



AL PRESIDENT DEL CONSELL CONSULTIU DE LES ILLES BALEARS

Al·legacions de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears al Projecte de decret pel qual s'aprova el reglament d'organització i funcionament del Consell Consultiu de les Illes Balears

En la sessió plenària de 29 de juliol de 2020, el Ple del Consell Consultiu de les Illes Balears acordà iniciar el procediment d'elaboració del Projecte de decret pel qual s'aprova el reglament d'organització i funcionament del Consell Consultiu de les Illes Balears, que ha de substituir l'actual Decret 24/2003, de 28 de març. Com a conseqüència, en el Butlletí Oficial dels Illes Balears (BOIB) de data 8 d'agost de 2020 es va publicar el tràmit d'informació pública del Projecte de decret pel qual s'aprova el reglament d'organització i funcionament del Consell Consultiu de les Illes Balears, i posar-lo a disposició de les persones interessades durant un termini d'informació pública de quinze dies hàbils.

La Llei 16/2016, de 9 de desembre, va crear l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears, que té, entre d'altres funcions, la de fomentar els valors i principis d'ètica pública i d'integritat, assessorar i formular propostes i recomanacions al Parlament de les Illes Balears, al Govern de les Illes Balears i als òrgans de govern dels consells insulars, dels municipis i de la resta de les administracions públiques de l'àmbit territorial de les Illes Balears i dels ens que en depenen o s'hi vinculen amb l'objecte d'adoptar mesures de prevenció i lluita contra la corrupció o dur a terme estudis i anàlisis de riscos. La comissió d'afers Institucionals i Generals del Parlament de les Illes Balears, en sessió del dia 21 de desembre de 2018, va aprovar el seu Reglament de funcionament i règim interior, amb la finalitat de fomentar els valors i principis d'integritat, objectivitat, imparcialitat i dedicació al servei públic. En la seva virtut, es va dictar, per aquesta Oficina, la Instrucció 6/2019, de 30 de desembre, per la qual es van aprovar les Directrius generals d'actuació per a l'any 2020, i en el seu apartat 2.5, en matèria de formació i gestió del coneixement, es va establir com a actuació prioritària la de l'anàlisi i estudi de la normativa autonòmica i local en fase d'exposició pública per a formular recomanacions en matèria de probitat, d'ètica pública i d'integritat.

Així doncs, les al·legacions que es passen a formular tenen com a missió principal complir amb la funció que és competència de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears d'acord amb la Llei 16/2016, de 9 de desembre, i normativa de desenvolupament, per tal d'enfortir la integritat de les institucions i dels servidors públics.

En aquest marc, les consideracions que s'expressen tot seguit són essencialment observacions breus de caràcter tècnic i reflexions sobre algunes previsions de la proposta

C/. Alfons el Magnànim, 29, 2^o-1^a.
07004 Palma de Mallorca
Tel. 871 90 50 66
direccio@oaib.es



projectada que, al parer de l'Oficina, són centrals per tal de reforçar la integritat pública i la prevenció de possibles conductes fraudulentament o irregulars. I tot això amb la voluntat de prestar servei al Consell Consultiu en aquest tràmit d'informació pública sobre aquesta proposta.

A manera d'avertiment previ es vol deixar constància que no s'ha fet una anàlisi exhaustiva de la proposta, sinó que s'ha centrat i limitat l'estudi d'aquelles qüestions que es consideren nuclears per tal de reforçar la integritat en l'exercici de la potestat auto-organitzativa del Consell.

PRIMERA.- CONSIDERACIONS PRÈVIES

En primer lloc, es vol destacar l'especial importància que han de tenir l'ètica i la integritat públiques en la important funció d'alt assessorament que la Llei 5/2010, de 16 de juny, li atribueix al Consell.

L'ètica pública no té com a objecte un coneixement tècnic i normatiu, sinó l'assumpció de certs valors que permetin a l'individu distingir entre el que es pot fer i el que s'ha de fer, entre el que és correcte i el que no. Es troba indubtablement vinculada a l'esforç personal de l'agent, a la seva virtut i principis, i a la concepció de la funció com a servei al ciutadà. El compliment de les pautes i principis ètics enforteix la confiança de la ciutadania en les institucions i en la integritat de les organitzacions públiques, de manera que la seva observança resulta ineludible per a una gestió íntegra, transparent i responsable.

En els últims anys s'ha anat forjant sobre aquesta matèria, tot un bloc de coneixement des de diferents àmbits (acadèmic, governamental, societat civil, organismes internacionals, etcètera) materialitzat en tota classe de diagnòstics, investigacions, eines, normes i estratègies de lluita contra la corrupció i promoció de la transparència, col·locant a l'ètica pública en un destacat lloc en les agendes dels estats i organismes internacionals, sorgint en paral·lel nombroses organitzacions de la societat civil que controlen als seus governs i propugnen canvis en favor d'una major honestat en la gestió pública. En aquest sentit, trobem publicacions de diverses organitzacions (com Transparència Internacional) i informes del Grup de Països del Consell d'Europa contra la Corrupció (GRECO), o l'existència de regulació específica en diferents parlaments de l'àmbit europeu, estatal i autonòmics.

Dins de les normes d'ètica pública, adquireixen suma rellevància les disposicions sobre conflictes d'interessos, el principal objectiu de les quals és preservar la imparcialitat dels qui exerceixen funcions públiques i evitar que aquests es serveixin d'aquestes funcions en benefici particular seu o de tercers.

SEGONA.- LA NECESSITAT DE DOTAR-SE D'UN CODI DE CONDUCTA

En relació amb l'ètica i integritat públiques, només trobem a l'article 5 del Projecte de Reglament l'obligació dels consellers de presentar una declaració en què es manifesti que

C/. Alfons el Magnànim, 29, 2^o-1^a.
07004 Palma de Mallorca
Tel. 871 90 50 66
direccio@oaib.es



no incorren en cap de les incompatibilitats previstes a l'article 13 de la Llei 5/2010, encara que el càrrec de conseller és compatible amb l'exercici de la seva professió (art. 19.2 del Projecte).

Amb aquestes previsions, l'Oficina considera que no queda suficientment garantida la integritat pública com a conducta irreprotxable i de l'exercici del càrrec honest, lleial, diligent, amb respecte absolut de la legislació vigent i amb preeminència de l'interès general sobre el particular, així com la imparcialitat i objectivitat que ha d'exercir el càrrec en què qualsevol actuació o decisió ha de ser adoptada, exclusivament, en benefici de l'interès públic de la ciutadania.

Un codi de conducta és un document que estableix els principis i regles de comportament ètics que l'organització entén que s'han d'aplicar a les activitats que desenvolupa, tant en les seves relacions internes com externes, incorporant pautes de comportament i compromisos de compliment que els seus membres assumeixen, millorant la rendició de comptes de l'òrgan davant la societat a la qual serveix, assumint l'exemplaritat com a pauta de conducta, reforçant la transparència i augmentant així la seva legitimitat.

L'article 8 de la Convenció de Nacions Unides contra la Corrupció, encomana a cada estat part a aplicar, en els seus propis ordenaments institucionals i jurídics, codis o normes de conducta per al correcte, honorable i degut compliment de les funcions públiques.

L'existència d'un codi / conjunt de normes de conducta, suposa un clar valor afegit tant per als propis consellers com per a la imatge que els ciutadans tenen d'ells i seria la demostració del compromís del Consell Consultiu amb la integritat, crearia una expectativa compartida per consellers i ciutadans sobre el tipus de conducta que s'ha d'esperar d'un conseller i suscitaria debats entre els propis consellers sobre quin tipus de conductes resulten acceptables o inacceptables i els faria més conscients del que s'espera d'ells. A més, l'aprovació d'un codi d'aquesta naturalesa demostraria als ciutadans que el Consell Consultiu està volent prendre mesures per instaurar, mantenir i promoure uns valors ètics en la seva activitat que fomentin tant la seva pròpia honradesa com la dels seus parells.

Per tant, aquesta Oficina recomana introduir al nou Reglament l'obligació de que el Consell Consultiu aprovi el seu propi Codi de Conducta, que hauria de contenir els estàndards següents:

- 1) Ha de contenir un conjunt de principis i regles d'actuació, de caràcter vinculant i no simplement programàtic, que venen a concretar i desenvolupar els previstos en la resta de l'ordenament jurídic, i a complementar-los. Aquests principis i regles han de ser coherents amb els valors que la institució que l'aprova identifica com a propis en atenció a la seva missió i realitat concretes:
 - (i) Servir l'interès públic;
 - (ii) Servir amb competència, eficiència, respecte a la llei, objectivitat, transparència, confidencialitat i imparcialitat, i lluitant per l'excel·lència;
 - (iii) Actuar en tot moment de manera tal que es mantingui la confiança pública;
 - (iv) Demostrar respecte, equitat i cortesia en el seu tracte amb els ciutadans i altres funcionaris públics.

C/. Alfons el Magnànim, 29, 2^o-1^a.
07004 Palma de Mallorca
Tel. 871 90 50 66
direccio@oaib.es



- 2) L'organització necessària per garantir l'eficàcia orientadora del codi. Els codis ètics cobren el seu veritable sentit en formar part d'un sistema d'integritat institucional on s'articulen altres instruments importants per fomentar aquesta integritat i garantir que aquests instruments constitueixin autèntiques guies de conducta. Per tant, convé que els propis codis facin al·lusió als òrgans, unitats administratives o altres instruments (ja existents o bé de nova creació) habilitats per complir aquestes funcions, i la previsió d'un règim sancionador per a fer front a situacions d'incompliment de les obligacions imposades pel codi.
- 3) Els mecanismes de revisió per mantenir viu el codi. Un codi ètic hauria de ser un instrument viu capaç de actualitzar-se a mesura que s'identifiquin noves situacions de dilema ètic que no són puntuals sinó reiterades i que, per tant, convé recollir per guiar a altres persones que puguin trobar-se en situació similar; o bé quan s'identifiqui la necessitat de revisar la redacció d'alguna regla d'actuació que la pràctica ha revelat massa ambigua o que dona peu a altres interpretacions diferents de la que inicialment es pretenia. Per tant, els mecanismes i les persones responsables d'aquesta revisió haurien de quedar especificats dins el propi codi.

TERCERA.- LA NECESSITAT DE REGULAR ELS CONFLICTES D'INTERÈS

A l'article 11 del Projecte se relaciona amb el 14 de la Llei 5/2010, i obliga a l'abstenció dels consellers quan es produeixin les situacions previstes a l'actual Llei 40/2015, d'1 d'octubre, per tal de garantir en tot cas l'objectivitat i imparcialitat amb que han de desenvolupar la seva funció consultiva, sense subjecció a cap vincle jeràrquic ni a instruccions o intents de pressió de cap classe. Però no s'introdueix cap referència als conflictes d'interès.

La sensibilitat ciutadana creixent cap a la corrupció ha suposat també més consciència social pel que fa a les distorsions que els conflictes d'interès poden provocar en la presa de decisions dels professionals públics. La ciutadania espera que els professionals que assumeixen la responsabilitat d'actuar en el seu nom coneguin els límits del seu criteri o judici professional. Però en qualsevol situació de conflicte d'interès, el professional podria no donar la resposta adequada: aquest és el risc.

No gestionar adequadament els conflictes d'interès comporta perjudicis directes per a les persones que depenen o confien en els professionals en qüestió, però també per a les organitzacions a les que serveixen i, indirectament, per als col·lectius professionals als quals pertanyen. Les conseqüències immediates són :

- Deslleialtat de la confiança dipositada en aquesta persona.
- Pèrdua de la fiabilitat professional.
- Risc que l'interès sesgui efectivament el discerniment professional i la situació de conflicte d'interès es converteixi en un acte de corrupció.
- Perjudicis per a les organitzacions si no disposen de mesures preventives encaminades a detectar i respondre a aquestes situacions de conflicte d'interès.



Hi ha conflicte d'interessos quan es produeix una confrontació entre el deure públic i els interessos privats de l'empleat o responsable públic, és a dir, quan aquest té interessos personals que podrien influir indegudament sobre l'acompliment dels seus deures i responsabilitats .

Els conflictes d'interessos no són intrínsecament negatius. Es tracta de situacions que es produeixen en raó de la naturalesa social i econòmica de l'individu, que es relaciona amb altres persones i que posseeix interessos diferents dels públics que ha de tutelar. No obstant això, és imprescindible que siguin adequadament gestionats.

Tampoc impliquen la comissió d'una infracció, encara que és possible que una infracció al règim de conflictes d'interessos pugui constituir l'avantsala de la violació d'una norma.

La finalitat d'instituir un règim de conflictes d'interessos és establir un conjunt de regles destinades a evitar que l'interès particular de qui exerceix una funció pública afecti la realització del bé comú a què ha d'estar destinada la seva activitat. És a dir, a evitar que un servidor públic pugui veure afectada la seva independència de criteri i la seva imparcialitat, encara que de fet tal afectació no passi. Per això, la situació de conflicte d'interessos es configura en forma objectiva, no importa quines siguin les intencions de la persona i el benefici concret que aquesta hagués obtingut o pogut obtenir.

Per tant, donada la important funció consultiva del Consell, aquesta Oficina recomana introduir al Reglament una regulació dels conflictes d'interès que contingués els següents elements:

- 1) La definició de conflictes d'interès en l'àmbit de la funció consultiva.
- 2) Establir el mecanisme de comunicació de la possible existència d'un conflicte d'interès per part dels consellers, i les mesures a adoptar quan aquest es produeixi. S'hauria de preveure un òrgan d'assessorament confidencial que proporcionés als consellers orientació i consell sobre qüestions ètiques i possibles conflictes d'interessos, així com activitats de formació específiques.
- 3) Introduir l'obligació de presentar davant el conseller secretari declaracions d'activitats i interessos com a eina de detecció dels possibles conflictes, i coordinar aquesta obligació amb l'establerta en la Llei 16/2016, de 9 de desembre, de creació de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció en les Illes Balears.
- 4) La introducció de normes sobre com els consellers es relacionen amb els representants dels grups d'interès i altres tercers que puguin influir en la seva funció consultiva. Caldria que el Consell fes pública la seva agenda institucional incloent, en tot, cas les reunions mantingudes amb els representants de qualsevol entitat que tingui la condició de grup d'interès.
- 5) Previsions en relació amb el règim de regals i l'ús dels recursos públics. Per tal de mantenir la imparcialitat de les decisions dels consellers que poguessin viciar els processos de consulta, s'ha d'introduir la regulació de la percepció de regals, obsequis o donacions, siguin de coses, serveis o béns, amb motiu o en ocasió de l'exercici de les seves funcions com a tals. El principi general hauria de ser la prohibició, per la qual cosa en cas de dubte raonable sobre si l'obsequi s'enquadra en alguna de les excepcions legalment establertes,



s'ha d'estar per la seva no acceptació. Es pot veure al respecte la recomanació efectuada per aquesta Oficina a Parlament de les Illes Balears, en aquest enllaç: <https://oaib.es/noticias/recomendacion-sobre-codigo-etico-del-parlament>

QUARTA.- TRANSPARÈNCIA I PUBLICITAT ACTIVA

L'oficina valora molt positivament l'obligació introduïda a l'article 38, de publicar per via telemàtica els dictàmens i els vots particulars l'endemà d'haver-los rebut l'òrgan sol·licitant, previsió que respon amb precisió a l'article 5.1. de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, que obliga a publicar de forma periòdica i actualitzada la informació que sigui rellevant per a garantir la transparència de la seva activitat relacionada amb el funcionament i control de l'actuació pública.

No obstant, es recomana que el Projecte reguli el Portal de Transparència del Consell Consultiu (només es fa referència al punt d'accés electrònic i la seu electrònica a l'article 45) i detalli la informació que s'hauria de publicar tenint en compte les peculiars funcions del Consell, ja que només es conté una referència genèrica a "les informacions que exigeix la normativa de transparència".

A mode d'exemple, la inclusió de la informació referent a les agendes públiques dels membres de Consell, incloent les activitats institucionals amb qualsevol persona o entitat, que puguin influir en el procés de presa de decisions que afectin a la ciutadania, i en particular amb els representants dels grups d'interès. L'agenda publicada hauria d'incloure tots els contactes, presencials i de qualsevol altre tipus (trucades telefòniques ...) i hauria de permetre que la ciutadania conegués l'objecte i els temes que s'han tractat en el contacte corresponent. També cal assegurar que es documenta tot contacte amb el grup d'interès incorporant la documentació que el grup d'interès ha lliurat a l'ens públic, documentació que també ha de ser accessible per a la ciutadania. La tramitació de el nou reglament ofereix doncs una oportunitat per a determinar el contingut mínim de les anotacions a les agendes, que compleixi aquest objectiu.

També com exemple, en matèria de contractació pública, s'hauria d'incloure la publicació del responsable del contracte (el que es pot fer mitjançant la identificació de el lloc de treball que ocupa) i les concretes atribucions que se li encomanin en cada cas, així com de les decisions i instruccions que pugui adoptar. Donada la transcendència de les funcions que la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes de sector públic atribueix a aquest responsable, l'ampliació de les obligacions de transparència en aquest sentit contribuiria a reduir les oportunitats de riscos per a la integritat en la fase d'execució del contracte.

També haurà de recollir l'obligació d'indicar al portal de transparència la data en què s'ha actualitzat la informació per última vegada i, si és possible, la data en què s'ha de tornar a actualitzar.

CINQUENA.- QÜESTIONS DE DETALL

C/. Alfons el Magnànim, 29, 2^o-1^a.
07004 Palma de Mallorca
Tel. 871 90 50 66
direccio@oaib.es



Per concloure, s'indiquen algunes qüestions de detall per si es volen tenir en compte en la tasca de revisió final de el text proposat:

- El quart paràgraf de l'exposició de motius fa referència a la Llei 9/2013, de 19 de desembre, quan en realitat es tracta de la Llei 19/2013.

Document signat electrònicament (Reial decret 1671/2009, article 21.c), per Jaime Far Jiménez, Director.

Autenticitat verificable mitjançant el codi que apareix al marge.