



editorial

Us oferim el dotzè número de la sèrie monogràfica de butlletins sobre l'EBEP, en el qual l'autor, **Josep Pere Camino Pons**, realitza un seguit de **propostes de desenvolupament legislatiu i reglamentari a nivell autonòmic i pensant en la seva aplicació a l'àmbit local**, referides al tema del **CODI DE CONDUCTA DELS EMPLEATS PÚBLICS**.

CONSIDERACIONS PRELIMINARS

En el Preàmbul de l'EBEP s'assenyala que per primera vegada s'estipula en una norma una regulació general dels deures bàsics dels empleats públics, fonamentada en principis ètics i regles de comportament, que constitueix un autèntic codi de conducta.

Aquesta regulació general, continguda en el Capítol VI del Títol III, si bé és un gran pas cap a l'establiment d'una veritable infraestructura ètica en les nostres administracions, al meu parer no és suficient. Aquesta insuficiència és la que ens mou a esbrinar **quines possibilitats tenim, dins del nostre entorn públic institucional, de millorar i complementar allò que estableixen els arts. 52, 53 i 54 EBEP**. És clar que la formulació dels principis establerts per l'EBEP en aquest àmbit són d'aplicació "directa"¹ a les administracions catalanes i, fins i tot, d'acord amb la DA 1^a, també són d'aplicació a les entitats del sector públic estatal, autonòmic i local, no incloses en l'art. 2 i definides així en les seua normativa específica.

Tanmateix la norma bàsica no prohibeix el desenvolupament i concreció dels principis ètics. És per això que aquests deures ètics dels empleats públics assenyalats en els articles citats de l'EBEP, podrien ser desplecats, complementats i millorats pel desenvolupament legislatiu que forçosament, i d'acord amb l'art. 6 del propi EBEP, s'haurà de realitzar en el nostre àmbit territorial català.

Fora de dubte, queda el fet que la instauració d'un Codi deontològic per als empleats públics dins les nostres administracions no sigui competència del legislador català; i això no tant per la prescripció, prou clara, de l'art. 136 EAC en parlar de la funció pública i el personal al servei de les administracions públiques catalanes, sinó per la pròpia competència material, que no és altra que **l'establiment d'una cultura ètica en les nostres administracions**.

L'establiment d'aquesta cultura és l'objectiu de les propostes que tot seguit es presenten.

PROPOSTA 1: CREACIÓ D'UNA INFRASTRUCTURA ÈTICA DINS LES NOSTRES ADMINISTRACIONS

L'establiment d'un codi de conducta per als empleats públics no és suficient, per si mateix, per establir una ètica pública aplicable a les nostres administracions. Cal un entorn específic on els valors i principis ètics es puguin desenvolupar i aplicar sense més traves que les lògiques i inherents a la creació d'una cultura ètica pública professional. Per això i a banda de les propostes concretes al voltant de l'establiment en l'EBEP del Codi de conducta per a empleats públics, cal tenir en compte la modificació del nostre marc legal en el sentit de **facilitar la implantació de l'ètica pública en les nostres administracions, la qual cosa al meu parer pressuposa:**

- **Un lideratge fort** (i al més alt nivell) que expliciti la voluntat política d'aplicar una cultura ètica en les nostres administracions, **que augmenti la confiança i respongui a les exigències dels ciutadans**.
- **Prendre mesures legislatives de clarificació de les relacions entre les autoritats públiques i el sector privat**, sobretot en l'àmbit de la contractació pública; les concessions de serveis públics; la participació en empreses; les subvencions; la concessió de permisos i de certificacions; i per últim, la gestió del patrimoni. Aquestes mesures anirien encaminades a augmentar la competència, evitar el conflicte d'interès i a reforçar els mecanismes d'abstenció en cas d'interès personal. Tot això **amb l'enfortiment dels mecanismes de control independents de l'administració involucrada**.
- **Aclarir el model de funció directiva catalana regulant el seu rol professional** i, per tant, establint normes clares pel que fa al seu accés i/o nomenament mitjançant sistemes objectius de competència i capacitat i també les seves sortides del sistema en base a paràmetres objectius. Això **sense excloure un sistema d'incentius i remuneració i un sistema d'avaluació que faciliti el seu compromís en la consecució de l'interès general**.

¹ Vegeu l'annex contingut en la Resolució de 21 de juny de 2007, de la Secretària General para la Administración Pública, per la que es publiquen les Instruccions de 5 de juny, per a l'aplicació de l'EBEP (BOE núm. 150)



- **Establir uns mecanismes de transparència i control de l'actuació que facilitin la implantació de sistemes eficaços de responsabilitat**; d'orientació cap a la gestió professional i, per últim de polítiques de recursos humans que facilitin la integració, la cohesió, l'estabilitat i la confiança dels empleats públics en les seves institucions.
- Per a l'establiment d'un entorn ètic és necessari la **construcció de relacions de confiança entre l'administrat i l'administrador**. I, d'altra banda, l'administrador ha de confiar en les persones que porten a terme la tasca d'administrar. Doncs bé, l'eina necessària, tot i que no suficient, per poder incrementar la confiança en l'Administració i en les seves institucions, és **un sistema de selecció (incloent-hi la provisió, promoció i l'avaluació) transparent i objectiu que asseguri la idoneïtat i la professionalitat dels candidats per al lloc de treball**. En aquest sentit, la tendència a Europa és establir mecanismes independents que es responsabilitzin del procés (mitjançant una agència de selecció o organismes tècnics). De no ser possible, caldria definir àrees molt professionals amb especialistes de reconegut prestigi i formació, que vetlessin per la transparència i professionalitat dels processos i, sobretot, dels resultats.

PROPOSTA 2: UN CODI ÈTIC PELS EMPLEATS PÚBLICS DE CATALUNYA

El procés de subsumpció del codi ètic previst en els arts. 52, 53, i 54 EBEP a la nostra realitat cultural pròpia exigeix una especial atenció a l'**elaboració d'un Codi de conducta dels empleats públics** (possiblement dins de la futura norma d'ordenació de la funció pública catalana), **basat en la defensa dels principis dels Drets Humans; dels Drets establerts en la Carta de drets Fonamentals de la Unió Europea; en la defensa del Drets i Principis continguts en el Títol I de EAC, i en la CE**. Aquesta futura regulació, atenent a l'art. 52 EBEP, s'hauria d'elaborar partint dels principis i valors propis de la nostra societat, hauria de ser consensuada amb els representants sindicals i, per últim, hauria de reflectir una ètica professional, no instrumental, de l'activitat pública.

A nivell formal, bastaria amb una explicitació dels principis/valors que cal adoptar individualment, com a treballadors de l'Administració. La importància d'aquesta regulació no seria tant la seva concreció com la de constituir una font/marc d'altres normes de conducta ètica per a sectors específics d'activitats dins les nostres institucions.

PROPOSTA 3: CREACIÓ D'UN COMITÈ DE VALORS PÚBLICS²

Paral·lelament a l'establiment d'aquesta regulació, s'hauria de **crear un instrument per fer operatiu el Codi ètic**. Aquesta eina podria ser **un consell o comitè que coordinés a temps complert les tasques de concreció, aplicació, estudi, debat, informació, assessoria, revisió, actualització, seguiment i avaluació de les normes explicitades en el Codi**. Així mateix seria competent per donar el vistiplau a codis deontològics o de conducta que dins de cada institució (sectorial o territorial) es poguessin desenvolupar en aplicació dels principis establerts.

PROPOSTA 4 : LA FORMACIÓ EN VALORS

La manera més directa d'assegurar-se l'aplicabilitat de normes ètiques en les nostres administracions és la seva socialització i reforçament mitjançant la formació. **Cal una formació d'entrada o inicial en els valors i principis ètics**. Aquesta formació fa palès, ja en l'inici de la relació, quins són els estàndards de conducta pública acceptats o no per l'organització. Hores d'ara aquesta formació no existeix a nivell general i és evident que cal implantar-la al més aviat possible. El lideratge en aquests tipus de formació hauria de correspondre a l'EAPC en col·laboració amb altres xarxes dedicades a la formació pública.

A banda de la formació inicial, **caldria una formació contínua d'adaptació, per tal d'augmentar el nivell ètic de l'organització**; reforçar, adaptar, crear i enriquir les competències dels empleats públics en aquesta matèria. Aquesta formació és especialment important en els directius i alts càrrecs de l'Administració perquè en definitiva són ells qui, amb la seva conducta, hauran de servir d'exemples ètics en els seus respectius entorns de treball.

PROPOSTA 5: MECANISMES DE PARTICIPACIÓ I COMPROMÍS

Cal **emprar, en les entitats públiques, mecanismes de gestió que ens ajudin a instaurar una bona administració**. Les cartes de serveis i les noves tecnologies utilitzades correctament, reforcen els compromisos i el sentit de la responsabilitat, augmenten la transparència i ajuden a incrementar la confiança en les institucions. Però és que, a més **la producció de cartes de serveis és un mandat contingut en l'art. 30 EAC, que preveu que "les administracions públiques han de fixar les condicions d'accés i els estàndards de qualitat d'aquests serveis"**. I en el paràgraf 3 del mateix precepte es diu que "les lleis han de determinar els casos en què les

² Aquesta proposta té el seu origen en una de les conclusions que sobre ètica es van extreure en el Primer Congrés Català de Gestió Pública celebrat a Barcelona al setembre de 2002.

administracions públiques han d'adoptar una carta de drets dels usuaris i d'obligacions dels prestadors". D'altra banda, la instauració de bons mecanismes de participació dins les institucions, reforça els valors públics del diàleg, del reconeixement de l'altre i, en definitiva minora l'arbitrarietat.

PROPOSTA 6: INCENTIVAR LA IMPLICACIÓ DELS ALTS CÀRRECS

Cal promoure, amb tècniques de gestió, motivació i competència, un **comportament exemplar per part dels alts càrrecs de l'Administració**. Cal que es prengui consciència de la necessitat que siguin els nostres directius públics els primers implicats en la instauració de bones conductes en les seves respectives administracions. S'hi han d'assignar recursos econòmics i promoure polítiques actives.

PROPOSTA 7: REFORÇAR ELS MECANISMES DE CONTROL

En la lluita contra la "mala-administració" (un dels objectius del Codi ètic de l'EBEP) no és suficient el fet de donar a conèixer quins són els "estàndards" de conducta apropiats i com aplicar-los. **Cal reforçar la confiança interna i externa mitjançant el reforçament dels mecanismes de control que es tenen a l'abast, per detectar les conductes impròpies**. Es tracta de dotar de mitjans a aquests mecanismes per fer-los més eficients. Des d'aquest punt de vista cal, en primer lloc, dotar al sistema judicial dels mitjans necessaris (persones, mitjans materials i recursos financers) per tal que puguin fer correctament la seva tasca. El mateix cal fer amb la Inspecció de Serveis de la Generalitat de Catalunya.

Per últim, des del meu punt de vista, cal **crear un òrgan d'abast territorial**, que sense minvar l'autonomia local, pogués monitoritzar la legalitat i l'aplicabilitat dels estàndards de conducta pública

PROPOSTA 8: REFORMULACIÓ DEL SISTEMA DELS DRETS I DEURES

L'oportunitat que l'EBEP dona a les administracions territorials de reforma del règim disciplinari dels empleats públics (només limitada per l'ordenació dels principis de subjecció d'aquesta potestat a l'art. 94.2 EBEP i la tipificació de les infraccions molt greus, art. 95.2), **ha de ser aprofitada com una possibilitat de millora i adaptació del sistema disciplinari de les nostres administracions a la nova cultura deontològica propugnada per la instauració del Codi de conducta**.

El sistema nostre actual, ancorat encara en el "tipus" weberian, està concebut per ser aplicat a empleats públics sense o amb poca responsabilitat i subjectes al principi de jerarquia. El règim disciplinari es basa en una disciplina passiva i jerarquizada. En l'actualitat no compleix ni el rol de persuasió ni el de repressió. Per això es formula la proposta de reformar-lo per tal que sigui un complement de la disciplina deontològica establerta per la nova cultura ètica.

Caldria finalment, **millorar el principi de tipicitat del Codi disciplinari**, en una doble vessant: **refondre en un text les conductes que puguin ser sancionades, i millorar la tipificació dels supòsits**. Calen textos interpretatius i abordar els problemes existents de la "culpabilitat" i la "responsabilitat" que genera l'actual sistema. Cal també mantenir separats el Codi ètic del disciplinari i per tant "aclarir" en la nova legislació les relacions entre el dos sistemes, que no acaba de ser solucionat a l'EBEP en la formulació genèrica que se'n fa al règim disciplinari.