

# **SOBRE ELS CODI ÈTICS ALS AJUNTAMENTS<sup>1</sup>**

**Júlia Pareto i Begoña Román. Facultat de Filosofia (UB)**

## **Introducció**

La proliferació de Codis ètics de les administracions catalanes –documents que estableixen els valors i principis que han de regir les decisions i actuacions dels servidors públics d’aquestes entitats, i que generalment es denominen Codis ètics i de bon govern o Codis ètics i de conducta– és un fenomen simptomàtic. Fruit d’una exigència legal –la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern<sup>2</sup>– alineada amb les recomanacions de la OECD sobre integritat pública<sup>3</sup>, el desplegament d’aquests Codis és indicatiu de la dissonància entre la raó de ser de les institucions públiques –servir al conjunt de la ciutadania– i la manera en què aquestes han estat generalment exercint les seves tasques. La voluntat de revertir aquesta discordança i configurar institucions públiques de qualitat, capaces de (re)generar una confiança ciutadana en les mateixes, ha esdevingut, a Catalunya, un objectiu prioritari de govern. En vistes a això, s’ha impulsat, en els diferents nivells de l’administració pública del país, l’elaboració de Codis ètics, considerats elements bàsics per a fomentar un canvi de cultura institucional, això és, una reforma de la manera com es plantegen i desenvolupen les tasques de servei públic en el si d’aquestes organitzacions.

La redacció i adopció de Codis ètics està en plena efervescència especialment en les institucions de govern local, com els Ajuntaments. Aquests documents són, certament, un ingredient important per a la construcció d’Ajuntaments de qualitat. Tanmateix, resulta imprescindible entendre correctament el sentit, la funció i els límits dels Codis ètics en aquest context, i identificar amb quins altres elements han d’entrar en conjunció, per tal que siguin d’utilitat. Altrament, el seu autèntic potencial per a contribuir a la qualitat institucional acabarà malbaratat, i la seva adopció en els Ajuntaments equivaldrà a una mera declaració de les bones intencions d’aquestes entitats públiques, sense cap efecte sobre el fer quotidià de les mateixes.

És en vistes a aquest requisit que es concep el present article, el qual té, doncs, un caràcter principalment pedagògic, en tant que s’orienta a proporcionar eines conceptuals per al canvi de cultura institucional dels Ajuntaments; canvi que comença però no acaba amb els Codis ètics, i que ha de ser cultivat. –S’articula en tres apartats principals. En el dos primers es presenten els Codis ètics com a instruments, i s’adrecen dues qüestions que s’han de tenir molt clares per tal que la seva incorporació en els Ajuntaments suposi un vertader pas cap a un govern local de qualitat, a saber: què ofereix i què *no* ofereix un Codi ètic en un Ajuntament. En el tercer apartat, arran de la constatació que el Codi ètic és només *un* dels elements d’un Ajuntament de qualitat, s’exposa i argumenta la importància i necessitat d’introduir l’ètica a nivell institucional i, com a exemple, es reflexiona sobre la transparència i la imparcialitat, pel fet de ser dos valors que ocupen un lloc central en els diversos Codis ètics dels Ajuntaments i que presenten una complexitat considerable a l’hora de saber com concretar-los en accions.

---

<sup>1</sup> Part del contingut d’aquest article apareixerà publicat al nº11 de Ramon Llull Journal of Applied Ethics

<sup>2</sup> <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/1/2014/12/29/19>

<sup>3</sup> Veure, per exemple, la OECD ‘Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service of 23 April 1998 [C(98)70/FINAL]’, la qual fou actualitzada i reemplaçada el 2017 per la OECD ‘Recommendation of the Council on Public Integrity’.

## 1. QUÈ OFEREIX UN CODI ÈTIC EN UN AJUNTAMENT?

### a. Què és un Codi ètic?

Per a comprendre què són, exactament, els Codis ètics, resulta interessant formular-se la següent pregunta: què diferencia un ajuntament amb Codi ètic d'un ajuntament sense Codi?. Evidentment, atès que l'elaboració de Codis ètics és un imperatiu legal, la primera diferència detectable és que l'ajuntament amb Codi està més actualitzat que l'altre respecte aquesta obligació jurídica. No obstant, la diferència substancial no és aquesta, sinó el fet que un ajuntament amb Codi ètic explicita quins són aquells valors o principis pels quals es compromet a regir la seva presa de decisions i conductes –incloent-hi les actuacions que duu a terme amb altres entitats públiques o privades–. El Codi és, doncs, essencialment, una carta de presentació de l'Ajuntament en termes d'identitat, ja que en ell s'especifiquen els valors més centrals pels quals la institució es vol caracteritzar en totes les seves actuacions. Aquesta carta de presentació ha de ser entesa, específicament, com a eina, i ser, conseqüentment, utilitzada com a tal.

### b. El codi ètic com a triple eina per a la construcció de comunitat

D'acord amb la definició oferta, el Codi ètic d'un Ajuntament és una presentació dels valors que aquest vol encarnar. Però què ofereix, això, exactament? En quin sentit aquest recull i exposició de valors pot significar una eina? En un triple sentit, com exposem a continuació.

(I) En primer lloc, el Codi permet conèixer als ciutadans què poden esperar del seu Ajuntament – “seu” en tant que un Ajuntament és un tipus d'organització pública, és a dir, que està al servei de la ciutadania, que és la seva raó de ser, el motiu pel qual sorgeix aquest organisme i que, per tant, li dona legitimitat–. El Codi és, doncs, d'una banda, una eina per a combatre l'actual clima de desconfiança ciutadana en l'administració pública i les seves institucions, així com de desafecció política general. El Codi ètic presenta l'Ajuntament als ciutadans, donant informació sobre qui és i què es pot esperar d'ell i les seves actuacions. Així, en certa manera, ajuda a conformar les expectatives dels ciutadans, i fer-ho de forma que aquestes siguin raonables, perquè els informa sobre el caràcter de l'Ajuntament, sobre la manera que tindrà de raonar la seva activitat. Per tant, els convida a passar del que seria una mera esperança en el bon funcionar de l'Ajuntament –esperança basada en la fe– a una confiança –basada en el coneixement i, per tant, en una expectativa raonable–. I és que la confiança passa per saber què podem esperar, què és raonable que esperem. La confiança manté una correlació amb l'expectativa, el que podem esperar d'algú. I el que podem esperar d'algú té a veure amb el coneixement que tenim d'aquest algú. Per això la confiança necessita de coneixement, d'informació rellevant que ens permeti conformar-nos una expectativa ajustada. Si estem parlant de confiança en l'Ajuntament, aquest coneixement requerirà, per començar, saber qui tenim davant, per quins valors es defineix la institució. És en aquest sentit que el Codi pot contribuir a recuperar la confiança ciutadana, si bé només de forma parcial, ja que una cosa és presentar-se, dir qui s'és, i després actuar en conformitat amb això. La confiança tindrà a veure amb la sintonia entre ambdós moments, amb la coherència entre els valors que hom predica i les accions que fa. D'aquí que un dels valors que s'esgrimeixen avui com a necessaris és el de la transparència, de la qual ens ocuparem més endavant.

En general, s'insisteix molt en aquesta dimensió “externa” dels Codis ètics de contribuir a generar confiança ciutadana vers les institucions. Una confiança que aspira a ser de llarg termini, perquè els valors pels quals s'identifica l'Ajuntament no són els del partit polític concret que es troba al poder en aquest moment, sinó que són valors que

podem arribar a consensuar entre tots, universalment acceptables. La ciutadania ha de poder tenir confiança en l'Ajuntament com a Ajuntament, més enllà de qui governi.

(2) Ara bé, el Codi és, més fonamentalment, una eina de caràcter "intern", que permet orientar la presa de decisions i conjunt de conductes diàries de l'Ajuntament, així com les que resulten de la col·laboració amb altres entitats. El Codi, com a conjunt de principis que defineixen el caràcter de l'Ajuntament, serveix de *brúixola*, de guia, per a decidir en el fer quotidià dels servidors públics, tot orientant les seves actuacions cap a la finalitat de la institució, que és estar al servei de la ciutadania.

Per a capturar bé aquesta segona dimensió instrumental del Codi resulta indispensable saber distingir entre el que és propi d'un Codi ètic i el que és propi d'un Codi de conducta. Allò específic d'un Codi ètic són els valors, els principis, els ideals abstractes pels quals la institució es vol definir, com ho són els de transparència, proximitat, integritat, igualtat, objectivitat, qualitat, etc. En canvi, un Codi de conducta és l'intent d'aterrar aquests valors, aquests ideals, en conductes determinades; o sigui, és un recull de traduccions dels valors en actuacions concretes. Per a posar un exemple: una possible traducció del principi de transparència en conducta seria la publicació dels acords dels plens, així com el valor de la objectivitat es podria concretar en el fet d'oferir una argumentació enraonada de totes les preses de decisions. La traducció de valors en conductes no és fàcil, perquè ha de tenir en compte també l'àmbit en què s'aterren els valors genèrics: el valor de la imparcialitat, per exemple, pot especificar-se en actuacions diferents segons el servidor públic sigui un tècnic de contractació o un tècnic de participació. Si bé són, doncs, essencialment diferents, els Codis ètics i de conducta acostumen a presentar-se com a un sol document per part dels diferents Ajuntaments de Catalunya. Així, hi apareixen, en major o menor grau, concrecions dels valors abstractes en format de pautes de conducta. Aquest desdoblament tan habitual permet capturar a la perfecció quina és la funció principal del Codi ètic d'un Ajuntament: orientar el curs d'actuacions concretes. El Codi ètic té a veure, abans que res, amb el 'perquè', amb el fonament dels cursos d'actuació, el qual ve donat pels valors, les categories.

(3) En tercer lloc, el Codi, a banda de guiar les decisions en el marc institucional en vistes a servir a la ciutadania i a banda de permetre conèixer a la ciutadania què pot esperar d'un Ajuntament –i, amb el saber què esperar, tenir-hi confiança–, permet orientar també a la ciutadania sobre com comportar-se vers aquesta entitat. Els valors o principis pels quals l'Ajuntament decideix definir-se i regir-se informen paral·lelament a la ciutadania sobre quin tipus de conducta s'espera d'ella, quines expectacions té dels habitants d'aquell municipi en tant que ciutadans. Posem per cas un ciutadà sap que el seu Ajuntament, en la seva voluntat de ser imparcial a l'hora de prendre decisions, considera que una pauta de conducta pertinent serà la de no acceptar regals. Això l'orienta a saber què s'espera d'ell a l'hora d'agrair a l'Ajuntament el servei vers una qüestió que l'afectava personalment. Gràcies al Codi pot repensar si, en lloc de fer un obsequi, serà millor donar les gràcies verbalment i no posar a cap servidor públic o departament en la tessitura d'haver de gestionar la recepció d'un obsequi o d'haver de renunciar-hi. La gran particularitat del Codi és que pot portar als ciutadans a plantejar-se quin comportament és més adient vers una finalitat determinada no pas perquè estableixi normes sancionadores en cas d'inadequació de la conducta, sinó pel fet que dona a conèixer el motiu pel qual una conducta pot col·lidir o no amb els valors que l'Ajuntament vol personificar. El Codi convida al ciutadà a reflexionar per ell mateix sobre el seu rol, li permet pensar què s'espera d'ell com a tal, i no només què pot esperar ell del seu Ajuntament. És més, permet al ciutadà entendre quina és la relació entre el seu comportament com a ciutadà i el del seu Ajuntament, i adonar-se que té un paper altament actiu en la constitució del caràcter, del fer, de l'Ajuntament. Això fomenta prendre

consciència que actituds com ara exigir que l'Ajuntament prioritzi les preferències personals –que no necessitats– d'un mateix no són legítimes, ja que aquesta entitat ha de vetllar per tota la ciutadania, i, per tant, el que com a ciutadans volem per un ho hem de poder voler per a tots els altres també.

A mode de conclusió, doncs, podem dir que el Codi sensibilitza socialment sobre quins són els valors irrenunciabls per a una comunitat justa; valors que l'Ajuntament vol personificar però que la ciutadania també ha de tenir presents en el seu habitat l'esfera pública. És en aquest sentit que podem afirmar que el Codi és una triple eina per a la construcció d'una vertadera comunitat.

## **2. QUÈ NO OFEREIX UN CODI ÈTIC PER SI SOL (I EL FA SER UNA EINA POTENT)?**

Dit això, és igualment important saber què *no* ofereix un Codi ètic per si sol en un Ajuntament. En respondre aquesta pregunta aviat s'evidencia que del defecte en sorgeix una virtut –defecte no en sentit d'error, de quelcom que no és com ha de ser, sinó en el sentit d'escassetat–. Un Codi no proporciona la seguretat de què l'Ajuntament funcionarà amb qualitat. En primer lloc perquè, òbviament, esmentar valors pels quals volem que es caracteritzi l'actuar d'un Ajuntament –i, per extensió, de la resta d'agents que hi interactuen– no implica encarnar-los. Malauradament, el Codi pot reduir-se a ser un mer manifest de bones intencions, si els valors que s'hi proclamen no s'incorporen en l'actuar quotidià del col·lectiu. Ara bé, hi ha una altra explicació més rellevant de per què un Codi, per ell mateix, no és garantia plena de bon govern o administració: és el fet que un Codi no ho diu tot. Un Codi ètic no és un conjunt de normes o enumeració d'indicacions sobre què fer davant d'una determinada situació 'x'. Contràriament, és únicament una brúixola, un far que il·lumina per tal que les actuacions d'un Ajuntament siguin coherents amb la finalitat que aquest busca, que és servir a la ciutadania. Un Codi dona suport a l'hora de ponderar decisions, mostrant quins són els principis o valors pels quals es vol caracteritzar la institució, per tal que de tenir-los com a referents.

Tanmateix, resulta que és en aquest dèficit d'indicacions concretes, en aquest no dir exactament el 'què', sinó senzillament orientar la reflexió en base al 'perquè' –impulsant plantejaments de l'estil “si faig aquesta contractació de serveis d'acord amb aquest motiu, estic en consonància amb el principi d'igualtat?”– que el Codi troba la seva gran força. És gràcies al que *no* diu, que el Codi pot ser realment una eina útil per a gestionar el dia a dia com a comunitat, i no pas esdevenir una mera solidificació de principis abstractes, ideals, formulats com a presentació d'una bona voluntat institucional. Això es deu a què el Codi ens convida a pensar, sobretot com a servidors públics. En el seu “no dir exactament què” respecte un curs d'actuació concret, el Codi convida a pensar i ajuda a reflexionar sobre les decisions, sobre per què fer quelcom i no pas quelcom altre; a valorar si les decisions estan en línia amb el que s'ha consensuat que caracteritzaria a l'Ajuntament en el seu conjunt. Per a què el Codi pugui ser garantia de bon govern i bona administració, doncs, serà necessari concebre'l i usar-lo com el que és: *un far*. I què fa un far? Actua com a referent per no perdre la direcció correcta. En cada deliberació, en cada decisió a prendre, el Codi ètic serveix per a mantenir una correlació directa entre l'actuació i el valor, o per detectar el grau en què una decisió es desvia d'un determinat valor que s'ha pres per definitori. Així, permet que l'Ajuntament actuï en consonància amb els trets pels quals es vol caracteritzar.

Sota aquesta visió del Codi com a guia en el fer quotidià de l'administració local s'entreveu clarament que aquest document és només un dels pilars fonamentals del que serà un Ajuntament de qualitat. El Codi *no* ho diu tot, cal pensar. I aquest pensar implica

el raonar, l'argumentar. Introduir la reflexió i l'argumentació en l'Ajuntament és el gran requisit per a la qualitat institucional. Un Codi ètic és fonamental perquè clarifica la identitat, i fins que hom no es defineix (en el sentit de què és i quina finalitat té) no pot saber en base a què regir la seva actuació. Però després, aquests valors han de quallar en accions que tenen un context molt determinat, amb impactes i conseqüències molt variables, i recursos de vegades escassos. Per això no n'hi haurà prou amb aquests valors d'identitat, per tal de garantir la bona qualitat del servei com a Ajuntament, sinó que caldrà pensar com traduir-los en accions concretes en cada moment atenent a les circumstàncies particulars en què ens trobem. Cal un Ajuntament no només pensat, sinó també pensant, i això només és possible si aquest Ajuntament és una institució ètica, que és sinònim d'institució que pensa bé. La garantia de qualitat d'un Ajuntament passa per incorporar l'ètica adequadament en el fer de la institució. Per aquest motiu l'ètica institucional és, com explicarem a continuació, un element imprescindible per a poder disposar d'un Ajuntament que estigui a l'alçada de la nostra realitat.

### **3. REFLEXIÓ SOBRE ALGUNS VALORS: TRANSPARÈNCIA, IMPARCIALITAT**

L'ètica institucional és fonamental perquè serà l'eix vertebrador d'un Ajuntament al servei de la ciutadania, d'un ajuntament amb legitimitat i de qualitat. Només si s'introdueix la reflexió sobre l'actuar de l'Ajuntament com a entitat en el seu conjunt (ètica institucional) s'aconseguirà una institució a l'alçada de les circumstàncies. El tipus d'Ajuntament que cal reivindicar és el d'un que no actuï de forma automàtica – per automatisme moral –, sinó que reflexioni constantment sobre el 'perquè' del que fa, i sempre des de la perspectiva de ser una entitat corporativa amb identitat pròpia; això és, des de la visió d'horitzó compartit per cadascun dels serveis específics que ofereix.

Aquesta reflexió comença per elaborar, com han estat fent els diferents Ajuntaments catalans, **(1)** un Codi ètic, en què es recullen els valors, els trets amb què es vol caracteritzar l'Ajuntament com a entitat. Aquests trets són rellevants perquè defineixen l'ajuntament en relació a les finalitats que se li atribueixen i permeten orientar la presa de decisions en cadascun dels àmbits d'actuació. Ara bé, la reflexió necessària per a tenir un Ajuntament de qualitat no acaba amb el Codi, sinó que també cal disposar **(2)** d'espais de reflexió i/o comissions d'ètica que fomentin la deliberació sobre com traduir aquests valors en accions concretes, per a cadascun dels serveis. És necessari reflexionar sobre com traduir, per exemple, el valor de la igualtat en les actuacions de l'àmbit de la contractació, i com traduir-lo, en canvi, en les de l'àmbit de l'urbanisme. El Codi és una brúixola, no un manual: recorda el 'què', però no diu el 'com'. El 'com' s'ha de pensar i repensar constantment en relació a les circumstàncies, a la realitat. Això no ho ha de fer un treballador completament sol (el jurista, el tècnic de contractació, el policia, etc.), sinó que ha de determinar-se com a institució. Per això són indispensables els espais de deliberació, o comitès d'ètica amb qui dialogar. S'ha de pensar el 'perquè' de les actuacions en vistes a la qualitat total del servei, i poder argumentar-les, tant a priori com a posteriori. El Codi no només orienta abans d'actuar, sinó que també és una eina que permet avaluar el que ja s'ha fet, i veure si està en sintonia o no amb els valors que es volien encarnar. És important, en aquest sentit, que el comitè impulsi indicadors d'avaluació de compliment amb el Codi, perquè això fomentarà la reflexió sobre com traduir-los en accions, com interpretar-los en format de pauta de conducta, i permetrà aterrar-los segons els contextos.

Finalment, com que la qualitat d'un Ajuntament dependrà de si les decisions tenen coherència amb els valors que es defensen i les finalitats a què s'aspiren, i si amb aquestes

decisions s'ha estat eficients, un ajuntament ètic necessitarà també, en tercer lloc –a part de codi i comitè–, (3) d'auditories ètiques, d'avaluació dels impactes del que s'ha fet. De la mateixa manera que un Ajuntament ètic no només fa, sinó que pensa, tampoc diu només què ha fet, sinó per què ho ha fet, i si ha estat eficient, si ha aconseguit l'objectiu inicial pel qual s'ha dut a terme una actuació. És molt important avaluar els impactes de les actuacions ja realitzades, per tal de veure si aquestes han estat encertades o no – si resulta que no s'ha pensat prou bé alguna cosa o ha faltat saber com gestionar una determinada complexitat– i poder millorar les futures actuacions, gestionar millor el risc inevitable d'equivocar-se.

El Codi ètic, el comitè d'ètica, els espais de diàleg i les auditories ètiques són, tots ells, elements constitutius del que seria una infraestructura necessària per a què un Ajuntament incorpori la ètica en el seu si, i sigui, doncs, un Ajuntament humanitzat, pensant, de qualitat.

En la nostra crida a la institució pensant, volem remarcar la necessitat de reflexionar amb especial deteniment sobre dos valors centrals dels diferents Codis ètics dels Ajuntaments, i que suposen una certa complexitat, en el sentit que és difícil saber com reflectir-los en accions. Aquests valors són: (1) la transparència i (2) la imparcialitat o objectivitat –valor respecte el qual ens centrarem en la qüestió dels conflictes d'interessos–.

### 3.1. TRANSPARÈNCIA

La transparència ha esdevingut un valor en alça, i aquest és un fet clarament simptomàtic. És altament indicatiu de què moltes coses no s'han estat fent de forma justa –com ho mostren els molts casos de corrupció política–; de què l'administració vol recuperar la confiança ciutadana –en haver entès la legitimitat de la institució pública passa per centrar-se en el ciutadà i, per tant, representar els seus interessos per sobre de tot–; i de què s'ha copsat que el descrèdit institucional mina les bases del capital social, del potencial com a comunitat. El grau en què l'administració pública s'ha abocat a la transparència, fins al punt de desplegar el valor en llei, posa en evidència la gran “crisi de crèdit” (Ausín, 2015) de què pateixen les nostres institucions públiques. En efecte, transparència i desconfiança són proporcionals: com més desconfiança, més transparència hi ha (Han, 2015). S'ha arribat a un grau tan elevat de desconfiança que, per a combatre-la, acabem dient-t'ho tot, i amb això ens precipitem erròniament cap a una societat d'absoluta exposició, exhibicionisme, una societat “pornogràfica” (Han, 2015). Contràriament, la transparència no consisteix en senzillament mostrar-ho tot, sinó en donar visibilitat a la correlació entre les accions i les raons, per tal de poder determinar-ne la seva legitimitat. És innegable que la transparència d'un Ajuntament és important, però només si es desplega correctament; això és, si realment permet visualitzar com funciona l'entitat: en base a quins valors, cap a quines finalitats, com argumenta i si ajusta les conductes a la seva raó de ser, que és servir a la ciutadania d'acord amb criteris de justícia i dignitat. Per tant, quan un Ajuntament es “transparenta, cal que ho faci parant atenció a ‘què’ és al que dona visibilitat, com ho fa i per què, i això per varis motius.

Per començar, un Ajuntament ha de desplegar la virtut de la prudència, el terme mig aristotèlic consistent en no pecar ni d'excés ni defecte. Dir-ho tot no és sinònim d'informar, sinó que, més aviat al contrari, pot equivaler a una “infoxicació” que condemna al ciutadà a desconèixer el que hauria de saber en igual mesura que si no es donés cap informació. Un excés de dades exposades, consultables, pot conduir a un col·lapse d'informació que, en lloc d'aclarir, crea opacitat, ja que exposar la informació no implica realment informar, sinó que la informació donada pot ser que necessiti d'interpretació (Ausín 2015). Cal, doncs, actuar amb prudència per tal que la

transparència sigui realment una eina per a apoderar la ciutadania i generar-li confiança en el seu Ajuntament.

A més, com a Ajuntament, cal reflexionar sobre què dir i què no dir, perquè la llei no deixa sempre clar què és d'interès públic i què és d'exhibicionisme. A l'hora de decidir, és fonamental preguntar-se per quina és la finalitat de donar una determinada informació. Cal qüestionar-se si és d'interès públic –cau dins el que el ciutadà té dret a saber–, i si, per tant, l'hem de donar proactivament. O, segons el cas, és important preguntar-se què cal proporcionar exactament en vistes al motiu pel qual es vol aquesta informació; reflexió que hauria d'aplicar-se també en relació al trasllat de dades en la cooperació entre administracions. D'altra banda, tampoc està tan clar què és d'interès públic i què és de confiança: hi ha coses que són de confiança i que exposar-les no és de transparència, sinó d'indiscreció. És urgent pensar sobre això, de la mateixa manera que també cal, a l'hora de transparentar, haver reflexionat prèviament en la distinció entre arbitrarietat i discrecionalitat: la discrecionalitat té a veure amb el marge de maniobra que hom té en base a bons criteris i una sòlida argumentació per a guardar o esperar a donar informació sobre quelcom. La discrecionalitat pot ser requerida, per exemple, en aquells casos en què exposar certa informació en un determinat moment crearia alarma social. Ara bé, cal saber què ha d'esperar i què no. En aquesta línia, resulta important distingir què és de vertadera transparència i què seria transparentar per mer oportuniste.

Finalment, és imprescindible una reflexió sobre la proporcionalitat en la inversió de temps que es destina a la transparència i la que es dedica a l'exercici del servei públic, per tal de determinar quan és justificat o no que es deixin de realitzar certes tasques per complir amb el compromís de transparència.

A banda de la complexitat de determinar què és de transparència i què no en cada cas, hi ha una altra qüestió crucial: cal entendre bé el sentit del valor de la transparència, i això requereix tenir present la seva finalitat. La vertadera finalitat de ser transparents és poder donar visibilitat a les accions de l'Ajuntament i els mecanismes de presa de decisions, però no per protegir-se d'acusacions o recels de la ciutadania ciutadans respecte la opacitat d'aquestes accions, sinó per a donar a conèixer, possibilitar que s'entengui, quina és la raó de ser d'aquestes accions, l'argument pel qual se'n justifica una i no pas una altra. Per tant, la transparència no consisteix només en presentar-se –això és, en dir “som així”, “tenim aquests valors”–. Ni tan sols significa exposar allò que s'ha fet, tot transparentant resultats. La transparència té a veure, concretament, amb una manifestació de la *coherència entre valors, accions, conseqüències i finalitats* –amb oferir una explicació de l'estil “hem fet això perquè volíem aconseguir allò i ha donat aquest resultat, que compleix o no l'objectiu que teníem”–. Aquesta manera d'exposar-se és la que permet generar a la ciutadania una confiança real en el seu Ajuntament, una confiança basada en un saber qui té davant, en el sentit de no només conèixer els valors que l'Ajuntament vol encarnar, sinó de poder comprovar si les seves actuacions estan en consonància amb aquests o no, i si, per tant, es tracta d'una institució íntegra, decent i coherent amb la finalitat per la qual neix.

### **3.2. CONFLICTES D'INTERESSOS**

Amb motiu de l'atenció de les institucions públiques al valor de la imparcialitat i el propòsit de garantir-lo en totes les seves actuacions, els conflictes d'interessos han esdevingut una preocupació central. És certament raonable que els conflictes d'interessos es posin en el punt de mira quan es reflexiona sobre la imparcialitat, especialment en una institució de proximitat com ho són els Ajuntaments, ja que l'avantatge que suposa ser una institució pròxima, que coneix bé el seu l'entorn i es pot adequar al context, pot

suposar un desavantatge per a la imparcialitat. Precisament pel fet que com a Ajuntament i servidors públics dins d'aquest es coneix perfectament l'entorn i la gent, poden donar-se, en el si de la institució, una major quantitat de conflictes d'interessos.

Tanmateix, en general s'ha pres consciència dels conflictes d'interessos com a quelcom dolent, negatiu, en si mateix; com un impediment per a la imparcialitat en la presa de decisions d'una institució. La visió que s'acostuma a tenir dels conflictes d'interessos és que són un problema de per si. És urgent trencar amb aquesta visió i el que implica, i adoptar una lectura molt més positiva dels conflictes d'interessos, que presentem a continuació. Considerem que aquesta lectura és més ajustada al que realment són, i afavoreix entendre quina és la nostra vertadera responsabilitat vers aquests, com s'ha d'orientar la conducta per a garantir la imparcialitat en les decisions i actuacions davant un possible conflicte d'interès. Aquesta comprensió no només serà útil pel rol de servidor públic sinó també per la mateixa ciutadania, a l'hora d'intervenir, per exemple, en processos de participació sobre decisions d'abast públic, en què cal tenir molt present la dicotomia entre interessos cívics i interessos personals per tal de participar amb legitimitat.

Per començar, els conflictes d'interessos són inevitables, formen part de la vida humana. Com a éssers humans, ens trobem constantment abocats a tenir diferents interessos i ponderar-los, prioritzar-los, jerarquitzar-los. Aquest fenomen és propi de la nostra capacitat de decidir –que té a veure amb la condició de (almenys certa) llibertat–, i de la nostra racionalitat. Cal trencar, doncs, amb la idea que els conflictes d'interessos són dolents per si mateixos. Els conflictes d'interessos són inherents a la vida humana, tenir-los és definitori de la nostra existència com a éssers racionals. En l'àmbit institucional, el que és nociu no és tenir conflictes d'interessos, sinó no gestionar-los o gestionar-los malament. La corrupció –que no només vol dir rebre un benefici econòmic personal en detriment de l'interès públic, sinó que descriu més generalment el mal funcionament d'una institució, la descomposició del sentit de la institució– no prové dels conflictes d'interessos, sinó de la seva mala resolució. La nostra responsabilitat no és eliminar, defugir, intentar evitar els conflictes d'interessos, sinó ser conscients i acceptar que en tenim, i passar a gestionar-los adientment.

Ara bé, per a gestionar correctament un fenomen cal, primer de tot, detectar-lo. Resulta preocupant la tònica general de donar per suposat que tothom sap molt bé quan té un conflicte d'interessos, que tothom és plenament conscient de quan té un interès secundari que pot entrar en conflicte amb l'interès primari de servei públic i que, per tant, podria condicionar el seu judici professional. Degut a aquest pressupòsit, els Ajuntaments han passat directament a establir conductes per als servidors públics en vistes a la gestió dels conflictes d'interessos. Així, per exemple, s'han formulat pautes que indiquen abstenir-se de participar en assumptes en què s'hi tingui un interès personal. El problema d'aquestes prescripcions és que s'estipulen com si, per començar, fos molt fàcil, per a les persones, saber quan tenen un conflicte entre dos interessos, i com si, en segon lloc, aquest conflicte hagués de ser necessàriament entre un interès públic (el del servei a la ciutadania) i un de privat, personal – el qual, a més, s'acostuma a entendre com un interès de tipus monetari –. Al passar per alt totes aquestes particularitats, s'acaba proposant, per norma general, l'abstenció com el recurs adient per a la gestió dels conflictes. Contràriament, però, no és tan senzill ni detectar ni gestionar conflictes, ja que l'abstenció no només no és l'únic recurs, sinó que molt sovint és ineficient com a eina de gestió.

En primer lloc, pot ser complex, per un servidor públic, detectar quan té un conflicte d'interessos. Això es deu a què, molt sovint, el conflicte no és entre un interès personal de tipus econòmic i un interès públic. L'interès personal –aquell que entra en confrontació amb el públic i posa en risc la imparcialitat d'una decisió– no sempre és econòmic, sinó

que també pot ser, per exemple, un interès de tipus ideològic. En tant que els servidors públics són, abans que res, persones, tenen una ètica personal que els pot portar a tenir conflictes d'interessos ideològics. És fonamental poder detectar quan es té un conflicte d'aquest tipus, en què allò que pot afectar el discerniment professional d'un servidor públic és la seva ideologia personal, i deliberar i acordar, com a institució, la manera en què adreçar-los i gestionar-los. Per començar, doncs, és necessari que els Ajuntaments pensin eines per a què els servidors públics puguin detectar conflictes d'interessos de diferents tipus, perquè aquesta no és una tasca ni tan fàcil ni tan òbvia. Si bé una bona eina, en aquest sentit, és la declaració d'interessos, caldria reflexionar sobre la pertinència de què aquesta pogués fer-se no només en relació als interessos econòmics, sinó també en relació a d'altres interessos igualment rellevants per a l'exercici del propi càrrec (familiars, professionals, ideològics), en tant que capaços d'afectar les decisions que es prenen en la tasca de servidor de l'interès públic. Pensar en aquest nova modalitat de declaració d'interessos requereix, alhora, pensar en la qüestió de la confidencialitat: quins interessos declarats s'haurien de publicar i quins no perquè serien de confiança? Al mateix temps, seria interessant pensar en com fer extensiva una declaració d'interessos d'aquest tipus a tots els agents que determinen, en certa manera, la configuració de polítiques públiques. Tot i que s'ha creat un registre de grups d'interès per saber quins subjectes participen de les polítiques públiques, és innegable que aquests grups disten molt els uns dels altres a nivell del potencial que tenen a l'hora de configurar aquestes polítiques, ja que no és el mateix un grup d'interès que sigui una multinacional, que una associació, una empresa o un ciutadà. Per tant, resulta convenient reflexionar sobre quin tipus de declaració d'interessos seria raonable demanar-los a cadascun d'ells.

Si sense anar més enllà, però, ens centrem en els conflictes d'interès personal econòmics, que són generalment més tangibles i fàcils de detectar, resulta que, un cop detectats, tampoc està clar que l'abstenció sigui la millor manera de gestionar-los. De vegades, l'abstenció és un mer trasllat del conflicte a una altra persona. En l'àmbit acadèmic hi trobem exemples clars: posem per cas que un professor d'institut ha escrit un llibre de text. El dia que se celebra el claustre per decidir quins materials didàctics s'usaran en cada assignatura, aquesta persona decideix abstenir-se en la votació per evitar que el seu interès personal –el benefici econòmic que trauria en cas que se seleccionés el seu llibre– el pugui portar a no valorar amb claredat quin llibre és més adequat per a l'assignatura. Tanmateix, amb aquesta decisió, aquest professor no està gestionant el conflicte, sinó que l'està traslladant als meus companys, atès que ells saben perfectament que és el seu llibre, i a qui, per tant, aquest coneixement també els pot condicionar la decisió. Per això, cal repensar, a nivell institucional, la tendència a reclamar abstenció davant tot conflicte detectat, i, alternativament, optar per recórrer més sovint a una gestió que consisteixi en acompanyar la presa de decisió d'un raonament objectivament vàlid, legítim.

A més a més, el conflicte d'interessos no només pot existir entre interessos públics i privats, sinó que també pot haver-hi conflicte entre un interès públic i un altre que també és públic. Per a exemplificar-ho, recorrem a una potencial situació en l'àmbit de la contractació. Quan en el marc d'un concurs públic s'ha de seleccionar un proveïdor per a un servei de l'Ajuntament, es disposa d'unes pautes de valoració per a decidir a qui es contracta. Imaginem que, segons aquests criteris, hi ha un empat entre un proveïdor A i un proveïdor B, i només hi ha una plaça oberta, per tant cal seleccionar o bé l'un o bé l'altre. Posem per cas que el tècnic de contractació coneix personalment a un dels candidats. Es trobaria en una situació de conflicte d'interès: conèixer a un dels candidats el podria fer decidir en el seu favor –prioritzant l'interès personal de l'amistat per sobre de l'interès públic de garantir la justícia i la imparcialitat en el servei a la ciutadania,

vulnerant la igualtat d'oportunitats– o en la seva contra –perquè de vegades, el biaix no redunda positivament en l'interès personal, sinó que també pot acabar tenint l'efecte contrari i perjudicar-lo; es pot acabar desestimant una opció precisament per por a què triar-la signifiqui actuar sense imparcialitat–. Davant un cas així, els servidors públics tendeixen a abstenir-se, a no formar part del procés de decisió. Ara bé, què passaria en el cas que el tècnic de contractació no conegués el candidat a nivell personal, sinó a nivell laboral? Suposem que no el coneix en l'esfera de la vida privada, sinó en la de la feina, perquè l'Ajuntament ja ha treballat amb aquest proveïdor prèviament. Coneix a un dels proveïdors i sap que treballa bé, i en canvi no coneix com treballa l'altre. En aquest cas, el tècnic també es troba en situació de conflicte d'interessos, però no entre un interès públic i un interès privat, sinó entre un interès públic –contractar un proveïdor o un altre en vistes a donar un servei a la ciutadania– i un altre també públic –garantir la justícia, la igualtat d'oportunitats–. Per un costat, vol garantir que contractarà a un proveïdor que treballa bé, per tal d'assegurar un bon servei a la ciutadania, eficiència i qualitat, i en aquest sentit se sent més segur si contracta al proveïdor que ja coneix. D'altra banda, però, vol garantir la imparcialitat i la igualtat d'oportunitats, i contractar al que coneix atempta contra aquests principis, ja que implica no donar-li la mateixa oportunitat al nou. Aquesta seria una situació exemplar de conflicte entre dos interessos públics.

L'exemple ens permet posar de relleu que, de vegades, pel que fa a la fase de detecció de conflictes, el més important no és la qüestió del 'qui', sinó del 'quin'. L'èmfasi no s'ha de posar només en detectar qui pot tenir un conflicte, sinó també en detectar tipologies de conflictes que ho són de per si, més enllà de qui els té. Perquè en cada àmbit, en cada servei de l'Ajuntament, hi haurà conflictes més propensos a existir. Per aquest motiu ha d'haver-hi comitès, espais de reflexió, en què els treballadors puguin posar en comú conflictes amb què es troben habitualment en el seu àmbit d'expertesa concret i poder decidir, així, com es resolen a títol d'Ajuntament. Si aquestes qüestions es deixen a mans dels tècnics es corre el risc que la institució no ofereixi qualitat total, és a dir, de què garantir la justícia signifiqui una cosa o una altra segons quin professional concret estigui al càrrec.

Tanmateix, la complexitat no acaba aquí. Els conflictes d'interessos preocupen no només perquè suposen un risc per a una institució de qualitat, per al seu bon funcionament d'acord amb els criteris d'ètica pública, sinó també perquè poden destrossar la confiança de la ciutadania en la institució, en cas que aquesta no sembli imparcial. Per aquest motiu no només s'han de saber gestionar els conflictes d'interès reals i els potencials, sinó també els aparents. Els conflictes reals i els potencials suposen la presència d'un interès particular que pot afectar el discerniment professional d'un servidor públic en el present o en el futur (segons aquest servidor es trobi en la situació d'haver de prendre una decisió o no en aquests moments). En canvi, els conflictes d'interès aparents són això: aparents. No hi ha, en realitat, una confrontació entre interessos, però ho sembla, i és raonable que ho sembli, i, per tant, per molt aparent que sigui, aquest tipus de conflicte també requereix de gestió. Aquesta passa per oferir una explicació, una declaració –potser pública, segons de quin cas es tracti– de la inexistència de conflicte, per tal d'evitar el perjudici que aquest tipus de conflicte suposen per a la confiança pública i la imatge d'integritat institucional.

En resum, aquesta diversitat entre els elements que poden entrar en conflicte – privat/públic (en què privat no és només econòmic, sinó també social, ideològic) o públic/públic–, així com la relativa a la naturalesa del conflicte –que pot ser real, potencial o aparent– mostra dues coses: **(1)** que l'abstenció pot ser un recurs insuficient i **(2)** que cal centrar-nos més en la conflictivitat de la decisió, en els valors que estan en conflicte, en lloc d'únicament en 'qui' els té. En relació a la gestió, caldrà seguir pensant en més

eines per afrontar els conflictes, entenent que afrontar-los no només vol dir gestionar-los un cop es tenen, sinó també preveure'ls. Això requereix centrar-nos menys en qui té quin conflicte, i més en quin tipus de conflicte és fàcil que aparegui en cada àmbit, i com es pot gestionar la seva complexitat, quins criteris s'empraran per a prendre la decisió. Aquesta és una tasca que pertoca a la institució en el seu conjunt, s'ha de fer entre tots els seus integrants. És important deliberar col·lectivament i inclusivament sobre quins criteris s'usaran per a afrontar els inevitables conflictes d'interessos, quines polítiques es desplegaran per a la seva prevenció, detecció i resolució; per tal que, com a Ajuntament, es puguin tractar correctament aquest fenomen propi de la condició humana. Això requereix d'un clima que faci favorable poder comunicar conflictes d'interessos i incerteses respecte com gestionar-los, i recórrer a la comissió d'ètica per sol·licitar orientació en cas de dubte, prioritzant el que realment ha de preocupar, que és com procedir davant un conflicte, i no pas que se sàpiga que el tenim.

Per tant, és necessari desenvolupar la cultura institucional vers els conflictes d'interessos, i per això cal que es comencin a tractar com a fenomen que forma part de la nostra naturalesa i que cal gestionar, en lloc de sancionar. El que s'haurà de penalitzar, en tot cas, serà la mala gestió dels mateixos, que és el que porta a una corrupció efectiva i un descrèdit institucional.

Dit això, és indispensable tenir sempre molt present que garantir la imparcialitat no només passa per una correcta gestió dels conflictes d'interessos. Els Ajuntaments han d'evitar reduir l'atenció a aquest únic fenomen, ja que hi ha també altres qüestions que poden posar en dubte la imparcialitat d'aquestes institucions i a les quals també cal destinar-hi temps de reflexió. N'és un exemple l'ús de les xarxes socials per part dels servidors públics. El cas dels *tweets* convida a encetar un gran i espinós debat: quin és el límit entre el dret a la llibertat d'expressió i el deure a la lleialtat institucional –això és, el deure d'assumir la responsabilitat de representant de la institució–? Fins a quin punt la lleialtat institucional pot exigir abstenir-se de manifestar públicament opinions personals que entren en contradicció amb els principis de la institució en la qual s'exerceix com a servidor públic –opinions que, per tant, podrien perjudicar la imatge de la entitat, posar en dubte el seu compromís amb els principis de justícia i dignitat–?. Les institucions públiques no poden defugir aquesta qüestió, han d'emprendre una deliberació i enraonar públicament la seva posició al respecte. En vistes a la confiança ciutadana en la imparcialitat de la institució, és legítim demanar als servidors públics que s'abstinguin d'expressar opinions personals contràries als principis d'un Ajuntament? O és més pertinent, en lloc d'això, conscienciar del fet que un servidor públic que opina en les xarxes socials ha d'explicitar si està opinant a títol personal o a títol institucional, encara que ho faci des del seu compte personal? Els servidors públics han de prendre consciència que la lleialtat institucional és a temps complert, i no parcial; que independentment de la pròpia ideologia personal, de si arriben a l'Ajuntament com a membres d'un partit polític o un altre, al final tenen una funció pública, i, per tant, el que han de prioritzar per sobre de tot és l'ètica pública, la justícia, la dignitat i la veritat. Aquests valors s'han de mantenir també en les formes, ja que els servidors públics no poden arriscar-se a què el seu compromís amb les tasques que els delega la ciutadania sigui de dubtosa credibilitat.

## CONCLUSIONS

A mode de conclusió, és important subratllar que els Codis ètics dels Ajuntaments són un primer pas cap a un canvi de cultura institucional, perquè sensibilitzen vers els principis que aquestes entitats han d'incorporar per tal de garantir la seva finalitat de servir a la ciutadania, de vetllar per a la justícia i la dignitat de tothom. Un Codi ètic recull

els valors que han de guiar l'actuació del seu Ajuntament per tal que aquest imparteixi justícia independentment dels partits i ideologies –morals– puntuals que predominin. Es tracta de què la institució sigui garant dels principis de l'ètica cívica que han de regir l'esfera pública, la pròpia de la convivència entre tots.

Però amb el Codi estem, només, en el primer tram del camí en què ens hem endinsat com a país, en el camí cap al canvi de cultura de les institucions. I aquest és un tram difícil: ens trobem entre el “ja no” i l’ “encara tampoc”. Estem en aquell punt en què ja no podem seguir com fins ara, cal que canviem les coses –d'això ens n'hem adonat i d'aquí que hàgim començat a repensar-nos, a reflexionar quins valors volem per als nostres Ajuntaments–. No obstant, aquest punt és, al mateix temps, un “encara tampoc”, un horitzó albirat però no trepitjat, perquè aquest canvi de cultura de les institucions no s'ha assolit encara: s'ha previst, però ara hem de conrear-lo per a fer-lo florir. Per això cal incorporar l'ètica dins els Ajuntaments, a nivell d'institució; per a fer, així, dels Ajuntaments pensats, Ajuntaments pensants, que encarnin els valors en hàbits i transformin els ideals en virtuts. Estem entre el “ja no” i l’ “encara tampoc” i, com passa en tota travessia llarga, el més important és no desmoralitzar-nos i seguir endavant, i que quan mirem enrere sigui només per recordar on no volem tornar més. I és que som, probablement, la última generació que ha viscut amb la fe en la democràcia i la última que pot o bé acabar de matar-la o bé començar a reanimar-la.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Ausín, Txexu. (2015). “Ética pública para generar confianza”. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* 9, 30-39.
- Cortina, Adela. (2007). *Ética mínima. Introducción a la filosofía práctica*. Madrid: Tecnos.
- Drucker, Peter F. (1993). *La sociedad postcapitalista*. Barcelona: Apóstrofe.
- Han, Byung-Chul. (2015). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.
- Lakoff, George. (2009). *The Political Mind. A Cognitive Scientist's Guide to Your Brain and its Politics*. New York: Penguin.
- López Aranguren, José Luis. (1994). *Ética. Obras completas, II*. Madrid: Trotta.
- MacIntyre, Alasdair. (2001). *Tras la virtud*. Barcelona: Crítica.
- Román, Begoña. (2016). *Ética de los Servicios Sociales*. Barcelona: Herder.