

MEMÒRIA 2017 DE LA COMISSIÓ D'ÈTICA PÚBLICA

MARÇ 2018



G CONSELLERIA
O PRESIDÈNCIA

I
B

ÍNDEX:

1. Introducció	3
2. Comissió d'Ètica Pública: constitució, composició i funcionament	4
2.1. Antecedents	4
2.2. Constitució i composició actual de la Comissió d'Ètica Pública	6
2.3. Funcions i funcionament de la Comissió d'Ètica Pública	7
3. Codi ètic i gra de compliment el 2017	8
3.1. Adhesions al Codi ètic	10
3.2. Compliment dels comportaments derivats dels principis ètics	12
3.2.1. Principi de transparència	13
3.2.2. Principi d'atenció a la ciutadania i a la participació	15
3.2.3. Principi d'austeritat i sostenibilitat	16
3.2.4. Principi d'integritat	16
3.2.5. Principi d'imparcialitat i objectivitat	18
4. Assumptes tractats durant el 2017	21
4.1. Acords	22
4.2. Pronunciaments	23
4.3. Altres	23
5. Conclusions i recomanacions	23

1. Introducció

Aquesta memòria té per objecte retre comptes de les activitats dutes a terme per la Comissió d'Ètica Pública del Govern de les Illes Balears (CEP) durant el període comprès entre el 3 de març i el 31 de desembre de 2017, d'acord amb el que disposa l'article sisè, apartat 3.2. del Codi ètic, que va ser aprovat per Acord del Consell de Govern de 13 de maig de 2016. Segons aquest article correspon a la CEP elaborar anualment « un informe de supervisió del compliment del Codi ètic dels càrrecs públics i assimilats de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. L'informe pot contenir recomanacions i s'ha de presentar al Consell de Govern. Les conclusions i les recomanacions de l'informe seran públiques ».

Aquesta memòria va ser presentada al Consell de Govern el 15 de juny de 2018, el qual, un cop assabentat del seu contingut va procedir a publicar-la perquè pogués ser coneguda i consultada.

2. Comissió d'Ètica Pública: constitució, composició i funcionament

La Comissió d'Ètica Pública (CEP), configurada com a òrgan d'assessorament per al compliment de les normes contingudes en el Codi ètic del Govern de les Illes Balears¹, fou creada per Acord del Consell de Govern de 13 de maig de 2016 i constituïda el 3 de març de 2017, i resta adscrita a la Conselleria de Transparència, Cultura i Esports.

Un any després d'haver-se posat en funcionament, la CEP presenta ara al Consell de Govern el seu primer informe de seguiment. Atès que es tracta de la primera memòria elaborada per aquest ens, sembla oportú recordar el marc institucional i legislatiu que va conduir tant a l'aprovació del Codi ètic com a l'establiment de la Comissió d'Ètica Pública que n'ha de supervisar el compliment.

2.1. Antecedents

La relació entre l'Ètica i la Política pot resseguir-se al llarg de la història del pensament de gairebé totes les societats. La importància del bon govern, el sentit de virtut i justícia que ha de presidir les accions i decisions dels governants; el retret moral que al llarg de la història s'ha fet als governs, polítics i funcionaris que s'han deixat endur per l'ambició, la cobdícia o la corrupció; la pèrdua progressiva de la confiança en les institucions públiques per part de la ciutadania; tots aquests eixos de relació entre el que s'espera de la política i dels administradors dels béns generals i allò que veritablement ens trobam, ha fet prendre consciència als poders públics de la necessitat d'incorporar novament el sentit ètic i de difondre conductes exemplars envers els responsables polítics i administratius de les institucions públiques. Des de mitjans del segle XX, l'Organització per a la Cooperació al Desenvolupament Econòmic (OCDE) impulsa un procés de modernització de les administracions públiques dels seus estats membres que inclou la interiorització de comportaments ètics dels seus empleats com un dels mecanismes per aconseguir un govern i una administració eficients, efectius, de confiança i mereixedors de lleialtat, autoritat i respecte².

Als Estats Units, arran del cas Watergate, es creà el 1978 l'Oficina d'Ètica; el 1983 se celebrà a Washington DC el Primer Congrés Internacional d'Ètica Pública i durant la dècada dels noranta, a molts altres països els governs manifestaren també la seva preocupació per poder dotar-se d'instruments capaços d'incorporar l'ètica al servei públic. En l'àmbit de la Unió Europea, cal esmentar l'Informe Nolan³ que significa encara avui un referent per a la fixació de les normes de conducta públiques. En els darrers temps, també la Mesa del Parlament Europeu ha aprovat un codi de bona conducta per als funcionaris i agents de la Unió Europea⁴.

1. Acord del Consell de Govern del dia 13 de maig de 2016 pel qual s'aprova el Codi ètic del Govern de les Illes Balears (BOIB núm. 62 de 17 de maig de 2016).

En l'àmbit de l'Estat, diverses normes, començant per la Constitució espanyola (CE-1978), prenen també en consideració els principis i valors que han de ser inherents als funcionaris públics i han anat desenvolupant en distints moments el marc normatiu que regula i impulsa actualment la necessària integritat, transparència, responsabilitat i ètica dels empleats públics i dels mandataris responsables⁵. Complementària a aquesta legislació i en l'àmbit de les seves competències, les comunitats autònomes han desplegat igualment el seu propi marc normatiu⁶.

A la nostra Comunitat Autònoma, un precedent inexcusable que ha de mencionar-se en favor del control dels membres de l'executiu i alts càrrecs del Govern és la Llei 2/1996, de 19 de novembre, d'incompatibilitats dels membres del Govern i dels alts càrrecs de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i el Decret 250/1999, de 3 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament d'incompatibilitats dels membres del Govern i dels alts càrrecs de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Una dècada després, primer el 2009 i llavors el 2010, el Consell de Govern realitzà dos intents infructuosos d'elaborar un pla d'integritat que inclogués un codi de bones pràctiques en la política i la gestió pública⁷. Finalment, el 2011, la Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears, recollí els principis ètics i les principals regles de conducta que havien de seguir els membres del Govern i alts càrrecs per tal de garantir una bona governança de l'Administració i, en línia amb aquests principis, el Consell de Govern aprovà el 2016 el Codi ètic del Govern de les Illes Balears, d'aplicació obligatòria per a les persones titulars de càrrecs públics i per al personal eventual de la Comunitat Autònoma⁸.

² Poden consultar-se a la web de l'OCDE alguns dels codis ètics aprovats pels països membres: Ethics Codes and Codes of Conduct in OECD Countries.

³ El 1994 el primer ministre del Regne Unit, John Major, creà un comitè per fixar les normes de conducta de la vida pública que donà lloc a l'informe "Standards in Public Life", conegut col·loquialment amb el nom del seu president, Lord Nolan, com l'Informe Nolan. <http://www.caib.es/sites/codietic/f/229157>.

⁴ Guia de les obligacions dels funcionaris i agents del Parlament Europeu. Codi de bona conducta. Aprovat per la Mesa del Parlament Europeu el 7 de juliol de 2008.

⁵ Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient (incorpora les directives marc 2003/4/CE i 2003/35/CE; Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic (que regula l'ús privat de documents en poder d'administracions i organismes del sector públic); Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic; Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics; Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern; Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat.

⁶ Pot consultar-se la legislació autonòmica en matèria de transparència al Portal de Transparència del Govern de l'Estat. En matèria d'ètica, algunes comunitats autònomes han aprovat codis ètics i, recentment, Aragó, una llei autonòmica: Llei 5/2017, d'1 de juny, d'integritat i ètica públiques.

⁷ La proposta inicial sorgí del Fòrum de la Ciutadania per a l'Avaluació de les Polítiques i els Serveis Públics de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (sessió de 26 de juny de 2009) i fou recollida a l'Acord del Consell de Govern de 3 de juliol de 2009.

⁸ Acord del Consell de Govern de 13 de maig de 2016 pel qual s'aprova el Codi ètic del Govern de les Illes Balears (BOIB núm.62, de 17 de maig de 2016).

2.2. Constitució i composició actual de la Comissió d'Ètica Pública

El mateix Acord del Consell de Govern que aprovà el Codi ètic creà la Comissió d'Ètica Pública de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (CEP) com un òrgan d'assessorament que ha d'ajudar a donar compliment a les normes contingudes en el Codi. La CEP està composta per cinc persones:

Presidència: persona titular de la secretaria general competent en matèria de transparència.

Secretaria: persona titular d'un càrrec amb rang de director general o assimilat, adscrit a la Conselleria de Presidència, de Transparència o d'Administració Pública, i tres vocals externs designats pel Govern entre persones amb experiència i prestigi professional contrastat en matèries relacionades amb l'ètica, el dret o la governança d'organitzacions, tant del sector públic com del privat.

Per Acord del Consell de Govern de 10 de febrer de 2017, es designaren els membres de la Comissió d'Ètica Pública de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

La CEP està formada actualment pels membres següents:

- Presidenta: Teresa Suárez Genovard, secretària general de la Conselleria de Presidència
- Vocal: Francisca Bennàssar Tous
- Vocal: Joana Maria Petrus Bey
- Vocal: Bernat Riutort Serra
- Secretària: Rosario Sánchez Grau, directora general de Coordinació

2.3. Funcions i funcionament de la Comissió d'Ètica Pública

Les funcions de la CEP estan definides en l'article sisè apartat 2, de l'Acord 5558 del Consell de Govern de 13 de maig de 2016, pel qual s'aprova el Codi ètic. Les funcions de la CEP són les següents:

- a) Impulsar la posada en marxa efectiva del Codi ètic a través de les accions i les conductes que siguin necessàries.
- b) Atendre les consultes formulades pels càrrecs públics i assimilats, en relació amb l'aplicació del Codi ètic.
- c) Plantejar recomanacions als càrrecs públics i assimilats, sobre el compliment del Codi ètic.
- d) Redactar l'informe anual de supervisió del compliment del Codi ètic.
- e) Promoure en les instàncies que corresponguin els programes de difusió, formació o tallers específics que tinguin com a finalitat la millora institucional en matèria d'ètica pública.
- f) Crear grups de treball per a l'estudi de temes específics.
- g) Rebre observacions i suggeriments sobre el contingut del Codi.
- h) Formular suggeriments en relació amb les propostes de reforma del Codi que impulsin els òrgans competents.
- i) Assessorar els òrgans competents en relació amb les actuacions que hagin d'adoptar en els casos d'incompliment del Codi.

Abreujadament, el funcionament de la CEP (vid. article sisè apartat 3, de l'Acord 5558 de 13/05/2016) ve determinat en cinc apartats: a) periodicitat de les sessions, b) règim de substitucions, c) naturalesa de les sessions, d) forma d'accés i e) elaboració d'informe anual.

- a) Pel que fa a la periodicitat de les sessions, l'Acord 5558 determina un mínim de dues sessions ordinàries obligatòries, que han de ser convocades per la persona titular de la Secretaria per ordre de la Presidència, malgrat que es poden convocar tantes reunions extraordinàries com siguin necessàries atesa la naturalesa i urgència dels assumptes a tractar, així com poden mantenir-se igualment sessions de forma telemàtica.

Des de la seva constitució, l'any 2017, la CEP ha fet les següents sessions presencials:

- Sessió núm. 1, de 3 de març de 2017
- Sessió núm. 2, de 3 d'abril de 2017
- Sessió núm. 3, de 28 d'abril de 2017
- Sessió núm. 4, de 2 de juny de 2017

b) Pel que fa al règim de substitucions, durant el període al què es refereix aquest informe no ha estat necessari aplicar el procediment de substitució ni de revocació per absències de llarga durada a cap dels membres designats. Tampoc en els assumptes tractats no hi han concorregut circumstàncies que hagin obligat a causar l'abstenció de cap dels membres de la CEP.

c) En relació amb la naturalesa de les sessions, l'Acord 5558 de 13/05/2016 estableix que els membres de la CEP estan obligats a mantenir el secret sobre la informació de què hagin tingut coneixement durant l'exercici de les seves funcions; especialment, sobre els fets examinats, el contingut de les investigacions, de les deliberacions i de les decisions adoptades, així com sobre les dades de caràcter personal. Per aquest motiu, només poden fer-se públiques les decisions finals sobre el procediment que ja s'hagin notificat a la persona o a les persones interessades. Aquest caràcter reservat dels fets examinats, de les investigacions realitzades, de les dades de caràcter personal així com de les deliberacions i decisions adoptades, ha estat respectat de forma estricta per tots els membres de la CEP. Per tal de garantir la seguretat en les comunicacions i evitar la circulació de documents entre els membres de la CEP, s'ha habilitat un servidor en el núvol que xifra el tràfic en xarxa mitjançant els protocols SSL/TLS. No es fa servir el correu electrònic més que per convocar les sessions de la CEP o mantenir la comunicació entre els seus membres sense que es transfereixin arxius que continguin dades personals.

d) Pel que fa a les formes d'accés que han de permetre la formulació a la CEP de consultes dels càrrecs públics i del personal eventual, la CEP ha habilitat dues vies de contacte: una, l'adreça postal, que permet la recepció de consultes mitjançant la seva presentació al Registre de la Conselleria de Presidència (passeig de Sagrera, 2); l'altra, l'adreça electrònica, que permet l'accés telemàtic a través del correu comissioetica@caib.es que es gestiona des de la Conselleria de Presidència i al qual només té accés la presidenta de la CEP. Totes les consultes rebudes l'any 2017 han fet servir el mitjà telemàtic.

e) Finalment, la CEP ha d'elaborar anualment un informe de supervisió del compliment del Codi ètic dels càrrecs públics i assimilats de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, que pot contenir recomanacions i conclusions i ha de presentar-se al Consell de Govern. És en compliment d'aquesta funció que es presenta aquest informe.

3. Codi ètic i grau de compliment el 2017

El Codi ètic aprovat el mes de maig de 2016 pel Consell de Govern neix, com hem vist, en un context regional, nacional i internacional de progressiva conscienciació dels poders públics de la necessitat d'adoptar mesures eficients capaces de traduir en conductes, comportaments i accions concretes els principis i valors que, amb caràcter general, es proclamen des de tots els àmbits i que tenen a veure amb els lloables principis d'excel·lència, transparència, integritat, exemplaritat, honorabilitat, austeritat, participació i promoció dels drets i llibertats dels ciutadans.

En conseqüència, l'origen d'aquest i d'altres codis ètics és la constatació que existeix, una divergència clara entre l'assumpció i proclamació institucional d'uns principis ètics i la seva manca de materialització pràctica, la qual cosa sumeix les institucions públiques en un progressiu descrèdit i els ciutadans en l'escepticisme i la desafecció. Per aquest motiu, els codis ètics persegueixen fonamentalment efectes pràctics sobre els seus signants, fruit tant de la interiorització dels principis i valors del codi ètic en cada persona com també de la implementació d'un procediment de seguiment i control del seu compliment.

El Codi ètic no té, per tant, una naturalesa jurídica ni força el seu compliment emparant-se en la legalitat, sinó que va més enllà, perquè és més enllà de les obligacions i deures establerts per les lleis, més enllà de l'àmbit estrictament jurídic, que la societat en conjunt reclama dels responsables institucionals un comportament manifestament marcat per la probitat. Si el Codi ètic tingués una naturalesa jurídica i tingués efecte com ho fa una llei, seria suficient la seva aprovació com a norma legal per convertir-se en un instrument d'obligat compliment, però és precisament la seva naturalesa moral el que fa necessari el compromís particular, voluntari i exclusiu de cada una de les persones titulars de càrrecs públics. La força vinculant del Codi ètic no és resultat doncs del poder coercitiu de la llei sinó de l'adhesió individual de cadascuna de les persones que l'Acord 5558 de 13/05/2016 va definir en l'article tercer.

D'acord amb l'article tercer (àmbit d'aplicació), el Codi ètic s'aplica a:

- a) Els membres del Govern de les Illes Balears, és a dir, el president o presidenta, el vicepresident o vicepresidenta, si n'hi ha, i els consellers i conselleres.
- b) Els secretaris i secretàries generals, i els directors i directores generals.
- c) Els altres òrgans que, d'acord amb la seva normativa, s'assimilen en rang al de director general, prevists en l'apartat 4 de l'article 5 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.
- d) Els càrrecs assimilats a alt càrrec per via legal o reglamentària, els quals són nomenats mitjançant un decret del Consell de Govern, d'acord amb l'article 19.12 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears.
- e) Tots els òrgans unipersonals de direcció dels ens que formen el sector públic instrumental de l'Administració autonòmica, inclosos en els articles 20 i 21 de la Llei 7/2010, de 21 de juliol, del sector públic instrumental de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.
- f) Els altres òrgans unipersonals de direcció dels ens que formen el sector públic instrumental de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, d'acord amb l'article 21 de la Llei 7/2010, de 21 de juliol.
- g) El president o presidenta, el vicepresident o vicepresidenta i el secretari general o secretària general dels òrgans de consulta i assessorament regulats en el capítol VI del títol IV de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, quan aquests càrrecs siguin retribuïts.
- h) El president o presidenta, el vicepresident o vicepresidenta i el secretari general o secretària general del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, si aquests càrrecs són retribuïts.
- i) La resta de càrrecs del sector públic autonòmic, sigui quina sigui la seva denominació, la designació dels quals es fa mitjançant un decret o un acord del Consell de Govern, sempre que es tracti de càrrecs retribuïts.

El personal eventual que, en virtut d'un nomenament, ocupa llocs de confiança o d'assessorament especial també està vinculat al que estableix aquest Codi quan s'indica expressament.

3.1. Adhesions al Codi ètic

El Codi ètic, com hem dit, consisteix en un conjunt de pautes i de principis ètics que han de guiar l'actuació dels càrrecs públics de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en l'exercici de les seves funcions. Un dels elements de seguiment i control del grau de compliment del Codi ètic consisteix a comprovar l'estat de les adhesions al mateix per part de les persones titulars de càrrecs públics i també del personal eventual de l'Administració de la Comunitat Autònoma, atès que els comportaments derivats dels principis ètics només són exigibles a les persones signants que s'han compromès amb l'adhesió al seu compliment.

A aquests efectes, el 24 de gener de 2018, la Secretària de la Comissió d'Ètica Pública requerí a la Direcció General de Transparència i Bon Govern l'emissió d'un informe sobre el grau de compliment dels càrrecs públics i assimilats de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en relació amb la seva adhesió i comportament en matèria de transparència. D'acord amb el Codi ètic, tots els signants d'aquest Codi resten obligats a publicar el seu currículum acadèmic i professional, la seva agenda de reunions, una declaració de patrimoni i d'interessos i activitats i la publicitat de les despeses.

D'acord amb l'informe rebut, la Direcció General de Transparència i Bon Govern s'ha encarregat durant l'any 2017 de contactar amb les persones que han estat nomenades per ocupar un càrrec públic afectat per l'àmbit d'aplicació del Codi ètic i d'informar-los de la necessitat de llegir-lo i de signar de forma responsable la seva adhesió, cosa que implica necessàriament el deure de complir les obligacions que el dit Codi inclou. Igualment, totes les persones afectades pel Codi ètic han rebut de la Direcció General de Transparència i Bon Govern les instruccions oportunes perquè es faci públic el seu currículum a la web de la unitat orgànica a què han estat adscrits. Igualment, la Direcció General de Transparència i Bon Govern s'ha responsabilitzat del Registre d'interessos i activitats i de patrimoni i ha gestionat la presentació de les declaracions que s'han signat en el moment del nomenament i cessament dels càrrecs així com, si escau, de les declaracions d'interessos, activitats i patrimoni complementàries que s'han fet.

Cal valorar positivament el perfeccionament i la millora de l'aplicació informàtica "transparenciacaib" que està duent a terme la Direcció General de Desenvolupament Tecnològic i que permetrà, segon es desprèn de l'informe emès per la Direcció General de Transparència i Bon Govern, introduir de forma estructurada tota la informació relativa al compliment del Codi ètic per part de les persones i càrrecs, fer visible aquesta informació des del Portal de Transparència i en la pàgina web de cada càrrec i, alhora, permetre fer cerques als ciutadans i obtenir estadístiques.

D'acord amb l'esmentat informe, el nombre total de persones que s'han adherit al Codi ètic és de 178, corresponent als càrrecs i assimilats que es detallen en la taula 1 i que són la totalitat de les persones que havien de fer-ho en el moment de redactar aquesta memòria (cal tenir en compte l'existència de càrrecs vacants o pendents de nomenament).¹⁰

¹⁰ Poden consultar-se de forma individualitzada totes les adhesions al Codi ètic en el Portal de Transparència: http://www.caib.es/sites/portalttransparencia/ca/_adhesions_codi_atic/ Atès que la informació s'actualitza periòdicament, des del moment de tancar-se aquesta memòria poden haver augmentat el nombre d'adhesions, fins a completar l'organigrama de Govern de l'actual Administració de la Comunitat Autònoma formada per un total de 185 càrrecs o assimilats.

Taula 1. Persones adherides al Codi ètic. Any 2017

Càrrecs i assimilats	Observacions	Núm.
Presidenta de les Illes Balears		1
Titulars de les Conselleries	Consellers/res	10
Òrgans directius de l'Administració autonòmica i assimilats en rang	Secretaris/es generals; directors/es generals, directora de l'Advocacia, delegats a Menorca, Eivissa i Formentera; Intervenció General de la CAIB, director de l'Oficina de Defensa de Drets del Menor i President de la Comissió Balear de Medi Ambient.	62
Gerents i altres òrgans unipersonals de direcció del Sector públic instrumental de la Comunitat	Gerents i altres òrgans unipersonals de direcció (secretaris generals, adjunts a gerència, directors d'àrea, etc) dels organismes autònoms, entitats públiques empresarials, fundacions i consorcis. Només es consideren els ens que estan sotmesos a normativa autonòmica i que, per tant, són sector públic instrumental de la CAIB.	55
Personal eventual de l'Administració de la Comunitat Autònoma		50
Total de persones signants		178

D'acord amb el procediment establert per la Conselleria de Presidència, els distints càrrecs i la resta de personal obligat al compliment del Codi ètic han signat la seva adhesió al Codi, seguint el model que figura en l'annex II de l'Acord del Consell de Govern 5558/2016.

ANNEX II

Declaració d'adhesió al Codi ètic del Govern de les Illes Balears

(Nom, llinatges i càrrec), en compliment del que preveu el Codi ètic del Govern de les Illes Balears, aprovat pel Consell de Govern en data xx, d'xxx, de 20xx,

DECLAR:

1. Que dispòs d'un exemplar del Codi ètic del Govern de les Illes Balears.
2. Que he llegit el Codi ètic del Govern de les Illes Balears, que m'hi adheresc en tots els seus termes i que em comprometo a complir els principis i les obligacions que s'hi contenen.
3. Que accepto el compromís de facilitar la divulgació i l'aplicació del Codi ètic del Govern de les Illes Balears, així com les obligacions que comporta l'adhesió a aquest.
4. Que autoritzo la publicació de les dades de les meves declaracions de patrimoni i d'interessos i activitats, segons estableix el punt 2.3 de l'apartat cinquè del Codi ètic del Govern de les Illes Balears.

I, perquè consti, signo aquesta declaració.

(Localitat) , d d de 20

(Signatura)

3.2. Compliment dels comportaments derivats dels principis ètics

L'adhesió al Codi ètic comporta la interiorització i assumpció d'un conjunt de comportaments derivats dels principis i valors que conformen el Codi. L'article quart del Codi ètic (Acord 5558) diu que aquests són: excel·lència, lideratge, honorabilitat, integritat, imparcialitat i objectivitat, transparència, atenció a la ciutadania i participació, austeritat, sostenibilitat i promoció dels drets humans i de les llibertats dels ciutadans. L'article cinquè, per la seva banda, classifica els comportaments derivats dels principis ètics en relació amb cinc àmbits: a) transparència; b) atenció a la ciutadania i a la participació; c) austeritat i sostenibilitat; d) integritat i e) imparcialitat i objectivitat.

Alguns d'aquests comportaments, com ara els relatius a la transparència o a l'austeritat, han pogut ser supervisats de forma general per part de la Comissió d'Ètica Pública, atès que el seu compliment, en la major part dels casos, ha donat lloc a l'existència d'un registre que es pot consultar. És el cas de l'exigència de donar publicitat del currículum, agenda, despeses, declaració d'interessos, desplaçaments, atencions protocol·làries, dispositius electrònics etc. Altres principis, en canvi, per la seva naturalesa no material, com ara els de la imparcialitat i objectivitat en les actuacions dels signants del Codi ètic, no poden ser supervisats de forma extensiva, i només han pogut ser parcialment analitzats a partir dels assumptes concrets que la CEP ha tractat al llarg d'aquest exercici de 2017.

Així doncs, la supervisió del grau de compliment dels principis del Codi ètic s'ha fet sobre la base de dues fonts: d'una banda, els informes de les direccions generals que s'encarreguen del registre de determinades actuacions la realització de les quals és resultat d'un comportament derivat del Codi ètic, i, de l'altra, els assumptes en concret que la CEP ha tractat.

3.2.1. Principi de transparència

El principi de transparència no està recollit exclusivament en el Codi ètic, sinó àmpliament desenvolupat en diverses normes amb rang de llei, per la qual cosa el Codi ètic no fa sinó reforçar i donar major visibilitat al necessari compromís individual que ha d'existir per part dels titulars de càrrecs públics en el seu compliment. En concret, el principi de transparència figura en la Llei 2/1996, de 19 de novembre, d'incompatibilitats dels membres del Govern i dels alts càrrecs de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, i la Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears, que han estat materialitzades posteriorment en la Llei 16/2016, de 9 de desembre, de creació de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears (BOIB núm. 157, de 15 de desembre de 2016). Aquestes normes autonòmiques poden completar-se fent referència a la legislació estatal o a la de la mateixa Unió Europea, que impulsen des fa més d'una dècada el conjunt de principis i valors que han de regir la vida pública¹¹. D'aquest ampli dispositiu normatiu, la Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears (BOIB núm. 53, de 9 d'abril de 2011), estableix dos àmbits en què concretar la transparència: un és el de la gestió, que dona lloc a la “bona administració” i, l'altre és l'àmbit de la transparència política, del qual esdevé el “bon govern”. Aquests àmbits estan recollits en el Codi ètic, però no en exclusiva en el principi de transparència, sinó, com veurem més endavant, també en el conjunt de comportaments que obliguen, entre d'altres, a la imparcialitat i objectivitat dels càrrecs públics.

Pel que fa a la transparència política, un dels eixos bàsics del bon govern¹², el Codi ètic exigeix als seus signataris el consentiment perquè els ciutadans puguin accedir a quatre aspectes que es consideren rellevants per millorar el control públic de la gestió política: el currículum dels alts càrrecs, la seva agenda institucional, les despeses ordinàries que comporta la seva gestió i la declaració del seu patrimoni, interessos i activitats.

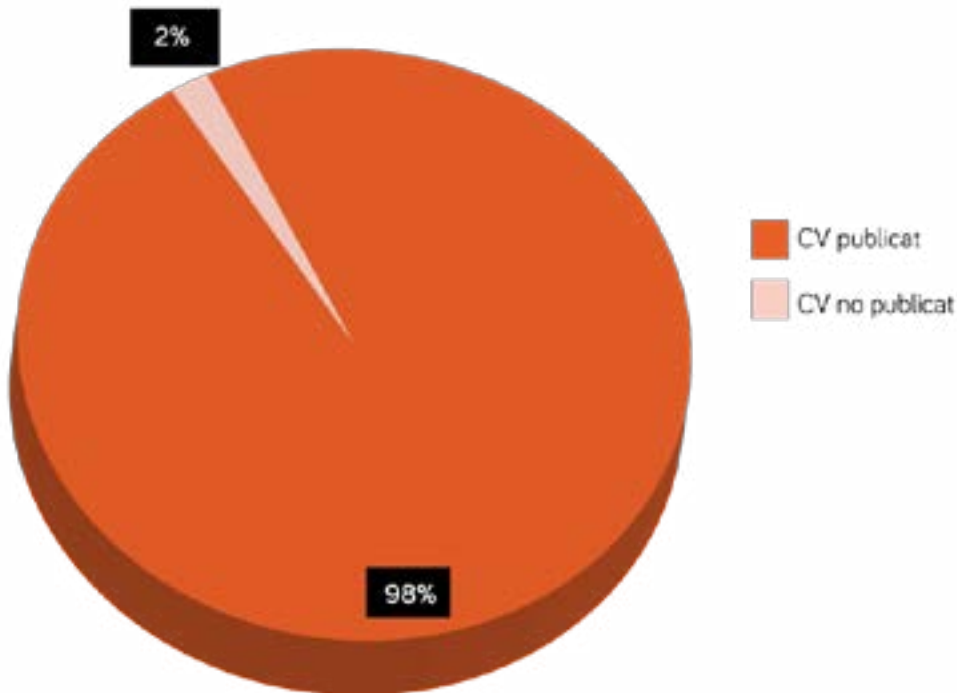
Publicació del currículum.- L'apartat 2.1. “Currículum” del punt 5è disposa el següent: “Els càrrecs públics i el personal eventual han de lliurar en un termini de deu dies des de la seva adhesió al Codi ètic, un currículum acadèmic i de bagatge professional perquè es publiqui al web oficial de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears o al de l'ens al qual pertany”.

En la data d'execució d'aquest informe, del total de 178 persones obligades a la publicació del currículum, totes, a excepció de quatre, l'havien fet públic, la qual cosa suposa un grau de compliment del 98%. (vid. Gràfic 1).

¹¹ Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern; Reial decret 951/2005, de 29 de juliol, pel qual s'estableix el marc general per a la millora de la qualitat en l'Administració General de l'Estat; Reial decret 1418/2006, d'1 de desembre de creació de l'Agència d'Avaluació de Polítiques i Qualitat dels Serveis del Govern d'Espanya i, en l'àmbit europeu, des de l'Informe Nola (1995) i el Codi europeu de conducta per a la integritat política dels representants locals electes (1999), al recent Dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu (2016/C013/11) de 15/01/2016 sobre: “Combatre la corrupció a la UE: afrontar les preocupacions de les empreses i la societat civil” (dictamen d'iniciativa)

¹² La transparència política, està definida en l'article 37 de la Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears, que literalment diu «Als efectes d'aquesta llei, la transparència política és el nivell d'accessibilitat i publicitat que el Govern ofereix a la ciutadania en relació amb les seves activitats públiques i la garantia de l'exercici del dret dels ciutadans i de les ciutadanes a la informació sobre el funcionament intern del Govern i les seves institucions, com també de tots els aspectes que afecten la gestió política.»

Gràfic 1. Grau de compliment de l'indicador de transparència: currículum. Any2017



Declaració d'interessos, activitats i de patrimoni.- L'apartat 2.3 del punt 5è del Codi ètic disposa que: "Els càrrecs públics obligats a presentar declaracions de patrimoni, interessos i activitats d'acord amb la normativa aplicable consenten, amb l'adhesió al Codi, que es publiquin en el Portal de Transparència les dades contingudes en els declaracions esmentades, sempre amb l'omissió de les dades referents a la localització dels seus béns, amb la salvaguarda de la privacitat i seguretat de les persones titulars".

Observem que el Codi ètic només recull el consentiment exprés dels seus signataris en la publicació en el Portal de Transparència de les dades referents a interessos, activitats i patrimoni de les que exigeixen registre altres normes vigents, especialment, la Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears (BOIB núm. 53, de 9 d'abril de 2011). És així que a la Comissió d'Ètica Pública només li correspon supervisar si, efectivament, s'han fet públiques en el Portal de Transparència les dades que prèviament han estat declarades i registrades en el Registre d'interessos i activitats i de patrimoni.

El Registre d'interessos i activitats i de patrimoni depèn de la Direcció General de Transparència i Bon Govern de la Conselleria de Presidència. D'acord amb l'informe sol·licitat, el contingut de les declaracions presentades en el Registre s'introdueixen manualment en l'aplicació informàtica "ALT CAR" i la informació que es publica a la pàgina web del càrrec respectiu s'importa des de l'aplicació. Si hi ha posteriors declaracions complementàries també es publiquen. No es publiquen, en canvi, les declaracions en el moment del cessament. En el moment de redactar l'informe, la Direcció General de Transparència i Bon Govern havia recollit en el seu registre la declaració dels 128 càrrecs públics obligats a fer-ho, de forma que el grau de compliment d'aquest indicador és del 100%¹³. Es recorda que el personal eventual no està obligat a presentar les declaracions de patrimoni, interessos i activitats.

¹³ http://www.caib.es/sites/portalttransparencia/ca/declaracio_dactivitats_dels_alts_carrecs-52618/

Publicació de l'agenda, les despeses i obsequis.- La Direcció General de Transparència i Bon Govern ha elaborat uns models de fitxes i unes instruccions perquè cada gabinet de cada conselleria es faci responsable de la publicació de les agendes dels seus càrrecs públics, de les seves despeses i els obsequis que s'hagin rebut. En el moment de redactar aquest informe, la Presidència del Govern i totes les conselleries tenen publicades les agendes dels seus titulars, així com, en l'apartat "Transparència", les atencions protocol·làries rebudes i la seva destinació. A mida que l'aplicació "transparenciacaib" es vagi implantant, es preveu que hi siguin visibles les agendes de tots els càrrecs públics de cada conselleria. Pel que fa a les despeses, l'apartat 2.4 del punt 5 del Codi ètic disposa el següent: "Els càrrecs públics i el personal eventual ha de publicar a la web de la conselleria o de l'ens tots els desplaçaments que fan en l'exercici de les seves funcions fora de l'illa respectiva, amb indicació del motiu, dels detalls del viatge i de les despeses a càrrec dels pressuposts de l'Administració en concepte de transport, aparcament, manutenció, etc., amb indicació de la quantia i el motiu de la despesa." La Direcció General de Transparència i Bon Govern confirma en el seu informe que tant la Presidència del Govern com les deu conselleries tenen publicades a la pàgina web les despeses dels viatges i les despeses ordinàries executades en concepte de transport, apartament i manutenció corresponents a cada exercici pressupostari. Igual que en el cas dels anteriors indicadors, també en aquest apartat el grau de compliment és del 100%.

La CEP vol destacar que, atenent les dades contingudes en l'informe emès per la Direcció General de Transparència i Bon Govern, els indicadors recollits en el Codi ètic relacionats amb el principi de transparència política han tingut un grau de compliment òptim o molt bo en gairebé tots els apartats.

3.2.2. Principi d'atenció a la ciutadania i a la participació

El Codi ètic estableix dos àmbits en els quals es poden concretar els comportaments inspirats en el principi de l'atenció a la ciutadania i a la participació. Sobre el primer, consistent a assegurar que la gestió que duen a terme els càrrecs públics garanteix mecanismes de resposta àgils i eficients a les seves sol·licituds, queixes o reclamacions, la Comissió d'Ètica Pública no disposa d'informació per fer-ne una supervisió del grau de compliment. Només pot confirmar que cap de les consultes i assumptes atesos ha tingut a veure amb aquest primer àmbit de l'atenció a la ciutadania i a la participació. El segon, consistent a facilitar als ciutadans un número de telèfon i un correu electrònic i, si es disposa, també de la pàgina web i el perfil en xarxes socials, la CEP ha pogut confirmar que totes les unitats orgàniques disposen de forma accessible per als ciutadans dels telèfons i correus electrònics de contacte; igualment, en el sí de cada una de les unitats i seguint la seva, estructura organitzativa, cadascuna de les persones que hi ocupen un lloc de responsabilitat inclouen en la secció "Serveis" un apartat anomenat «Atenció a la ciutadania», on les persones interessades poden obtenir informació sobre l'estructura i el funcionament de l'Administració autonòmica, poden registrar documents, presentar queixes i suggeriments i sol·licitar informació de forma presencial, telefònica o telemàtica.

3.2.3. Principi d'austeritat i sostenibilitat

Aquest principi contingut en el Codi ètic pretén regular el comportament dels titulars de càrrecs públics en aquelles activitats inherents a l'exercici de les seves funcions que comporten despeses corrents que graven el pressupost ordinari assignat als distints centres de despeses (conselleries, direccions generals i altres ens). Entre els conceptes possible de despesa, el Codi ètic fa especial esment dels derivats de desplaçaments, transport i manutenció, dispositius electrònics i habilitació d'espais. La CEP ha pogut comprovar que són accessibles a la ciutadania els fulls resum de cadascun dels viatges realitzats per les persones titulars de càrrecs públics, amb la indicació del motiu del viatge, les dates de realització i les despeses ocasionades pel desplaçament, allotjament i manutenció. Atès l'alt nombre de desplaçaments realitzats, no s'ha pogut dur a terme una anàlisi exhaustiva; ara bé, un mostreig aleatori de la informació disponible a les distintes conselleries prova que els costos de desplaçament semblen ajustats a la durada del viatge, i que tant l'ús dels mitjans de transport (avió, taxi) com els d'allotjament (preu persona/estada) s'han mogut en uns marges raonables, i, per tant, s'ha fet un ús prudent i racional del pressupost públic destinat a cobrir les despeses de desplaçament, allotjament i manutenció que s'hagin originat de forma justificada en l'exercici de les funcions públiques assignades.

Finalment, pel que fa al lliurament o la devolució dels dispositius electrònics, no es té constància de cap ús indegut d'aquests, ni tampoc, pel que fa a l'habilitació d'espais, de l'existència de cap remodelació injustificada que hagi comportat una despesa innecessària o gratuïta que pugui considerar-se un malbaratament de recursos públics.

3.2.4. Principi d'integritat

El Codi ètic concreta el principi d'integritat en dos àmbits: l'ús de la posició institucional o del càrrec, i les atencions protocol·làries i els obsequis. Ambdós recullen aquelles situacions en què el comportament de les persones titulars dels càrrecs públics podrien no servir a l'interès general i, al contrari, comportar beneficis personals directes o indirectes. La integritat es refereix, doncs, a la necessària i constant prioritat que els interessos públics i generals han de tenir sobre els particulars i privats, perquè si les decisions preses pels càrrecs públics no prenen en consideració l'interès general es produeixen desigualtats i la política s'esbiaixa cap a interessos particulars o privats de persones físiques i jurídiques.

El principi d'integritat complementa així el de transparència, que no és suficient per si mateix i, per això, ha d'anar acompanyant de mecanismes que permetin la rendició de comptes. No podem oblidar que les polítiques públiques es troben en el centre de la relació que s'estableix diàriament entre el Govern i els ciutadans i que, per aquest motiu, multipliquen les possibilitats que les decisions que es prenen estiguin influïdes, condicionades o clarament segrestades per interessos particulars, cosa que es coneix en l'argot de la governança pública com a *regulatory capture*, és a dir, que el poder públic, que ha de regular un sector, acabi essent capturat pels interessos del mateix sector i legisli i decideixi assumint com a propis els objectius, legítims però particulars, de persones, empreses o grups¹⁴.

És des del reconeixement que en les contínues interaccions que es produeixen entre el sector públic i les persones, la societat civil i el sector empresarial existeixen riscos que posen en perill la integritat del sector públic que es considera necessària l'adopció de mesures tendents a evitar comportaments afavoridors de la corrupció. Fins a arribar als comportaments clarament tipificats com a delictius, hi ha una àmplia gamma de comportaments que pot condicionar la presa de decisions, entre els quals es troba l'ús impropï de la posició institucional o del càrrec públic i l'acceptació de regals i atencions protocol·làries per part d'aquests càrrecs.

El Codi ètic fa excepció d'aquelles atencions protocol·làries i de representació que els càrrecs públics rebin o tinguin necessitat d'oferir en el desenvolupament de les seves funcions i que reverteixin en benefici o utilitat de l'Administració; també d'aquelles que venen condicionades pels usos socials de cortesia o els articles de publicitat i propaganda d'escassa entitat. No obstant això, cal entendre que els usos socials de cortesia formen part d'una cultura de l'agraïment i de l'afalac que de mica en mica s'haurà d'anar transformant fins a extingir-ne la pràctica.

Mentrestant, i als efectes de donar transparència al conjunt d'obsequis i d'atencions protocol·làries que els titulars de càrrecs públics reben encara per part d'empreses i particulars, cada unitat orgànica manté el seu propi «registre d'atencions protocol·làries i obsequis», en el qual es fa constar l'emissor del regal, el càrrec que l'ha rebut, la descripció del regal i la destinació final que se li ha donat. El Codi ètic estableix (article cinquè D) que «els obsequis derivats d'atencions protocol·làries o d'usos socials de cortesia han de tenir un destí adient segons la naturalesa de l'objecte rebut, ja sigui a través del lliurament a organitzacions no governamentals, a biblioteques de gestió autonòmica, o a la seu de la mateixa conselleria. En cas d'obsequis de significació major de caràcter institucional o artístic, s'ha de traslladar a l'òrgan directiu competent en matèria de patrimoni perquè en gestioni el destí. Només quan l'obsequi protocol·lari o de cortesia tinguï un valor escàs i estigui personalitzat o el seu ús sigui de caràcter estrictament individual, el càrrec públic que el rep el pot destinar a l'ús personal; això no obstant, ha de fer constar aquesta circumstància en el registre d'atencions protocol·làries i obsequis.»

¹⁴ GOV/PGC/ETH(2009): Revolving Doors, Accountability and Transparency - Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis. OCDE

La CEP ha comprovat que totes les conselleries tenen publicat a la seva web i al Portal de Transparència el corresponent registre. De l'anàlisi dels respectius registres s'observa que no existeix un criteri homogeni a l'hora de decidir la destinació final de l'obsequi o de l'atenció protocol·lària, la qual cosa obliga la CEP a recomanar l'adopció d'un criteri homologable, en particular pel que fa als obsequis peribles, com ara els productes d'alimentació o begudes. El fet que a determinades conselleries tots els obsequis sense distinció tinguin com a destinació la "seu de la Conselleria" fa pensar que la casella corresponent a la destinació del bé que existeix en el registre s'emplena de forma rutinària, sense que hi hagi un veritable criteri que discrimini les distintes i òbvies destinacions finals que han de tenir els obsequis, atenent la seva pròpia naturalesa. Resulta igualment una destinació mancada de precisió i, en conseqüència, necessàriament revisable, l'expressió "repartit", que indica que el bé, normalment un producte perible, s'ha distribuït, però sense indicació de qui n'han estat els beneficiaris. Val a dir que, com ja ha tingut ocasió d'argumentar aquesta CEP en el seu Acord 01/2017, no correspon als empleats públics ni als alts càrrecs gaudir particularment dels beneficis derivats d'actuacions institucionals, per la qual cosa entenem que el "repartiment" d'obsequis i atencions protocol·làries entre els empleats públics de la conselleria no constitueix una conducta acceptable en aplicació del Codi ètic.

3.2.5. Principi d'imparcialitat i objectivitat

El Codi ètic concreta el principi d'imparcialitat i objectivitat en tres àmbits: el de la presa de decisions, el del conflicte d'interès i el de les incompatibilitats. És aquest el principi del Codi ètic que a judici de la CEP ha revestit una major importància en el conjunt d'assumptes que ha hagut de tractar aquest any, principalment perquè la naturalesa d'alguns d'ells ha posat de manifest que existeixen formes excessivament dispars d'entendre quines situacions situen la presa de decisió dels càrrecs públics en un context de poca confiança, dubtós o clarament incompatible amb l'exercici objectiu i imparcial de les seves funcions.

Des d'un punt de vista legal, la Llei 2/1996, de 19 de novembre, d'incompatibilitats dels membres del Govern i dels alts càrrecs de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears imposa com a principi general la necessitat de garantir que les persones que ocupen un càrrec a l'Administració autonòmica exerceixen les seves funcions amb objectivitat i imparcialitat, per a la qual cosa determina la incompatibilitat absoluta dels seus càrrecs amb l'exercici de qualsevol activitat aliena «que pugui, dificultar o menyscar la disponibilitat per complir els deures i les funcions pròpies del càrrec o lloc de treball o que pogués comprometre o posar en entredit la imparcialitat, l'objectivitat i la independència en l'exercici d'aquest».

Per altra banda, la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, regula (article 23) les causes d'abstenció que obliguen les autoritats i el personal al servei de les Administracions a abstenir-se d'intervenir en els procediments i a comunicar-ho immediatament als seus superiors, els quals han de resoldre, normalment apartant la persona afectada i substituint la persona que es troba en un conflicte d'interès.

De la mateixa forma, la Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears, determina, i així ho recull el mateix Codi ètic en l'article cinquè 1.A, que "hi ha conflicte d'interès quan els membres del Govern i els alts càrrecs intervenen en decisions relacionades amb assumptes en els quals conflueixen al mateix temps interessos del seu càrrec públic i interessos privats propis, de familiars directes o compartits amb terceres persones", situació en què s'haurà d'aplicar l'article 36.1 de l'esmentada Llei, que regula el deure d'inhibició i d'abstenció¹⁵.

Trobam igualment que l'Estatut de l'empleat públic (BOE), l'Estatut de funcionari de la Unió Europea i també el Codi ètic aprovat pel Consell de Govern el 2016, estableixen principis que obliguen els empleats públics a satisfer l'interès general i a actuar sempre de forma objectiva, imparcial i al marge de qualsevol altre factor que col·lideixi amb aquell.

Hem de concloure doncs que el dispositiu normatiu és prou ampli i té clarament establert els principis que han d'impedir que els agents públics prenguin decisions, tramitin, resolguin, legislin o participin en la tramitació d'assumptes en els quals tenen, de forma directa o indirecta, un interès personal. Essent les normes tan clares però veient alhora que es continua deteriorant la credibilitat de l'Administració pública degut a situacions derivades dels conflictes d'interès, hem de demanar-nos per què resulta tan difícil determinar quin ha de ser el comportament èticament adequat i perquè no es segueix.

Com acabam de veure, hem d'entendre que un «càrrec públic o assimilat» es troba en una situació de conflicte d'interès quan ha d'exercir la seva capacitat de decisió, o emetre un judici que condueixi a algú altre a prendre-la, i té interès particular (personal, polític o professional) que podria interferir en l'exercici imparcial, adequat i professional de la seva actuació. És obvi que l'interès particular inclou un ampli ventall de qüestions, entre les quals probablement les més evidents siguin l'interès pel benestar dels membres de la seva pròpia unitat familiar i dels mitjans que proveeixen el seu manteniment i l'interès per la protecció del propi patrimoni i l'activitat professional. A tals efectes diverses normes regulen de forma específica les causes d'abstenció fent referència al grau de parentiu i al manteniment de relacions professionals, d'amistat o de servei i s'han adoptat mesures preventives tendents a prevenir i controlar els conflictes d'interès, com ara l'assoliment d'una política de transparència en virtut de la qual s'obliga els alts càrrecs de l'Administració a fer declaració pública del seu patrimoni, activitats, béns i interessos que puguin constituir causa d'incompatibilitat o de conflicte d'interès¹⁶.

Fent ús del significat que en l'informe Calvo-Pozo (2016) es fa de l'interès particular, podem dir que «un interès particular és qualsevol influència, lleialtat, emoció o una altra característica d'una situació que tendeixi a fer de menys confiança el judici professional del que seria habitualment, perquè podria comportar algun tipus de benefici o avantatge personal o professional, directe o indirecte, present o futur, pecuniari o d'una altra naturalesa». De l'anterior es conclou una conseqüència important: l'interès particular, quan existeix, pot influir o no influir, però la seva sola existència comporta un risc que qüestiona inexorablement la decisió que el càrrec públic o assimilat pugui fer en exercici de la seva acció política, que, no ho oblidem, consisteix a prendre constantment decisions en nom d'altres, que són (som) ni més ni menys que el conjunt de la ciutadania.

És suficient, doncs, que existeixi el risc perquè existeixi el conflicte d'interès. Reproduïm aquí un fragment de l'obra d'Andrew Stark en la traducció lliure realitzada per Calvo-Pozo (2016):

«En un conflicte d'interès, el conflicte es produeix únicament en la ment. El que està “en conflicte” és la capacitat minvada de judici del servidor públic. El problema, però, és que no podem mirar dins l'estat mental de qui ocupa aquesta posició pública mentre decideix; no podem mesurar fins a quin punt ha romàs admirablement immune —o bé ha resultat excessivament fal·lible— als seus interessos. [...]. Com que no podem veure directament els estats mentals, les restriccions als conflictes d'interès no tenen a veure amb el que “va passar efectivament” en la ment del servidor públic, sinó amb el que “podria haver passat”; per tant, no il·legalitzen el fet de “sucumbir a la temptació”, sinó “d'establir relacions que estan carregades de temptacions”»¹⁷

¹⁵ L'article 36 regula el deure d'inhibició o d'abstenció dels membres del Govern i dels alts càrrecs, mentre que el Codi ètic, equivocadament, afirma que el dit article regula el “dret d'inhibició o d'abstenció”.

¹⁶ Remetem aquí, pel seu interès, a la publicació feta per l'Oficina Antifrau de Catalunya: Calvo-Pozo, A. (Ed.) 2016: “La gestió del conflicte d'interès en el sector públic de Catalunya” [Col·lecció Testimonis Parlamentaris núm. 39/2016], en especial en l'apartat 2.1 Què és i què no és conflicte d'interès?

¹⁷ Stark, A. (2000): *Conflicts of Interest in American Public Life*. Cambridge: Harvard University Press

Aquesta és, doncs, una primera i fonamental conseqüència dels conflictes d'interès: l'interès particular podria influir o no, és una tendència, un risc; però la seva simple existència qüestiona el nostre judici. És així que en l'àmbit de l'ètica pública hem de considerar que hi ha risc de corrupció quan ens trobam en una situació en què l'interès particular d'un càrrec públic o assimilat pugui interferir o semblar que pugui interferir en l'exercici adequat del seu judici. Observem per tant que el risc de corrupció potser «efectiu» (quan es pren la decisió), o «futur» (quan s'hagi de prendre una decisió o emetre un judici que encara no s'ha produït) o fins i tot «aparent» (quan no hi ha interès particular tot i semblar-ho). Pot semblar injust que el risc aparent de conflicte d'interès es faci equivalent a un risc real, però hem d'entendre que malgrat que en un risc aparent no existeix risc de corrupció (perquè no hi ha interès particular real), sí existeix un risc reputacional per a la institució pública en la mesura que el risc aparent afebleix la confiança que els ciutadans tenen en aquella institució. No podem oblidar que l'OCDE considera que tant el conflicte potencial com el conflicte aparent formen part del conflicte d'interès i han de ser regulats, malgrat que cap dels dos acabin mai materialitzant-se en un conflicte real.

És obvi, que el conflicte d'interès pot suscitar-se en múltiples circumstàncies i que, per la seva naturalesa conjuntural, no es poden adoptar a priori mesures que impedeixin de forma absoluta el risc d'un conflicte, però sí es poden adoptar i s'han d'adoptar necessàriament mecanismes de caire preventiu que han de permetre la gestió adequada del conflicte allà on aquell es produeixi. Caldrà doncs, en primer lloc, detectar l'existència del conflicte d'interès i, en segon lloc, tenir clarament establert el procediment a seguir per tal d'evitar que la situació de risc es materialitzi, és a dir, que l'alt càrrec, funcionari o empleat públic que es troba en situació potencial de conflicte d'interès, actuï, decideixi o resolgui.

El sentit comú sembla indicar-nos que qui primer pot adonar-se que existeix un conflicte d'interès és precisament la persona en qui col·lideixen circumstàncies personals, que són necessàriament conegudes per ella, i responsabilitats públiques. Nogensmenys, la investigació duita a terme en el camp de l'autopercepció del comportament humà¹⁸ revela que és altament freqüent subestimar com afecta al nostre judici un conflicte d'interès i també que una part molt gran de la societat és capaç de tenir un alt concepte de si mateixa mentre aprofita els avantatges de realitzar el que considera “petits actes deshonestos”, enganant-se a si mateixa. Arley (2017) explica que l'autoengany pot augmentar si les accions es duen a terme en un context social d'impunitat o de sensació d'impunitat. Veim per tant que un dels grans reptes que té la prevenció de la corrupció evitant el conflicte d'interès és el reconeixement d'aquest per part de les persones afectades. Les eines de detecció de conflictes d'interès, com la ja mencionada declaració d'interessos, han de permetre a la mateixa institució detectar, si no ho fan els interessats, quines persones titulars d'alts càrrecs es troben en situació de conflicte d'interès i adoptar les mesures adients per neutralitzar i gestionar adequadament el conflicte.

En aquest sentit, la CEP considera que alguns dels casos que s'ha vist obligada a tractar durant l'any 2017 gairebé d'ofici s'haguessin pogut evitar si les persones afectades haguessin complert el Codi ètic en un dels seus aspectes fonamentals, que és el de formular consulta a la mateixa Comissió d'Ètica Pública com a mecanisme cautelar i de prevenció i el de comunicar obligatòriament a la CEP aquestes circumstàncies. L'article sisè, apartat 3.5, diu:

«Els càrrecs públics i el personal eventual poden formular a la CEP, en qualsevol moment, totes les consultes que considerin necessàries. Les consultes es faran a través d'una adreça electrònica que es posarà a disposició dels càrrecs i que estarà vinculada a la Secretaria de la CEP.

Els càrrecs públics i el personal eventual que es puguin veure afectats per un conflicte d'interès potencial que col·lideixi o pugui fer-ho amb els seus deures i responsabilitats, han de posar-ho en coneixement de la CEP. Aquesta ha de comunicar la seva resposta en el termini de 15 dies naturals, que es podran ampliar en 15 dies més, també naturals, en els supòsits que així ho requereixin a causa de la seva complexitat.»

¹⁸ Ariely, D. (2012): *The Honest Truth About Dishonesty. How We Lie to Everyone—Especially Ourselves*. Harper Collins (traducció al castellà a l'editorial Ariel); García Ballesteros (2017): “Riesgos de corrupción en contratos públicos. Cómo prevenir malas prácticas” *Revista Internacional de Transparencia e Integridad R.I.T.I.*, núm. 5, setembre-desembre.

4. Assumptes tractats durant el 2017

Durant l'any 2017, la CEP ha tractat un total de set assumptes que per la seva distinta naturalesa i actuacions derivades d'ells podem classificar en tres apartats: a) Acords b) Pronunciaments i informes i c) Altres. En sentit estricte, tots els assumptes resolts per la CEP han estat resultat de l'acord dels seus membres però hem reservat formalment el terme "Acord" per a aquells assumptes dels quals la CEP ha fet públiques recomanacions específiques i que resten publicats en el portal web de la Conselleria de Presidència: Comissió d'Ètica Pública: <http://www.caib.es/sites/codietic/ca/acords/> . Cronològicament, es corresponen amb les actuacions de dia 12 d'abril i de 28 d'abril de 2017.

Al contrari, hem reservat el terme «Pronunciament» per a aquelles consultes que, malgrat que han estat igualment formulades per persones adherides al Codi ètic, la CEP ha considerat que havien de ser resoltes de forma particular, tant perquè d'elles no es derivaven recomanacions que fossin d'interès general com perquè no era possible fer pública la resposta preservant la confidencialitat amb què la CEP està obligada a tractar els assumptes.

Sota el terme «Altres», s'han agrupat els assumptes de naturalesa diversa que la CEP no ha admès a tràmit i que, per tant, no n'han exigint cap acord o pronunciament exprés.

De forma succinta, els assumptes tractats són els següents:

4.1. Acords

En aquest primer any de funcionament la CEP ha rebut només una consulta relativa a un dubte en l'aplicació del Codi ètic i que ha donat lloc a l'Acord 1/2017. Nogensmenys, la CEP ha considerat igualment necessari pronunciar-se d'ofici en relació amb un assumpte que es considerà que afectava de ple el compromís ètic adquirit pels responsables públics i que exigia la intervenció de la CEP encara que no se li hagués adreçat cap consulta. Aquesta intervenció ha donat lloc a l'Acord núm. 2/2017.

Acord núm. 1/2017 de 3 d'abril, relatiu a la consulta formulada per una conselleria del Govern sobre què es recomana fer amb unes targetes de promoció obtingudes arran de diverses subscripcions institucionals.

Acord núm. 2/2017 de 28 d'abril, relatiu al comportament i les actuacions en matèria de contractació de determinades persones titulars de càrrecs públics del Govern. Incompliment, si escau, del Codi ètic.

4.2. Pronunciaments

Acord núm. 3/2017, de 8 de juny de 2017, relatiu a la consulta formulada per un ex-alt càrrec del Govern en relació amb el pronunciament de la Comissió d'Ètica Pública de data 12 d'abril de 2017. Possibilitat de rèplica.

4.3. Altres

Al llarg del 2017 s'han rebut dues consultes o peticions d'informació que la CEP no ha admès a tràmit.

Sol·licitud de documentació de 26 de setembre de 2017. El Grup Parlamentari Popular va sol·licitar documentació relativa a obtenir còpies de les convocatòries i actes de les reunions de la Comissió d'Ètica Pública corresponents als anys 2015, 2016 i 2017 i relativa a obtenir còpia de l'informe de supervisió del Codi ètic dels càrrecs públics i assimilats de l'Administració de la CAIB corresponent a l'exercici de 2016 (preguntes núm. 11.842 i 11.843).

Des de la Conselleria de Presidència es varen remetre les convocatòries i es va informar que no es podia trametre còpia de les actes de les reunions esmentades perquè les deliberacions tenen caràcter secret, tal com disposa l'apartat sisè del Codi ètic.

Respecte a la sol·licitud d'obtenir una còpia de l'informe anual de supervisió del compliment del Codi ètic corresponent a l'exercici de 2016, es va informar que la CEP es va constituir per Acord de Consell de Govern de dia 10 de febrer de 2017, per la qual cosa no es podia remetre còpia de l'informe sol·licitat corresponent a l'exercici de 2016.

Denúncia presentada per un particular en data 10 de desembre de 2017, relativa al preu abusiu dels lloguers als quals no poden fer front les persones desplaçades a la comunitat autònoma per treballar en el sector turístic.

Resoldre les denúncies presentades per particulars no és una de les funcions atribuïdes a la CEP i, per aquest motiu, es va derivar aquesta queixa a la Direcció General de Transparència i Bon Govern que és la competent en la gestió de suggeriments i queixes.

5. Conclusions i recomanacions

En aquest primer informe de la Comissió d'Ètica Pública, emès després del seu primer any d'existència, és just reconèixer que la posada en marxa del Codi ètic ha estat una mesura positiva que ha contribuït a millorar la qualitat institucional. No podem obviar que en els conflictes que s'han suscitat al llarg de l'any 2017 en el si del Govern de la Comunitat Autònoma ha tingut un paper destacat, per primera vegada, la referència al Codi ètic i a l'abast que les seves disposicions tenen sobre els comportaments i les actuacions dels alts càrrecs i del personal vinculat.

El recurs al Codi ètic posa de manifest que comença a tenir-se en compte des de diversos àmbits de la societat l'existència d'un codi de comportament que compromet els càrrecs institucionals amb principis i valors comunament compartits que sotmeten l'acció de govern al control públic de la ciutadania.

El nombre de consultes rebudes ha estat manifestament reduït, la qual cosa ens ha de fer pensar tant que, per una banda, els càrrecs institucionals, majoritàriament, han entès bé, la seva funció i el compromís públic adquirit, com que, per l'altra, no han interioritzat encara suficientment la necessitat de contribuir amb les seves consultes a la millora de la interpretació i aplicació del Codi ètic, la qual cosa és fonamental a fi que el treball de la CEP permeti establir processos de millora contínua dels estàndards de conducta i, progressivament, un cos de doctrina que ajudi a resoldre noves situacions que sens dubte es plantejaran en un futur.

Una de les conclusions que es poden extreure d'aquest primer any de funcionament és que ha existit un compliment gairebé absolut de tots aquells comportaments per als quals el Codi ètic ha formalitzat un procediment que ha hagut de materialitzar-se en el Portal de Transparència en forma de registres o declaracions (declaracions de béns i interessos, despeses en desplaçaments, atencions protocol·làries etc.) No obstant això, el Codi ètic preveu també el compliment de principis i valors que, pel seu caràcter immaterial, no poden ser quantificats i que es visibilitzen en el quefer quotidià de les persones que ocupen els càrrecs o assimilats i en el procediment seguit per a la seva presa de decisions. Potser el més difícil de qualsevol Codi ètic és aconseguir que cadascuna de les persones que el signen entenguin de la mateixa forma el compromís que adquireixen amb la seva adhesió. És precisament aquest extrem el que fa necessària l'existència d'òrgans d'assessorament com la CEP, destinats, entre d'altres, a resoldre els dubtes que necessàriament han de suscitar-se entre els càrrecs públics i assimilats en les múltiples ocasions en què necessàriament col·lideixen els interessos generals i els particulars. Consideram que aquest és un dels aspectes en què la CEP haurà de treballar més en els pròxims anys, impulsant programes de formació i la creació de grups de treball que contribueixin a difondre i assimilar els comportaments que es consideren adequats al compromís adquirit amb l'adhesió al Codi ètic.

Per ventura no està de més recordar que quan una persona accepta una activitat pública o decideix comprometre-s'hi està acceptant subjectar-se a uns deures, a unes exigències i a unes limitacions que no tenen la resta dels ciutadans. Les prerrogatives i els honors que comporta ocupar un càrrec públic tenen com a contrapartida el sotmetiment implacable del seu comportament a la llei, però també a l'opinió pública, que és -i ho ha de ser necessàriament- molt més exigent que la llei mateixa. El conjunt de ciutadans que financen amb els seus impostos l'Administració pública, inclosos els sous dels «càrrecs públics», exigeixen que les persones que ocupen aquests càrrecs adequin el seu comportament a un conjunt de principis i valors que són els únics que permeten acceptar l'existència mateixa de l'Estat, la contribució al seu sosteniment i el pagament dels empleats públics, en la mesura que aquest conjunt de principis i valors són els que garanteixen que l'Administració pública es guii sempre per l'interès general. Aquests principis i valors formen part d'un cos normatiu que, en virtut del Codi ètic, obliga a els qui s'hi han adherit a complir-lo més enllà de la voluntat o subjectivitat amb què puguin interpretar el seu significat.

5.1. Recomanacions

Dels diferents acords treballats al si de la CEP durant l'any 2017, creim interessant fer en aquesta memòria un recull de les recomanacions que, a manera de conclusió, s'han elaborat en cada un d'aquests:

Acord núm. 1/2017 de 3 d'abril, relatiu a la consulta formulada per una conselleria del Govern en relació amb què es recomana fer amb unes targetes de promoció obtingudes arran de diverses subscripcions institucionals.

-Tot respectant i valorant positivament les pràctiques que habitualment fan les empreses com a part de la seva política comercial d'atorgar beneficis als seus clients, recomanam a totes les conselleries que rebin targetes promocionals o qualsevol altre tipus de carnets, punts, descomptes com a resultat de la relació contractual que hagi existit entre l'ens públic i una empresa, etc, que els retorni a l'empresa fent constar expressament que la devolució es fa en aplicació del Codi ètic del Govern de les Illes Balears.

Acord núm. 2/2017 de 28 d'abril relatiu al comportament i les actuacions en matèria de contractació de determinades persones titulars de càrrecs públics del Govern. Incompliment, si escau, del Codi ètic.

-Es recomana al Govern de les Illes Balears l'elaboració d'una instrucció per tal que totes les conselleries utilitzin criteris comuns a l'hora de contractar estudis i treballs tècnics. La finalitat d'aquesta instrucció seria vetlar per aconseguir que els contractes menors justifiquin de manera suficient la necessitat d'elaborar-los, es promogui una àmplia concurrència entre els possibles licitadors i es dugui a terme una anàlisi ajustada del preu que es proposa.

-Es recomana l'aplicació de les directives 2014/23, 24 i 25 del Parlament i del Consell de la Unió Europea, de 26 de febrer de 2014, sobre contractes de concessió, contractació pública i sectors especials, les quals, finalitzat el 18 d'abril de 2016 el termini de transposició als estats membres de la Unió Europea, s'han de considerar plenament aplicables i operatives. En aquest sentit, recomanem que s'evitin els procediments negociats sense publicitat per raó de quantia i que s'apliquin estrictament les directives esmentades.

-Es recorda a totes les persones titulars de càrrecs públics de l'Administració del Govern de les Illes Balears la necessitat de tenir especial cura en allò que el Codi estableix en l'article cinquè pel que fa al conflicte d'interès:

Les persones titulars de càrrecs públics han d'evitar qualsevol pràctica o actuació de favoritisme a determinades persones o entitats públiques o privades i, en concret:

- a) Han d'exercir les seves funcions i competències sense incórrer en conflictes d'interessos i, si escau, s'han d'abstenir de prendre la decisió afectada per aquest conflicte.
- b) S'han d'abstenir de participar en la presa de decisions, tant de decisions prèvies a procediments com les preses amb posterioritat als procediments, en els quals puguin tenir interessos.
- c) S'han d'abstenir d'utilitzar, en qualsevol circumstància, les seves prerrogatives o competències institucionals amb l'objectiu d'agilitzar procediments, eximir de càrregues o atorgar algun tipus de benefici dirigit a terceres persones o entitats per interessos que siguin aliens als propis de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

-S'ha de recordar que, amb caràcter preventiu, i davant qualsevol actuació que pugui plantejar dubtes respecte del compliment del Codi ètic aprovat, totes les persones titulars dels càrrecs públics de la Comunitat Autònoma, i també els empleats del seu sector públic, poden efectuar una consulta a la Comissió d'Ètica Pública, que es pronunciarà sobre l'assumpte plantejat.

Finalment, els membres de la CEP volem valorar de forma satisfactòria el nivell de compliment del Codi ètic en el seu primer any d'implantació. És evident que s'ha començat a treballar per aconseguir anar més enllà de les obligacions establertes legalment, donat que la societat actual reclama unes mesures addicionals que afectin el comportament ètic de les autoritats públiques i que garanteixin la utilització de recursos públics destinats a satisfer l'interès general tot evitant conflictes entre interessos públics i privats.

La CEP reconeix que l'assumpció del Codi ètic i del que significa adherir-s'hi no és un camí absent de dificultats, individuals i col·lectives, però creu fermament que el veritablement important és el canvi de cultura que comportarà a llarg termini. El conjunt de valors, principis i conductes que promou el Codi s'aniran entenent progressivament com a part d'un ordre normatiu ètic o moral que ha de guiar necessàriament els comportaments, les accions i la presa de decisions de les persones que en cada moment formin part del Govern de les Illes Balears, més enllà de l'àmbit estrictament jurídic o legal.

La CEP es compromet públicament a continuar treballant per aprofundir, a través de la reflexió i la formació, en tot allò que contribueixi a enfortir la integritat institucional i a treballar per aconseguir que els principis i valors del Codi ètic continuïn guiant l'acció diària de totes i cadascuna de les persones que en cada moment formin part del Govern de les Illes Balears.

Com a recomanació final, la CEP demana als alts càrrecs i personal assimilat que actualment integren el Govern de la màxima institució de la nostra Comunitat Autònoma que no deixin de fer consultes i de plantejar qüestions a la CEP, atès que només d'aquest diàleg constant entre els càrrecs públics i assimilats, que són els que s'enfronten a situacions reals, i l'òrgan consultiu que vetla pel compliment del Codi ètic, poden sorgir recomanacions constructives i propostes de millora del mateix Codi ètic.

