

PREVENIR O LAMENTAR: UN PRIMER ANÁLISIS DEL CÓDIGO ÉTICO Y DE CONDUCTA DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

Rafael Jiménez Asensio

Catedrático de Derecho Constitucional acr. Universidad Pompeu Fabra

“El gobierno revela al hombre” (Aristóteles)

“El poder no transforma a las personas, solo muestra cómo son realmente” (José Mujica)

RESUMEN

Este artículo analiza el contenido del Código Ético y de Conducta del Ayuntamiento de Barcelona. En la primera parte se examina el proceso de implantación de los códigos éticos en las administraciones públicas españolas y más concretamente en los gobiernos locales. En la segunda parte se exponen los puntos fuertes y los puntos débiles que tiene el Código de Barcelona. La principal fortaleza se encuentra en la regulación del Comité de Ética, que representa un modelo muy avanzado. El punto más débil es, sin duda, el carácter de disposición normativa del Código, que no se configura como un instrumento de autorregulación. El artículo concluye con una defensa de los sistemas preventivos de integridad institucional.

ABSTRACT

This article analyzes the content of the Ethical and Conduct Code of Barcelona City Council. The first part examines the process of implementation of ethical codes in Spanish public administrations and more specifically in local governments. The second part outlines the strengths and weaknesses of the Barcelona Code. The main strength is the regulation of the Ethics Committee, which represents a very advanced model. The weakest point is undoubtedly the normative character of the Code, which is not configured as an instrument of self-regulation. The article concludes with a defense of the preventive systems of institutional integrity.

1. CÓDIGOS DE CONDUCTA Y SISTEMAS DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL. UNA APROXIMACIÓN.

Los códigos de conducta han comenzado desde hace años a florecer en las instituciones del sector público, también en el ámbito local. Muy temprana fue la aprobación del Código europeo de conducta para la integridad política de los representantes locales y regionales, promovido por el Consejo de Europa a inicios de este siglo. Anteriormente, diferentes países del ámbito anglosajón (y algunos continentales europeos) también habían impulsado códigos éticos y de conducta en las instituciones públicas (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, etc.). La OCDE desde hace más de veinte años ha venido impulsando la aprobación de Códigos de Conducta y de Marcos de Integridad Institucional en el sector público. Más tarde, incluso Francia, se sumó a esa ola, también por lo que respecta a códigos de conducta (o deontológicos)

aprobados por algunas ciudades, así como por determinados cuerpos e instituciones (Asamblea Nacional, por ejemplo).

En España estas iniciativas comenzaron a tomar cuerpo tras la aprobación en 2005 de un Código de Buen Gobierno de altos cargos de la Administración General del Estado, que luego se descafeinó completamente en su aplicación, como puso de relieve el profesor Manuel Villoria en un trabajo publicado en 2012 (*El Marco Institucional de Integridad en España. Situación Actual y Recomendaciones. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012*). Luego siguieron otras iniciativas, la mayor parte de ellas operaciones de puro marketing político, hasta que la corrupción institucional se hizo insoportable y hubo de cambiar de orientación desde unos códigos meramente declarativos a otros dotados de mayor efectividad, estos últimos a través del impulso de medidas propias de lo que es un Marco de Integridad Institucional que representaban una apuesta decidida para fomentar la prevención, así como con la finalidad de mejorar la infraestructura ética de las correspondientes organizaciones públicas.

En lo que afecta al ámbito local, el proceso de implantación de los códigos vino marcado por una línea de trabajo muy similar a la descrita. Empezó tempranamente la FEMP con un Código de Buen Gobierno (2008, luego reelaborado en 2015), que hicieron suyo no pocas entidades locales. Un Código sin Marco de Integridad (esto es, sin instrumentos de garantía y seguimiento), pero que (al menos en su versión de 2015) dio algún paso adelante. Luego siguió EUDEL (2013) con un Anteproyecto de Código de Conducta y Buen Gobierno, que más completo en su configuración, se quedó finalmente en nada (aunque algún Ayuntamiento vasco y de otros territorios del Estado lo ha utilizado de modelo para construir modelos más avanzados). Y finalmente varios municipios y diputaciones provinciales han aprobado recientemente códigos de conducta para representantes locales y, en su caso, para el personal directivo. Pero la inmensa mayoría de estos códigos (salvando algunas excepciones) son “cosméticos” (Adela Cortina), pues no van acompañados de la construcción de Sistemas de Integridad Institucional, al menos en lo que podría configurarse como una solución “holística” al problema de la integridad en los gobiernos locales (códigos, prevención, formación, canales de queja o consulta, comisión de ética, evaluación y mejora continua)¹.

El Ayuntamiento de Bilbao, por su parte, aprobó en noviembre de 2015 un código de conducta que sí tenía como objetivo construir un marco de integridad, con una Comisión de Ética en la que intervenían también personas externas, siguiendo el modelo del Gobierno Vasco (mayo 2013). También diferenció acertadamente valores y normas de conducta de los miembros del equipo de gobierno y personal directivo, por un lado, frente a los concejales de la oposición de otro. Se trataba, por tanto, de una Norma autorreguladora y, además, de adhesión individualizada. Ese código ha sido actualizado en mayo de 2017 y el texto íntegro se puede consultar en el siguiente enlace: http://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=1279148413525&language=es&pageid=1279148413525&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_contenidoFinal.

Junto a esta importante experiencia en el ámbito local, cabe resaltar que –al menos actualmente- el Sistema de Integridad Institucional más acabado es, sin duda, el de la Diputación Foral de Gipuzkoa (marzo de 2016), aunque esta institución no se trate realmente de un gobierno local, sino de una entidad foral con un componente singular innegable. Se trata de un modelo que, en primer lugar, aprobó un conjunto de valores éticos y principios de buena gestión aplicables a la institución, después construyó los mimbres básicos de lo que es un Sistema de Integridad Institucional, así como aprobó un Código de conducta para cargos forales y creó la

¹ Una visión conceptual y analítica de algunos de los diferentes modelos de códigos de conducta aprobados en estos últimos años en los niveles de gobierno central, autonómicos y locales, así como en algunas autoridades independientes y en el propio Poder Judicial, puede hallarse en nuestro trabajo: “Códigos de conducta en las Administraciones Públicas: algunas experiencias”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 43, 2017, pp. 160 y ss.

Comisión de Ética Institucional de la Diputación Foral, para finalmente abordar en la actualidad el proceso de elaboración de un Código Ético del Empleo Público Foral y de un Sistema de Integridad Institucional en materia de contratación pública y de subvenciones (<https://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-de-integridad>).

La proliferación de códigos éticos o de conducta en los gobiernos locales ha venido impulsada también por que diferentes leyes han establecido la obligación de que los entes locales aprueben estos instrumentos de autorregulación (por ejemplo, el artículo 55 de la Ley catalana de transparencia, 19/2014; o el artículo 35 de la Ley de instituciones locales de Euskadi, Ley 2/2016). Así, por parte de diferentes Ayuntamientos catalanes y algunas otras entidades locales, se han venido aprobando Códigos éticos y de Conducta, algunos anteriores a la Ley catalana de transparencia (por ejemplo, el del Ayuntamiento de Sant Boi) y otros en desarrollo de las previsiones de esa Ley (por ejemplo, los Ayuntamientos de Mollet del Vallès, Vilanova i la Geltrú, Sabadell, este último también con la tacha de ser “norma reglamentaria”, o la Diputación de Barcelona, etc.), aunque con muy diferente trazado entre sí. La propia Federación de Municipios de Cataluña promovió a finales de 2016 un anteproyecto de Código-tipo de conducta de cargos representativos y directivos, que ha sido tomado como referente en algunos otros ayuntamientos (<http://www.fmc.cat/novetats-ficha.asp?id=20694&id2=6>), pues opta claramente –en la línea de los códigos vascos- por la construcción de un sistema de integridad institucional en los gobiernos locales, yendo más allá de lo establecido en el marco jurídico vigente.

En el caso de los ayuntamientos vascos ya ha sido puesta de relieve la iniciativa del Ayuntamiento de Bilbao, que resultó ser pionera. Pero al establecerse, al igual que en el caso de Cataluña, una obligación legal de aprobar, al menos para los representantes políticos locales, un Código de Conducta en cada Ayuntamiento, lo que resulta obvio es que se deberán aprobar tales códigos si es que realmente se quieren cumplir las exigencias establecidas en la Ley de instituciones locales de Euskadi, que permite asimismo su extensión al personal directivo y la construcción, en su caso, de un sistema de integridad institucional. Algunos ayuntamientos ya han dado pasos en esta dirección. Por ejemplo, el ayuntamiento de Sestao o, más recientemente, el Ayuntamiento guipuzcoano de Legazpi, cuyo modelo se inspira en el establecido por la Diputación Foral de su territorio histórico <http://www.legazpi.eus/es/ayuntamiento/codigo-etico-y-de-buen-gobierno>. Otros ayuntamientos, como se decía anteriormente, ya había hecho suyo el Código de Conducta promovido por EUDEL (por ejemplo, Irun o Vitoria-Gasteiz).

2. EL CÓDIGO ÉTICO Y DE CONDUCTA DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA.

2.1. Introducción.

El Ayuntamiento de Barcelona, tras la conformación del nuevo equipo de gobierno después de las elecciones municipales de 2015, incorporó en la agenda de la política municipal algunas cuestiones que el contexto político y social general obligaban a su tratamiento. Así, desde las instancias políticas y a través de la Oficina para la Transparencia y Buenas prácticas, se impulsaron algunas medidas dirigidas a fortalecer la transparencia pública y la integridad e incluso se puso en marcha un denominado (equivocadamente) *Buzón ético y de Buen Gobierno* (*Bústia ètica i de bon govern*: <https://ajuntament.barcelona.cat/bustiaetica/ca>), que en realidad se trataba de una oficina de presentación de denuncias y quejas de cualquier actuación administrativa, afectando por tanto a todos los cargos públicos, directivos y personal del Ayuntamiento; pero sin que previamente se hubiesen fijado a través de un código de los valores, principios o normas de conducta a los cuales ese personal debería atenerse, algo que se hizo tiempo después, pero solo para los representantes políticos, asesores y personal directivo.

Ese camino de lucha por la integridad inicialmente más orientado hacia una dimensión represiva que preventiva (aunque sin descuidar totalmente este último enfoque), ha tenido su punto de inflexión con la aprobación, tras muchos meses de tramitación interna, del Código

Ético y de Conducta del Ayuntamiento de Barcelona, que es objeto de un somero análisis en estas páginas. Con esa aprobación se da un paso más en la implantación de un sistema de integridad institucional que, como se verá de inmediato, ofrece unas singularidades notables, algunas fortalezas innegables y también (por qué no decirlo) debilidades evidentes en su proceso de construcción. (Ver, al respecto, toda la tramitación y el texto definitivo en el siguiente enlace: <http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/es/codigo-conducta>).

En efecto, la reciente aprobación el 30 de junio de 2017 del Código Ético y de Conducta del Ayuntamiento de Barcelona (CECB, en lo sucesivo) se debe enmarcar en ese proceso de extensión de los códigos de conducta en los diferentes ámbitos institucionales antes citado. Aunque bien es cierto que de forma claramente anticipatoria el artículo 11.1, b) de la Carta Municipal de Barcelona (1998) ya hacía referencia a que el Consejo Municipal (Pleno) dispondría de la atribución de “aprobar el Código ético de actuación de todo el personal al servicio del municipio”. Precedente importante, pero que ya la exposición de motivos del CECB desmiente frontalmente que se trate de desarrollar ese precepto. Por tanto, el Código no se ocupa del empleo público, sin perjuicio de que sus valores y normas de conducta serán aplicables en no pocos casos, tal como se verá, también a personas que tengan la condición de empleados públicos, ya sea porque ocupen estos puestos directivos de libre designación (niveles 28 a 30) o sean titulares de determinados puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional o ya sea porque formen parte como miembros de órganos de selección, juntas de valoración o mesas de contratación (disposición adicional primera). No se aplica, por tanto, a la totalidad del empleo público, pero sus previsiones sí que afectan a aspectos sustantivos de este (aunque, cabe presumir, no se hayan sido objeto de negociación colectiva tales previsiones).

El CECB es, por tanto, desarrollo directo de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. También lo es en lo que afecta a su ámbito de aplicación y a la confusa noción de “alto cargo”, que por cierto se arrastra de la normativa estatal (título II de la Ley 19/2013). Y de la Ley de Transparencia catalana vienen también buena parte de los males (que no han sabido ser sorteados) que contaminan al propio Código, como inmediatamente se verá.

2.2. Algunas notas sobre el preámbulo. Puntos fuertes y aspectos problemáticos: la caracterización como “disposición de carácter general” y el ámbito de aplicación.

El preámbulo del CECB tiene elementos destacables, pues enmarca correctamente la aprobación del código con la construcción de un marco de integridad institucional en el que el propio código se inserta. La función de ese instrumento de codificación es, por tanto, muy obvia: mejorar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones mediante el diseño de una infraestructura ética.

También está razonablemente bien planteada la distinción entre Valores y Normas de Conducta (otra cosa es su concreción). E igualmente se hace constar en el preámbulo el importante papel que tendrá el Comité de Ética en la gestión y evolución del propio Código (“con una composición paritaria, plural y de experiencia”), cuya pretensión última -compatible, sin duda- es evitar que se convierta en una simple declaración programática. Se trata, sin duda, del aspecto más avanzado de la normativa que se analiza: el Comité de Ética se articula como un órgano con elevado potencial de autonomía funcional y con un diseño institucional que es ciertamente vanguardista. Otra cosa es cómo se gestionen posteriormente los procesos de designación de sus miembros. Aspecto clave. Cabe constatar, no obstante, la mejora del CECB frente al anteproyecto inicial, que abogaba por una figura de contornos imprecisos que era la del “Gestor Ético”, que sensatamente ha sido suprimida en la versión final.

Asimismo, el preámbulo recoge alguno de los elementos fuerza de cualquier Sistema de Integridad Institucional, tales como la apuesta por la difusión y formación de los valores y normas de conducta (“la internalización” de la ética, de la que hablara Victoria Camps: la ética no se sabe o se predica, se practica) o la previsión de una serie de herramientas que tienen como finalidad central garantizar su aplicabilidad y la evaluación del sistema. Así se expresa el preámbulo: “El Código también incorpora la obligación de implementar mecanismos de difusión y formación en los valores, los principios y las normas de conducta que contiene, y regula los mecanismos y procedimientos orientados a garantizar su efectividad, evaluación e impulso”. Hasta aquí todo correcto o, mejor aun, impecable.

En el preámbulo del CECB, sin embargo, se deslizan dos temas delicados sobre los cuales ha de llamarse la atención de inmediato. El primero es la caracterización del Código: Según se dice, el CECB “tiene *naturaleza de disposición normativa de carácter general* en cumplimiento del mandato que determina el artículo 55.3 de la Ley 19/2014”. Las culpas, por tanto, se echan “a la Ley”; pero siendo verdad que la Ley catalana cometió una enorme torpeza al identificar o tipificar el incumplimiento de los principios y normas de conducta con sanciones graves y muy graves (un paralelismo entre sistemas de autorregulación y normas sancionadoras que debería haberse evitado, para no llenar de confusión todo el modelo), no lo es menos que, al igual que hizo el código de conducta de altos cargos de la Generalitat o el anteproyecto de código de conducta-tipo elaborado por la Federación de Municipios de Cataluña, lo razonable y oportuno hubiese sido aprobar este código como un instrumento de autorregulación por acuerdo del Consejo Municipal (Pleno), quitándole carga sancionadora y relativizando, por tanto, su aplicación como instrumento “represivo” y “no preventivo”. Se confunde así, de forma espuria, Derecho (normas coactivas) con Ética (normas de conducta), algo que no debería hacerse en los procesos de elaboración de los Códigos de Conducta. Así lo justifico en el reciente libro *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y Transparencia* (Catarata/IVAP, Madrid, 2017), especialmente en los Capítulos 5º y 6º de ese estudio. Allí me remito.

Y además el CECB, por mucho que se quiera flexibilizar formalmente su contenido (disposición final primera) y prever que se revisará y actualizará “cada dos años” (¿y por qué no antes, si fuera necesario?), lo cierto es que al tener el carácter de disposición normativa general se transforma en un *instrumento rígido* que no se reformará tan fácilmente como la ingenuidad de sus autores propone. Y, si no, al tiempo. A las dificultades formales de los procesos de elaboración de disposiciones normativas de carácter general (hoy en día recogidas en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) se le unen las complejidades materiales, en este caso innegables. Los códigos de conducta, como viene proponiendo la OCDE, deben ser “instrumentos vivos” de adaptación sencilla y permanente a las exigencias de cada momento. Todo lo contrario de una disposición normativa reglamentaria, que ha de ser modificada además (y aquí vienen las dificultades materiales) por un Pleno (Consejo Municipal) con alta fragmentación, donde conseguir mayorías es tan difícil como mantener el equilibrio sobre una pirámide de bolsas de billar, tal como reconoció inteligentemente Schumpeter cuando existen gobiernos de “minoría absoluta” (*Capitalismo, socialismo y democracia, volumen II*, Página indómita, 2015, p. 95).

El segundo tema polémico es el ámbito de aplicación. El CECB se aplica a los representantes políticos municipales, comisionados y consejeros de distrito, personal directivo y personal eventual. Pero también a los titulares de la Secretaría General, de la Intervención General y de la Tesorería, a quienes se califica de “altos cargos” a efectos de la aplicación de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, lo cual es un exceso evidente en lo que a traslación del régimen de sanciones (no de infracciones) comporta en caso de infracción del código ético y de conducta.

Al ser desarrollo de la Ley catalana de Transparencia ese ámbito de aplicación se cruza confusamente con la noción de “alto cargo” que emplea ese texto legislativo. Los problemas residen en varios frentes. En primer lugar, es un Código que, en cuanto disposición de naturaleza reglamentaria, se aplica por tanto de forma preceptiva (dado que no requiere fórmula de adhesión “voluntaria”) a todos los representantes políticos municipales (Alcaldesa y Concejales), independientemente de que hayan votado a favor o no (un grupo político municipal, la CUP, votó en contra; y otro, PDCAT, se abstuvo). Ello puede abrir confrontaciones sinfín cuando se trate de incoar expedientes sancionadores e imponer, en su caso, medidas sancionadoras a algunos concejales, puesto que la incoación del procedimiento sancionador y la imposición de las sanciones se deja en manos del “barullo de la asamblea”; esto es, del Consejo Municipal (o del Pleno). Dicho de otro modo, nada peor que “politizar” los problemas de interpretación y alcance del régimen sancionador vinculado con los códigos éticos y de conducta. Un error de concepción que se arrastra del título II de la Ley 19/2013, básica de transparencia. Y que la Ley catalana ingenuamente trasladó. Existe, por tanto, un alto riesgo de pervertir el modelo o simplemente de dejarlo inactivo (no aplicarlo). Cualquiera de las dos soluciones son males. Veremos cómo resulta.

También se aplica, aunque ello plantea menos dudas, a los comisionados y consejeros de distrito, así como a los titulares o miembros de los órganos de gobierno de las entidades del sector público institucional del Ayuntamiento. Las entidades del sector público institucional vinculadas o dependientes (también las adscritas) del Ayuntamiento de Barcelona deberán asimismo -tal como prevé la disposición adicional segunda- aprobar en el plazo de seis meses sus respectivos Códigos, que deberán “ser compatibles y conformes con los principios, las normas de conducta y el sistema de garantía y evaluación que regulan en este Código, y tendrán que contar con el informe favorable del Comité de Ética” (en este caso todo apunta a que se trata de un informe preceptivo y vinculante).

En segundo lugar, el código se aplica al personal directivo, pero en este supuesto el Ayuntamiento ha ido más lejos, pues extiende su aplicación no solo al personal eventual y al personal directivo de primer nivel (gerencias), tanto del Ayuntamiento como de las entidades dependientes o vinculadas a aquel, sino también a las direcciones de servicios, que se proveen entre funcionarios por el sistema de libre designación; es decir, de puestos de trabajo de niveles de complemento de destino 28 a 30). Tal como decía anteriormente, no se quiere aplicar el Código a los empleados públicos (y ello se justifica en que era necesaria una “negociación sindical”), pero sí que se aplica a aquellos que ocupan puestos funcionariales de confianza y provistos por libre designación (sin ninguna negociación sindical, que se sepa). Ello también planteará asimismo sombras importantes cuando haya que aplicar el régimen sancionador por infracciones del Código. Ya he puesto de relieve asimismo los problemas que plantea la extensión del Código a los titulares de la Secretaría General, Intervención y Tesorería. Y allí me remito. Por consiguiente, el ámbito de aplicación del Código presenta varios puntos oscuros que solo la aplicación puntual del mismo irá desvelando.

2.3. Articulado del Código: breve análisis de algunas cuestiones.

El CECB dispone en su articulado de una estructura bien planteada. Su objeto está definido de forma adecuada: fijar los principios, valores y normas de conducta, así como regular el sistema de seguimiento y evaluación (artículo 1). Las finalidades que se persiguen están correctamente formuladas (artículo 2). Y también se pretende extender los principios y valores del Código a la contratación pública y a las medidas de fomento (subvenciones), lo que resulta un enfoque correcto. Como también lo es, sin duda, incorporar algunas pautas de conducta en materia contractual (artículo 13) y en materia de subvenciones y ayudas públicas (artículo 14), ámbitos sobre los cuales se podría plantear también un proyecto más ambicioso como es su inserción en un Sistema de Integridad Institucional “holístico”.

Las objeciones al ámbito de aplicación (artículo 3) y a la naturaleza del Código (artículo 4) ya han sido tratadas. Pero tales objeciones pueden hacerse extensivas a la escasa precisión que el Código muestra a la hora de definir los valores, incluyendo en tal categoría a principios constitucionales que resultan a todas luces impropios por reiterativos de ser reflejados en un Código (por ejemplo: respeto a los derechos humanos, principio de legalidad, lealtad institucional, etc.), así como otros que son principios de buen gobierno o buenas prácticas y no valores éticos (por ejemplo, proximidad, rendición de cuentas, transparencia y modernización). Más le hubiese valido al Código de Barcelona tomar como patrón otros modelos de códigos que plantean correctamente esa dicotomía entre valores éticos y principios de buen gobierno (como es el caso del Sistema de Integridad de la Diputación de Gipuzkoa o el Código-Tipo de Conducta elaborado por la Federación de Municipios de Cataluña), anudando normas de conducta o de actuación a cada valor o principio, lo que parece mucho más correcto.

Las normas de conducta, que se detallan con bastante minuciosidad (hasta el punto de definir una cuantía máxima de los regalos: 50 €), están bien recogidas; pero se echa tal vez de menos una regulación más incisiva de los conflictos de interés, sobre todo de los conflictos “aparentes”, que no se prevén expresamente en el texto y son fuente de tensión en no pocos casos: en materia de conflictos de interés no solo la evidencia, sino “la apariencia” de conflicto es importante, pues está en juego la imagen de la institución en su conjunto y no tanto la reputación de la persona. Por tanto, hubiera sido recomendable que el CECB hubiera incorporado en su seno la definición que de “conflicto de intereses” recogiera en su día el *Informe Jospin* de 2012, que preveía lo siguiente: “Un conflicto de interés existe cuando aparece una situación de interferencia entre uno o varios intereses públicos y otros intereses privados o públicos de tal naturaleza que podrían comprometer o dar la impresión de comprometer el ejercicio independiente, objetivo e imparcial del deber público principal” (“Rapport Jospin”: *Pour un nouveau démocratique : rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, París, 2012).

En cualquier caso, al darle al Código carácter normativo se ha aprovechado la oportunidad para trasladar al Ayuntamiento de Barcelona la regulación (o, al menos, parte de ella) en materia de incompatibilidades (especialmente “ex post”) de la legislación de altos cargos, aunque con algunas modulaciones que habría que contrastar si se adecuan o no al reenvío que la Ley de bases de régimen local (artículo 75.8) realiza a favor ahora de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, del estatuto del alto cargo de la Administración General del Estado (un reenvío a todas luces impropio materialmente).

Sorprende, en cualquier caso, un extraño (al objeto del propio Código) artículo 9 que regula la “reacción a los ofrecimientos irregulares”, que no es solo una norma ética o de conducta, sino más bien una invitación preventiva a la denuncia y persecución de quien intente corromper a las personas sometidas al Código (por tanto, esa regla va dirigida también a los “actores externos”; esto es, representantes de empresas, contratistas o entidades receptoras de subvenciones, así como de asociaciones, que por definición no están en el objeto de la norma; por lo que, si no se le da la difusión debida, será posiblemente ignorada por quienes fomenten tales malas prácticas o prácticas corruptas). Se trata, por tanto, de un conjunto de “medidas” que combina obligaciones y mecanismos “de protección” de las personas sujetas al ámbito de aplicación del Código con la finalidad de que eludan y pongan de manifiesto cualquier oferta de “ventajas indebidas” que se les puedan ofrecer, todo ello edulcorado con herramientas de identificación o búsqueda de testigos de tales actuaciones. De la lectura de este artículo (que se enuncia de forma gráfica, como se ha visto: “Reacción a los ofrecimientos irregulares”) da la impresión de que tales prácticas están extendidas (lo cual cabe presumir que no es cierto) o, al menos, destilan una sombra de sospecha. Su mera regulación ofrece asimismo una percepción de que con los valores y normas de conducta establecidos no sería suficiente para atajar tales

conductas irregulares. Creo que mejor hubiese sido regular tales normas de conducta en su lugar oportuno y prescindir de incorporar semejante precepto, que ensombrece los aspectos “positivos” que debe tener la construcción de un sistema de infraestructura ética.

El CECB contiene, asimismo, una serie de interesantes normas de conducta aplicables a determinados ámbitos de la actuación político-administrativa municipal. Concretamente, normas de conducta relativa a la gestión de personal, a la gestión y aplicación de los recursos públicos, a la transparencia y acceso a la información pública, así como incorpora unas pautas de conducta en materia contractual y en materia de subvenciones y ayudas públicas, tal como se ha visto. Lo cierto es que muchas de estas normas o pautas de conducta parecen ir dirigidas más al personal ejecutivo (equipo de gobierno) o directivo que al propio personal de representación política. Tampoco hubiese sido desafortunado –tal como hizo el Código del Ayuntamiento de Bilbao– diferenciar entre valores y normas de conducta que son aplicables al equipo de gobierno y al personal directivo frente a aquellas otras que lo son para la representación política (oposición).

2.4. Sistemas de garantía del Código: el Comité de Ética.

Y, en fin, el CECB contiene en su capítulo 5 los “sistemas de seguimiento y evaluación”. Sin duda, se trata de la pieza central para armar un sistema efectivo de garantías de la integridad de la institución (Ayuntamiento de Barcelona), que el Código resuelve bien en un caso y mal (por “arrastré” de la Ley) en otro.

Resuelve bien el Código la articulación de un órgano de garantía imparcial, dotado de independencia y ajeno en su totalidad (en cuanto a la extracción de las personas) a la institución, como es el Comité de Ética. Cierto es que el Comité de Ética tiene “composición paritaria” (expresión que no se entiende muy bien salvo que vaya referida a cuestiones de género, pero al ser impar el número máximo de ser válida esa interpretación tal objetivo no se alcanzaría nunca si se agotara ese máximo de miembros). En efecto, el Comité está integrado “por un máximo de cinco personas”, que deben ser “profesionales de reconocido prestigio en el ámbito de la defensa de la ética, la integridad y la transparencia públicas”, dos de ellas como mínimo deberán proceder del ámbito jurídico, algo que tampoco se entiende muy bien salvo por la mezcla entre ética y régimen sancionador que se prevé en esta normativa. Su mandato es de cinco años prorrogables, lo que sin duda proporciona garantía de autonomía funcional al órgano, puesto que sus miembros solo pueden ser cesados por cuestiones tasadas. También llama la atención de que se trate de un órgano colegiado “acéfalo” (carece, en principio, de Presidencia), pero sí tiene asignadas las funciones de Secretaría a uno de sus componentes. La tentación “asamblearia” (absurda en este caso) llega también a estos puertos (¿quién convoca el órgano?, ¿quién lo preside?). Tal vez las normas de organización y funcionamiento deberán reparar esas omisiones.

La definición del Comité de Ética es precisa: “es un órgano colegiado consultivo”, que recibe apoyo técnico y asistencia del personal del Ayuntamiento, pero sus informes y recomendaciones “no tienen carácter vinculante” (artículo 15.1), aunque en un caso se ha visto que eso no era así. Se establece, por tanto, un órgano cuyos atributos normativos son la “plena autonomía, objetividad e imparcialidad”, pero todo ello dependerá de las personas que se designen y del rendimiento institucional futuro del órgano.

En todo caso, tal y como está configurado en el Código, el Comité de Ética representa el modelo más avanzado que existe hasta la fecha de órgano de garantía en el ámbito de la ética institucional en España. Dato importante. Las funciones, por lo general, están bien diseñadas, proyectándose sobre aspectos propios de un órgano de garantía en el terreno de la integridad: difusión, resolución de dilemas, prevención y formación, formular recomendaciones, emitir informes, proponer revisiones periódicas y elaborar la memoria anual. Solo el sello sancionador empaña ese correcto detalle funcional.

La composición del órgano -tal como decía y salvo algunas omisiones- también tiene un diseño adecuado y ciertamente avanzado, pues tiende a salvaguardar la imparcialidad con la especialización, estableciendo un quórum reforzado para la designación de sus miembros (mayoría cualificada de dos tercios del Consejo Municipal). El nombramiento es competencia del Alcalde o Alcaldesa. La clave estará en que esos nombramientos no respondan a “cuotas de partido”, pues si así se hiciera se arruinará de entrada la legitimidad del órgano. En todo caso, algunas exigencias preventivas que se adoptan (régimen de incompatibilidades y declaración de actividades) para una función que es discontinua (se reúne cuatro veces al año) puede jugar como factor de disuasión para la aceptación de los miembros que sean propuestos. El papel del Comité, tal como diré de inmediato, se transforma en la pieza sustancial del modelo de integridad institucional que se pretende construir.

Lo que el Código resuelve mal, por su atadura incondicional a una determinada interpretación de la Ley catalana de transparencia (donde cabían perfectamente otras interpretaciones, como ha demostrado el propio Código de altos cargos de la Generalitat de Cataluña y el de la FMC), es todo lo relativo al régimen sancionador. El problema no es baladí. Y será fuente de conflictos permanente en un futuro más o menos inmediato, cuando surjan “casos” puntuales de infracción del CECB. La lectura que hace el Código, de acuerdo –insisto– con una determinada interpretación de la Ley, es que cualquier infracción de los principios, valores o (lo que es peor) de las detalladas normas de conducta establecidas en el CECB, tienen la consideración de “faltas graves” (las vulneraciones de los principios del artículo 55.1 son “faltas muy graves”) y serán objeto de incoación del preceptivo expediente sancionador, previo traslado al órgano competente para la adopción de estas medidas, pudiéndoseles imponer –si se trata de “altos cargos”- las sanciones (algunas de ellas muy traumáticas) previstas en el artículo 81 de la Ley catalana de transparencia 19/2014.

Sencillamente, lo que ha hecho este Código -al menos en lo que respecta a la vinculación, al parecer inevitable, entre infracciones de conducta y régimen sancionador- es “dispararse un tiro al pie” (o, peor aún, algo que está pasando con los códigos de los partidos: “escupir al cielo” que, como señaló acertadamente Elisa Beni, la trayectoria de la flema, termina por caer en no pocas ocasiones contra uno mismo: http://www.eldiario.es/zonacritica/escupais-cielo_6_656944336.html). Las tensiones derivadas de una concepción inadecuada de un Código de Conducta -también de los códigos de las formaciones políticas- no tardan mucho por aflorar, pues los códigos mal planteados pueden volverse como un auténtico *boomerang* contra quienes los promovieron y terminar por hacer más daño a las instituciones del que pretendieron paliar (ver, por ejemplo: <http://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20170806/43375207492/bcomu-arrepiente-salario-etico.html>)

En efecto, mediante este seguimiento “a pies juntillas” de la Ley 19/2014 (muy mal concebida en este punto), el Ayuntamiento de Barcelona ha colocado en mal lugar (o, al menos, en previsibles dificultades) al propio Comité de Ética, pues si este advierte la más mínima infracción del Código Ético debería dar traslado al órgano competente para la incoación del procedimiento sancionador. No obstante, por un lado, se abre una vía de mediación a través del informe preceptivo que el Comité debe elaborar en estos casos, en el que podrá argumentar que la infracción realizada no tiene la gravedad requerida para la incoación de tal procedimiento, pero una vez más el lío (esta vez jurídico) está garantizado. Tal vez el Comité deberá echar mano con bastante frecuencia de la importante función que se le atribuye de “formular recomendaciones y proponer mejoras en la gestión pública”, eludiendo así la dimensión sancionadora e inclinándose por la preventiva. En todo caso, al Comité de Ética se le desapodera de una de las funciones críticas (por cierto no la más importante) que tiene en esos casos difíciles: llevar a cabo propuestas de cese o remoción cuando la conducta realizada sea

merecedora de una decisión de esas características (Véase, por ejemplo, el funcionamiento de la Comisión de Ética Pública del Gobierno Vasco: <http://www.jusap.ejgv.euskadi.eus/comision-etica-publica/r47-edukia/es/>). Todo, en este caso, se fía al derecho sancionador. Mejor sería apostar decididamente por la prevención y dejar que las leyes determinen, en su caso, cuáles son las infracciones administrativas o penales. Ese sería el camino correcto, pues el camino contrario conllevaría un trayecto lleno de dificultades y con resultados más que inciertos. En efecto, si se mezclan de forma interesada Derecho, Ética y Política, el cóctel se asemejará mucho más a un “Molotov” que a un “San Francisco”, no lo duden. Lo iremos comprobando con el tiempo. Aunque lo mejor, para la salud institucional del propio Ayuntamiento, es que esa comprobación nunca tenga lugar.

3. FINAL

En suma, el Código Ético y de Conducta aprobado recientemente por el Ayuntamiento de Barcelona muestra aspectos positivos indudables junto con otros que deben ser objeto de crítica. El problema fundamental es que este “instrumento normativo” ha sido promovido por la ciudad de Barcelona. Y todo (o buena parte de) lo que Barcelona impulsa, se traslada mecánicamente a otros municipios (literalmente se copia). El poder de influencia de la ciudad de Barcelona es, sin duda, amplio y constante, sobre todo en ámbitos geográficos próximos donde el efecto emulación es siempre un tic en el que caen no pocos Ayuntamientos. No hace mucho un responsable municipal de una ciudad perteneciente a una Comunidad Autónoma limítrofe con Cataluña, me confesaba que iban a “trasladar” (*rectius*, “copiar”) el modelo de integridad (*bústia ètica*, incluida) del Ayuntamiento catalán. Rápidamente le advertí de las enormes limitaciones que el modelo presentaba y que era más operativo construir algo propio, que eluda los errores (inducidos por la Ley de transparencia catalana). Por tanto, antes de “copiar”, los Ayuntamientos que se inspiren en el “modelo de código ético de Barcelona” deberían comprender cabalmente su alcance y sus limitaciones (algunas importantes, como se ha visto). Y, a partir de ahí, obren en consecuencia. El modelo tiene puntos fuertes innegables, como se ha visto, pero también debilidades manifiestas. No es cuestión de reproducir las segundas. Al menos si se inspiran que se haga en los aspectos fuertes del modelo, que también los tiene, pero que se huya de las debilidades antes expuestas.

Tiempo tendrá tal vez el Ayuntamiento de Barcelona de asentar institucionalmente su modelo de integridad institucional y, asimismo, de corregir esos errores, ya sea por la modificación de esta “disposición normativa reglamentaria” (algo que se me antoja difícil en el actual contexto de fragmentación política que vive el Ayuntamiento) o ya sea por una intervención activa y amortiguadora del futuro Comité de Ética. En efecto, la clave de bóveda de la buena gestión del sistema de integridad de Barcelona está en ese órgano, pieza capital –y bien diseñada– del modelo. Depende cómo actúe este órgano y (sobre todo) quién lo componga, se caminará en esa dirección o se abrirá el fuego cruzado que implique utilizar la ética no con dimensión preventiva, sino darle un marchamo represivo a través de las sanciones jurídicas. Ese –tal como vengo insistiendo– no es el camino y pronto se comprobará que transitar por esa vía (si es que alguien va en esa dirección) es conducir el modelo al fracaso más rotundo. Tanto gobierno municipal como oposición política tienen que ser muy conscientes de ello y actuar con pleno sentido de la responsabilidad. La Ley catalana de transparencia tras casi tres años de vigencia no ha sido aplicada en su régimen sancionador, que es una suerte de mecanismo para matar “moscas con cañones”. Más vale prevenir, que lamentar. La disyuntiva es clara: construir un sólido sistema de integridad institucional preventivo con voluntad de edificar unas infraestructuras éticas adecuadas o hacer saltar por los aires el modelo de integridad institucional fomentando la ingenua pretensión de que “la ética con sangre (sanciones) entra”. Ya pueden presumir dónde está la solución.