que han de presidir tot servei públic” (art. 1. Deures de l'activitat política). Com a conseqüència, els diputats, no podent fer ús ni invocar la seua condició de parlamentaris per a l'exercici de qualsevol activitat mercantil, industrial o professional, estan sotmesos, a més, a un

règim de dedicació exclusiva i excoent, que es concreta en un sistema d'incompatibilitats, basat en el deure d'objectivitat, respecte al principi d'igualtat, abstenció i inhibició. Per al control i consecució efectiva de tals mandats, s'estableix l'obligatorietat de la declaració d'activitats, interessos i béns, en un registre d'activitats i interessos de caràcter públic.

ÒRGANS I SISTEMES DE CONTROL

Més enllà dels òrgans de control administratiu que en l'àmbit de la funció pública han parametritzat els diferents protocols d'acció en cas d'incompliment de les disposicions ètiques, l'escenari autonòmic espanyol manca, en termes generals i amb caràcter homogeni, d'un disseny institucional dedicat a reconèixer professionals, òrgans o entitats especialitzades en el control de l'ètica pública.

No obstant això, a continuació es presenten alguns casos com ara el de la comunitat autònoma d'Aragó, que compta amb una comissió ètica en vista del que es disposa en l'Avantprojecte de llei de la funció pública d'Aragó (juny 2013), amb la següent previsió organitzativa i competencial:

Taula 7. *La Comissió d'Ètica*

Article 45. Comissió d'Ètica

1. A fi de verificar el compliment del contingut del codi de conducta i dels deures contemplats en el present capítol i de realitzar una labor de seguiment i avaluació sobre la seua aplicació es constituirà, en cada administració pública, una comissió d'ètica en el si de la qual es crearà un registre d'incidències, que es regularà reglamentàriament, en relació amb el grau de compliment dels requeriments del codi.

2. Les administració públiques impulsaran l'aprovació de codis ètics i de comissions d'ètica en les entitats del sector públic en les quals tinguen participació.

3. Les comissions d'ètica estaran adscrites a l'òrgan competent en matèria de funció pública i gaudiran de plena independència funcional. La seua composició, organització i règim de funcionament es determinarà reglamentàriament.

4. Són funcions de les comissions d'ètica:

a) Proporcionar recomanacions i respondre a les consultes i qüestions que formulen els empleats públics.

b) Rebre les comunicacions sobre possibles incidències que es generen en relació als continguts del codi de conducta i incloure-les en el registre. Una vegada registrada la incidència es podrà iniciar, si la Comissió ho estima oportú, un procediment de caràcter contradictori amb audiència a l'interessat. La Comissió podrà, a conseqüència del resultat d'aquest procediment, elevar informe a l'òrgan de govern a fi que adopte les mesures que estime oportunes.

c) Facilitar l'accés al registre d'incidències, sense perjudici del que es preveu en la normativa de protecció de dades de caràcter personal.

5. Anualment el Justícia d'Aragó coneixerà els informes elevats per les comissions d'ètica sobre el grau de compliment dels codis de conducta, i podrà recaptar quanta informació estime oportuna, amb la finalitat d'analitzar els procediments i actuacions que puguin possibilitar-ne la transgressió i proposar les mesures que estime convenients per a assegurar l'objectivitat de les decisions de les administracions públiques.

(Elaboració pròpia. Font: Avantprojecte de llei de la funció pública d'Aragó)

En el cas càntabre, la legislació autonòmica (Llei 1/2008, de 2 de juliol, reguladora dels conflictes d'interessos dels membres del Govern i alts càrrecs de l'Administració de Cantàbria) completa el règim deontològic amb la promoció d'accions formatives relatives als coneixements i habilitats relacionats amb els principis enumerats, i el mateix règim de conflicte d'interessos (art. 7), i d'incompatibilitats. En l'avaluació del compliment del codi, es tindrà en consideració l'opinió de la ciutadania, i s'elaborarà anualment, un informe del Consell de Govern sobre el grau de compliment d'aquest. Amb posterioritat a l'avantprojecte de llei, es va aprovar l'Acord de 17 d'octubre de 2013, pel qual s'aprova el Codi de Bon Govern dels Membres del Govern i dels Alts Càrrecs de la comunitat autònoma de Cantàbria (BOCA, de 4 de febrer de 2014), els principis generals del qual queden promulgats de la manera següent: "Ple respecte a la Constitució, a la llei i a la resta de l'ordenament jurídic en l'acompliment de les seues funcions, i en particular, en dictar les disposicions o resolucions que siguin de la seua competència; Dedicació exclusiva al càrrec públic, en el marc de la legislació vigent; Orientació estratègica i exclusiva als interessos generals, que prevaldran en tot cas sobre els diferents i legítims interessos parcials de qualsevol naturalesa que puguin presentar-se en l'acompliment del càrrec públic; Diligència i coherència en el compliment dels compromisos assumits en el programa de govern que els corresponga desenvolupar; Col·laboració i lleialtat institucional en el desenvolupament de les relacions interadministratives; Transparència patrimonial, a través de l'oportuna, veraç i completa presentació de les declaracions d'activitats, béns i drets patrimonials legalment previstes; Exemplaritat en el compliment de la llei i dels principis continguts en el present codi; Compromís amb la promoció dels valors constitucionals, especialment, el respecte als drets humans, la llibertat, la igualtat, particularment entre dones i homes, la solidaritat i la participació ciutadana, remouent els obstacles que pogueren dificultar-los; Respecte del mèrit i la capacitat en els procediments de selecció i promoció del personal al servei del sector públic autonòmic; Objectivitat i imparcialitat en els procediments de contractació pública i reconeixement de drets patrimonials o personals; Acompliment de les competències conformement al principi de confiança legítima; i Lideratge participatiu, propiciant la col·laboració permanent i activa del personal subjecte a la seua direcció" (article 2. Principis generals). L'acord assenyalat inclou una sèrie de normes de conducta i de comportament, en els àmbits relatius a la lleialtat i la cooperació, la participació ciutadana, la transparència i la comunicació, la dignitat institucional i els tractaments protocol·laris, la publicitat i la lliure competència en les contractacions, l'eficàcia i l'objectivitat en els procediments d'autorització o subvenció, el mèrit i la capacitat en les polítiques d'ocupació, i "la promoció d'entorns de treball harmònics i èticament sensibles", i el "deure de promoure la formació permanent del personal subjecte a la seua direcció".

El codi aprovat pel Consell de Govern del País Basc contempla una sèrie de mesures per a

garantir-ne l'efectivitat; a saber: 1. Un sistema d'adhesió al contingut del codi, per mitjà d'una declaració de conformitat amb el contingut d'aquest, prèviament a l'acceptació del càrrec, i per als qui ja estan en actiu; i 2. Un sistema de seguiment i avaluació, a càrrec d'una comissió d'ètica i bon govern, i d'un registre d'incidències, a fi de recaptar la informació relacionada amb aquest. Les seues funcions seran: "proporcionar consells i respondre a les consultes i qüestions que formulen els subjectes afectats per l'àmbit subjectiu del codi"; i donar tràmit a les possibles incidències que es registren, per mitjà d'un procediment de caràcter contradictori, la resolució del qual correspondrà al Consell de Govern.

Taula 8. *El Codi Ètic i de Conducta dels càrrecs públics i personal eventual de l'Administració general i institucional de la comunitat autònoma d'Euskadi»*

Valors	Principis del Codi Ètic i de Conducta	Conductes i comportaments
Integritat. Excel·lència. Alineament entre política i gestió. Lideratge. Innovació.	Imparcialitat i Objectivitat. Responsabilitat per la gestió. Transparència i govern obert. Honestedat i desinterès subjectiu. Respecte. Exemplaritat.	Conductes i comportaments relatius a: <ul style="list-style-type: none"> • La integritat, la imparcialitat i l'objectivitat del càrrec públic. • L'excel·lència. • L'alineament entre política i gestió. • El lideratge. • La innovació. • L'honestedat, el desinterès subjectiu i l'evitació de conflictes d'interessos dels càrrecs públics i assimilats amb activitats privades o públiques durant l'acompliment del seu càrrec. • El respecte institucional i personal. • La transparència i govern obert. • La responsabilitat per la gestió. • L'exemplaritat i altres manifestacions externes.

(Elaboració pròpia. Font: *Resolució 13/2013, de 28 de maig, del director de la Secretaria del Govern i de Relacions amb el Parlament, per la qual es disposa la publicació de l'Acord adoptat pel Consell de Govern «pel qual s'aprova el Codi Ètic i de Conducta dels càrrecs públics i personal eventual de l'Administració general i institucional de la comunitat autònoma d'Euskadi»*).

Taula 9. *La declaració d'adhesió al Codi d'Ètica i Conducta dels càrrecs públics i personal eventual de l'Administració general i institucional de la comunitat autònoma d'Euskadi*

<p>El/la sotasignat, en virtut del contingut del Codi d'Ètica i Conducta aprovat en Consell de Govern de data....., declara:</p> <p>1.– Que disposa d'un exemplar tant del codi citat en l'encapçalament d'aquest document com de l'Acord del Consell de Govern pel qual s'aprova aquest.</p> <p>2.– Que, una vegada llegit, s'adhereix al contingut del Codi en tots els seus termes, i es compromet al compliment dels principis i obligacions que conté.</p> <p>3.– Que accepta el compromís de facilitar-ne la divulgació i aplicació, així com les obligacions que comporta l'adhesió a aquest.</p>
--

I, per deixar-ne constància i als efectes oportuns, signe la present a, el
de..... de 20.....

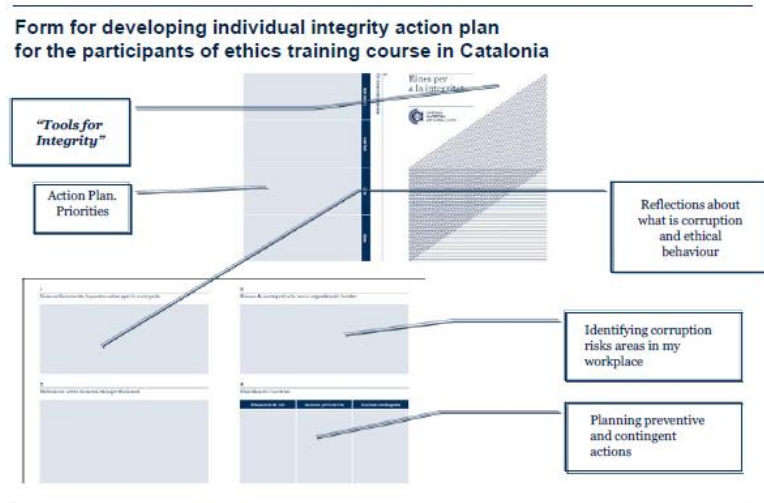
Signat:

Lehendakari, consellers/es, viceconsellers/es, secretaris/es generals o directors/es.

(Elaboració pròpia. Font: *Resolució 13/2013, de 28 de maig, del Director de la Secretaria del Govern i de Relacions amb el Parlament, per la qual es disposa la publicació de l'Acord adoptat pel Consell de Govern «pel qual s'aprova el Codi Ètic i de Conducta dels càrrecs públics i personal eventual de l'Administració general i institucional de la comunitat autònoma d'Euskadi»*)

L'Avantprojecte de llei del Principat d'Astúries de bon govern i incompatibilitats d'alts càrrecs (Conselleria de Presidència - Secretaria General Tècnica – gener 2014) preveu la creació un òrgan que tinga atribuïdes competències en matèria de bon govern, conflictes d'interessos i règim d'incompatibilitats, i que exerciria les funcions següents: 1. “Realitzar les diligències prèvies a la incoació del procediment sancionador en matèria de bon govern i conflictes d'interessos i règim d'incompatibilitats, així com la gestió del règim incompatibilitats i del compliment de les obligacions imposades als alts càrrecs de l'Administració del Principat d'Astúries; 2. Gestionar i organitzar el registre d'interessos i activitats, béns i drets patrimonials i contractes d'alta direcció, sent responsable de la custòdia i seguretat dels documents i dades arxivades i anotades; 3. Instruir els expedients sancionadors en matèria de bon govern, conflictes d'interessos i incompatibilitats d'alts càrrecs; i 4. Elevar anualment al Consell de Govern, per a la posterior remissió a la Junta General, un informe sobre la seua actuació” (art. 17. Òrgan competent, naturalesa i funcions).

Finalment, com que la formació és un aspecte clau en la institucionalització dels sistemes de gestió de la integritat, convé posar de manifest algunes ressenyes destacables derivades de l'estudi específic del cas català. Així, l'Administració pública autonòmica catalana ha desenvolupat un pla de formació ètica o *ethics training*, a càrrec de l'Oficina Antifrau de Catalunya, que consisteix en una guia per mitjà de la qual cada participant desenvolupa el seu propi pla, en funció dels riscos (*integrity risks*) i dels reptes, en el seu lloc de treball. Segons el document *Ethics Training for Public Officials* de la OCDE (2013): “During the follow-up trainings, participants discuss the implementation of their personal plan. They discuss barriers that have been identified in implementing the actions proposed in their individual action plan, and provide to each other support and share ideas about solutions” (OCDE, 2013).



(Font: OCDE (2013). *Ethics Training for Public Officials*)

2.2. Àmbit local espanyol

El disseny i la implementació de diferents instruments i estratègies d'ètica aplicada a escala del Govern i d'Administració local s'ha produït en el context d'un conjunt de transformacions significatives quant a la configuració estructural de les mateixes EL. Amb caràcter previ al destacat impacte que ha tingut la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, així com de manera precedent a l'aprovació de diferents lleis de règim local per part de les comunitats autònomes, al llarg de l'última s'han succeït diferents reformes que han suposat canvis, com ara, entre altres:

- El desenvolupament i la diversificació de les maneres de provisió dels serveis públics mitjançant la introducció de creixents fórmules de col·laboració amb el sector privat, per mitjà de la gestió indirecta a través de fundacions, consorcis o subrogacions, i conforme a concessions, la gestió interessada, els concerts, o les societats d'economia mixta, amb la consegüent aparició de dilemes sobre la frontera entre el públic i el privat, i sobre la mateixa naturalesa dels serveis públics, mentre "la major llibertat gerencial en el si de les organitzacions públiques permet també unes oportunitats per a un comportament irregular" (Ormond i Löffler, 1999);
- Un increment de les contractacions públiques i l'aparició de casos de corrupció política i administrativa lligada a processos irregulars en els tràmits de contractació; a saber: el tràfic d'influències i informació privilegiada, el suborn, els conflictes d'interessos o el tracte discriminatori en l'adjudicació dels contractes, tal com la OCDE va advertir en el document *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*, de l'any 2007;
- La introducció de canvis en els catàlegs competencials de les EL per mitjà de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, d'acord amb el que es disposa en la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i

sostenibilitat financera, juntament amb l'increment dels instruments de control i seguiment de les EL per part de l'Administració central, en la gestió pressupostària.

- Finalment, la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern resulta vinculant per als membres del Govern, alts càrrecs i assimilats de les EL. A més, a la reunió que, almenys una vegada a l'any, se celebri de la Comissió de Transparència i Bon Govern, podrà ser convocat un representant de l'Administració local, proposat per la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (d'ara en avant, FEMP).

D'acord amb Rodríguez Álvarez (2001), els principals àmbits i dimensions en la promoció de les conductes i els principis ètics venen donats per la regulació de sis àmbits fonamentals: 1. L'estatut dels electes locals; 2. El finançament dels partits, de les associacions polítiques i dels candidats individuals a escala local; 3. Els mecanismes de control i auditoria; 4. L'estatut dels funcionaris locals; 5. La transparència, accés a la informació i procediments administratius; i 6. Les relacions de les autoritats locals amb el sector privat (taula 10).

Els instruments d'ètica aplicada, en l'àmbit de les EL, venen donats per aquells textos, instruments i estratègies, que, més enllà de les declaracions de principis ètics i de conducta, estableixen sistemes per a garantir, a través de polítiques públiques i de sistemes de sanció i de règim d'incompatibilitats, l'observança de les responsabilitats pròpies dels càrrecs públics electes, empleats i directius públics. Específicament, els directius locals i un altre personal al servei de les EL queda subjecte a la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques. Així, els representants locals estan obligats a formular i a registrar, en un registre d'interessos, de caràcter públic, tant abans de la presa de possessió, com en ocasió del cessament i al final del mandat, així com quan es modifiquen les circumstàncies de fet, una declaració sobre les causes de possible incompatibilitat, sobre qualsevol activitat que proporcione o pugui proporcionar ingressos econòmics, així com una declaració dels seus béns patrimonials, i de la participació en societats de tota mena, per mitjà de la informació sobre les societats i les liquidacions dels impostos sobre renda, patrimoni i, si pertoca, societats. Els registres d'activitats es faran constar en els que siguin constituïts en cada entitat local, i la declaració sobre béns i drets patrimonials, s'inscriuran en el registre de béns patrimonials de cada entitat local. Una vegada finalitzat el mandat, s'estableix una limitació de dos anys en l'exercici d'activitats en empreses o societats privades, amb posterioritat al cessament, si aquestes estigueren vinculades o relacionades, de manera directa, amb les competències del càrrec exercit, havent dictat resolucions o adoptat acord en òrgans col·legiats, en relació amb aquests.

Un esment especial mereixen els funcionaris d'Administració local, amb habilitació de caràcter estatal, ja que tenen encomanades les funcions públiques de les corporacions locals consistents en les de secretaria, comprensives de la fe pública i l'assessorament legal preceptiu; i els de control i fiscalització interna de la gestió economicofinancera i pressupostària, i la comptabilitat, tresoreria i recaptació. Aquest disseny institucional, resulta d'especial importància, ja que contribueix a la prevenció de la corrupció i de conductes al marge de l'ordenament jurídic, per part dels càrrecs electes locals.

Àmbit	Dimensions
	Marc general

L'estatut dels electes locals	Incompatibilitats, cessament de funcions i suspensió
	Drets i deures dels electes
	Responsabilitat dels electes
	Retribucions, condicions de treball i de carrera dels electes locals
	Formació, informació i cooperació dels electes locals
El finançament dels partits, de les associacions polítiques i dels candidats individuals a escala local	Marc general
	Finançament dels partits i associacions polítiques locals
	Finançament de les campanyes electorals
	Control del respecte a les normes sobre el finançament dels partits i les eleccions
	Informació i publicitat
Els mecanismes de control i auditoria	Control extern
	Control intern
	Processos judicials
	Altres mecanismes alternatius
L'estatut dels funcionaris locals	Marc jurídic
	Incompatibilitat, suspensió i cessament de funcions
	Drets i deures dels funcionaris locals
	Responsabilitat dels funcionaris locals
	Selecció, retribucions, condicions de treball i carrera dels funcionaris locals
	Formació, informació, cooperació i transparència
La transparència, accés a la informació i procediments administratius	Transparència i accés a la informació
	Procediments administratius
Les relacions de les autoritats locals amb el sector privat	Contractes públics sobre l'adquisició per les autoritats locals de béns i de serveis
	Concessions de serveis públics en el sector privat
	Participació en les empreses
	Privatització de les empreses públiques
	Relacions amb el sector no lucratiu: subvencions i contractació de servei públic amb el sector associatiu
	Concessió de permisos i de certificacions (especialment en matèria d'urbanisme)
	Gestió del patrimoni municipal

S'identifiquen tres actors implicats en l'impuls de les corresponents accions; a saber, autoritats centrals, autoritats locals, electes i funcionaris locals, segons el cas.

Des d'un anhel bàsic sobre un major protagonisme dels governs municipals i altres EL en la participació dels processos de desenvolupament i cohesió social, amb la perspectiva territorial en els processos de presa de decisions, la Declaració de Vitòria-Gasteiz suposa l'assumpció dels compromisos als quals se sotmeten les associacions i xarxes de governs locals que impulsen el Fòrum; compromisos que s'assumeixen des del punt de vista del reforç de la governabilitat local, la cooperació entre governs locals i el desenvolupament sostenible. Aquests compromisos constitueixen la legitimació d'un paquet de propostes basades en l'aplicació del concepte d'innovació social com a eix vertebrador en un nou paradigma d'acompliment polític, que n'estableixen els mecanismes de viabilitat i reconeixen el Fòrum de Governos Locals de la Unió Europea, d'Amèrica Llatina i el Carib "com un espai permanent de diàleg i concertació política dels governs locals d'aquestes regions" (Declaració de Vitòria-Gasteiz, 2010).

El concepte relacional és fonamental per a entendre el context en el qual s'incardinen les estratègies per al foment de l'ètica pública i la lluita contra la corrupció. I així, el Codi de Bon Govern Local (FEMP), assenyala, en una de les mesures per al foment de la democràcia participativa, el desenvolupament "d'una administració relacional, dialogant, que implique i consulte la ciutadania i els diferents agents econòmics, socials i culturals, de manera que facilite les vies i els mitjans necessaris".

Inspirant-se en les recomanacions 60 i 86 del Congrés de Poders Locals i Regionals d'Europa, així com en la declaració sobre la "participació democràtica i l'ètica pública en l'àmbit local i regional" (Conferència de Ministres, CPLRE, 15-16 octubre 2007, València), s'aprova, per part de la Comissió Executiva de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies el Codi de Bon Govern Local, sobre la base dels principis següents: Actuació per part dels electes locals conforme a la Constitució, els respectius estatuts d'autonomia i la resta de l'ordenament jurídic; Eficiència, modernització administrativa i bon servei a la ciutadania, honestedat, objectivitat, imparcialitat, confidencialitat, austeritat i proximitat a la ciutadania; Millora de la gestió i bon govern local; Foment de la transparència i la democràcia participativa; Inclusió social i equilibri territorial; Lleialtat política i respecte a la voluntat ciutadana; Respecte dels drets humans i foment dels valors cívics; Prohibició del favoritisme i l'exercici d'autoritat en benefici propi; Prohibició del suborn; i Lluita contra el canvi climàtic, la protecció del medi ambient i l'ordenació racional i sostenible del territori.

El Codi de Bon Govern Local estableix una sèrie d'actuacions concretes agrupades en cinc blocs, com ara:

a) Mesures per a millorar la gestió i la qualitat de la democràcia local. Amb actuacions com ara la creació de comissions de control i seguiment en la contractació pública, comissions especials de suggeriments i reclamacions, reunions periòdiques amb l'oposició per a facilitar acords i millorar la governabilitat local, celebració de plens ordinaris amb caràcter trimestral com a mínim, incorporar l'oposició en els consells d'administració de les societats i empreses públiques municipals i en els patronats de les fundacions locals en què s'aplicaran els codis ètics (responsabilitat social empresarial), regulació de la compareixença en les comissions informatives dels directius públics, publicitat i transparència en la concessió de subvencions i ajudes, regulació d'una carta de drets ciutadans-cartes de serveis, impulsar la vigència de la Llei d'accés electrònic dels ciutadans a l'administració, col·laboració amb la ciutadania, disposició per part dels grups

polítics de dependències municipals per a reunir-se i rebre visites, garantir la pluralitat en els mitjans locals de comunicació, promoció del diàleg social i celebració anual d'un debat sobre l'estat del municipi.

b) Incompatibilitats i declaracions d'activitats i béns. Declaració i publicitat de les causes de possible incompatibilitat i trasllat d'aquests al registre de béns i interessos quan hi haguera canvi en les declaracions. Publicació íntegra de les retribucions percebudes per l'acompliment del càrrec.

c) Retribucions econòmiques dels electes. Establiment de retribucions a electes locals conforme a criteris objectius (població, pressupost o situació financera municipal) i segons barems inspirats en el règim retributiu de càrrecs públics d'altres institucions i/o funcionaris públics; relació de regidors de govern i oposició; recomanacions sobre dedicacions exclusives i parcials; principis d'austeritat i prudència.

d) Mesures de democràcia participativa. Reforç entre democràcia representativa i participativa; foment d'una administració relacional; instruments participatius com ara el Consell del Municipi, pressupostos participatius, el Consell Econòmic i Social i els consells assessors sectorials; programes de pedagogia participativa-ciudadana; fórmules de participació dirigides a diferents col·lectius (xiquets, joves, majors o immigrants, entre altres); dret a la informació entre la ciutadania i els representants locals; i desenvolupament de fórmules diverses d'avaluació ciutadana de la gestió local.

Conforme al Codi de Bon Govern Local, s'emplaça per a la creació, en el si de la FEMP, de l'Observatori d'Avaluació de Qualitat Democràtica, encarregat de valorar l'aplicació del Codi.

La Carta de Bones Pràctiques en l'Administració Autonòmica i Local de la Comunitat Valenciana reconeix els principis de: Estat de dret; Participació; Eleccions regulars; Receptivitat; Transparència i rendició de comptes; Eficàcia i eficiència; Coordinació; Innovació; Sostenibilitat; Consolidació pressupostària (dèficit zero); Foment del diàleg interreligiós; Drets humans; Integració; Lluita contra la xenofòbia; i Informació. Afig, a més, el compromís ètic. Aquest s'al·lega com a manera de garantir la satisfacció de l'interès general per damunt de qualsevol consideració privada. Així: "l'interès públic ha de prevaldre sobre els interessos individuals, o singulars de grups, i establir mesures adequades contra aquells que no respecten i mantinguen una certa ètica en les actuacions dels seus governs, articulant un codi ètic de conducta política, que plasme el compromís d'actuació ètica dels càrrecs triats democràticament envers la societat, envers l'Administració, amb els partits polítics que representen i envers els membres del seu govern autonòmic o local".

Quant als funcionaris executius de l'Administració local, convé destacar la Conferència de Siena de l'Associació Internacional de Secretaris Generals i Funcionaris Executius de l'Administració Local (Siena, 18/20, abril de 2002), per mitjà de la qual s'elabora una referència respecte de les orientacions ètiques que els funcionaris públics de l'Administració local assumeixen en base amb el codi següent:

a) El reconeixement del "profund sentit de la responsabilitat personal, professional i social en el perseguiment del bé públic i dels interessos de totes les persones".

- b) La dedicació, sobre la base del compliment del deure públic, conforme “als ideals més elevats d’honor i integritat personal”.
- c) “No pretendre cap favor, ni aprofitar-me del meu càrrec per a aconseguir beneficis particulars”.
- d) “Evitar qualsevol activitat que mine la confiança en l’administració professional”.
- e) “Respectar i aplicar amb imparcialitat les lleis (...)”.
- f) “Rebutjar tota violació de l’ètica professional o les responsabilitats (...)”.
- g) “(...) Adoptar les mesures adequades perquè els ciutadans reben tota la informació necessària sobre els límits legals”.
- h) Gestió dels càrrecs públics conforme a principis de meritocràcia, justícia, imparcialitat i no discriminació.
- i) “Mantenir informada la col·lectivitat sobre les qüestions relacionades amb les polítiques, facilitar l’accés a la informació important i fomentant un servei amistós i amable per a tots”.

3. Algunes consideracions finals a manera de conclusió

- L’ètica pública permet harmonitzar i, des d’una perspectiva pràctica i aplicada, fa possible la materialització, d’un costat, de les pautes de comportament individual fundades en la llibertat i l’autonomia i, d’un altre costat, el comportament i l’exercici de l’ús processos institucionalitzats de caràcter col·lectiu, en el marc de les organitzacions públiques, en la realització dels objectius d’aquestes; a saber, i en última instància, la realització i la satisfacció de l’interès general i del bé comú.
- En l’àmbit aplicat, ha vingut resultant clau elevar a l’àmbit de la legislació civil i penal les disposicions normatives que gradualment es pugen anar adoptant sobre ètica pública, per mitjà del seu reconeixement en el marc dels delictes contra l’Administració pública, o de responsabilitat civil, patrimonial i personal dels empleats i càrrecs públics, per actuacions que atempten contra l’interès general i a les administracions públiques. L’elevació a rang de llei dels codis de bon govern, introduint mesures obligatòries i coercitives que garantiscen el compliment i l’observança dels principis ètics i de les normes de conducta aprovats, tant en els tràmits disciplinaris dels funcionaris i empleats públics, com en els processos de postulació i eventual revocació dels alts càrrecs i membres del Govern.
- Com a característica comuna a les tres escales de govern i administració, cal constatar el prolífic desenvolupament i cobertura legal de les disposicions per mitjà de les quals es cataloguen uns certs principis d’ètica pública. Malgrat això, i precisament per això, s’evidencia en una orientació legalista que impregna d’un caràcter eminentment tecnocràtic o jurídic a la regulació de l’ètica pública. S’observa una coherència quant a la regulació dels diferents règims de conflictes d’interessos, que es troben incardinats en les normatives sobre bones pràctiques, bon govern i transparència, com a expressió del dret a una bona administració.

- En vista de l'exposat en el paràgraf anterior, es constata una manca de la formació en ètica i valors públics com a requisit per a l'accés a l'acompliment de la funció pública. Resulta fonamental incidir en el paper crucial de la formació i la capacitació específica dels funcionaris, empleats i càrrecs públics, en les àrees específiques relatives a la gestió de la integritat, l'ètica pública, la corrupció i el règim sobre conflicte d'interessos i incompatibilitats, tant amb caràcter previ a l'accés al lloc, com a element objectiu que cal considerar en el principi de mèrit i capacitat, i també, en l'avaluació contínua de l'acompliment del càrrec, per mitjà de l'actualització permanent sobre la base de les modificacions que vagen operant en l'ordenament jurídic i la normativa aplicable. Cal incloure els continguts relacionats amb les àrees especificades més amunt, en l'àmbit de l'educació formal i reglada, a través dels plans d'estudi en matèria d'educació cívica o per a la ciutadania, centrada en el contingut essencial dels drets fonamentals i de les llibertats públiques, així com en els valors democràtics i les institucions, actituds i comportaments que fonamenten el sistema democràtic.

- Així com en l'establiment d'òrgans, figures i procediments de control en el compliment dels estàndards regulats, més enllà del que es preveu en els protocols administratius generals de caràcter disciplinari o sancionador. L'elaboració d'indicadors que permeten l'avaluació sobre el compliment de les estratègies de lluita contra la corrupció, de foment de la transparència i de l'ètica pública, així com de gestió de la integritat, a fi de monitorar les polítiques públiques impulsades, i que servisquen com a base empírica a la disposició de la societat civil, governs i, fonamentalment, del poder legislatiu, amb vista a adoptar les corresponents mesures de caràcter legal i normatiu. Tot l'anterior contribuirà, sens dubte, al desenvolupament i millorament de la qualitat democràtica. Cal constituir un marc institucional adequat de gestió i de control de l'ètica pública, per mitjà d'oficines independents, amb una dotació pressupostària, material i humana suficient, amb formació professional i acadèmica especialitzada, a fi d'evitar la inoportuna interferència del poder polític, especialment de l'executiu, en el tràmit i resolució de determinats casos que pogueren resultar comprometedors per als alts càrrecs, membres del Govern, així com, del poder legislatiu.