



G CONSELLERIA
O HISENDA
I I ADMINISTRACIONS
B PÚBLIQUES
/ ESCOLA BALEAR
ADMINISTRACIÓ
PÚBLICA

BLOC A | **CONDUCTA ÈTICA**

CONTINGUTS

- 1.1. Imparcialitat**
- 1.2. Integritat**
- 1.3. Discreció**
- 2. Conducta ètica relacional**

Autoria i llicència



Autoria: Pilar Sánchez-Cuenca López

Data d'elaboració: 2016

Aquesta obra es difon mitjançant la llicència [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).



1. Introducció

En els estats moderns, els ciutadans cedeixen una part dels seus drets individuals al govern de l'estat perquè, per mitjà del marc legislatiu i normatiu i del funcionament de les institucions públiques, defensi els drets col·lectius. La ideologia que sustenta un determinat govern, des dels models més liberals (més drets individuals) fins als models socialistes (més drets col·lectius), condiciona el marc legal i el paper que juguen els dirigents públics i els ciutadans.

Al nostre país la crisi econòmica i la seva repercussió sobre la qualitat de vida i la desigualtat social han estat determinants perquè els ciutadans hagin desenvolupat una visió crítica de la realitat social que havien tolerat fins aquell moment (desinterès pel que és públic, no rendició de comptes, corrupció, clientelisme...).

D'una manera intuïtiva els ciutadans diferencien el que és legítim (allò èticament correcte) del que és legal (allò que s'ajusta a les lleis vigents). No n'hi ha prou amb la legislació, el desplegament de les lleis va més lent que la sensibilitat social sobre el que està bé o està malament. La resposta «No sé si és ètic, però és legal.», que va donar un diputat al final de la legislatura 2011-2015 en demanar-li per unes activitats privades al marge de la seva activitat parlamentària, no basta i és difícil d'acceptar sense reflexionar sobre el compromís ètic que adquireixen els responsables polítics, els governants i els gestors públics en el marc de la seva activitat pública i de l'exigència dels ciutadans perquè mantenguin un comportament digne tant en el seu entorn públic com en el privat.

Els treballadors públics, a més del seu compromís amb l'organització on presten serveis, adquireixen un compromís ètic amb els ciutadans que els han delegat la defensa dels seus drets. Aquesta relació entre ciutadans i servidors públics (funcionaris, directius i treballadors públics) està basada en el reconeixement implícit que tindran un comportament no només ajustat a les normes que regulen les seves activitats, sinó també als valors que regeixen els comportaments d'acord amb les normes socials considerades correctes (moral) i, sobretot, amb un sentit superior del que està bé i del que està malament (ètica).

2. CAP A UNA ÈTICA PÚBLICA

Als responsables públics se'ls valora l'*auctoritas* o autoritat moral, a més de la *potestas*, o capacitat legal per fer complir una decisió. L'autoritat moral és la legitimació que fa la societat en reconèixer que una persona o una institució tenen els coneixements i les qualitats per emetre una opinió sobre una decisió o una situació determinada. No és vinculant legalment ni pot ser imposada, però té un valor de naturalesa moral molt important.

José Antonia Marina, filòsof i pedagog espanyol al llibre *El laberint sentimental* (2006) defineix *valor* com «l'escala ètica i moral que un individu té a l'hora d'actuar». Els valors tenen una dimensió subjectiva, ens permeten orientar el nostre comportament i la presa de decisions, i ens provoquen una sensació de satisfacció i plenitud com a persones. La societat també genera valors que són compartits per la majoria. Aquests valors socials explícits o implícits són els que mouen els ciutadans a l'hora d'exigir als serveis públics i a qui els dirigeixen. En les organitzacions els valors —definites en la mateixa organització— s'han d'evidenciar en les polítiques i les estratègies, és a dir, «s'ha de notar» quan es fa una activitat. Aquesta manera de fer transcendeix del que és personal, i els ciutadans acaben donant-li una valoració diferent del conjunt.

Al llibre *Ètica i moral*, Leonard Boff (2004), teòleg i filòsof brasiler, diu que els valors han de tenir set components:

- **Durabilitat:** els valors acompanyen una persona durant tota la vida, s'evidencien amb les seves actuacions i les formes com es comporta i es manifesta, i serveixen per valorar els seus actes.
- **Integralitat:** un valor no pot dividir-se o fragmentar-se, es té o no es té, s'és o no s'és d'una determinada manera.
- **Flexibilitat:** tant les persones com les societats evolucionen i poden canviar la jerarquizació dels valors.
- **Satisfacció:** el comportament d'acord amb els valors fa que les persones se sentin bé i augmenta la seva autoestima.
- **Polaritat:** tot valor té un contravalor o antivalor.
- **Jerarquia:** cada persona i cada societat tenen una escala en la qual situen els valors més apreciats i més considerats.
- **Transcendència:** els valors donen sentit a la nostra vida i ens fan ser d'una determinada manera.



Al llibre *Ètica mínima*, Adela Cortina (2010) ofereix un camí per entendre l'ètica: la qüestió ètica no és de manera immediata *què he de fer*, sinó *per què ho he de fer*.

En la manera de parlar col·loquial utilitzam indistintament els termes *ètica*, *moral* i, en alguns casos, *deontologia*. Malgrat això, hi ha diferències importants en el significat d'aquestes paraules. Provarem d'aclarir-les per poder-nos apropar adequadament a l'ètica pública.

La paraula *moral* prové del terme llatí *mos*, *moris*, «costum», i significa 'conjunt de costums, hàbits de vida i valors que són acceptats per una societat en un moment determinat'. Això significa que el que és moral per a una societat en una part del món pot no ser-ho per a cap altra de cap altre lloc. La moral forma part de la vida concreta i pot anar canviant al llarg del temps en la mesura que canvia la societat. Està influïda per les tradicions, la cultura i la religió que professen la majoria dels ciutadans d'un lloc.

Etimològicament la paraula *ètica* té dues arrels gregues: *ethos*, que significa 'caràcter' i es refereix a com les persones actuen segons les seves conviccions, i *ethika*, la manera d'actuar per costum, encara que aquesta darrera accepció és la que actualment identifiquem com a moral. L'ètica és una part de la filosofia que tracta de reflexionar sobre les conductes i els actes humans, sobre el que està bé i el que està malament més enllà de la moral d'un grup social, més enllà d'una moralitat determinada. Encara que l'ètica des de la filosofia es refereix a la valoració i la reflexió que cada persona fa sobre el que està bé i el que està malament, s'entén que hi pot haver una ètica pública, una ètica social, una deontologia ètica, per poder entendre fenòmens que transcendeixen del que és individual però que estan basats en uns valors reconeguts.

La *deontologia* fa referència als controls que la societat estableix per a un grup professional i que permeten exigir-li responsabilitats de diversa índole en relació amb els seus actes. En els codis deontològics es defineixen els nivells d'exigència, de competència i de qualitat que han de complir els professionals. Els codis deontològics han de tenir establerts els principis ètics que orienten els actes individuals més enllà de la mateixa consciència individual.

3. CODI DE CONDUCTA EN L'ÀMBIT PÚBLIC

En l'àmbit públic és necessari disposar d'un codi de conducta que identifiqui i defineixi els valors que han de presidir l'acció dels responsables polítics i dels treballadors públics en els diferents nivells de responsabilitat i que ajudi a dirimir els possibles conflictes d'interessos que es produeixin. Els codis de conducta ètica són presents en les diferents administracions públiques, però no un fet nou. Malgrat que cal cercar-ne l'origen en els principis que representa la figura de l'*Ombudsman* ('defensor del poble'), és l'INFORME NOLAN de 1995, en el qual es recullen les normes de conducta per a la vida pública, el que ha servit de model per establir els codis de conducta de les diferents administracions públiques europees.

El 1994, Lord Nolan va rebre l'encàrrec del primer ministre de la Gran Bretanya per a:

Examinar les actuals preocupacions sobre les normes de conducta de tots els titulars de càrrecs públics, inclosos els tractes relacionats amb les activitats financeres i comercials, i recomanar els canvis en les disposicions actuals que es requereixin per assegurar que es compleixen les normes de conducta més apropiades en la vida pública.

El maig de 1995 va ser presentat a la Cambra dels Comuns del Regne Unit i gran part de les seves recomanacions s'han posat en marxa. Malgrat el temps que ha passat des que es va publicar i a pesar de referir-se a un àmbit geogràfic i cultural molt concret, una lectura d'aquest informe permet comprovar-ne la vigència al nostre país i en l'actualitat. Ha servit de referència per elaborar els codis de conducta que han elaborat les diferents administracions públiques europees i espanyoles. L'anàlisi de les causes i les recomanacions que planteja serveix d'eina per analitzar la situació del nostre país.

Set principis per a la vida pública (Informe Nolan):

- **Desinterès:** els que ocupen càrrecs públics haurien de prendre decisions només d'acord amb l'interès públic.
- **Integritat:** els que ocupen càrrecs públics no s'haurien de col·locar sota cap obligació financera o una altra amb tercers o organitzacions que puguin influir-los en l'acompliment de les seves responsabilitats oficials.



- **Objectivitat:** en dur a terme assumptes públics, inclosos els nomenaments públics, la contractació pública o la recomanació d'individus per a recompenses i beneficis, els que ocupen càrrecs públics haurien d'elegir per mèrit.
- **Responsabilitat:** els que ocupen càrrecs públics són responsables de les seves accions davant del públic i s'han de sotmetre a l'escrutini que sigui apropiat al seu càrrec.
- **Transparència:** els que ocupen càrrecs públics haurien d'actuar de la manera més oberta possible en totes les decisions que prenen i en totes les accions que fan. Haurien de justificar les seves decisions i limitar la informació només en cas que això sigui el més necessari per a l'interès públic.
- **Honestedat:** els que ocupen càrrecs públics tenen l'obligació de declarar tots els interessos privats relacionats amb les seves responsabilitats públiques i de prendre mesures per solucionar qualsevol conflicte que sorgeixi de manera que protegeixin l'interès públic.
- **Lideratge:** els que ocupen càrrecs públics haurien de fomentar i donar suport a aquests principis amb lideratge i exemple.

Al llarg de la introducció de l'Informe, Lord Nolan explica els motius pels quals el primer ministre li va encarregar la creació del Comitè sobre les Normes de Conducta en la Vida Pública. En el punt 6 afirma el següent:

Amb freqüència a la nostra feina hem sentit l'expressió «zona grisa», utilitzada per racionalitzar un comportament moralment sospitós. La ubiqüitat de la frase i la implicació que alguns ja no saben distingir entre el que és bo i el que és dolent en la vida pública, ens preocupa. Quan les persones dubten si una acció específica és coherent amb les normes de conducta que s'espera d'ells, l'única conducta possible és no fer-la.

En el punt 7 continua:

L'erosió en la confiança pública en els que exerceixen càrrecs públics és un tema greu. Un objectiu d'aquest informe és enfortir aquesta confiança pública. L'altre és restablir claredat i direcció on hagi sorgit una incertesa moral.

L'OCDE ha recopilat els codis de conducta aprovats en diferents institucions de diferents països amb la finalitat de regular els comportaments dels directius, els polítics i els responsables institucionals. Es poden consultar a :

<<http://www.oecd.org/ethics/ethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm>>.

A Espanya hi ha nombrosos exemples de codis de conducta ètica elaborats per les administracions públiques. En molts casos també s'han creat comissions d'ètica pública que revisen les situacions i els comportaments que generen dubtes, el que Lord Nolan identifica en l'Informe com a «zona grisa». El codi aprovat pel Govern basc es defineix com a «document prescriptor de conductes de naturalesa no jurídica». Es recomana la lectura d'algunes d'aquestes codis de conductes.

El dia 13 de maig de 2016 el Parlament de les Illes Balears va aprovar en el CODI ÈTIC DEL GOVERN DE LES ILLES BALEARS, el qual es pren com a referència per revisar els elements que componen un codi ètic.

1. Objecte i finalitat

- Establir les normes ètiques i les pautes de conducta que han de respectar els titulars dels càrrecs públics de la Comunitat Autònoma.
- Fomentar la integritat i l'eficiència en l'actuació dels responsables públics de la Comunitat Autònoma.

2. Naturalesa

- Les directrius poden ampliar-se per adaptar-se a codis específics, i en tot cas han de ser conformes a dret i adaptar-se si es modifiquen les lleis.
- Els valors i els principis serveixen d'eixos per vertebrar els comportaments i les conductes que preveu el codi.
- És un codi font obert per poder revisar-lo i adaptar-lo a les modificacions proposades per la Comissió d'Ètica Pública.

3. Àmbit d'aplicació

Descriu tots els càrrecs de responsabilitat i assimilats a què s'aplica aquest codi.

4. Valors i principis

Excel·lència, lideratge, exemplaritat, honorabilitat, integritat, imparcialitat, objectivitat, transparència, atenció a la ciutadania i participació, austeritat, sostenibilitat i promoció dels drets humans i de les llibertats dels ciutadans.

5. Comportaments derivats dels principis ètics

Descriu les conductes i els comportaments que es deriven dels principis ètics i que han de seguir els càrrecs públics i el personal eventual inclosos en l'àmbit d'aplicació del codi:

- Imparcialitat en la presa de decisions
- conflicte d'interès
- Incompatibilitats
- Comportaments relacionats amb la transparència
- Comportaments relacionats amb l'atenció a la ciutadania i la participació
- Comportaments relacionats amb l'austeritat i la sostenibilitat
- Comportaments relacionats amb la integritat

6. Comissió d'Ètica Pública

És l'òrgan d'assessorament per al compliment del Codi. Se'n defineixen la composició i les funcions, entre les quals s'inclouen l'emissió d'informes i de recomanacions per modificar el Codi, si és necessari.

7. Adhesió

Descriu la forma i els termes en què els càrrecs públics inclosos en el Codi s'hi han de d'adherir.