

Consulta no vinculant 1/2015

Antecedents de la consulta

El 30.11.2015 l'Oficina Antifrau de Catalunya rep comunicació de l'Alcaldia d'un ajuntament de Catalunya, per la qual sotmet a la consideració d'aquesta Oficina el Codi de Bon Govern elaborat pel seu equip de govern, tot sol·licitant assessorament i suport per a millorar-lo.

L'estructura del document consta, en primer lloc, d'un **Preàmbul** en el qual l'Equip de govern municipal així com el personal eventual de confiança de l'Ajuntament, manifesten explícitament el seu compromís amb l'ètica pública i amb l'exemplaritat que en aquest àmbit els correspon. El Preàmbul inclou també l'enumeració dels principis rectors als quals resten vinculats: honestat, diàleg, proximitat, transparència, participació, objectivitat, eficàcia, eficiència, igualtat, legalitat i proporcionalitat.

El Codi, tot seguit, té com a **contingut substantiu** un llistat de fins a vint compromisos expressats, majoritàriament amb l'ús d'un verb rector conjugat en la primera persona del plural del futur, i organitzats en diferents àmbits materials: «per afavorir el bé comú», «per garantir un comportament ètic», «per millorar les relacions mútues amb la ciutadania» i «per millorar i fer més transparent la gestió de l'Ajuntament».

Finalment, la **fórmula de tancament** del Codi consisteix en la signatura individual de les persones que l'impulsen, precedida d'una declaració del caràcter vinculant dels compromisos prèviament assumits així com de la futura articulació de les eines que els han de fer efectius.

Consideracions prèvies sobre els codis ètics

En un recent article de premsa¹, aparegut amb ocasió de la commemoració del Dia Internacional contra la corrupció, el Dr. Francesc Torralba afirmava que «està reiteradament demostrat en la bibliografia especialitzada que les organitzacions ètiques generen confiança i credibilitat». Tot i que aquesta afirmació la fa l'autor pensant en la generalitat del sectors econòmics, no cal gaire esforç argumental per fer-la extensible a les institucions que integren el sector públic.

L'ètica, afirma per la seva banda el Dr. Juli Ponce, és un prerrequisit de la bona administració². Com explica el professor Ponce, parlar de bona administració comporta superar la tradicional visió del dret administratiu només preocupat per la legalitat de l'actuació administrativa (i per la protecció dels ciutadans front les *immunitats* del poder) i més aviat indiferent davant les diferents opcions de tria que implica la discrecionalitat. No hi ha bon govern ni bona administració sense bones decisions i això vol dir que en l'exercici de la discrecionalitat, les diferents opcions ja no són indiferents sinó que cal optar per la millor. Bona administració significa, doncs, no només absència de corrupció i de males pràctiques sinó també bones decisions adoptades en el marc de bons procediments.

El dret a una bona administració està reconegut expressament en l'art. 30 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, tant des de la perspectiva dels serveis públics, com quan s'afirma que: «totes les persones tenen dret a què els poders públics de Catalunya les tractin, en els afers que les afecten, d'una manera imparcial i objectiva, i que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen». La contrapartida a aquest dret és l'obligació de bon govern o bona administració per part dels alts càrrecs.

A aquest esquema respon el mandat que el legislador de transparència adreça als poders públics en l'article 55.3 en el sentit d'elaborar un codi de conducta de llurs alts càrrecs «que concreti i desenvolupi els principis d'actuació a què fa referència l'apartat 1, n'estableixi altres d'addicionals, si escau, i determini les conseqüències d'incomplir-los, sens perjudici del règim sancionador establert per aquesta llei».

¹ Torralba, F. «Codis d'ètica: per a què?», a diari *Ara*, 8 de novembre 2015.

² Ponce, J. «Codis ètics i de conducta. Un factor clau en la cultura d'integritat dels ens locals» a Manuel Villoria (ed.) *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local*, Barcelona: Diputació de Barcelona, 2015, p. 274.

1. Sobre el paper dels codis ètics en la integritat d'una institució pública

Esperar que un codi ètic garanteixi *per se* l'absència de corrupció o males pràctiques no només seria ingenu, com deia el Dr. Torralba en l'article de diari abans citat, sinó que implica no entendre la funció que exerceix un codi ètic dins el sistema d'integritat d'una institució pública.

Entenem per **sistema d'integritat institucional** tots aquells instruments que una organització pública pot gestionar per fomentar la integritat en el seu funcionament. Aquests instruments s'organitzen en tres grans àmbits:

1. **Cultura ètica de la institució:** recull tots els instruments que permeten detectar la cultura organitzativa real, identificar desviacions respecte l'ètica professional pública i treballar per guiar l'actuació de totes les persones que treballen al servei d'aquella institució envers els més elevats estàndards de conducta.
2. **Professionalitat en la gestió pública:** on hi ha tots els instruments propis de la gestió de persones però també de la gestió de les funcions i el béns i serveis públics, el bon funcionament dels quals (llur eficiència i legalitat) és indispensable per fer viable la conducta ètica.
3. **Gestió dels riscos contra la integritat:** que agrupa, d'una banda, l'anàlisi dels riscos inherents a les funcions d'aquella institució i la planificació d'accions per tal de reduir la probabilitat que s'esdevinguin o bé reduir la gravetat de les conseqüències si s'arriben a produir; i d'altra banda, els instruments per detectar conductes il·legals, corruptes o senzillament impròpies d'un servidor públic, així com els de resposta reconductora o sancionadora, segons s'escaigui.

El funcionament dels instruments d'un àmbit repercuteix, de forma positiva o negativa, sobre els dels altres àmbits: d'aquí el concepte de sistema. Per això, l'actuació aïllada sobre un sol instrument no sol ser eficaç per garantir la integritat d'una institució³.

³ Vid. Baena, L. «La prevenció institucional de la corrupció. Estratègies de gestió» a Manuel Villoria (ed.) *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local*, Barcelona: Diputació de Barcelona, 2015, p. 215-243.

Els codis ètics tenen el seu encaix en l'àmbit de la cultura ètica organitzativa com a **eina fonamental per identificar els estàndards de conducta** que la institució espera d'aquells que treballen al seu servei. Per això la principal virtut d'un codi ètic ha de ser la **claredat**. Com millor identifiqui els dilemes ètics més habituals dins el col·lectiu d'aquella organització a qui s'adreça i més clarament estableixi la conducta esperada, més eficaç esdevindrà en la seva missió de guiar i orientar envers els alts estàndards de conducta que la societat espera dels seus servidors públics.

Concebuts dins aquest context, els codis d'ètica poden complir en la pràctica una **doble funció**:

1. Determinar la conducta esperada de les persones que en són destinatàries en el desenvolupament de les seves tasques. Això s'aconsegueix:
 - a. Explicitant mandats i prohibicions que facilitin la resolució dels dilemes ètics més habituals ateses les funcions que té encomanades la institució, i que constitueixin un referent ètic clar, inequívoc i congruent amb la missió i els valors de la institució.
 - b. Proporcionant eines per a la resolució d'eventuals dilemes ètics.
2. Facilitar el control social (extern i intern), perquè en posar de manifest quina és la conducta desitjable, quines són les responsabilitats i quines són les obligacions, s'està indicant quan es produeix mala administració.

2. Sobre el contingut indispensable d'un codi ètic

Del que hem dit fins ara es dedueix que tot codi ètic ha de tenir, com a mínim:

- Un **conjunt de principis i regles d'actuació**, d'obligat compliment per als seus destinataris, que venen a concretar i a desenvolupar els previstos en la resta de l'ordenament jurídic, així com a establir-ne de nous. Aquests principis i regles han de ser coherents amb els valors que la institució que l'aprova identifica com a propis en atenció a la seva missió i realitat concretes.
- **L'organització necessària per garantir l'eficàcia orientadora del codi**. Com apuntàvem abans, els codis ètics cobren el seu veritable sentit en formar part d'un sistema d'integritat institucional on s'articulen altres instruments importants per a fomentar la

integritat institucional i garantir que aquests instruments constitueixin autèntiques guies de conducta. En aquest sentit el Dr. Juli Ponce afirma: «Una infraestructura ètica, i la part d'aquesta infraestructura que són els codis, requereix unitats de coordinació del sistema que siguin capaces de resoldre consultes, establir directrius i fixar criteris per al bon funcionament global del sistema»⁴. Més concret encara és el Dr. Manuel Villoria en afirmar que «un comitè d'ètica amb la màxima independència possible del govern corresponent, amb capacitat investigadora i d'elaboració de consultes i recomanacions és fonamental per a l'èxit del codi»⁵. Per tant, convé que els propis codis facin al·lusió als òrgans, unitats administratives o altres instruments (ja existents o bé de nova creació) habilitats per a complir aitals funcions.

- Els **mecanismes de revisió per mantenir viu el codi**. Un codi ètic hauria de ser un instrument viu capaç d'actualitzar-se a mesura que s'identifiquin noves situacions de dilema ètic que no són puntuals sinó reiterades i que, per tant, convé recollir per guiar a altres persones que puguin trobar-se en situació similar; o bé quan s'identifiqui la necessitat de revisar la redacció d'alguna regla d'actuació que la pràctica ha revelat massa ambigua o que dóna peu a altres interpretacions diferents de la que inicialment és pretenia. Per tant, els mecanismes i les persones responsables d'aquesta revisió haurien de quedar especificats dins el propi codi.

En definitiva, la norma que aprovi el codi ètic hauria de contemplar aquests tres elements.

3. Sobre la naturalesa del codi ètic

És precisament aquest contingut el que determina la seva naturalesa. Mentre les normes morals exerceixen un control social únicament mitjançant la pressió sobre la consciència de l'individu, les normes jurídiques tenen un àmbit d'actuació més restringit perquè es limiten a regular només aquella part de les relacions socials l'ordenació de les quals es considera necessària des del punt de vista de la pacífica convivència.

⁴ *Op. cit.*, p. 293.

⁵ Villoria, M. *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Madrid: Tecnos, 2002, p. 184.

A favor d'aquesta naturalesa normativa dels codis ètics explicitem els 10 arguments que segueixen.

1. Els codis ètics contenen prescripcions imperatives, mandats o prohibicions, que venen a crear drets i deures als seus destinataris i, per tant, innoven l'ordenament jurídic, com és propi de qualsevol disposició normativa.
2. Les lleis de transparència han fet el pas de l'ètica al dret, i de la persuasió s'ha passat a la coerció. Un bon exemple ho és la Llei 19/2014, que en el seu article 55.3, imposa el mandat als subjectes obligats d'elaborar un codi de conducta que, entre d'altres, «determini les conseqüències d'incomplir-los».
3. L'instrument normatiu és l'idoni per permetre la seva coercibilitat, és a dir, la possibilitat d'imposar coactivament el seu compliment o, en el seu cas, una sanció.
4. El desenvolupament de principis consagrats legalment, comporta un nivell de detall reservat a les disposicions, i més concretament, en atenció al principi de jerarquia normativa, a les normes de caràcter reglamentari.
5. Adopten el paper de norma de remissió (norma en blanc), atès que serveixen a la definició i concreció del contingut de la infracció que, en matèria de bon govern, és prevista a la lletra g) de l'apartat 3 de l'art. 78 (infraccions greus en matèria de bon govern), i que consisteix en la conducta d'«Incomplir els principis de bona conducta establerts per les lleis i els codis de conducta, sempre que no constitueixin una infracció molt greu» (serveixen de contingut a aquesta norma en blanc, per a determinar la infracció).
6. Comporten canvis en l'estructura organitzativa —en la mesura que cal preveure una comissió d'integritat, o determinar-ne els responsables—, que només poden operar a través de l'aprovació d'una disposició normativa.
7. Han de ser un canal útil perquè determinades institucions, investides amb la suficient capacitat normativa (*v. gr.* ens locals), puguin tipificar noves conductes com a infraccions, a banda de les tipificades legalment.

8. El procediment d'elaboració normativa permetrà enriquir el text amb aportacions, a través de la participació, tant dels propis destinataris de la norma com d'altres subjectes tercers.
9. El caràcter normatiu dota el codi de major resistència a canvis futurs o fins i tot, a modificacions per codis sectorials posteriors, pel que es defineix com un marc comú a totes les unitats administratives, sense perjudici que pugui ser completat i desenvolupat per codis sectorials posteriors, que no podran, però, desconèixer-lo o vulnerar-lo vàlidament.
10. Aquesta naturalesa normativa del Codi el dotaria d'efectes vinculants *erga omnes* (*hard law*), des del moment en què s'adreça a una pluralitat de destinataris i, per tant, faria innecessari incloure dins el Codi la figura del compromís que, d'altra banda, resulta difícilment justificable sense l'existència d'una adhesió individual de cadascun dels implicats (*soft law*).

4. Sobre les conseqüències derivades de la seva naturalesa normativa

1. **Cal evitar** concebre el codi com:
 - Un mer recull o recordatori de valors, principis o pràctiques que ja poden extreure's de les normes en vigor.
 - Una formulació genèrica de principis i regles que, per la seva abstracció, difícilment puguin innovar ni concretar l'ordenament jurídic.
 - Un protocol explicatiu amb finalitats únicament informatives o pedagògiques.
 - Directrius o instruccions dictades com una manifestació de la jerarquia organitzativa, que no alteren drets i deures creats per l'ordenament jurídic.
2. La **forma d'aprovació**, en conseqüència, serà la que correspongui a l'adopció de disposicions de caràcter general amb rang inferior a la llei. Per tant, seran les lleis reguladores del funcionament dels subjectes titulars de dita potestat reglamentària les que determinaran la concreta forma o instrument que ha d'adoptar el codi.

3. La **denominació**. En la pràctica, podem comprovar com la terminologia tradicionalment emprada per referir-se al fenomen no ha estat uniforme ni, sovint, indicativa del veritable contingut de l'instrument. Així, trobem expressions com: codis d'ètica, de conducta, de bones pràctiques, de bon govern o de bona administració.

Per tal de descriure aquesta situació el Dr. Juli Ponce exposa: «Com s'ha posat en relleu, els codis d'ètica han estat tradicionalment vistos com a declaracions generals de valors i principis essencials que defineixen el paper professional dels empleats públics, però prestant poca atenció a la manera com aquests valors i principis s'apliquen en circumstàncies específiques. En canvi, els codis de conducta normalment estableixen estàndards de conducta específics que es poden esperar en un ventall de circumstàncies diverses de la realitat i que representen el que una organització pública prefereix o requereix amb relació a la interpretació d'aquests principis i valors (Whitton, 2001; amb el temps, els exemples internacionals ensenyen que en els codis d'ètica s'han acabat barrejant les dues perspectives esmentades; com diu l'autor citat, la seva experiència pràctica el porta a afirmar que els codis d'ètica «purs» tenen poca operativitat)»⁶.

En la pràctica recent del nostre entorn, s'acostuma a emprar l'expressió «Codi de bon govern» quan l'àmbit subjectiu d'aplicació és el col·lectiu de persones d'una institució que assumeixen responsabilitats de direcció. Així, la Llei 19/2014, quan imposa als poders públics de Catalunya l'elaboració de codis de conducta per a llurs «alts càrrecs» ho fa dins el Títol V dedicat al bon govern. Al seu torn, el Codi de Bon Govern Local, en la seva versió revisada, aprovada per la Federació Espanyola de Municipis el 24.3.2015 amplia l'àmbit subjectiu d'aplicació —limitat en la seva versió inicial de l'any 2009 als electes locals— a d'altres col·lectius sota la denominació de «directius públics locals» que s'aproxima a la noció que la Llei de transparència dona de l'alt càrrec.

Tanmateix, en consonància amb la naturalesa jurídica normativa que han de tenir els codis, fóra recomanable que la seva pròpia denominació reflectís fidelment aquest caràcter vinculant. A aquests efectes, i sense menystenir el contingut ètic inherent als principis i regles que es contenen en tot codi, cal posar l'accent en les seves regles de determinació (mandats i prohibicions) que ho són de la conducta dels subjectes obligats.

⁶ *Op. cit.*, p. 275.

Per tant, la terminologia de «codi de conducta» és la que preferim a la resta de les exposades més amunt.

4. **Coherència amb la resta de l'ordenament jurídic.** En tant que instruments normatius de rang reglamentari que passen a integrar-se amb la resta de normes preexistents, els codis han de respectar els principis de jerarquia i de competència. Convé que, de la mateixa manera que la Llei 19/2014 incorpora al rang legal la realitat reglamentària dels codis de conducta per als alts càrrecs, la resta de normes amb rang de llei facin referència explícita als codis de conducta que aprovar amb relació a d'altres col·lectius de servidors públics.

5. Sobre a qui s'han d'adreçar

Definir l'àmbit subjectiu d'aplicació implica una prèvia anàlisi, cas per cas, d'aquells àmbits que poden ser més vulnerables als riscos de corrupció, com seria el cas, per posar un exemple, del col·lectiu de persones que participen de l'exercici de potestats discrecionals.

Això, pot justificar que cada institució seleccioni un àmbit d'aplicació subjectiu del codi concret, sense fer-lo extensiu a la totalitat del personal al seu servei, explicant la possible existència d'un o més codis però, en qualsevol cas, adaptant llur contingut a les particularitats pròpies de cadascun dels col·lectius de servidors públics.

També justifica la conveniència que el mateix procés d'elaboració del codi tingui caràcter participatiu de tal manera que pugui ser pres en consideració el parer i la visió dels futurs destinataris del codi que, en definitiva, són els qui millor coneixen la realitat sobre la que operen i els dubtes o dilemes a què s'enfronten.

Alts càrrecs

El legislador ha acotat aquest marge de decisió imposant l'elaboració de codis per a un col·lectiu determinat: els alts càrrecs. D'acord amb l'article 55.3 de la Llei 19/2014 de transparència, accés a la informació pública i bon govern: «3. El Govern, els ens locals i els altres organismes i institucions públiques inclosos en l'article 3.1 han d'elaborar un codi de conducta de llurs alts càrrecs que concreti i desenvolupi els principis d'actuació a què fa referència l'apartat 1, n'estableixi altres d'addicionals, si escau, i determini les conseqüències d'incomplir-los, sens perjudici del règim sancionador establert per aquesta llei.»

Del text legal en resulta l'obligatorietat per als subjectes públics descrits de disposar d'un codi de conducta adreçat als alts càrrecs, però també s'infereix amb claredat la naturalesa normativa del codi en relació amb aquests destinataris.

Convé, però, advertir que mentre que per a l'àmbit de la Generalitat de Catalunya o la resta de subjectes obligats per la Llei 19/2014 el concepte *alt càrrec* no ofereix dubte pel que fa al seu sentit i abast, no succeeix el mateix pel que fa als ens locals, en els quals el concepte haurà de ser determinat d'acord amb els criteris que apunta l'article 4.2b) de l'esmentada Llei. En tot cas, cal recordar que el personal eventual al servei de les administracions no pot desenvolupar funcions directives i, per tant, en cap cas no queda integrat en el concepte d'alt càrrec.

Així doncs, respecte dels alts càrrecs —amb l'abast que la llei de transparència els defineix— resulten plenament aplicables els arguments exposats més amunt per justificar el caràcter de norma jurídica positiva del codi de conducta.

Altres servidors públics

Pel que fa a la resta de personal al servei dels poders públics no existeix un mandat legal anàleg al de la Llei 19/2014 de tal forma que correspon a cada institució pública decidir sobre la mateixa adopció d'un codi de conducta i el seu contingut i abast, inclòs l'àmbit subjectiu d'aplicació. Per a l'adopció de dita decisió caldrà, prèviament, prendre en consideració i ponderar adequadament els riscos que per a la integritat de la institució comporta l'exercici de les funcions encomanades i la participació dels col·lectius professionals en les mateixes.

Les consideracions fetes en els apartats 1 i 2 del present document són aplicables a qualsevol col·lectiu i, en conseqüència, tot i la manca de cobertura específica com la que dona la Llei 19/2014 per als codis de conducta dels alts càrrecs, en parer de l'Oficina Antifrau segueixen sent vàlids en la seva pràctica totalitat els arguments en favor del caràcter normatiu del codis (vid. apartat 3). I això és així perquè, tot i la manca actual d'una remissió expressa, els codis de conducta d'altres servidors públics vindrien igualment a completar, desenvolupar i concretar determinades infraccions disciplinàries ja existents, així com altra normativa legal. Aquesta afirmació no impedeix recomanar la conveniència que les normes de rang legal es facin ressò explícit dels codis de conducta.

Per tant, en parer de l'Oficina Antifrau de Catalunya és recomanable que les institucions públiques aprovin codis de conducta tant per a alts càrrecs com per a la resta de servidors

públics, atenent a la prèvia definició d'una estratègia d'integritat institucional com des d'aquí es propugna. Així mateix, concebem aquests instruments com a normes jurídiques d'obligat compliment.

6. Sobre l'efectivitat dels codis

L'eficàcia d'un codi de conducta s'ha de mesurar a través de l'èxit en aclarir a aquella organització quines conductes són adients i quines són impròpies d'un servidor públic i, per tant, no tolerables, en especial pel que fa a aquells dilemes ètics més probables o de repercussions més greus en un col·lectiu concret.

Si el que volem mesurar, en canvi, és el compliment efectiu d'aquest codi dins una institució pública, el codi només és l'instrument inicial a tenir en compte dins el sistema d'integritat. Caldrà avaluar, aleshores, l'eficàcia d'altres instruments del sistema d'integritat institucional com ara:

1. L'òrgan o unitat a qui s'assigna la tasca de resoldre dubtes concrets sobre l'aplicació del codi: situacions de dilema ètic noves o amb especificitats significativament diferents a les previstes.
2. L'òrgan o unitat responsable de mantenir el codi ètic *viu*, que pot o no coincidir amb l'anterior.
3. Els mecanismes de difusió del contingut d'aquest codi ètic entre totes les persones que serveixen a la institució i per facilitar la reflexió que permeti aterrar aquestes prescripcions a llurs funcions i responsabilitats concretes.
4. El lideratge ètic dins la institució, entès com la coherència o consistència de la conducta de les persones que tenen càrrecs directius o amb comandament —i per tant són referents per als seus equips— amb el que estableix el codi de conducta. La recerca científica ha demostrat que en cas d'incongruència, les persones tendeixen a guiar-se més per l'exemple directe dels seus caps que pel que estableixen normes com ara aquests codis.
5. Els instruments de detecció d'incompliments del codi o codis de conducta. Quins són? Estan correctament identificats per tota l'organització? Està ben vist fer-los servir? Hi pot haver por de represàlies pel seu ús?

6. Els instruments de resposta —ja sigui recondutora o, en els casos més greus, sancionadora— davant els incompliments. S'apliquen com està previst? Perquè de no aplicar-se, el missatge que rep l'organització és que incomplir el codi de conducta és tolerable. Són proporcionals a la transgressió? S'apliquen per igual a tothom?

És la interacció conjunta de tots aquests instruments juntament amb el grau de claredat i idoneïtat del codi de conducta el que caldria estudiar per avaluar el grau de compliment real del codi o els codis d'una institució pública.

Consideracions sobre la proposta de Codi de Bon Govern rebuda

1. Preàmbul: sobre l'àmbit subjectiu

Aquesta proposta de Codi de Bon Govern coincideix en el temps amb el compliment del deure imposat per la Llei 19/2014 d'establir un codi de conducta per als alts càrrecs.

Tanmateix l'ambigua delimitació de l'àmbit subjectiu del Codi no coincideix amb els destinataris respecte dels quals la Llei 19/2014 obliga a aprovar un codi de conducta. Primerament, perquè es restringeix a només alguns dels representants de la Corporació —tal i com es desprèn del peu de signatures—; i en segon terme, perquè s'inclou un col·lectiu —personal eventual— que té vetades les funcions de naturalesa directiva, i per tant, de difícil encaix en el concepte d'alt càrrec definit per la Llei 19/2014.

Atès que el Codi objecte d'aquesta consulta té un àmbit subjectiu que només comprèn l'equip de Govern i el personal de confiança i d'assessorament especial, i no encaixa en l'àmbit subjectiu del preceptiu codi de conducta establert per la Llei 19/2014, ni tampoc en l'àmbit que podria ser propi d'altres codis destinats a col·lectius de servidors públics, només podem concloure que respon a una manifestació de voluntat política efectuada per les persones que tenen el lideratge del govern municipal.

2. Contingut: sobre els principis i compromisos

De l'atenta lectura del text projectat es desprèn que la pràctica totalitat dels compromisos que conté el Codi o bé venen imposats preceptivament per l'ordenament jurídic amb caràcter

redundant, o bé es troben formulats en termes tan genèrics que difícilment tenen aptitud per complir la funció que correspon a un codi. De fet, tot i que el títol del document és «Codi de bon govern», en realitat, la naturalesa del text no és la d'un codi que articula regles de conducta, resol dilemes ètics habituals, estableix l'organització necessària per fer efectiva la funció orientadora del codi i estableix els seus mecanismes de revisió, com hem explicat a l'apartat 2 sobre el contingut d'un codi de conducta; sinó més aviat el d'un llistat de compromisos adoptats per les persones signatàries.

El text que hem estudiat és, sens dubte, un document destacable i probablement un exercici necessari de lideratge ètic en explicitar aquestes promeses envers l'exercici del bon govern. El temps verbal emprat, el futur, i la redacció en primera persona del plural emfasitzen aquesta idea de compromís dels regidors i regidores de l'equip de govern municipal. Així doncs constitueix, malgrat el seu títol, una autèntica **política d'integritat**, entesa com a document on es formalitza o materialitza el compromís d'una institució (si la signa un ple) o de les persones que la governen (si, com en aquest cas, la subscriu l'equip de govern) amb el foment de la integritat i la lluita contra la corrupció.

No es pot confondre, però, amb un codi de conducta —en el sentit d'un text de caràcter normatiu que conté no sols principis sinó també regles de comportament (enlloc de promeses o compromisos) que volen guiar la conducta esperada de les persones que treballen en o per a una organització— i amb voluntat de ser aplicat amb caràcter general a tots els alts càrrecs d'aquesta institució i els de la resta d'organismes de diversa naturalesa jurídica que conformen el seu sector públic, tal i com requereix la Llei 19/2014, de 29 de desembre.

En qualsevol cas, com a explicitació del compromís de les persones que tenen al seu càrrec el lideratge polític de l'Ajuntament constituïria el primer pas envers la posterior execució i implementació d'eines concretes com ara un codi de conducta per als tots alts càrrecs de la Corporació. En aquest sentit, l'Oficina Antifrau valora positivament aquesta iniciativa de compromís polític i es posa a la vostra disposició per a col·laborar i prestar-vos assessorament en la formulació dels instruments que properament despleguin dita voluntat política.

D'acord amb l'anterior, per a l'aprovació del codi de conducta dels alts càrrecs així com dels codis que addicionalment puguin ser implementats us convidem a prendre en consideració les consideracions generals sobre els codis, apuntades en la primera part del present document, tot sent conscients que el nostre país es troba en un moment embrionari en l'adopció d'aquesta



mena d'instruments, moment en què la manca de referents clars comporta algunes incerteses a la superació de les quals volem contribuir amb aquesta mostra de col·laboració institucional.

Daniel de Alfonso Laso

Director

Barcelona, a 29 de desembre de 2015