

Claves 43
Serie Claves del Gobierno Local

Una propuesta de código ético integral para la Administración local

Director: Manuel VILLORIA MENDIETA

PRÓLOGO DE ALFREDO GALÁN GALÁN

**Dolors CANALS AMETLLER Rafael JIMÉNEZ ASENSIO
Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ Goizeder MANOTAS RUEDA
Manuel VILLORIA MENDIETA**

A large, light gray stylized tree graphic is positioned on the right side of the page. The tree has a thick trunk that curves slightly to the right at the bottom. The canopy is composed of several branches with numerous oval-shaped leaves. The overall style is minimalist and modern.

**Una propuesta de código
ético integral para la
Administración local**

Claves 43
Serie Claves del Gobierno Local

Una propuesta de código ético integral para la Administración local

Director: Manuel VILLORIA MENDIETA

Prólogo de Alfredo GALÁN GALÁN

Dolors CANALS AMETLLER Rafael JIMÉNEZ ASENSIO
Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ Goizeder MANOTAS RUEDA
Manuel VILLORIA MENDIETA

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL
Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona
c/ Fernando el Santo 27, bajo A - 28010 Madrid
www.gobiernolocal.org

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Producción: Solana e hijos, A.G., S.A.U.

Depósito legal: M-12116-2024

ISBN: 978-84-125912-9-3

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

PRÓLOGO	9	Riesgos sobre la integridad pública y sistemas de prevención: una propuesta de código ético local ALFREDO GALÁN GALÁN
CAPÍTULO 1	13	Introducción. Estado de la cuestión sobre los códigos éticos y de conducta MANUEL VILLORIA MENDIETA
CAPÍTULO 2	39	Cómo afrontar los riesgos de integridad en la contratación pública GOIZEDER MANOTAS RUEDA
CAPÍTULO 3	63	Fundamentos de los principios éticos para la digitalización y el uso de la inteligencia artificial en los Gobiernos locales DOLORS CANALS AMETLLER Y AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ
CAPÍTULO 4	75	Bases de un código ético local y de gestión de riesgos sobre integridad (contratación pública, digitalización e inteligencia artificial, gestión de recursos humanos, gestión económico-financiera y presupuestaria y planificación y gestión urbanística) DOLORS CANALS AMETLLER, AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ, XAVIER FORCADELL ESTELLER, RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO, GOIZEDER MANOTAS RUEDA, PILAR MORENO GARCÍA Y MANUEL VILLORIA MENDIETA
EPÍLOGO	139	Códigos éticos en la función pública RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO

PRÓLOGO

Riesgos sobre la integridad pública y sistemas de prevención: una propuesta de código ético local

Alfredo Galán Galán

*Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local.
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad
de Barcelona*

La Fundación Democracia y Gobierno Local, con sus más de veinte años de vida, tiene como objeto el impulso y el desarrollo de iniciativas de estudio y divulgación en materias de interés local. No cabe duda de que los códigos éticos y de conducta (CEC) constituyen una de ellas. La ética y la integridad pública, así como los sistemas de prevención en las Administraciones, particularmente en las locales, constituyen el objeto de una línea importante en la actividad fundacional, habiéndole ya dedicado varias de sus actividades, incluidas contribuciones en publicaciones periódicas y la celebración de jornadas. No obstante, la relevancia y permanente actualidad del tema hizo conveniente un tratamiento específico y detallado en una obra colectiva que, además, prestara particular atención a su incidencia en el ámbito local. Con esta finalidad, se constituyó en su día, en el seno de la Fundación, un grupo de trabajo con este objeto y que culmina hoy viendo la luz el presente libro.

En el primero de los capítulos de la obra, Manuel Villoria (Universidad Rey Juan Carlos) nos introduce en el tema con una completa descripción del estado de la cuestión sobre los CEC: fundamentos, origen y expansión, fortalezas y debilidades, tipología, contenidos posibles y claves para la consecución de los objetivos perseguidos. En el segundo, Goizeder Manotas (Diputación Foral de

Gipuzkoa) centra el análisis en los riesgos de integridad en la contratación pública. En este contexto, destaca la importancia de los sistemas de prevención y la utilidad de la implantación de los CEC. Estos sistemas constituyen una herramienta esencial para prevenir la corrupción en los procesos de contratación, pero también para asegurar una competencia justa y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, con el efecto final del robustecimiento de la confianza de los ciudadanos. El capítulo tercero, por su parte, de la mano de Dolors Canals (Universitat de Girona) y de Agustí Cerrillo (Universitat Oberta de Catalunya), explora los fundamentos de los principios éticos para la digitalización y el uso de la inteligencia artificial en los Gobiernos locales. En un contexto que los citados autores adjetivan como “sociedad del riesgo digital”, por las crecientes amenazas que emergen del entorno digital, un lugar propenso a la conflictividad y la inseguridad, la transformación digital de las Administraciones locales las expone a un conjunto de riesgos. Esos riesgos son examinados en el trabajo, relacionados con el uso de la tecnología, con la seguridad, los derivados de la brecha digital, de la regulación de la administración digital, de la falta de confianza de la ciudadanía, de la ausencia de capacitación digital y los de dependencia tecnológica. Se completa el estudio con el análisis de los principios éticos que deben regir la digitalización y el uso de la inteligencia artificial por los Gobiernos locales.

Todas estas contribuciones allanan el camino para que, en el capítulo cuarto del libro, se propongan las bases de un código ético local y de gestión de riesgos sobre integridad. Detrás de esta labor, en efecto, está la preocupación por los riesgos a la integridad, tratando de ofrecer una respuesta integral, en el marco de una visión general de los planes antifraude y los sistemas de integridad institucional. El código resultante, propuesta de los autores, se convierte así en el primero que recoge sintéticamente numerosos elementos novedosos para la autorregulación ética de los Gobiernos locales.

Este código ético local, como hemos avanzado, es el resultado final de un proceso que nace con la constitución, en el seno de la Fundación Democracia y Gobierno Local, de un grupo de trabajo sobre “códigos éticos integrales para la Administración local: retos y posibilidades”, caracterizado por la transversalidad, la especialización de sus miembros, así como el rigor de sus aportaciones, dirigidos todos ellos por la batuta de Manuel Villoria. Comenzaron su actividad con la determinación de los riesgos más habituales para el comportamiento ético de los Gobiernos locales. En concreto, se fijaron cinco grandes grupos de riesgos en la actividad local: la contratación pública, el urbanismo, la digitalización e inteligencia artificial, la gestión económico-financiera y la gestión de recursos humanos. Además, con carácter transversal, se ha tenido siempre presente un enfoque de sostenibilidad medioambiental y de igualdad de género.

El segundo paso fue la identificación de unos valores que pudieran guiar éticamente la actuación de los empleados públicos y altos cargos frente a cada uno de estos riesgos. Seguidamente, se seleccionaron unos principios que habrían de concretarse después en unas guías de actividad para evitar que cada uno de los riesgos se convierta en realidad. De manera complementaria, con una óptica comparada, se han buscado y recogido buenas experiencias ya existentes tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

El código se propone para su recepción por las Administraciones locales y las entidades pertenecientes a su sector público, siempre que así se acuerde por sus respectivos órganos de gobierno. La intención es que se aplique a las personas que ejerzan funciones de responsabilidad política y directiva, así como al empleado público de dichas entidades públicas. Con carácter propositivo, el código también define guías de actuación para las empresas privadas colaboradoras, en la idea de que se vinculen a los valores y principios establecidos en el texto que explícitamente se señalen en relación con áreas de riesgo que les afecten.

Desde el punto de vista de su estructura, el código se articula en ocho partes. En apretado resumen, son las siguientes. Primera: definición de los valores comunes que constituyen el marco axiológico del personal al servicio de la entidad local. Segunda: análisis del área de riesgo de la contratación pública, identificando sus valores específicos y sus principios o normas básicas de actuación. Tercera: siempre con esa misma metodología, examen en relación con los principios éticos en la digitalización y el uso de la inteligencia artificial. Cuarta: riesgos derivados de la gestión de recursos humanos. Quinta: riesgos vinculados a la gestión económico-financiera. Sexta: riesgos derivados de la gestión urbanística. Séptima: ubicación del código en el marco del sistema de integridad institucional. Y octava: propuesta de un modelo de garantía de cumplimiento.

La obra finaliza con un Epílogo sobre códigos éticos en la función pública, de Rafael Jiménez Asensio, donde se pretende, según nos confiesa, poner de relieve la trascendencia que tiene disponer de un código ético, sea holístico o segmentado para el empleo público, como medio de fortalecer la integridad también en el ámbito de la gestión de recursos humanos, un ámbito donde, asimismo, se acumulan riesgos que pueden comportar malas prácticas.

En definitiva, estamos ante una obra de indudable perfil académico, pero que suma el acierto de un minucioso y correcto diagnóstico de la realidad y la elaboración de una propuesta novedosa que, de manera inmediata, puede ser ya recibida por los Gobiernos locales. En todo caso, tiene el mé-

rito de proporcionar una sólida base para la discusión. Es obligado concluir que el resultado es una obra rigurosa y de utilidad, seguramente llamada a convertirse en referencia para los interesados en la materia. Por todo ello es de justicia mostrar nuestro agradecimiento y hacer llegar la enhorabuena al equipo de autores y, muy especialmente, al profesor Manuel Villoria por su generosa, certera y constante labor de dirección. Llegados a este punto, solamente queda invitar al lector a que pase página y descubra por sí mismo los méritos que encierra esta publicación.

CAPÍTULO 1

Introducción. Estado de la cuestión sobre los códigos éticos y de conducta

Manuel Villoria Mendieta

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración.
Universidad Rey Juan Carlos*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La ética aplicada a las profesiones y a las organizaciones: fundamentos. 3. Orígenes y expansión. 4. Pros y contras de los códigos éticos y de conducta. 5. Tipos de códigos éticos y de conducta. 6. Contenidos de los códigos. 7. ¿Qué requiere un código ético y de conducta para tener éxito? 8. Conclusión. 9. Bibliografía.

Este texto introductorio pretende presentar un estado de situación de la investigación existente sobre códigos éticos y de conducta, con especial énfasis en los códigos para los empleados públicos y las Administraciones. A partir del mismo, posteriormente, se irán desarrollando aspectos innovadores que se han ido introduciendo en diversos códigos éticos especializados y que permitirán, finalmente, ofrecer un modelo de código holístico para los Gobiernos locales. Ciertamente, no todas las áreas de riesgo moral podrán ser incorporadas, pero esperamos que las más importantes y que han generado más debate sí puedan quedar incluidas en este código que, de esta forma, se convierte en el primero que recoge sintéticamente tantos elementos novedosos para la autorregulación ética de los Gobiernos locales. En concreto, se pretenden incluir principios y normas relativos a la contratación pública, el urbanismo, la digitalización e inteligencia artificial, la gestión económico-financiera y de recursos humanos, y, transversalmente, criterios de actuación medioambientales y de igualdad de género. Este código establecería valores, principios y normas para los cargos electos, altos cargos y empleados públicos implicados en gestionar las áreas de riesgo mencionadas.

1. Introducción¹

Los códigos éticos y de conducta (CEC) son documentos formales que contienen normas morales para guiar el comportamiento de la organización y de sus empleados. Pero también pueden ser instrumentos de autorregulación ética de las profesiones. Los CEC del sector público abarcan profesiones y organizaciones muy diferentes, pero todos deben confluir en la búsqueda del interés común como fundamento del servicio público. A partir de estos criterios normativos, el texto hace referencia a la historia, los distintos tipos de códigos existentes, los pros y los contras de los códigos y los requisitos para el éxito de los CEC en el sector público.

Comenzaremos esta labor analítica separando los códigos morales de los códigos de conducta y ética (CEC). Los primeros son fruto de concepciones e intuiciones sobre el bien y el mal que las distintas comunidades humanas consolidan a través de la costumbre en forma de normas de conducta. No pretenden generar una posición ética general y coherente. Suelen estar vinculados a relatos míticos y concepciones religiosas. Un ejemplo serían los Diez Mandamientos. Los CEC deben partir de una reflexión ética previa sobre el valor de las profesiones y organizaciones y su función social. No se trata de añadir preceptos sin más, no es una suma de normas repetitivas y bienintencionadas, sino que un buen CEC trata de aplicar teorías normativas contrastadas y sólidas, mediante principios y reglas coherentes, con la finalidad de ayudar a resolver problemas prácticos de la vida profesional (Thompson, 1987). La ética, en general, adopta diversas formas y se extiende por los distintos aspectos de la existencia humana, incluido el mundo del trabajo. Así, toda profesión tiene, en mayor o menor medida, una dimensión ética que no puede ignorarse. Por muy técnica que sea una actividad, siempre deja espacio para la consideración de los valores que guían su práctica. En suma, la ética profesional no debe separarse de la ética general ni de la integridad institucional, especialmente en la Administración pública, pero sí debe evitar confundirse con códigos morales (Goss, 1996; Kirby, 2018; Ceva y Ferretti, 2021).

Por otra parte, los CEC deben situarse en el marco de la ética aplicada para comprender su papel actual. Sobre todo, encuentran su mejor definición como guías para que los distintos profesionales, en el entorno de las diferentes organizaciones, conozcan los fundamentos axiológicos de lo que está bien y lo que está mal en su profesión, así como las formas de hacer las

1. Este texto se basa en mi contribución a la *Edward Elgar Encyclopedia of Corruption*, de próxima publicación.

cosas de manera éticamente correcta. La ética profesional tiene elementos comunes para todas las profesiones, aunque diversos factores influyen en cómo se aplica en las distintas actividades y organizaciones (Geuras y Garofalo, 2011: 16). Por ejemplo, tanto un ingeniero como un médico desarrollan una actividad profesional, para ambos el valor de la eficacia es importante; sin embargo, su aplicación es diferente. Además, un médico en una organización pública puede tener reglas que no se aplicarían si trabajara en el sector privado: por ejemplo, la imparcialidad (en el sector privado, puede dar mejores servicios al que paga más). Por todo ello, creemos que las reflexiones sobre la ética aplicada a las profesiones nos pueden dar un fundamento común para los CEC, aunque, posteriormente, cada organización y profesión desarrollará estos principios de forma equilibradamente diferente.

2. La ética aplicada a las profesiones y a las organizaciones: fundamentos

Los seres humanos realizan actividades cooperativas que pueden denominarse prácticas, y, dentro de las prácticas, están las **profesiones** (MacIntyre, 1984); una práctica es una profesión cuando cumple una serie de requisitos, como el reconocimiento social, la exigencia de habilidades técnicas, la complejidad, el control mutuo por los colegas y un código ético (Larson, 1977; Cooper, 1987). Esto incluye no solo médicos o ingenieros, sino también carpinteros o yesistas, por ejemplo. Todas las profesiones reconocidas van aportando su granito de arena al bienestar colectivo. Las profesiones, en definitiva, son prácticas de cooperación que, si se desarrollan adecuadamente, generan bienestar para la sociedad. Cada profesión adquiere todo su sentido tratando de proporcionar bienes específicos (“bienes internos” en la terminología de MacIntyre), y esa misión le aporta su dimensión cooperativa; estos “bienes internos” son los que justifican socialmente la profesión y son la razón de ser de la actividad profesional. En cualquier caso, estos bienes internos deben ser sacados a luz, conocidos y comprendidos para que, entonces, los profesionales traten de desentrañar qué principios de conducta les permitirán alcanzarlos y qué valores y hábitos deben incorporar para conseguir hacerlos reales (Cortina, 1994).

Por supuesto, todas las profesiones deben proporcionar también bienes externos; por ejemplo, remuneración, poder o prestigio. Sin remuneración, nadie podría trabajar permanentemente; sin poder, nadie podría ser policía o inspector de tributos. Sin embargo, estos bienes externos no pueden situarse por encima del bien interno. Un médico, por ejemplo, no puede poner el dinero por encima de la razón de ser de su profesión, engañando a los pacientes con continuas e innecesarias visitas y pruebas en su clínica, a fin

de obtener más ingresos económicos (Rodwin, 2011); o un policía no puede usar su poder para obtener sobornos. En consecuencia, la ética profesional exige que todo profesional, sea cual sea la profesión, busque la integridad y, para ello, reflexione continuamente y tenga clara la razón de ser de su trabajo —esos bienes internos— y los valores que debe respetar. “Cuando alguien es reconocido como un ‘verdadero profesional’, se reconoce que tiene algo que profesar y la habilidad con la que hacerlo. Se le admira no sólo porque la persona sabe lo que hay que hacer, sino también por qué hay que hacerlo” (Bowman, 2001: 340).

En la **esfera pública**, diversos tipos de servidores públicos desempeñan diferentes tareas profesionales en distintas organizaciones. Sin embargo, para todos ellos existe un mismo bien interno, un componente normativo estándar, que es su servicio al interés común; posteriormente, algunos servidores públicos servirán al bien común cuidando de ancianos en residencias o garantizando el libre ejercicio de los derechos y libertades, como los policías; otros, desarrollarán labores muy complejas de articulación e innovación social; así, “los directivos públicos y los analistas de políticas son responsables no sólo entre sí, sino sobre todo ante la ciudadanía, del bien público y de ayudar a las comunidades a florecer, generando espacios públicos de deliberación, de forma tal que estas comunidades desarrollen las habilidades y la imaginación moral necesarias para abordar cuestiones políticas importantes” (Ventriss, 2001: 266). Los CEC ayudan a los profesionales del sector público a orientarse para evitar fracasar en el desarrollo de prácticas de colaboración para la sociedad. Como ahora veremos, estos códigos pueden ser generales, tratando de establecer estándares comunes a todas las profesiones del sector público, o también pueden ser específicos, para determinadas profesiones públicas.

En cuanto a los códigos desarrollados por las **organizaciones**, tienen un fundamento ético marginalmente distinto, pero también identificable. Para empezar, es importante recordar que las organizaciones tienen una responsabilidad en la promoción o el bloqueo de la cooperación entre seres humanos y, en definitiva, en la construcción de sociedades guiadas por el bien común. Las organizaciones públicas y privadas, legalmente constituidas, en una sociedad democrática compleja como la que vivimos, son pilares de un sistema social justo si están construidas sobre sólidas bases morales, cooperan y promueven la integridad de sus miembros (esencialmente, la integridad profesional); el resultado de ese esfuerzo redundará en el bienestar colectivo y la paz social. Si, por el contrario, promueven el pillaje, incumplen sus misiones o incentivan la visión de silo, el resultado será un país sin futuro y una traición a los objetivos que la humanidad se ha dado en los ODS y

que todo país debe contribuir a alcanzar. Necesitamos unos pilares sociales que interactúen para conseguir la cooperación y el bien común gracias a los valores que asumen en su misión y a la integridad que promueven entre sus miembros. Si las organizaciones generan objetivos irreales, incumplen la ley, promueven el engaño u ocultan información clave para juzgarlas están atentando contra la cooperación y la confianza colectiva, además de promocionar entre sus miembros conductas antisociales y contrarias a los fines que como sociedad hemos asumido. Si sus políticas laborales promueven la lealtad extrema, la hipocresía, la traición o la competición salvaje, desincentivan la integridad de sus empleados también, impidiendo las sinergias positivas que organizaciones íntegras generan en su interacción. En resumen, las organizaciones son tractores de integridad o barreras frente a ella.

Esto nos lleva, en primer lugar, a entender las diferentes organizaciones como dotadas de un valor institucional inserto en su misión, pues cada una de ellas, cumpliendo su auténtica misión, contribuye al bien común. Las organizaciones, en el sentido definido por Selznick (1949), están influidas e influyen en la consecución de los intereses locales y nacionales, y no pueden desentenderse de ese rol y esa responsabilidad social. Si el poder judicial sirve a su misión, contribuye al buen funcionamiento de la sociedad; si los partidos políticos cumplen su misión, tal y como es establecida en el artículo 6 de la Constitución (“los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política [...] Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”), sirven al buen funcionamiento de la sociedad; si las empresas sirven a su misión en sentido amplio, y no simplemente como generadoras de beneficios cortoplacistas para sus propietarios, sirven a la comunidad. Siguiendo a Cabanes Fuentes (2016: 189), una empresa es una “organización social estructurada y coordinada en su actuación, con la función de contribuir, con o sin ánimo de lucro, a la satisfacción de las necesidades humanas mediante la generación de bienes y servicios, llamados *productos*, empleando para ello otros bienes y otros servicios”.

La misión de la empresa es la generación de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas, sí, pero de forma rentable o sostenible económicamente. Ahora bien, la misión verdadera de toda empresa no puede estar en la mera obtención de beneficios para sus accionistas, ni siquiera si añadimos a ello el requisito del cumplimiento de la ley (Friedman, 1970). Las empresas es cierto que tienen que ser rentables o, al menos, sostenibles, pues sin ello no podrán cumplir su misión, pero con su rentabilidad no basta. Tampoco nos basta entender que la misión de toda empresa es

generar bienes y productos de forma eficiente y sostenible económicamente, siendo por ello “conveniente”, como estrategia de marketing, que asuma compromisos de responsabilidad social (Argandoña, 1998). Esta opción deja al puro interés del momento, o a la relación de fuerzas, ser o no ser responsable socialmente. Así, cuando un sector empresarial alcanzara un poder oligopolístico afianzado podría saltarse toda estrategia de responsabilidad social; al fin y al cabo, los consumidores no tendrían opciones alternativas y sería imposible para ellos sancionar la falta de integridad de las empresas partícipes. Buscar los oligopolios, en consecuencia, sería la mejor estrategia empresarial.

Si el mercado ignora a la sociedad en la que opera y rompe sus propias reglas del juego —esencialmente la competencia justa—, tendrá un impacto negativo en su propia actividad y, en última instancia, atentará contra su propia supervivencia, como acabamos de ver en la Gran Depresión; finalmente, cuando llegue la crisis, será necesaria la intervención pública para salvar al propio mercado de sus excesos (Polanyi, 2002), eso sí, con dinero de todos. Para evitar estas tensiones destructivas, el mercado debe entenderse como parte del sistema social y, por tanto, como un socio clave en el desarrollo del valor social y de las políticas económicas que sirven esencialmente al bien común. El valor social implica productos y resultados no financieros, es decir, intervenciones que implican a las personas, las comunidades, el capital social y el medio ambiente, y que mejoran el bienestar social (Mulgan, 2010). En cuanto a la política económica, no se trata de una mera lista de cosas que el Estado debe realizar a través de la regulación, sino que es un proceso colectivo en el que intervienen consumidores, trabajadores, empresarios y accionistas. Por eso es tan crucial alinear los intereses de todas las partes de forma que se favorezca la innovación social y la creación de valor compartido. Los mercados con implicación social están compuestos por partes interesadas, y se enfrentan a retos sociales fundamentales, por lo que el concepto de implicación compartida debe incluirse en la definición de los problemas en cuestión, en el diseño y la búsqueda de objetivos, y en la evaluación conjunta de productos e impactos (Meyer, 2018: 16). Todo ello crea la necesidad de que las empresas tengan una estrategia corporativa que contemple la implicación permanente en el entorno fuera del mercado, donde se definan las opciones sociales que la empresa quiere y puede asumir, así como el potencial valor económico para la empresa (Baron, 1995).

Desde la perspectiva de lo público, esta preocupación por entender y defender la misión social de cada organización también es esencial. Si el poder legislativo existe es para cumplir una misión esencial en una democracia. Dedicar toda su energía al cumplimiento de la misión es un factor clave para

la construcción de bienestar colectivo. Del mismo modo el poder judicial, o los órganos de control, todos ellos deben cumplir su misión, pues cumpliéndola contribuyen al buen funcionamiento de la democracia. De ahí la importancia de liderazgos, individuales o colectivos, que en cada organización pública impulsen el cumplimiento de la misión como criterio esencial de su estrategia. Por ejemplo, en el ámbito de la Administración pública, Terry (1995: 81) considera que la labor esencial en un administrador público es conservar la misión de su organización, entendiendo por esta la que *“is established by legislative mandates and other legally binding acts that grant authority to administrative agencies to act within a designated realm or field of action and to pursue specific policy objectives”*. Como consecuencia lógica de dicha obligación, un administrador debe respetar el espíritu y la letra de la ley que le aporta su legitimidad institucional (Terry, 1995: 89). Otra consecuencia de ello es que un administrador debe proteger los límites jurisdiccionales de su agencia, proteger su autonomía frente a otras agencias rivales y frente a las restricciones políticas que dificulten su acción (Terry, 1995: 99). Esta visión, con una clara orientación funcionalista, creemos que es muy importante asumirla para la generación de los CEC que dan origen a este texto. Cada organización, cumpliendo su misión, contribuye a la misión colectiva de construir sociedades cooperativas y que aportan bien común. Dicho esto, hay que volver a introducir una idea que incluí al comienzo de estas reflexiones; con independencia de la importancia de trabajar en el marco de la misión de cada organización, todas deben asumir la cooperación, la coordinación y el compromiso colectivo como parte esencial de su ética institucional. A ello habría que añadir que, en tiempos de incertidumbre y cambio permanente, como los que vivimos, la misión debe adaptarse a la realidad del momento. Vivimos en sociedades complejas que exigen pensamiento complejo para ser mínimamente comprendidas. Y por ello, las misiones de las organizaciones requieren cambios cuidadosos, adaptaciones templadas pero continuas; al tiempo, su propia presencia nos aporta la seguridad de que mantenemos un marco de referencia estable y previsible. Cambiarán los nombres de las organizaciones y sus competencias, nacerán nuevas organizaciones de control y morirán o se fusionarán otras, pero las misiones esenciales permanecerán, aunque las organizaciones que las lleven adelante cambiarán, se renovarán, serán más diversas.

Tanto para los políticos como para los funcionarios, la tarea de los códigos éticos en las organizaciones públicas comienza por aclarar y determinar, mediante valores, principios y criterios, cuándo se está dentro de la línea del interés público y cuándo se ha cruzado esa línea (Lewis y Gilman, 2005a). Según Kirby (2018: 4), debemos adoptar un enfoque de “la institución primero” en lo que respecta a la integridad. Para él, la integridad institucional es la in-

tensa disposición de una institución para perseguir su propósito de manera eficiente, dentro de las limitaciones de la legitimidad y en consonancia con sus compromisos. Por otra parte, la integridad de los funcionarios públicos es la intensa disposición de un funcionario a apoyar la integridad de su institución. Por lo tanto, el CEC debe funcionar como una expresión formalizada de la ética institucional. En cualquier caso, los códigos institucionales deben coexistir con los códigos profesionales, generando, en muchos casos, una doble servidumbre a la profesión y a la institución. Estas múltiples servidumbres deben integrarse en la vida práctica de los empleados públicos.

3. Orígenes y expansión

Si bien el contenido específico y el formato de los códigos de ética han variado a través del tiempo y las culturas, su propósito ha permanecido constante: proporcionar un conjunto de directrices o principios que rijan el comportamiento y la conducta de los individuos dentro de una profesión u organización en particular. Si los vemos en perspectiva histórica, los códigos deontológicos tienen una larga y rica tradición que se remonta a las civilizaciones más antiguas, aun cuando en aquellos momentos estaban muy vinculados a los códigos morales. En el antiguo Egipto, uno de los textos más destacados es el de la "Instalación del Visir", cuya copia más importante es la que se encuentra en la tumba del visir Rekhmire, quien vivió bajo el reinado de Tutmosis III (dinastía XVIII). Alude a las competencias y los deberes de este magistrado y, entre otros muchos temas, en ella se apela a la imparcialidad del visir y al comportamiento adecuado para la aplicación de la justicia (Tarancón Huarte, 2016: 16). Regidos por el *maat*, los egipcios debían evitar los comportamientos dañinos para la sociedad, evitar el *isfet*. La Confesión Negativa (también conocida como Declaración de Inocencia) es una lista de 42 pecados que el alma del difunto puede decir honestamente que nunca ha cometido cuando sea juzgada en la otra vida. El alma los recitaba en presencia de los dioses, que sopesaban su veracidad a la hora de decidir su destino. Esta lista expresaba un código ético que todos los que pretendían salvarse debían seguir. En la antigua Mesopotamia, el Código de Hammurabi, establecido en Babilonia hacia 1754 a.C., ya definía el papel del monarca como la promoción del bienestar de sus súbditos a través de la justicia, impidiendo que el fuerte oprimiera al débil. Incluía normas que regían diversos aspectos de la sociedad, como el comercio, el trabajo y la familia (Larue, 1993). También establecía normas éticas para jueces, médicos y otros profesionales.

Los CEC para empleados públicos existen en Europa y Estados Unidos desde principios del siglo XIX. Un ejemplo es: "Los deberes de los funcionarios

públicos”, publicado por Amos Kendall en 1829 (Gilman, 2005). A comienzos del siglo XX ya existen interesantes ejemplos de códigos generales, como el Manual del Empleado Público en España, de 1905, elaborado por Enrique Mhartín y Guix, y de códigos para algunas áreas del gobierno; más tarde, en 1978, la *Office of Government Ethics* estadounidense impulsó un código ético para todo el sector público y, ya a partir de los 1990, surgen el Comité Nolan británico y sus famosos “Estándares de conducta para la vida pública” (1995). Hoy en día, la expansión de los códigos para organizaciones y servidores públicos es imparable, con miles de ejemplos a lo largo del planeta.

En las empresas privadas, una razón esencial para explicarse este incremento de códigos éticos está en la regulación pública o en la jurisprudencia. A partir de 2004, en Estados Unidos, la Bolsa de Nueva York y el NASDAQ exigieron que las empresas tuvieran y divulgaran un código ético como requisito previo para poder cotizar en ellos. La introducción de la responsabilidad penal de las empresas es otro factor muy importante. Las Directrices Federales, elaboradas por la US Federal Sentencing Commission —una agencia independiente que forma parte del poder judicial—, instruyen a los jueces en la evaluación de penas, y un factor atenuante en la evaluación de la pena por infracción era, desde 1991, si la empresa tenía o no un código ético (Fort, 2005). En España y otros países, la existencia de códigos éticos, en el marco de sistemas de *compliance*, constituye también un instrumento clave para evitar sanciones penales.

Pero este movimiento a favor de los códigos de conducta también se da en el sector público de todo el mundo. Desde mediados de los años ochenta, la prevalencia de los enfoques neoinstitucionalistas en economía (véase, entre otros, North, 1990) y ciencia política (véanse March y Olsen, 1989; Ostrom, 1990) ha producido un aumento de la investigación sobre la calidad de las instituciones, considerada ahora como la variable crítica para entender el éxito o el fracaso de las naciones (Acemoglu y Robinson, 2013). La baja calidad institucional permite y fomenta la corrupción y esta impide el desarrollo. Construir instituciones de buena gobernanza reduce la corrupción y asegura paz y estabilidad, además de seguridad jurídica y, con ello, desarrollo económico (Kaufmann *et al.*, 1999; Evans y Rauch, 1999; Rothstein, 2011; Fukuyama, 2015). Estas ideas permitieron a las organizaciones internacionales comprender mejor las causas de la mayoría de sus fracasos en la promoción del desarrollo, y las llevaron a modificar sus estrategias, generando una nueva agenda global para construir buena gobernanza (World Bank, 1996; International Monetary Fund, 1997; ONU, 2004). En este marco, la OCDE se ha convertido en el *think tank* de políticas de promoción de la integridad de los países más desarrollados (OCDE, 2020), con constan-

tes documentos, sólidamente generados, sobre las medidas que los países miembros deberían adoptar para evitar la corrupción y promover el buen gobierno²; y, entre ellas, destaca la adopción de códigos de ética. A ella se ha sumado el Consejo de Europa, a través del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), que, mediante sus detallados informes y propuestas, aporta una presión por la introducción de CEC ciertamente positiva. Con todo ello, la Unión Europea ha ido incorporando una gran parte de las propuestas OCDE/GRECO a su normativa interna, para la gestión de sus presupuestos, configurando un sistema de prevención de la corrupción y el fraude interno bastante sólido, en el que los códigos éticos ocupan un lugar destacado. En la literatura constructivista sobre relaciones internacionales, estamos ante lo que se denomina un proceso de socialización. Este proceso tiene éxito cuando, siguiendo el modelo de March y Olsen (1997), el agente receptor pasa de seguir una lógica de consecuencias a una lógica de lo apropiado, integrando los códigos éticos en su gestión como un instrumento plenamente normalizado.

4. Pros y contras de los códigos éticos y de conducta

Existen diferentes argumentos a favor y en contra de los códigos éticos. Por ejemplo, algunos consideran que lo único importante para garantizar los comportamientos correctos son las leyes, y que los códigos de este tipo no sirven para casi nada; otros opinan que la naturaleza humana y nuestra tendencia natural al particularismo, es decir, a favorecer a los más cercanos, probablemente no permitirán que los códigos sean útiles sin sanciones y un control riguroso (Fukuyama, 2014); con ello, acercan de nuevo los códigos al marco legal y a los sistemas de sanciones de naturaleza jurídica. Por su parte, Rohr considera los códigos como parte del “camino bajo”, que reduce el comportamiento ético a “no meterse en líos” (Rohr, 1989: 54); para él, la ética implica ir más allá del mero cumplimiento de los códigos, sin rechazarlos. Según Chandler (1983), desde una visión un tanto cínica y descreída, se desconfía de los códigos por varias razones: en primer lugar, porque deberíamos resistirnos a moralizarlo todo y ser prácticos a la hora de aceptar niveles moderados de inmoralidad en la vida; en definitiva, no deberíamos perder mucho tiempo en déficits de moralidad menores, sino centrarnos en lo importante, los delitos y las faltas administrativas graves o muy graves. En segundo lugar, porque los procedimientos para desarrollar el consenso y el debate sobre las cuestiones se ven obstaculizados por la codificación rígida de lo correcto y lo incorrecto; la realidad es muy compleja y requiere un uso

2. Una visita al *anticorruption and integrity hub* nos puede mostrar claramente la producción en la materia: <https://www.oecd.org/corruption-integrity/>

de la razón práctica, entendiendo los múltiples intereses en juego, con todos los pactos y acuerdos necesarios para que el sistema funcione, aunque no sea éticamente perfecto. En tercer lugar, porque la tradición de neutralidad burocrática considera positivo evitar los juicios morales, aplicando normas y procedimientos de forma automática, sin entrar en su mayor o menor nivel de eticidad; en el fondo, esta idea confluye con la visión tecnocrática de la acción de gobierno, aquella que considera la gobernanza como un ejercicio esencialmente técnico, donde la política y la moral generan más problemas que beneficios (Plant, 2001: 313).

Estas tres críticas nos sitúan en el ámbito del relativismo moral y, por ello, creemos que abren un peligroso campo de juego. Con respecto a la primera crítica, parece que generar un espacio donde las pequeñas fechorías se aceptan no tiene ninguna repercusión sobre el funcionamiento de las Administraciones; pero la realidad nos muestra que quienes realizan con impunidad pequeñas fechorías posteriormente las amplían y van construyendo un lugar de trabajo donde las personas se socializan en prácticas cada vez más inaceptables. Del mismo modo, aceptar que hay que saber jugar a la política y negociar con los corruptos para alcanzar consensos sobre pequeños avances es muy peligroso, pues al final se aceptan actos inmorales y se les protege siempre que quienes los desarrollen tengan poder suficiente. La tercera crítica nos hace recordar el famoso proceso a Eichmann, que tan magistralmente nos narra Hanna Arendt, reivindicando una burocracia fría e insensible eficaz en la gestión del Holocausto. Cuando en una organización se desarrollan prácticas no éticas y no hay consecuencias adversas para los culpables, se produce un fenómeno de normalización que puede tener consecuencias devastadoras (Anand *et al.*, 2005). Una organización puede pasar de ser ética a tener casos aislados de corrupción y, posteriormente, debido a la impunidad, la organización se convertiría en una de individuos corruptos y, en última instancia, en una organización corrupta en sí misma y plagada de corruptos si no se detienen los procesos por los que se normaliza la inmoralidad (Pinto *et al.*, 2008). Esta normalización se deriva de tres procesos que se refuerzan mutuamente (Anand *et al.*, 2005). El primero es a través de la institucionalización, donde una decisión no ética se toma en un momento dado y permanece dentro de las estructuras y los procesos, por lo que se convierte en rutina. El segundo es a través de la racionalización y la justificación, donde se desarrollan historias e ideas a favor de las personas no éticas para justificar e incluso valorar la corrupción o el fraude (Zyglidopoulos y Fleming, 2008). Estas justificaciones pueden ir desde mantener que (1) “la acción no causó ningún daño a nadie o no es técnicamente ilegal”, o que (2) “todo el mundo lo hace” y eso es lo que mis compañeros esperan de mí, hasta que (3) es necesario para la supervivencia de la organización o de nuestro

partido (Aguilera y Vadera, 2008). El tercero es a través de la socialización, por la que se induce a los neófitos de una organización a ver las conductas inmorales como algo normal e incluso deseable (Milgram, 2005). Estos procesos de normalización deben servirnos para advertirnos, una vez más, de la tendencia a asumir que defender de forma poco ética los intereses de una organización o de un grupo político, en un momento dado (y aislado), no es censurable y, por tanto, no se deben aplicar sanciones. Quien emprende el camino de la corrupción o el fraude tendrá cada vez más dificultades para cambiar de rumbo a medida que vayan surgiendo fenómenos incrementales difíciles de controlar.

Sin embargo, también hay buenas razones para promover los códigos éticos. Según Rothstein y Sorak (2017: 7-12), hay razones por las que los códigos éticos pueden ser necesarios para la Administración pública. En primer lugar, hay límites a lo que pueden hacer las leyes. En determinados ámbitos, es imposible establecer leyes que regulen todas las situaciones y posibilidades; por ejemplo, para los médicos, la policía y los trabajadores sociales. Por lo tanto, son necesarias la discreción y la confianza en la profesionalidad de los funcionarios. En segundo lugar, los funcionarios también diseñan políticas y asesoran a los políticos de una forma que debe ser imparcial y técnicamente coherente. En estos casos, las leyes no bastan. En tercer lugar, dado que no es posible incentivar económicamente a los funcionarios para que persigan el interés público, será necesario transmitir razones morales y generar cooperación con los políticos para cambiar el círculo vicioso en el que los intereses egoístas y cortoplacistas nos sitúan. Además, la investigación muestra que, contrariamente a las ideas de la elección pública, muchos funcionarios públicos tienen motivación de servicio público, una forma de motivación laboral que conduce a un mayor nivel de compromiso, implicación y rendimiento (Ritz *et al.*, 2016). Los códigos éticos les guían en su compromiso. En general, una Administración guiada adecuadamente por sus CEC proporciona legitimidad al gobierno, bienestar a los ciudadanos y prevención de la corrupción (Helliwell *et al.*, 2017; Holmberg *et al.*, 2009).

Además, los CEC cumplen otras funciones prácticas. Por ejemplo, los códigos protegen a los funcionarios de las presiones de familiares y amigos para que les favorezcan, estableciendo prohibiciones y posibles sanciones (Gilman, 2005). Más aún, en ocasiones pueden ayudar a reflexionar sobre el modelo organizativo y la estructura de la organización, si se adapta o no a los valores y prioridades cambiantes del momento y si las adaptaciones respetan la misión y los valores esenciales del servicio público (Van Wart y Denhardt, 2001). Por último, tienen un componente simbólico, ya que ex-

presan cómo la organización y su personal quieren ser vistos por los demás, generando emociones positivas de orgullo (Plant, 2001; Gilman, 2005).

5. Tipos de códigos éticos y de conducta

La bibliografía disponible emplea diferentes términos para referirse a los códigos éticos: códigos de ética, códigos de conducta, códigos de ética administrativa, códigos de buen gobierno, normas de conducta, manuales de conducta, principios éticos y valores (Rothstein y Sorak, 2017: 14; Gilman 2005). Sin embargo, a menudo es difícil encontrar diferencias claras entre ellos. En general, podemos clasificar los códigos en torno a seis características. En primer lugar, algunos se basan en el *ethos* burocrático (que incluye eficiencia, eficacia, pericia, lealtad y responsabilidad). Otros se basan en el *ethos* democrático (que abarca los valores del régimen, la ciudadanía, el interés público y la equidad social) (Frederickson, 1997). Sin embargo, un sistema operativo de ética en la función pública requiere la conciliación de los *ethos* burocrático y democrático. Es lo que Bowman denomina el *ethos* profesional; un excelente ejemplo de ello es el código ético de la Asociación Americana de Administración Pública (ASPA) (Bowman, 2001: 336-339).

En segundo lugar, existen códigos éticos y códigos de conducta; los primeros se basan en la integridad y los segundos en el cumplimiento (Gilman, 2005). Los primeros se centran en definir valores y principios, pero no detallan comportamientos concretos, ni establecen sistemas de sanciones. Los códigos de conducta establecen normas y prohibiciones detalladas, así como sanciones. Un ejemplo de los primeros es el Código Nolan, y de los segundos, el Código de Ética de la Oficina de Ética Gubernamental de Estados Unidos. Sin embargo, es difícil encontrar ejemplos claros de cada uno de ellos en la vida real, ya que suelen ser complementarios; por ejemplo, las normas Nolan se introdujeron posteriormente en diversos códigos, como el código de conducta de la Cámara de los Comunes. Los códigos de ética pueden ser el primer paso para elaborar códigos de conducta. Esta distinción responde a un debate más amplio sobre las estrategias de integridad en las organizaciones. Existen dos estrategias posibles a la hora de definir políticas de integridad: una se centra en el control, el cumplimiento y la gestión de las consecuencias, y la otra se centra en la generación de cultura moral y la promoción de valores éticos (Huberts y Hoekstra, 2016: 19). Tras analizar múltiples prácticas, la conclusión es que la mejor estrategia es lograr un delicado equilibrio entre ambos enfoques a la hora de diseñar el marco de integridad (Huberts, 2014: 179; Maesschalck, 2004).

En tercer lugar, las experiencias comparadas en este ámbito son muy diversas, pero parece muy extendida la idea de que un código colectivo (promulgado por el Gobierno para todas las organizaciones públicas), como el *British Civil Service Code*, el código deontológico promovido por la *US Office of Government Ethics*, o las *Standards of Integrity and Conduct* de Nueva Zelanda, es perfectamente compatible con los códigos por agencia, como se hace en muchos países de la Commonwealth. En América Latina, el modelo chileno se caracteriza por la generación de códigos de ética por parte de cada organización, sin que exista un código general que defina el sistema. Sin embargo, el modelo colombiano actual se basa en generar un código general y permitir adaptaciones. India es probablemente el mejor ejemplo de tener códigos e instituciones ampliamente descentralizados. El código ASPA es un excelente ejemplo de código deontológico promulgado y aplicado por una asociación profesional. Adoptado por primera vez en 1924, el código ICMA ha sido revisado varias veces. Ahora está equilibrado por una Declaración de Ideales, adoptada para que la gestión sea humana, equitativa y comprometida con los valores democráticos (Plant, 2001: 318). Las organizaciones internacionales también promulgan convenciones anticorrupción (Interamericana, ONU, OCDE...) y promueven códigos de ética para funcionarios u organizaciones públicas; por ejemplo, el Código de Conducta de las Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley o el modelo de código de conducta del Consejo de Europa para funcionarios públicos (Gilman, 2005; Kernaghan, 2003; Lewis y Gilman, 2005b). En cuanto al debate sobre si deben existir códigos específicos para cada organización o si basta con un código general para toda la Administración, se tiende a considerar que los códigos específicos para cada organización ofrecen respuestas más concretas a los dilemas propios de cada una de ellas y son más útiles que los códigos generales. Pero los dos pueden convivir. También es importante considerar la relación entre los códigos de conducta y la cultura organizativa. Cuando una organización se preocupa por tener una cultura en la que la ética sea importante, necesita códigos deontológicos que refuercen “los patrones compartidos de interpretaciones o percepciones cognitivas, de modo que los miembros de la organización sepan cómo se espera que actúen y piensen y qué se espera que valoren” (Grosenick y Gibson, 2001: 246).

En cuarto lugar, los códigos de conducta privados también son auxiliares de los códigos de conducta públicos; por ejemplo, el Departamento de Defensa australiano exige a los contratistas que adopten un código ético estándar para hacer negocios con ellos. En quinto lugar, los códigos éticos están a veces, pero muy a menudo no, integrados en leyes. A menudo se considera que la ley es la base de los códigos éticos o normativos. Los códi-

gos incorporados solo como ley, y vistos únicamente como un problema de aplicación de la ley, tienden a ser los menos eficaces (Gilman, 2005: 23). Las leyes establecen qué comportamiento está prohibido, pero los códigos deben establecer qué comportamiento se espera. Los códigos deontológicos “exigen algo más que el simple cumplimiento; obligan a ejercer el juicio y a aceptar la responsabilidad por las decisiones tomadas: el verdadero trabajo de la ética. Los códigos éticos, reconociendo las ambigüedades y complejidades del servicio público, ofrecen marcos interpretativos para aclarar los dilemas en la toma de decisiones” (Bowman, 2001: 344). Sin embargo, es normal que los Gobiernos utilicen las leyes para reforzar la aplicación de los códigos.

En sexto lugar, están los códigos éticos para funcionarios públicos y los códigos de “buen gobierno”. Los códigos de buen gobierno son una adaptación al sector público de los códigos de buen gobierno de las grandes empresas (véase Aguilera y Cuervo-Cazurra, 2009). Estos códigos definen las responsabilidades de una organización hacia sus grupos de interés o la conducta que espera de sus empleados, mejorando su entorno ético (Clarke, 2007). Es importante entender que estos códigos forman parte de la ética empresarial en el sector privado. La ética empresarial puede entenderse como el estudio de las dimensiones éticas del intercambio de bienes y servicios y de las entidades que ofrecen bienes y servicios para su intercambio (Donaldson y Walsh, 2015). En el sector público, un código de Buen Gobierno establece las pautas de conducta y un conjunto de recomendaciones de buenas prácticas para guiar el comportamiento de los cargos políticos y directivos que ocupan la cúpula de las organizaciones públicas. Los códigos de conducta ministeriales son muy típicos en muchos países de la Commonwealth.

Existe un debate interesante sobre la ética aplicada a los cargos políticos. No puede decirse que los políticos ejerzan una profesión estable. Sin embargo, cuando dirigen organizaciones públicas, se insertan en un ámbito profesional que les exige asumir la ética de los gestores públicos y la integridad de su institución, aunque su empleo sea temporal. Además, dada la relevancia y responsabilidad de su trabajo, los códigos éticos son también esenciales para evitar que la lucha por el poder les desvíe de su labor institucional y justifique el uso de cualquier medio para conseguir sus fines (Walzer, 1973: 174; Thompson, 1987, 2019). En respuesta “a la creciente presión de la opinión pública, en cumplimiento de obligaciones legales o como un esfuerzo por cumplir con las normas internacionales, algunos partidos políticos han emprendido recientemente una serie de reformas intrapartidarias, introduciendo CEC” (De Sousa y Coroado, 2022: 71).

6. Contenidos de los códigos

El contenido de los códigos debe basarse en una visión clara de la razón de ser del Gobierno: la búsqueda del bien común. Además, deben estar integrados en el sistema de integridad institucional de cada organización. Los códigos que tienen impacto empiezan por preguntarse cuáles son los objetivos de comportamiento, cuál es la misión organizativa (el Servicio Nacional de Salud es diferente de la Agencia Tributaria) y cuáles son los objetivos políticos (por ejemplo, relegitimar tras los escándalos o diferenciarse del Gobierno anterior). “Los objetivos conductuales tienen que estar claros. ¿Qué comportamientos quieres fomentar y cuáles quieres desalentar?” (Gilman, 2005: 60). A partir de ahí, se definen los valores que deben guiar la conducta de los servidores públicos. Klamer definió los *valores* como “cualidades que se aprecian por contribuir o constituir lo que es bueno, correcto, bello o digno de alabanza y admiración” (Klamer, 2003: 195). Según Gortner (2001), los valores son normas de deseabilidad que influyen en la selección de fines y medios para la acción. Los valores cumplen tres funciones esenciales: 1) son esenciales para la selectividad de la percepción, ya que aumentan o disminuyen la posibilidad de que un estímulo sea percibido; 2) influyen en la interpretación de los productos surgidos de las respuestas a los problemas sociales, de forma que unos productos se consideran positivamente y otros negativamente; 3) proporcionan directrices no detalladas para la selección de los fines. Además de los valores, en los códigos también es importante aclarar los principios. Un principio es una declaración relativa a la conducta o al estado del ser necesarios para cumplir un valor (Cooper, 1998: 12). En resumen, los valores son obligaciones morales generales, mientras que los principios son las condiciones o los comportamientos éticos que esperamos. Además, “la mayoría de los códigos intentan tomar los temas básicos de la ética en el gobierno y aplicarlos al trabajo de la profesión. Cómo tratar con el público, qué constituye la realidad o la apariencia en los conflictos de intereses, en qué consiste la honradez personal en el entorno laboral, qué constituyen relaciones impropias con intereses privados: estas son las claves para entender casi todos los códigos” (Plant, 2001: 326).

El problema con los valores es que el número de valores de referencia es inmenso cuando se analizan los miles de códigos éticos existentes en todo el mundo. Van der Wal y Huberts (2008) sugieren hasta 30 grupos de valores extraídos de 538 valores declarados. Rothstein y Sorak (2017: 21) han analizado los códigos de 22 países de todo el mundo, incluidos códigos de África, Asia y América Latina, superando el “sesgo occidental”, y han encontrado nueve grupos de valores fundamentales en los códigos de todos los países: Imparcialidad, Apertura, Integridad, Legalidad, Lealtad, Igualdad de trato, Fiabilidad, Servicio y Profesionalidad. Diferentes hallazgos sugieren que la cultura des-

empeña un papel menos importante en sus diferencias que otros factores importantes (Rothstein y Sorak, 2017; Gilman y Lewis, 1996), como la influencia de las ideas de la Nueva Gestión Pública (NGP) (Christensen y Laegreid, 2011). Desde una perspectiva diacrónica, podríamos decir que los valores que se van integrando en los códigos se corresponden con los cambios de paradigma dominante en las Administraciones públicas. Así, el paradigma burocrático, dominante durante más de 100 años, situó en la cabecera de los valores relevantes para el servicio público la legalidad. Vinculadas a ella, también eran esenciales la imparcialidad, la neutralidad política o la objetividad. La llegada de la Nueva Gestión Pública y su dominancia como paradigma del servicio público, a partir de los años 80, provocó la introducción de valores como la eficiencia, la economía, la calidad o la austeridad en los códigos de ética. La crisis de la NGP y la llegada del paradigma de la buena gobernanza, con el reforzamiento de las instituciones de control democrático, permitieron la introducción de valores como la transparencia, la rendición de cuentas, la participación o la apertura. Finalmente, las transformaciones sociales, políticas y tecnológicas de este comienzo del siglo XXI, así como la consciencia de la crisis medioambiental, han hecho aflorar valores como la igualdad de género, la equidad, el respeto al medio ambiente, la diversidad o la privacidad, además de los relacionados con el control de las tecnologías y la inteligencia artificial, como la no maleficencia, la autonomía o la beneficencia. Todo ello hace que, en la actualidad, todos estos valores se incorporen a los códigos, generando un mapa axiológico ciertamente complejo.

Una complejidad que se expresa en múltiples dilemas, pues, en la toma de decisiones cotidiana, los valores suelen entrar en conflicto, ya que, en cualquier elección de política pública, suele intervenir una pluralidad de valores deseables que no siempre pueden acomodarse o respetarse plenamente en su totalidad (Gortner, 2001). Los conflictos de valores generan, así pues, dilemas difíciles de resolver. De ahí que, en algunos países, un panel judicial superior resuelva estos dilemas cuando los empleados públicos los plantean ante los comités de ética. Los valores en conflicto se pueden agrupar en los que se podrían definir como “roles o conjuntos de valores” (Van Wart, 1996: 526), aunque aquí los vamos a denominar polos de integridad. Cada uno de estos polos de integridad agrupa diversos valores que tienen cercanía en cuanto a sus fines y que exigen del destinatario el desempeño de un papel concreto y coherente en la organización correspondiente. Pero, a su vez, cada polo tiende a rechazar los otros valores que no se adecúan a sus prioridades. Los polos de integridad, así pues, expresan bien la tensión entre valores; hay valores que incentivan, por ejemplo, la eficacia, y otros que incentivan la legalidad; algunos que incentivan la imparcialidad, y otros que promueven la discriminación positiva y que, en la toma de decisiones concretas, pueden generar tensiones que no son fáciles de resolver.

En todo caso, creemos interesante y útil definir los diversos polos de integridad que existen en la actuación pública y los valores que acompañan a cada polo, a efectos de garantizar que ningún valor esencial se olvide y, con ello, se generen decisiones que, pretendiendo ser correctas, al final no lo sean plenamente.

Un ejemplo de cómo situar los valores en el marco de distintos polos de integridad sería el siguiente:

Polo de integridad	Valores conexos
1. Polo de integridad vinculado a la generación de una Administración eficaz, útil, técnicamente competente.	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia • Eficiencia • Calidad • Cortesía • Dedicación • Planificación • Evaluación • Innovación • Austeridad
2. Polo de integridad vinculado a la garantía de seguridad jurídica.	<ul style="list-style-type: none"> • Imparcialidad • Legalidad • Neutralidad • Objetividad • Coherencia • Lealtad • Disciplina
3. Polo de integridad vinculado a la promoción de calidad democrática.	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia • Rendición de cuentas • Participación • Apertura • Colaboración
4. Polo de integridad vinculado a la promoción de la sostenibilidad, la cohesión social y la equidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Igualdad de oportunidades • Igualdad de género • Discriminación positiva • Cohesión territorial • Respeto al medio ambiente • Sostenibilidad • Cuidado • Empatía • Reconocimiento
5. Polo de integridad vinculado al desarrollo de una sociedad digital centrada en el ser humano y justa.	<ul style="list-style-type: none"> • Equidad digital • No maleficencia • Beneficencia • Autonomía • Imparcialidad digital • Explicabilidad
Valor subyacente	<ul style="list-style-type: none"> • Integridad, que implica un carácter capaz de actuar de forma coherente, en todo momento, con los valores y principios que guían al servicio público, y de hacerlo de forma equilibrada y empática.

Ante estos conflictos, la respuesta no puede ser universal y permanente; por el contrario, es individual y contingente; y fruto, en última instancia, del ejercicio de la virtud aristotélica de la prudencia, o capacidad de conectar los principios generales con la realidad concreta. Para facilitar dicha labor de elección surgen las normas concretas dentro de los códigos de conducta, pues aportan criterios para equilibrar valores, guían la conducta de forma detallada, aunque no eliminan la necesidad de razonar. También surgen para informar a los empleados públicos de lo que pueden o no pueden hacer en concreto.

7. ¿Qué requiere un código ético y de conducta para tener éxito?

¿Cuáles son los requisitos para que los CEC tengan éxito? Los códigos exitosos se integran con la ley, las instituciones, la cultura organizativa y la socialización a fin de mantener altos niveles de exigencia para los empleados públicos (Gilman, 2005: 24). En general, deben formar parte de un sistema holístico de integridad (OCDE, 2005, 2020). Como indicamos previamente, si todas las organizaciones, públicas y privadas, dispusieran de códigos éticos de calidad y bien implementados, integrados en sistemas de integridad institucional o de *compliance* completos y bien protegidos, la integridad del sistema estaría bien protegida. La exigencia de integridad interna en todos los pilares del sistema social, desde el poder ejecutivo al judicial, pasando por los partidos políticos o las empresas, ayudaría al cumplimiento de su misión a todos ellos y generaría un marco de exigencias mutuas enriquecedor y sinérgico. En suma, aunque sea una pretensión maximalista, si todos los pilares del sistema social tuvieran sistemas de integridad internos bien diseñados e implementados, con sus correspondientes CEC, podríamos tener los fundamentos de un modelo nacional de integridad efectivo. Obviamente, se necesitan más factores para conseguir que un país, en su conjunto, alcance la excelencia, como la capacidad de las organizaciones (que tengan los medios humanos, tecnológicos y presupuestarios necesarios para hacer bien su trabajo), o la transparencia y la rendición de cuentas, además de liderazgos transformadores. Pero la promoción de la integridad, por sí misma, aporta bases sólidas para el bien común.

Aunque ciertos autores defienden códigos basados meramente en valores, códigos orientadores y sin sistemas de sanción, creemos que incluso estos deben contar con sistemas de supervisión y aplicación. En suma, también los códigos éticos más cargados de valores y sin normas concretas de desarrollo necesitan un medio de incentivar su cumplimiento y asegurar, en la medida de lo posible, su implementación. Los ejemplos de códigos de valores olvidados en cajones y sin ninguna influencia en el comportamiento

de los servidores públicos son estruendosos. Pero si se quiere optar por este modelo, la experiencia internacional nos indica que hay que promocionar seriamente su cumplimiento a través de órganos de gran reputación, como ocurre en el Reino Unido con el *Committee on Standards in Public Life*. Este comité es formalmente responsable de lo siguiente: 1) asesorar al primer ministro sobre cuestiones éticas relacionadas con las normas de la vida pública; 2) realizar amplias investigaciones sobre las normas de conducta y su respeto; 3) hacer recomendaciones sobre cambios en las disposiciones actualmente existentes; 4) promover los Siete Principios de la Vida Pública.

En general, todo tipo de códigos, para su implementación y el control de su cumplimiento, deben contar con organismos con suficiente independencia y competencia. Algunos Gobiernos forman comisiones generales, mientras que otros nombran funcionarios independientes para controlar el cumplimiento y actualizar los códigos en cada organización (Gilman, 2005: 109). Los comités de ética internos son cruciales, siempre que estén protegidos de interferencias externas, cuenten con personal competente y dispongan de suficientes recursos para la investigación (Dobel, 1993). En las Administraciones públicas existen muy diferentes tipos de comités. En algunos países, los miembros de los comités son elegidos por los propios funcionarios en sistemas de elección interna. Este método tiene ventajas, siempre que el voto sea secreto, se proteja a los elegidos y se eviten las presiones y amenazas. En algunas organizaciones se ha optado por incluir, junto a funcionarios nombrados por la dirección, a expertos externos que ayudan y dan una cierta garantía de independencia. Suele funcionar si las personas nombradas por la dirección son técnicos de la organización, expertos en derecho o gestión de recursos humanos. Es más difícil que funcione si quienes forman parte son altos cargos de la organización o políticos electos, aunque si los políticos electos asumen su responsabilidad y ejercen un liderazgo ético se podría dar un equilibrio muy fructífero, pues los electos tienen posibilidades de impulsar decisiones difíciles y transformadoras. Lo que no suele funcionar son comités de ética formados por directivos internos, sin participación externa.

En general, el liderazgo y la ejemplaridad desde arriba son esenciales para el éxito de los códigos (Brown y Treviño, 2002). Más aún, el liderazgo ético también es esencial para crear una cultura de integridad en la organización, inspirando a otros a pensar y comportarse éticamente (Treviño, 1986); especialmente cuando los líderes predicán con el ejemplo y los seguidores ven al líder como un ejemplo moral, aceptando y buscando voluntariamente su liderazgo en relación con cuestiones éticas en el trabajo (Verdorfer y Peus, 2020). La congruencia entre la ética de los líderes y el nivel de ética

de los empleados se asocia positivamente con la satisfacción laboral y el compromiso organizativo, reduciendo así las fricciones dentro de las organizaciones (Schminke *et al.*, 2005).

Los códigos fracasan cuando plantean expectativas infundadas o son excesivamente rigurosos e impiden el desarrollo del trabajo del agente (por ejemplo, el de la Policía de Nueva York) (Anechiarico y Jacobs, 1996). A veces el control está en tantas manos que hay falta de coordinación e incoherencias. Falla especialmente si no hay voluntad política o el sistema jurídico e institucional no es viable para apoyar la aplicación del código (por ejemplo, si existe un sistema clientelar y de patronazgo) (Rothstein y Teorell, 2008; Dahlström y Lapuente, 2017). La aplicación efectiva de los códigos y las consecuencias de su incumplimiento son los principales retos para su vitalidad. Para ello, como ya hemos indicado, son esenciales la formación en valores y el apoyo presupuestario y político a los comités de ética/responsables de integridad y sus investigaciones. También es crucial facilitar las denuncias y proteger a los denunciantes.

8. Conclusión

Con este texto se inicia la reflexión sobre cómo generar un tipo de código que, asumiendo los criterios generales que los códigos de ética más prestigiosos incorporan, añade al mismo guías para afrontar riesgos específicos y muy relevantes a los que se enfrentan los directivos y empleados públicos locales, como la contratación pública, la gestión urbanística, la digitalización o la gestión de las personas, todo ello dentro de la promoción de la equidad de género y la sostenibilidad medioambiental. Esperamos cumplir con las expectativas.

9. Bibliografía

- Acemoglou, D. y Robinson, J. A. (2013). *Why Nations Fail*. Londres: Profile Books, LTD.
- Aguilera, R. V. y Cuervo-Cazurra, A. (2009). Códigos de buen gobierno. *Corporate Governance: An International Review*, 17 (3), 376-387.
- Aguilera, R. V. y Vadera, A. K. (2008). The Dark Side of Authority: Antecedents, Mechanisms, and Outcomes of Organizational Corruption. *Journal of Business Ethics*, 77, 431-449.
- Anand, V., Ashforth, B. E. y Joshi, M. (2005). Business as usual: The acceptance and perpetuation of corruption in organizations. *Academy of Management Executive*, 19 (4), 9-23. Disponible en <https://www.>

- researchgate.net/publication/266211728_Business_as_usual_The_acceptance_and_perpetuation_of_corruption_in_organizations.
- Anechiarico, F. y Jacobs, J. B. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Argandoña, A. (1998). La teoría de los *stakeholders* y el bien común. *Documento de Investigación*, 355, IESE, Universidad de Navarra, Barcelona.
- Baron, D. (1995). The Nonmarket Strategy System. *Sloan Management Review*, 37 (1), 73-85.
- Bowman, J. S. (2001). De los códigos de conducta a los códigos éticos. The ASPA Case. En T. L. Cooper (ed.). *Handbook of Administrative Ethics* (2.^a ed., pp. 335-353). Nueva York: Marcel Dekker.
- Brown, M. E. y Treviño, L. K. (2002). Conceptualizing and measuring ethical leadership: development of an instrument. *Academy of Management Proceedings*, 2002 (1), D1-D6.
- Cabanes Fuentes, M. (2016). La misión de la empresa como objetivo supremo de la misma: análisis discursivo y mirada prospectiva. *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 99, 185-216.
- Ceva, E. y Ferretti, M. P. (2021). *La Corrupción Política. El Enemigo Interno de las Instituciones Públicas*. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press.
- Chandler, R. C. (1983). The problem of moral reasoning in American public administration: The case for a code of ethics. *Public Administration Review*, 43, 32-39.
- Christensen, T. y Lægreid, P. (2011). Ética y reformas administrativas. *Public Management Review*, 13 (3), 459-477.
- Clarke, T. (2007). *International Corporate Governance: A Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Cooper, T. L. (1987). Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics. *Public Administration Review*, 47 (4), 320-328.
- (1998). *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics in the Administrative Role* (4.^a edición). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Cortina, A. (1994). *Ética de la empresa*. Madrid: Trotta.
- Dahlström, C. y Lapuente, V. (2017). *Organizando el Leviatán: Cómo la relación entre políticos y burócratas da forma al buen gobierno*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Sousa, L. y Coroado, S. (2022). *Ética e integridade na política: Percepções, control e impacto*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

- Dobel, J. P. (1993). The Realpolitics of Ethics Codes: An Implementation Approach to Public Ethics. En H. G. Frederickson (ed.). *Ethics and Public Administration*. Armonk, NY: Sharpe.
- Donaldson, T. y Walsh, J. P. (2015). Toward a Theory of Business. *Research in Organizational Behavior*, 35, 181-207.
- Evans, P. y Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effect Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64, 748-65.
- Fort, T. L. (2005). Steps for Building Ethics Programs. *Hastings Business Law Journal*, 1 (1), 194-205.
- Frederickson, G. (1997). *El espíritu de la administración pública*. San Francisco: Jossey Bass.
- Friedman, M. (1970). *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*. New York: New York Times Magazine, September.
- Fukuyama, F. (2014). *Orden político y decadencia política: de la revolución industrial a la globalización de la democracia* (1.ª ed.). Nueva York: Farrar, Straus & Giroux.
- (2015). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Nueva York: MacMillan.
- Geuras, D. y Garofalo, C. (2011). *Ética práctica en la Administración pública*. Viena, Virginia: Management Concepts, Berrett-Koehler Publishers.
- Gilman, S. C. (2005). *Ethics Codes and Codes Of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative SuCECs and Lessons*. Preparado para el PREM, Banco Mundial, Washington, DC. Invierno de 2005.
- Gilman, S. C. y Lewis, C. W. (1996). Ética del servicio público: A global dialogue. *Public Administration Review*, 56 (6), 517-524.
- Gortner, H. F. (2001). Values and ethics. En T. L. Cooper (ed.). *Handbook of Administrative Ethics* (pp. 509-528). Nueva York: Marcel Dekker.
- Goss, Robert P. (1996). ¿Una ética distinta de la Administración pública? *Revista de Investigación y Teoría de la Administración Pública: J-PART*, 6 (4), 573-597.
- Grosenick, L. E. y Gibson, P. A. (2001). Ética gubernamental y cultura organizativa. En T. L. Cooper (ed.). *Handbook of Administrative Ethics* (2.ª ed., pp. 243-262). Nueva York: Marcel Dekker.
- Helliwell, J. F., Huang, H. y Wang, S. (2017). Los fundamentos sociales de la felicidad mundial. En J. F. Helliwell, R. Layard y J. Sachs (eds.). *Informe Mundial sobre la Felicidad 2017*. Nueva York: Universidad de Columbia, Centro para el Desarrollo Sostenible.
- Holmberg, S., Rothstein, B. y Nasiritousi, N. (2009). Quality of Government: What You Get. *Annual Review of Political Science*, 13, 135-162.

- Huberts, L. (2014). *La integridad de la gobernanza*. Nueva York: IIAS-Palgrave Macmillan.
- Huberts, L. y Hoekstra, A. (2016). *Gestión de la integridad en el sector público: El enfoque holandés*. La Haya: BIOS.
- International Monetary Fund. (1997). *The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note*. Washington, D.C.: IMF.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (1999). Governance Matters. *World Bank Policy Research Working Paper*, 2196. Washington D.C.: World Bank.
- Kernaghan, K. (2003). Integrating Values into Public Service. *Public Administration Review*, 63 (6), 711-719.
- Kirby, N. (2018). *Una concepción 'Institution-first' de la integridad pública*. Documento de trabajo para debate en el Taller Building Integrity. Escuela de Gobierno Blavatnik, Universidad de Oxford.
- Klamer, A. (2003). Una visión pragmática de los valores en economía. *Journal of economic methodology*, 10 (2), 191-212.
- Larson, M. L. (1977). *The Rise of Professionalism*. Berkeley: University of California Press.
- Larue, G. A. (1993). Ancient ethics. En Peter Singer (ed.). *A Companion to Ethics*. Londres: Wiley-Blackwell.
- Lewis, C. W. y Gilman, S. C. (2005a). *The Ethics Challenge in Public Service*. San Francisco: John Wiley & Sons.
- (2005b). Normative and institutional currents and commonalities: A global perspective for public managers. *Public Integrity*, 7 (4), 331-343.
- MacIntyre, A. (1984). *AfterVirtue*. Notre Dame, IN : Notre Dame Univ. Press.
- Maesschalck, J. (2004). The impact of new public management reforms on public servants' ethics: towards a theory. *Public Administration*, 82, 465-489. DOI: 10.1111/j.0033-3298.2004.00403.x.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1989). *Redescubrir las instituciones: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: The Free Press.
- (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, H. (2018). Creating Shared Value (CSV). Operationalising CSV Beyond The Firm. *CBR Paper*, March 2018, University of Cambridge, Cambridge.
- Milgram, S. (2005). *Obedience to authority*. New York: Printer & Martin.
- Mulgan, G. (2010). Measuring Social Value. *Stanford Social Innovation Review*, Summer 2010.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OCDE. (2005). *Integridad del sector público: A Framework for Assessment*. París: OCDE.
- (2020). *Manual de integridad pública de la OCDE*. París: OCDE.

- ONU. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pinto, J., Leana, C. E. y Pil, F. K. (2008). Corrupt organizations or organizations of corrupt individuals? Two types of organization-level corruption. *Academy of Management Review*, 33 (3), 685-709.
- Plant, J. F. (2001). Codes of Ethics. En T. L. Cooper (ed.). *Handbook of Administrative Ethics* (2.ª ed., pp. 309-333). Nueva York: Marcel Dekker.
- Polanyi, K. (2002). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Ritz, A., Brewer, G. A. y Neumann, O. (2016). Motivación en el servicio público: Una revisión sistemática de la literatura y perspectivas. *Public Administration Review*, 76 (3), 414-426.
- Rodwin, M. A. (2011). *Conflictos de intereses y el futuro de la medicina*. Oxford: Oxford University Press.
- Rohr, J. A. (1989). *Ethics for bureaucrats: an essay on law and values* (2.ª ed.). New York: M. Dekker.
- Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rothstein, B. y Sorak, N. (2017). Códigos éticos para la Administración Pública. *Serie de documentos de trabajo 2017*, 12.
- Rothstein, B. y Teorell, J. (2008). ¿Qué es la calidad del gobierno? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21 (2), 165-190.
- Schminke, M., Ambrose, M. L. y Neubaum, D. O. (2005). The effect of leader moral development on ethical climate and employee attitudes. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 97 (2), 135-151.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots; A Study in the Sociology of Formal Organization*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- Tarancón Huarte, N. (2016). *Maat encadenada: la corrupción en Egipto durante el Reino Nuevo*. *Antesteria*, 5, 15-24.
- Terry, L. D. (1995). *Leadership of Public Bureaucracies*. Londres: Sage.
- Thompson, D. F. (1987). *Political ethics and public office*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- (2019). Ética de la política. *Enciclopedia internacional de ética*. Publicado en línea: 29 de junio de 2019. Wiley Online Library. DOI: 10.1002/9781444367072.wbiee633.pub2.
- Treviño, L. K. (1986). Ethical Decision Making in Organizations: A Person-Situation Interactionist Model. *Academy of Management Review*, 11 (3), 601-617.

- Van der Wal, Z. y Huberts, L. (2008). Value solidity in government and business: results of an empirical study on public and private sector organizational values. *The American Review of Public Administration*, 38 (3), 264-285.
- Van der Wal, Z., De Graaf, G. y Lasthuizen, K. (2008). ¿Qué es lo que más se valora? Similitudes y diferencias entre los valores organizativos del sector público y privado. *Public Administration*, 86 (2), 465-482.
- Van Wart, M. (1996). The sources of Ethical Decision Making for Individuals in the Public Sector. *Public Administration Review*, 56 (6), 525-533.
- Van Wart, M. y Denhardt, G. (2001). Estructura organizativa: Un reflejo de los valores de la sociedad y un contexto para la ética individual. En T. L. Cooper (ed.). *Handbook of Administrative Ethics* (2.ª ed.; pp. 227-242). Nueva York: Marcel Dekker.
- Ventriss, C. (2001). La relevancia de la ética pública para la administración y la política. En T. L. Cooper (ed.). *Handbook of Administrative Ethics* (2.ª ed., pp. 263-289). Nueva York: Marcel Dekker.
- Verdorfer, A. P. y Peus, C. (2020). Leading by example: Testing a moderated mediation model of ethical leadership, value congruence, and followers' openness to ethical influence. *Business Ethics: A Eur Rev.*, 29 (2), 314-332.
- Walzer, M. (1973). *Political Action: El problema de las manos sucias*. *Philosophy and Public Affairs*, 2 (2), 160-180.
- World Bank. (1996). *The World Bank annual report 1996: Banco Mundial informe anual 1996 (Spanish)*. Washington, D.C.: World Bank. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/672971468171577171/Banco-Mundial-informe-anual-1996>.
- Zyglidopoulos, S. y Fleming, P. (2008). Ethical distance in corrupt firms: How do innocent bystanders become guilty perpetrators? *Journal of Business Ethics*, 78, 4-5.

CAPÍTULO 2

Cómo afrontar los riesgos de integridad en la contratación pública

Goizeder Manotas Rueda

*Asesora en Buen Gobierno.
Diputación Foral de Gipuzkoa*

SUMARIO. **1. Estado de la contratación pública. 2. La importancia de los sistemas de prevención en las Administraciones públicas.** 2.1. ¿Por qué es importante la incorporación de la perspectiva ética en la contratación pública? 2.2. ¿Qué barreras nos podemos encontrar? 2.3. ¿Cuáles son los beneficios de adoptar un código ético y de conducta para el ámbito de la contratación? 2.4. ¿A qué riesgos nos enfrentamos? 2.5. ¿Qué estrategia debemos seguir para mitigar los riesgos éticos? **3. Código Ético y de Conducta y marco de integridad para la contratación pública. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.**

Modelo de Código Ético y de Conducta y marco de integridad para la contratación pública

Aspectos generales

Valores y principios

Integridad

Honestidad y desinterés

Imparcialidad y objetividad

Excelencia y responsabilidad profesional

Eficiencia en el gasto público

Igualdad de trato

Transparencia

Normas de conducta y actuación

Marco de integridad

Sensibilización

Capacitación
 Mecanismos de consulta y denuncia
 Aplicación y consecuencias
 Evaluación y rendición de cuentas

1. Estado de la contratación pública

La contratación pública es un ámbito de la actividad de las Administraciones públicas tradicionalmente regulado, precisamente por la vulnerabilidad que presentan las diferentes fases de su procedimiento y el impacto público que las irregularidades en este ámbito tienen tanto en el presupuesto público como en la percepción de la ciudadanía sobre la gestión pública. Es por ello que cuenta con un amplio marco de regulación que trata de asegurar la transparencia, la competencia y la eficiencia del gasto público, regulando los principios y los procedimientos que deben tenerse en cuenta en la contratación pública.

Como ejemplo y parte de este amplio marco normativo, podemos mencionar la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, que establece los principios rectores para una contratación eficiente; la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (que transpone la directiva mencionada); o el Reglamento 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que ha conllevado la adopción de otras normas como la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que ha resultado ser un verdadero acicate para el impulso de la ética y la integridad en las Administraciones públicas. Tampoco podemos dejar de mencionar la reciente norma europea UNE-EN 17687 “Contratación pública: Integridad y rendición de cuentas. Requisitos y orientación”, aprobada en febrero del 2023 y elaborada por el comité técnico CTN-UNE 165 “Ética, gobernanza y responsabilidad social de las organizaciones”, con instrucciones referidas a la integridad y rendición de cuentas en los procesos de contratación pública; o la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, centrada, entre otras, en las infracciones referidas a la Hacienda pública o a la materia de competencia y ayudas otorgadas por los Estados.

La realidad es que nos encontramos en un momento de hipertrofia normativa donde la calidad de un Gobierno se mide por la cantidad de leyes o normas que ha aprobado. Sin embargo, las leyes *per se* no garantizan su

cumplimiento. Encontramos innumerables ejemplos de países con cantidad de leyes contra la corrupción que lideran los *rankings* de países con mayor índice de sobornos, y otros que han endurecido las penas de los delitos contemplados en sus códigos penales y que, sin embargo, no han conseguido erradicar la corrupción. Y esto se debe a que se penalizan los hechos una vez que ya han sucedido, lo cual es necesario, por supuesto, pero al parecer esto no sirve para evitar que las malas prácticas sigan dándose. Porque tratar a los enfermos es imprescindible, claro, pero seguro que más efectivo es prevenir la enfermedad.

Las leyes, las normas, son necesarias y (normalmente) útiles, pero no son suficientes. Porque, además, ¿todo lo que no está prohibido por norma es éticamente aceptable? Evidentemente no. Pueden darse situaciones “legales”, es decir, situaciones en las que no se incumple ningún precepto legal, pero que puede no percibirse así por la ciudadanía, porque puede parecer comprometer, por ejemplo, la imparcialidad que se presupone a las personas empleadas públicas.

En este contexto es donde encuentran acomodo los códigos de autorregulación, entendidos como un acuerdo sobre las reglas de comportamiento de un grupo o una entidad, que establecen sistemas preventivos dotados de mecanismos para tratar de minimizar, antes de que se den, las consecuencias negativas.

2. La importancia de los sistemas de prevención en las Administraciones públicas

El fenómeno de la corrupción no es novedoso; siempre han existido —y probablemente seguirán existiendo— personas que se aprovechan y actúan de mala fe, haciendo uso de bienes y recursos públicos en favor de sus intereses particulares. Sin embargo, las diferentes crisis de los últimos años han hecho menos tolerante a la sociedad; parece ser que en época de bonanza somos más permisivos con conductas que quizá se intuyan no demasiado correctas, pero que las circunstancias favorables pueden hacernos creer que no pueden afectarnos personalmente. Sin embargo, la percepción cambia cuando la situación social es más precaria, lo que nos hace ser menos permisivos con la arbitrariedad de —sobre todo— las personas que ejercen funciones públicas. En definitiva, los escándalos de corrupción tienen como consecuencia una ciudadanía más activa y reivindicativa, y su exigencia para la persecución de dichos comportamientos no éticos por parte de los órganos competentes es cada vez mayor. Y la inacción o la falta de acierto en su persecución tiene consecuencias graves más allá de las consecuencias políticas, económicas o

sociales para las personas que llevan a cabo esas malas prácticas, los sobornos o la corrupción; lo más grave es el deterioro moral de la sociedad y la desconfianza y desafección política que genera entre la ciudadanía.

Pero volviendo a la idea de que las normas no son infalibles, los sistemas de integridad se presentan como mecanismos más idóneos para tratar de impregnar en nuestros genes la importancia de la ética pública. Es importante no olvidar que la palabra clave en ellos es la “prevención”. Es decir, no estamos dando por hecho que se vayan a producir conductas desviadas o que vaya a haber un caso de corrupción, no. Estamos hablando de adoptar medidas preventivas para minimizar el riesgo de que eso ocurra, como ponerse una vacuna para prevenir una enfermedad. Y señalamos esto porque parece que hay miedo a asumir, como algo natural, que el riesgo existe, igual que existen los riesgos laborales, por ejemplo. El riesgo no es un peligro real, sino una probabilidad, y existe siempre que haya recursos públicos y capacidad de decisión a cualquier nivel. Por eso es importante que las medidas de prevención se adopten en todos los niveles administrativos y en todo el sector público, reflexionar conjuntamente sobre el comportamiento, la motivación y las consecuencias de las decisiones y los actos que llevamos adelante, dejar de pensar en los intereses propios para enfocarse en los intereses comunes.

Al final, de lo que se trata es de fomentar un sentido de responsabilidad compartido, porque cada empleado público contribuye al éxito de un sistema de integridad institucional.

2.1. ¿Por qué es importante la incorporación de la perspectiva ética en la contratación pública?

La contratación pública es una de las actividades más vulnerables a las malas prácticas, debido al gran volumen de recursos públicos que implica y la complejidad de sus procedimientos, muy variados y con multitud de actores involucrados. Es un área que, dada su naturaleza, puede verse como una oportunidad relativamente fácil para la obtención de beneficios personales de personas y entidades, valiéndose de la complejidad de la supervisión de las diferentes fases que conlleva. Esto posibilita malas prácticas como los sobornos o la corrupción, cuestión que afecta directamente a la falta de confianza de la ciudadanía en la buena gobernanza de su Gobierno local. Es evidente, pues, que se trata de un área donde los sistemas de prevención se presentan como una herramienta idónea para reforzar tanto los procedimientos como los mecanismos de seguimiento y control de la gestión eficiente del gasto

en la contratación pública, desde la ética y la integridad, que promoverán la transparencia, la equidad y la confianza en la gestión de los recursos públicos y actuarán de barrera a las malas prácticas, asegurando que los contratos se otorguen de manera más justa.

Es necesario, por tanto, garantizar la integridad durante todo el ciclo de vida de la contratación pública, desde el inicio hasta el final. Porque lo realmente fundamental, y que da sentido al inicio de un expediente de contratación, es, precisamente, determinar adecuadamente la necesidad real de compra o servicio, pues de nada sirve un expediente de contratación imputado desde el punto de vista de lo legal si la necesidad no es real, o no en su dimensión adecuada. Y a partir de ahí, deberá asegurarse la contemplación de ciertos valores y principios de actuación a lo largo de todo el procedimiento: partiendo del estudio de necesidades, pasando por la elaboración de pliegos, la publicidad, la valoración de las propuestas, la adjudicación y hasta el seguimiento de la gestión y ejecución del contrato.

2.2. ¿Qué barreras nos podemos encontrar?

A pesar de la importancia que tiene, la implantación de un sistema de integridad institucional que incorpore un código ético y de conducta para la contratación pública (en adelante, CEC) como mecanismo preventivo puede no resultar una tarea sencilla, pues podemos encontrarnos con varias barreras o limitaciones, debidas, sobre todo, a la tradicional falta de cultura de integridad en las instituciones públicas. Algunas razones de las dificultades a la hora de implantar un CEC pueden ser las siguientes:

- Umbral de lo éticamente aceptable. Ciertamente es que nos movemos en un ámbito complejo donde difícilmente pueden discernirse la ética y la moral, la personal y la institucional. Lo que para unos puede ser éticamente aceptable puede que para otros no lo sea, y el tener que establecer los valores y principios desde el punto de vista institucional, es decir, los umbrales que como institución se establecen, dificulta su implementación.
- Gestión tradicional. Muchas veces el propio Gobierno local cuenta con una inercia procedimental o de gestión que dificulta el cambio y que incluso puede hacer percibir la implantación de un CEC como una amenaza, lo que puede generar rechazo por parte del propio personal.
- Concienciación. Para promover una cultura ética y fortalecer la integridad se necesita un trabajo coordinado y mancomunado de la sociedad civil, el sector privado, los medios de comunicación y el sec-

tor público. La falta de educación general sobre la importancia de la ética en la gestión pública, la importancia de los códigos éticos y los beneficios de adoptarlos, puede ser un factor de resistencia.

- Comunicación. La comunicación clara es la forma más efectiva de promover lo establecido en el CEC; la falta de información o la realizada de forma compleja (ya sea por formato, por medio de difusión o por lenguaje empleado) dificulta la comprensión común de los estándares éticos.
- Liderazgo ético. Es absolutamente imprescindible el liderazgo ético por parte de los máximos responsables del Gobierno local. En este caso el concepto de *"tone from the top"* hace referencia a la conformación de un ambiente ético originado desde lo más alto del Gobierno local, es decir, que los máximos responsables orienten y sean ejemplo para el resto de las personas empleadas públicas, poniendo el foco no tanto en lo que dicen, sino en lo que hacen y en la coherencia entre ambas cuestiones. Solo dando ejemplo se generará la confianza y motivación necesaria del resto del personal.
- Recursos adecuados. Es imprescindible asignar los recursos económicos y humanos suficientes para la adecuada implantación del CEC. Puede que además de los recursos propios deban necesitarse recursos externos y surja la necesidad de contratar expertos para impartir una charla, desarrollar una herramienta de control de riesgos, realizar una campaña de comunicación o desarrollar materiales divulgativos, por ejemplo.
- Complejidad del procedimiento de contratación. Se trata de un proceso complejo que involucra a cantidad de actores diferentes (personas empleadas públicas, contratistas, proveedores, ciudadanía), cada uno con su nivel de responsabilidad en el proceso de contratación, y para garantizar el éxito de los sistemas de prevención es necesario llegar a todos ellos.

2.3. ¿Cuáles son los beneficios de adoptar un código ético y de conducta para el ámbito de la contratación?

Las ventajas de la adopción de prácticas preventivas son indiscutibles, partiendo del hecho de que cualquier acción, ya sea preventiva o represiva, suma en la lucha contra las malas prácticas. Los beneficios dependerán del mayor o menor calado que tenga la cultura de integridad en el Gobierno local, pero sí se pueden señalar algunos beneficios generales que todos los Gobiernos locales pueden conseguir con la implantación de un sistema preventivo como un CEC:

- Mejora de la transparencia: al promover la rendición de cuentas de los procesos de contratación, que implica la publicación de información relevante sobre los procesos de contratación como son los criterios de selección, las decisiones adoptadas o los resultados obtenidos, se fomenta la transparencia del propio Gobierno local. Esto, a su vez, fortalece la confianza de la ciudadanía en el proceso de contratación y permite una mayor supervisión y control ciudadano.
- Competencia justa: al evitar favorecer a unos en detrimento de otros se garantizan la igualdad de oportunidades y la competencia justa entre los diferentes proveedores y, por tanto, se fomenta la participación y contribuye a un mercado más competitivo.
- Mejora de la eficiencia y la calidad de los servicios: estableciendo estándares de comportamiento y buenas prácticas, garantizando la adjudicación de contratos con criterios más objetivos y transparentes, y promoviendo la selección de los mejores proveedores, se promueve a su vez la correcta gestión de los recursos públicos, y se maximiza la calidad y eficiencia de los bienes y servicios contratados, evitando el despilfarro.
- Prevención de malas prácticas: al establecer valores y principios éticos claros y comportamientos esperados, se promueve la integridad y se complican las condiciones para que prácticas como la corrupción, el soborno o el nepotismo puedan darse en el Gobierno local.
- Fortalecimiento de la confianza pública y la reputación institucional: el impulso de la transparencia y la rendición de cuentas demuestra, por un lado, el compromiso del Gobierno local por la ética e integridad, y, por otro, permite a la ciudadanía y personas interesadas verificar la objetividad de las decisiones adoptadas, favoreciendo el control democrático y generando confianza en la buena gestión y utilización de los recursos públicos, mejorando la percepción y la imagen del Gobierno local.

Por tanto, la adopción de medidas preventivas como son los códigos éticos y de conducta garantiza los derechos de los proveedores, y asegura una contratación pública orientada al interés general y a la mejora de los servicios públicos.

2.4. ¿A qué riesgos nos enfrentamos?

La relación entre las barreras, los riesgos y los beneficios de la adopción de un CEC es clara. Es importante conocer los riesgos que tenemos dentro de nuestro propio Gobierno local para así poder adoptar las medidas necesari-

rias tanto para prevenir la materialización de esos riesgos como para detectarlos y establecer medidas correctoras, si fuera posible, en caso de que ya se hayan materializado; en otras palabras, es necesario aprender a gestionar esos riesgos. Porque el riesgo “cero” no existe, por eso es necesario tener claro a qué nos enfrentamos, cuál es el nivel de riesgo que estamos dispuestos a aceptar y cuáles son las medidas que vamos a adoptar para evitar que los riesgos que superen nuestro umbral aceptable se materialicen.

Para poder medir los riesgos, habrá que establecer unos criterios en base a la probabilidad de que esos riesgos ocurran y al impacto o a las consecuencias que puede tener para nuestro Gobierno local esa materialización. Puede hacerse en base a una batería de preguntas del tipo: si ese riesgo se materializara, ¿afectaría al cumplimiento de los objetivos que nos hemos marcado en el Gobierno local?; ¿qué pasaría si todos hicieran lo mismo?; ¿parece correcto?; ¿generaría pérdida de recursos económicos?; ¿qué pasaría si lo publicaran los periódicos?; ¿afectaría a la imagen del Gobierno local?

En este momento será cuando habrá que evaluar el nivel de tolerancia hacia ese riesgo y en base a ello decidir la respuesta que le vamos a dar, es decir, si lo vamos a asumir o, por el contrario, debemos establecer un procedimiento para tratar cada riesgo. En primer lugar, deberán establecerse las medidas dirigidas a prevenir la materialización del riesgo, esto es, qué acciones preventivas se van a poner en marcha. Pero también deberán contemplarse las medidas de detección, o sea, las alertas que permitirán identificar las prácticas materializadas lo antes posible; y, finalmente, las medidas de corrección que se van a adoptar y el procedimiento a seguir (quién, qué y cómo ha de actuarse).

Por tanto, será imprescindible incorporar una visión holística de la gestión del riesgo, es decir, adoptar un conjunto de medidas para identificar, analizar, evaluar, tratar y realizar el seguimiento de los potenciales riesgos para asegurar la integridad de los procedimientos de contratación pública. Al fin y al cabo, se trata de incorporar el objetivo de integridad en las políticas y prácticas de control interno.

De forma general, se pueden identificar los siguientes riesgos generales dentro del procedimiento de contratación pública, que pueden darse en un momento o en varios a lo largo de todo el proceso de contratación:

- **Necesidad de contratación:** un análisis deficiente de necesidades, que no dimensione adecuadamente el objeto del contrato, tiene

como consecuencia contratos innecesarios, contrarios a la eficiencia de los recursos públicos.

En esta incipiente fase de la contratación, puede suceder que debido a influencias de terceros se crea que la necesidad es real y se fomenten contratos que realmente no sean necesarios; o puede ser que aun existiendo tal necesidad no se dimensione adecuadamente y dé lugar a que se diseñen contratos sobredimensionados. O simplemente que el desconocimiento o conocimiento insuficiente del mercado al que se refiere la prestación haga que se preparen licitaciones absurdas. En cualquier caso, las consecuencias son perjudiciales para el interés general, ya que se compromete el presupuesto público innecesariamente.

Un ejemplo: cuando se recibe por parte de una empresa la propuesta de una nueva e innovadora tecnología y se adquiere sin estudiar si realmente es o no útil para la prestación del servicio.

- **Limitación de la concurrencia:** cuando se establecen criterios de selección sesgados, se señalan requisitos que no son necesarios o se excluyen proveedores por motivos injustificados, no solo se genera desconfianza en el procedimiento, sino que puede dar lugar a la elección de proveedores menos óptimos.

Estos ítems limitan *de facto* la concurrencia en condiciones de igualdad y libre competencia, y por lo tanto es posible que finalmente no se lleve a cabo la contratación más ventajosa y eficiente, y se favorezca (o perjudique) a determinadas empresas licitadoras.

Un ejemplo: cuando en la preparación de los pliegos se solicita la ayuda de los proveedores actuales para su redacción y se incluyen requisitos técnicos que solo les favorecen a ellos.

- **Transparencia:** cierto es que el impulso de la administración electrónica a través de diferentes leyes y la utilización de medios electrónicos facilita una mayor transparencia de los procedimientos, pero esta transparencia no solo ha de entenderse como la publicación de la información; si bien es cierto que la transparencia y la rendición de cuentas son herramientas que disminuyen la opacidad, tan importante como eso es que la información y la gestión sean exhaustivas, comprensibles y accesibles, pues de nada sirven si los procesos de gestión son complejos o con una gran cantidad de excepciones, condiciones específicas, etc., que dificultan su control. En cualquier caso, cuando no se dota de total transparencia al proceso de contratación, cuando se filtra información privilegiada o se favorece especialmente a ciertos proveedores, puede tenerse como resultado la adquisición de bienes innecesarios o servicios de baja

calidad, afectando a la economía de los recursos públicos y perjudicando, por tanto, los intereses de la sociedad.

Es imprescindible que todos los potenciales licitadores cuenten con la misma información y al mismo tiempo, pues solo así puede asegurarse que las propuestas se hayan presentado en igualdad de condiciones. Si se avanza información solo a algunos agentes o se proporciona información que no aparecerá en los pliegos, pero que puede resultar interesante para preparar una mejor propuesta, se está otorgando una ventaja competitiva que vulnera la igualdad y la no discriminación entre los licitadores.

Un ejemplo: si estamos licitando las instalaciones de seguridad de nuestros edificios y además de la empresa adjudicataria actual se presentan otras, deberíamos darles la oportunidad de visitar nuestras instalaciones, ya que en caso contrario el proveedor actual cuenta con una información privilegiada (conocimiento de las instalaciones, distribución, funcionamiento, etc.), de la que carecen el resto de los licitadores.

- **Valoración de las ofertas:** cuando se incorpora el juicio de valor en los criterios de valoración, resulta imprescindible garantizar la imparcialidad y la independencia en la valoración para no favorecer –o perjudicar– determinadas propuestas.

Sin embargo, puede no resultar tarea fácil, ya sea por experiencias previas que se hayan podido tener con los licitadores o por querer favorecer a determinados proveedores que *a priori* creemos que pueden darnos más garantías, por lo que resulta de especial importancia que los informes de valoración estén perfectamente motivados, para no caer en valoraciones sesgadas.

Un ejemplo: cuando en los pliegos no se prevé que se valorarán las mejoras propuestas por parte de los licitadores, pero luego *de facto* se valoran, discriminando así a quien no ha incluido mejoras por no estar previstas.

- **Supervisión de la ejecución:** aunque los riesgos parecen más evidentes en las fases anteriores, cuando los mecanismos de supervisión y auditoría de la ejecución de los contratos no existen o no son suficientes, la falta de verificación de la calidad de los bienes o servicios adquiridos o la falta de sanciones por incumplimiento contribuyen a que se den mejores condiciones para irregularidades éticas. Se trata de un espacio de vulnerabilidad para prácticas poco éticas sobre todo por parte de los proveedores, ya que pueden realizar abusos en relación con el objeto, la calidad, el precio u otros elementos relacionados con el contrato. Todo eso puede derivar en un sobrecoste o en un deterioro de la calidad de los servicios o produc-

tos recibidos, por lo que resulta importante que se determine con anterioridad a la persona responsable del contrato y encargada de la supervisión de su ejecución, y se establezcan los procedimientos de revisión correspondientes. En este sentido, las entidades adjudicatarias deberán proporcionar al poder adjudicador toda la información o documentación requerida o permitir las visitas de verificación a lo largo de la ejecución del contrato.

Un ejemplo: puede darse el caso de que se contrate la elaboración de un estudio por parte de una asesoría que garantice determinadas horas de un profesional, y resulte que el estudio lo haya realizado otra persona con cualificación inferior, o se facturen más horas de las acordadas. Otro ejemplo, con material fungible, puede ser detectar que la calidad de los productos es inferior a lo ofertado, pero que se está facturando al mismo precio, y no reclamar su sustitución.

Los riesgos comentados hasta el momento han seguido más o menos el orden cronológico del procedimiento de contratación, identificando en cada momento el área de riesgo más probable. Sin embargo, existe otro riesgo que por sus características merece una mención aparte, ya que puede ser el origen silente de muchos de los riesgos mencionados anteriormente: hablamos de la **gestión de los conflictos de intereses**, un riesgo en el que las distintas directivas y leyes ya han puesto el foco, pero que, como se viene diciendo, al margen del cumplimiento de las exigencias que las diferentes normativas establecen para este tema, puede prevenirse también con prácticas éticas adecuadas.

Los potenciales conflictos de intereses públicos y privados pueden influir en la imparcialidad de la toma de decisiones, y la falta de mecanismos para la identificación y gestión de estos conflictos puede aumentar la vulnerabilidad del procedimiento de contratación. Porque la situación de conflicto de intereses en sí misma no es un problema, sino el hecho de no identificarla y no gestionarla adecuadamente.

Cuando hablamos de gestión de conflictos de intereses, no debemos olvidar que no estamos hablando solo del conflicto de intereses en los términos en que legalmente ya está regulado, y que establecen la prohibición de contratar cuando las personas participantes en el proceso de contratación tengan directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que comprometa su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación; no, no hablamos solo de eso. Debemos abordar este tema desde una perspectiva amplia en varios sentidos. Por un lado, desde el punto de vista del “momento” debe tener-

se en cuenta la licitación en su sentido más amplio, abarcando también el momento de preparación o el de control de la ejecución, y señalamos esto porque tradicionalmente se hace referencia solo a los conflictos de intereses de los miembros de la mesa de contratación o del poder adjudicador, cuando deberían tenerse en cuenta también en el resto de las fases. Y, por otro, no debe interpretarse estrictamente el concepto de interés personal y ceñirse solo al conflicto real teniendo en cuenta, por ejemplo, el grado de consanguinidad, sino que hay que tener en cuenta tanto los conflictos reales como los potenciales y hasta los aparentes.

Un ejemplo: si el dueño de una de las empresas licitadoras resulta ser amigo íntimo de la persona que realiza los informes de valoración, esta última debería abstenerse de participar y delegar en otra persona la elaboración de dicho informe o la participación en la mesa de contratación.

Estos son los riesgos descritos de forma general a los cuales puede enfrentarse cualquier Gobierno local a lo largo de todo el procedimiento de contratación. En caso de detectarse la materialización de alguno de estos riesgos éticos, resulta imprescindible la imposición de una penalidad (para la entidad adjudicataria) o responsabilidad disciplinaria en su caso (para la persona empleada pública), ya que la no exigencia de responsabilidades incrementa la probabilidad de que en posteriores contrataciones en las que participen las mismas personas empleadas públicas, o resulte adjudicataria la misma entidad, se vuelvan a materializar los mismos u otro de los riesgos comentados.

2.5. ¿Qué estrategia debemos seguir para mitigar los riesgos éticos?

Como se viene mencionando, la adopción de mecanismos preventivos es la manera más eficaz de evitar malas prácticas en el ámbito de la contratación. Existen varias opciones que no solo no son excluyentes, sino que cada una de ellas contribuye a la prevención desde diferente perspectiva, por lo que lo ideal sería la adopción de todas estas medidas:

- Adoptar un **sistema de integridad** que incluya un código ético y de conducta y un marco de integridad que establezca los valores, principios, normas de conducta y actuación que el Gobierno local disponga como umbral para una gestión ética y garantista de un procedimiento de contratación objetivo, eficiente y justo.
- **Capacitar y formar al personal.** La profesionalización continua del personal implicado en las diferentes fases del proceso de contrata-

ción mejora la eficiencia de la contratación. En este sentido, conocer el sistema de integridad ayudará al personal involucrado en la contratación pública a comprender los valores y principios éticos fundamentales y cómo se aplican en el contexto de la contratación pública. Así podrán reconocer los problemas de integridad cuando se presenten y tendrán las competencias suficientes para poder gestionar adecuadamente la situación. Por eso es necesario trasladar toda esa información y conocimiento a través de diferentes canales y formatos y de forma continua, con el fin de asegurar su calado. Puede ser a través de formación específica, envío de material divulgativo, emisión de comunicaciones, organización de jornadas, talleres prácticos, formatos interactivos, etc., o, mejor aún, una combinación de todos ellos. La formación en ética funciona como una vacuna que requiere refuerzos cada cierto tiempo para mantener las defensas altas.

- Realizar **evaluaciones periódicas de los riesgos éticos** en los procesos de contratación, de forma que puedan identificarse y adoptarse las medidas de actuación y prevención necesarias y puedan adecuarse en caso de que no estén siendo efectivas o se observaran nuevas situaciones de riesgo. Para cada riesgo identificado pueden establecerse indicadores de desempeño que midan la efectividad de las medidas.
- Garantizar **la transparencia y el acceso a la información** en el proceso de contratación. Debe proporcionarse acceso público a toda la información importante del procedimiento, es decir, los pliegos, los criterios de selección, los resultados de las valoraciones, las entidades concurrentes y adjudicatarias de la licitación y los informes de seguimiento de la ejecución del contrato.
- Contar con un **procedimiento de contratación robusto** que garantice que la adquisición de bienes y servicios se realice de manera justa, competitiva y ética. Para ello, será necesario contar con una planificación detallada que incluya la identificación de necesidades, la definición de requisitos, la estimación de costos y la determinación de los procedimientos adecuados, que establezca las condiciones de forma clara, accesible y transparente, que realice evaluaciones imparciales, que establezca criterios predefinidos para la selección del proveedor y que lleve a cabo un seguimiento riguroso del cumplimiento del contrato para garantizar que se cumplan los términos y condiciones acordados.
- Realizar una adecuada **gestión de los conflictos de intereses**. Para ello será imprescindible, además de establecer las adecuadas pautas de prevención, contar con un mecanismo que posibilite la

detección temprana de posibles conflictos de intereses en el procedimiento y establezca las pautas para una correcta gestión de los mismos.

- Establecer **canales de consulta y denuncia** para que las personas empleadas, proveedores y ciudadanía tengan la posibilidad de formular sus consultas o denunciar malas prácticas de forma segura. No solo es una forma de perseguir las malas prácticas, sino también de prevenirlas, ya que situaciones ordinarias pueden plantear dudas entre los actores involucrados en la contratación, y conocer el diagnóstico ético de situaciones concretas ayuda a prevenirlas ahora y en el futuro.
- **Sancionar.** Es necesario prever las consecuencias del incumplimiento de los valores, principios y normas de conducta establecidos. Esta cuestión es importante para lanzar el mensaje de tolerancia cero a la violación de los estándares éticos del Gobierno local. En este sentido, pueden incoarse procedimientos disciplinarios internos o establecerse penalidades; en el caso de que las malas prácticas lo sean por parte de los proveedores, podrían establecerse la rescisión del contrato, multas, o incluso la imposibilidad de volver a contratar con el Gobierno local.

3. Código Ético y de Conducta y marco de integridad para la contratación pública

Por todo lo expuesto, es evidente que la aprobación de un código ético y de conducta aplicable a la contratación pública conlleva numerosas ventajas. Sin embargo, es necesario tener claro que para que un CEC tenga éxito no basta con ser aprobado, sino que debe ir acompañado de una serie de elementos y circunstancias sin los cuales puede quedar en papel mojado. Para que eso no suceda, el CEC debe ser un elemento más integrado en un marco de integridad amplio. Dentro de este marco, el CEC tendrá un carácter preventivo y orientador para la actividad de las personas involucradas en los procedimientos de contratación.

Por otro lado, no podemos obviar que en muchas ocasiones las malas prácticas tienen su origen en una relación dual en el marco del procedimiento de contratación, donde existe un sujeto que induce, facilita o permite la mala práctica y otro que es quien comete directamente la falta o el delito en cuestión. Es necesario, por tanto, que los valores, principios y normas de conducta y actuación que guían el procedimiento de contratación pública sirvan de guía para todas las partes involucradas, lo cual supone que también deben exigirse a los proveedores y otros actores relevantes. Así

se limitarán los riesgos que pueden ser ocasionados por las entidades que concurren a las licitaciones, a la vez que se fomenta la actuación íntegra de las mismas.

El objetivo último del Código Ético y de Conducta y marco de integridad para la contratación pública sería plasmar el compromiso ético de ambas partes (Gobierno local y entidades licitadoras y adjudicataria) en todas las fases del procedimiento, velando por la integridad y transparencia de todo el proceso.

4. Conclusiones

La profesionalidad de las personas al servicio público y el liderazgo ético son imprescindibles para garantizar un óptimo clima ético institucional y abordar cuestiones éticas relevantes de forma colectiva y progresivamente más efectiva. Es necesario que los Gobiernos locales estén dirigidos e integrados por personas que entiendan su labor como un servicio a la sociedad y cuyo principal objetivo sea, precisamente, el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas. Por eso, los servicios que se prestan y la forma en la que se prestan deben estar sometidos a una mejora continua, también desde la perspectiva ética, siendo para ello imprescindible que las competencias y los conocimientos de su personal estén en continuo reciclaje.

Como se ha visto, los sistemas de integridad son una herramienta esencial para prevenir la corrupción en los procesos de contratación pública, al tiempo que se asegura una competencia justa y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, cuestiones que fortalecen la confianza de los ciudadanos en sus Gobiernos locales y promueven la mejora continua, al permitir la evaluación y el perfeccionamiento de los procedimientos de contratación y el sistema de integridad, cerrando así el círculo de mejora continua en la prestación de servicios de calidad.

5. Bibliografía

- Agencia Valenciana Antifraud. <https://www.antifraucv.es/publicaciones-de-la-avaf/>.
- Ausín, T. (2010). Ni ángeles ni demonios: ética aplicada al servicio público. En L. Peña, T. Ausín y Ó. Diego (eds.), *Ética y servicio público*. Madrid: Plaza y Valdés.
- (2015). Ética pública para generar confianza. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 9.

- Calvo Pozo, A. (coord.). (2018). *Riesgos para la integridad en la contratación pública. Documentos de trabajo*. Barcelona: Oficina Antifrau de Catalunya. Disponible en <https://www.antifrau.cat/es/prevencion/areas-de-estudio/contratacion-publica.html%23documentos-de-trabajo>.
- Camps, V. (2013a). *¿Para qué sirve realmente la ética?* Barcelona: Espasa Libros.
- (2013b). *Breve historia de la ética*. Barcelona: RBA Libros.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2019). *Integridad y Ética en la Función Pública*. Caracas (Venezuela): Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Comisión de Ética Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público. <https://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-integridad/comision-de-etica>.
- Comité técnico CTN-UNE 165 - Ética, gobernanza y responsabilidad social de las organizaciones. (2023). *UNE-EN 17687 - Contratación pública. Integridad y rendición de cuentas. Requisitos y orientación*.
- Federación Española de Municipios y Provincias. (2019). *Guía para el buen Gobierno Local*.
- Gomá, J. (2009). *Ejemplaridad pública*. Madrid: Taurus.
- Han, B.-C. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.
- Jiménez Asensio, R. (2017). *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*. Madrid: La Catarata.
- *La mirada institucional* [blog]. Disponible en <https://rafaeljimenezasensio.com/>.
- León Hernández, R. (2014). *Gestión ética para organizaciones públicas y privadas*. Costa Rica: EUNED.
- Longás Uranga, F. y Peña Echeverría, J. (eds.). (2014). *La ética en la política*. Oviedo: KRK.
- Longo, F. y Albareda, A. (2015). *Administración pública con valores. Instrumentos para una gobernanza ética*. Madrid: INAP.
- Manotas Rueda, G. (dir.). (2016). *Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público*. Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa. Disponible en <https://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-de-integridad>.
- (2017a). *Código de conducta y marco de integridad institucional aplicable a la contratación pública*. Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa. Disponible en https://www.gipuzkoa.eus/documents/20933/6830633/Kontratazio_kodea-es.pdf/e014801b-3e70-fd79-8ac2-d63ea19aa374.
- (2017b). *Código Ético y de Buena Gestión del empleo público foral de Gipuzkoa*. Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa. Disponible en https://www.gipuzkoa.eus/documents/20933/6830633/Enplegu_kodea-es.pdf/7c32f6dc-4f10-58ec-cd85-0d9d6cdb583c.

OCDE. (1997). *La ética en el servicio público*. Madrid: MAP.

– (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*. 26 de enero de 2017 – C(2017)5.

– (2020). *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. París: OCDE.

Villoria Mendieta, M. e Izquierdo Sánchez, A. (2015). *Ética pública y buen gobierno*. Madrid: Tecnos.

Modelo de Código Ético y de Conducta y marco de integridad para la contratación pública

Aspectos generales

La actividad de los Gobiernos locales está permanentemente sometida al escrutinio ciudadano, que valora y juzga su correcto funcionamiento, la buena gestión y la eficacia en la utilización de los recursos públicos.

La gran cantidad de recursos económicos y materiales que supone la contratación pública, la complejidad de su procedimiento, los numerosos requisitos y abundante regulación, la accesibilidad a la información, los intereses particulares, la presión externa, la falta de transparencia o incluso una cultura organizacional poco dada a contemplar la importancia de la ética en la actividad pública convierte la contratación pública en uno de los ámbitos más vulnerables de entre las actividades de los Gobiernos locales. Todas estas circunstancias pueden favorecer la tolerancia a malas prácticas que en ningún caso deberían normalizarse, ya que pueden derivar en casos de corrupción o fraude que, en cualquier caso, conllevan la pérdida de la confianza de la ciudadanía en el buen hacer de los Gobiernos locales.

Es por ello que la contratación pública es uno de los ámbitos más necesitados de acciones de prevención, control y corrección que aseguren la integridad y la eficacia de sus procesos. Para hacer frente a esas vulnerabilidades, es imprescindible implementar medidas de control, promover la transparencia y fomentar la cultura ética, cuestiones que pueden ser abordadas con la adopción e implementación de un Código ético y de conducta aplicable a la contratación pública.

Los valores, principios y normas de conducta recogidos en este Código son la base que sustenta un correcto, íntegro y eficaz desarrollo de los procedimientos de contratación, y orientarán, por tanto, la actividad de todas las personas y entidades involucradas en cualquier fase de dichos procedimientos.

Valores y principios

Los siguientes valores y principios son la razón de ser del ejercicio profesional de las personas electas, el personal directivo y el personal al servicio de los Gobiernos locales, los que deben guiar su actuación y orientar la toma de sus decisiones.

Los valores éticos son entendidos como pilares sobre los que se debe construir la ética institucional, y los principios de actuación son los que guiarán las prácticas que deriven de dichos valores y orienten las normas de actuación concretas.

(Si hubiera algún valor o principio idiosincrásico que defina al Gobierno local, debería ir en primer lugar).

Integridad. Supone una conducta impecable en el cumplimiento estricto de sus compromisos y obligaciones, evitando comportamientos que puedan erosionar la confianza de la ciudadanía en el Gobierno local, actuando con coherencia y obviando presiones que puedan comprometer el cumplimiento de los valores y principios institucionales, también en situaciones difíciles o sin repercusión pública. Debe mantenerse la congruencia entre las palabras y las acciones, reconociendo y asumiendo la responsabilidad de las acciones y decisiones propias adoptadas, tanto las positivas como las negativas.

Honestidad y desinterés. Supone actuar de manera veraz y sincera en todas las situaciones, siendo transparentes tanto en las comunicaciones como en las acciones. La actuación del personal no puede poner en duda la falta de interés personal, por lo que deberán evitarse todas las actuaciones en las que pueda parecer que confluyan intereses públicos y privados, propios o de terceras personas o entidades cercanas. Debe priorizarse el bien común frente al beneficio personal, contribuyendo al bienestar de la sociedad en su conjunto.

Imparcialidad y objetividad. Las resoluciones e informes que realicen los empleados públicos deben ser fehacientemente motivados, realizados con criterios exclusivamente técnicos en defensa del interés público, guiados por criterios profesionales y de neutralidad, no influenciados por prejuicios, discriminación o intereses personales y sin dar lugar a dudas de que se pueda estar dando un trato de favor injustificado a ninguna de las partes. Debe eliminarse la influencia de factores personales o subjetivos para lograr evaluaciones y decisiones más precisas y justas, salvaguardando así la independencia en el contexto del procedimiento de contratación.

Excelencia y responsabilidad profesional. Se desarrollarán y mejorarán continuamente las competencias profesionales, esforzándose por alcanzar y superar los más altos estándares de desempeño para la consecución de los objetivos marcados, reflejo del compromiso con la calidad, la mejora continua y la innovación en la búsqueda de resultados excepcionales. Se colaborará activamente en los procesos de gestión y trasvase del conocimiento.

Eficiencia en el gasto público. Implica la utilización óptima y efectiva de los recursos financieros y materiales para lograr los resultados deseados, obteniendo el mayor rendimiento posible en términos de resultados y beneficios para la sociedad. Se deberá determinar previamente y en su dimensión adecuada la necesidad de contratación para evitar el mal uso de los recursos públicos y garantizar la satisfacción de una necesidad real.

Igualdad de trato. Todos los potenciales licitadores deben tener igualdad de oportunidades para competir y presentar sus ofertas y que estas sean valoradas en las mismas condiciones con base en lo establecido en los documentos de licitación, que deberán establecer únicamente criterios claros y objetivos.

Transparencia. Supone, en beneficio de todo licitador potencial, una publicidad adecuada que permita abrir a la competencia el mercado y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación. Para ello, toda la información relevante referida al procedimiento debe estar publicada de forma clara y accesible, de modo que todos los licitadores puedan comprender el alcance de la información y, a su vez, puedan comprobar que las ofertas presentadas responden a dichos criterios.

Normas de conducta y actuación

La contemplación de los mencionados valores y principios éticos sustenta una serie de normas de conducta y actuación específicas que tanto las personas electas, el personal directivo y el personal al servicio de los Gobiernos locales como las entidades concurrentes y adjudicatarias de licitaciones públicas deben cumplir.

- Normas de actuación profesional específicas que todas las personas electas, el personal directivo y el personal al servicio de los Gobiernos locales deben adoptar en las actividades profesionales relacionadas con el ejercicio de sus funciones en materia de contratación

1. Evitarán realizar un uso impropio de los bienes y servicios públicos a su disposición por razón de servicio, evitando su uso para cubrir necesidades privadas, así como cualquier actividad que pueda mermar su desempeño.
2. Obviarán cualquier interferencia externa que pueda percibirse por la ciudadanía como un factor que pueda incidir en sus decisiones y plantear dudas razonables sobre su actuar ético y honesto, cumpliendo con los más altos estándares de conducta profesional.
3. Deberán informar al órgano competente de cualquier actividad económica o laboral o circunstancia personal que pueda representar un aparente conflicto de intereses en el ejercicio de sus funciones, y abstenerse de participar, directa o indirectamente, en el procedimiento de que se trate.
4. Rechazarán cualquier regalo, favor, servicio, invitación o condición ventajosa que una potencial entidad licitadora o entidad que haya colaborado en el pasado pueda ofrecerles.
5. Evitarán aquellas actuaciones que puedan dar la apariencia de que a través de ellas se pueda incurrir en beneficio o trato de favor no justificado a entidades o personas concretas. A estos efectos, recabarán siempre el máximo de información que se pueda requerir para poder esclarecer todas las cuestiones con diligencia, y justificarán sus informes o actuaciones siempre en datos pertinentes y criterios técnicos.
6. Desarrollarán continuamente sus competencias profesionales, adaptando sus conocimientos a todos los cambios normativos y éticos habidos en el ámbito de la contratación pública. Asimismo, participarán activamente en los procesos de evaluación de competencia y desempeño y mejora de la gestión que su entidad ponga en marcha, asumiendo su responsabilidad profesional como servidores públicos.
7. Todo procedimiento de contratación dará comienzo con un exhaustivo estudio de necesidades que estime la necesidad real que guiará la memoria de contratación exigida en todo proceso de contratación. En el mismo sentido, realizarán propuestas de mejora de gestión para una mayor eficacia, eficiencia y economía de sus procedimientos.
8. Se asegurarán de que los contratos se adjudiquen a proveedores capaces de cubrir el objeto del contrato de manera eficiente y efectiva.

9. Evitarán cualquier forma de discriminación o favoritismo, tratando de la misma forma las situaciones comparables y no tratando de manera idéntica situaciones diferentes. En este sentido, se asegurarán de que los posibles licitadores cuenten con la misma información y partan en igualdad de condiciones, sin tener en cuenta características personales o factores irrelevantes para el objeto del contrato.

10. Se garantizará la publicación de toda información relevante sobre los procesos de contratación, incluyendo avisos de licitación, pliegos de condiciones, criterios de evaluación, resultados de licitaciones y otros documentos relacionados. Deberá asegurarse que en los pliegos de condiciones se describan claramente los requisitos y los criterios de selección, así como toda la información sobre los procedimientos de evaluación y adjudicación.

- Normas de actuación que las entidades concurrentes y adjudicatarias de licitaciones públicas deberán contemplar
 1. El comportamiento de las entidades debe estar dirigido a fomentar una competitividad sana, comprometiéndose a abstenerse de realizar cualquier práctica contraria a esta como puede ser alcanzar acuerdos con otras entidades para, por ejemplo, determinar previamente el precio del contrato o repartirse el mercado.
 2. En la fase de diseño del contrato, si participaran en las consultas preliminares del mercado, evitarán influir para la inclusión de requerimientos que puedan beneficiarles, ofreciendo solo la información objetiva y relevante que pueda enriquecer de forma general el diseño del contrato.
 3. Durante el proceso de licitación, deberán proporcionar información veraz y completa y competir de manera justa, respetando los derechos de otros proveedores. Además, deberán denunciar cualquier actividad sospechosa de vulneración del presente Código tanto por parte de los otros licitadores como del personal del Gobierno local.
 4. En la ejecución del contrato, se actuará conforme a lo establecido, evitando cualquier abuso relacionado con el objeto, la calidad o el precio. Además, pondrán a disposición del Gobierno local toda la información que les sea requerida, y colaborarán activamente para el control de la correcta ejecución del mismo.
 5. En caso de subcontratación, deberán informar al subcontratista de la existencia de este Código y de su obligado cumplimiento también por parte de la empresa subcontratada.

El presente Código se establecerá como una condición esencial de obligado cumplimiento para las personas y entidades que concurran a licitaciones promovidas por el Gobierno local.

Marco de integridad

- Sensibilización

Se establecerán políticas claras y transparentes que promuevan la ética y la integridad en los procesos de contratación pública, poniendo especial atención a la prevención de los conflictos de intereses.

Se adoptarán medidas para la promoción de los valores, principios y normas de conducta y actuación establecidos en el presente Código con el objetivo de garantizar su contemplación en el desarrollo de los procesos de contratación. En este sentido, el Código deberá estar disponible en formatos adecuados y accesibles.

También se fomentarán actividades de difusión (talleres, conferencias, actividades, etc.) dirigidas a la ciudadanía con el objetivo de que tanto las personas como las entidades potencialmente licitadoras tengan el conocimiento de los compromisos y obligaciones éticas en torno a la contratación pública. Se proyectarán, a su vez, en los estudios universitarios o profesionales más relacionados con las funciones de las Administraciones públicas, para llegar a aquellas personas que potencialmente se incorporarán al empleo público en el futuro.

Además, podrá adoptarse cualquier otra medida complementaria que ayude a la difusión del contenido de manera oportuna y precisa, fomentando el acceso a la información de manera que contribuya al desarrollo de una cultura de prevención de los riesgos éticos.

- Capacitación

Se llevarán a cabo programas periódicos de capacitación dirigidos al personal involucrado en cualquier fase del proceso de contratación para desarrollar aspectos relativos a la ética pública y la buena administración, con el objetivo de promover su asunción, capacitar al personal para la identificación y gestión de los riesgos éticos comunes en la contratación, y desarrollar buenas prácticas en materia de ética en la contratación pública.

Se pondrá especial atención en elaborar programas de acogida para el personal de nueva incorporación, a fin de que interiorice desde el comienzo

de su andadura profesional en el Gobierno local la cultura de integridad en la actuación profesional.

- Mecanismos de consulta y denuncia

Deberán establecerse procedimientos, canales y cauces para la resolución de las cuestiones, dilemas, quejas o denuncias que desde la perspectiva de la ética puedan plantearse.

Estos procedimientos, canales y cauces serán accesibles para cualquier persona o entidad y cualquier medio, y deberán garantizar la confidencialidad y la protección de los datos personales, así como la protección de las personas que denuncien las irregularidades. Estos procedimientos, canales y cauces deberán estar claramente comunicados a los actores involucrados.

Deberá nombrarse a una persona u órgano colegiado responsable de atender estas cuestiones éticas, que se encargará de tramitarlas, asegurándose de que sean estudiadas e investigadas de forma adecuada y confidencial, y resueltas de forma objetivamente motivada. Estas personas deberán tener (o deberán ser formados en) conocimientos especializados en ética y contratación pública, y deberán contar con los recursos necesarios para llevar a cabo su labor de manera efectiva.

- Aplicación y consecuencias

En el caso de apreciarse la vulneración de las normas éticas y de conducta establecidas en este Código, se valorará el grado de gravedad del incumplimiento y en consecuencia se adoptarán las medidas disciplinarias adecuadas, que podrán ser desde la reprobación de la conducta para los casos más leves, hasta el inicio de un expediente disciplinario al personal empleado público o la propuesta de cese en el caso de tratarse de un cargo público.

El incumplimiento de los compromisos por parte de los licitadores y proveedores, en proporción a su gravedad, podrá llegar hasta el 10 % del precio contratado o la resolución del contrato, sin perjuicio de la posibilidad de tramitación separada de expediente para la declaración de prohibición de contratar.

En cualquier caso, estas consecuencias no excluyen ni sustituyen las sanciones penales, civiles, disciplinarias o administrativas establecidas legalmente que puedan derivarse de la actuación.

- Evaluación y rendición de cuentas

Se establecerá un sistema de seguimiento y evaluación continua del Código para supervisar y evaluar la efectividad y el cumplimiento del mismo. Eso supone que periódicamente se evaluará el conocimiento y cumplimiento del mismo entre el personal involucrado en los procesos de contratación.

Para ello, se establecerán indicadores y metas que permitan medir el grado de desarrollo y cumplimiento e identificar áreas en las que el Código necesite ser mejorado o aclarado, con el fin de reconocer los ámbitos donde se necesiten programas de capacitación y actividades de comunicación adicional. Los resultados se analizarán para identificar patrones y áreas de mejora en el cumplimiento, y proponer las medidas correspondientes para mejorar, fortalecer y actualizar el contenido del propio Código, asegurando así que el Gobierno local esté adaptado a los cambios y desafíos en constante evolución.

Toda la información relativa al Código, como pueden ser los asuntos tramitados, los resultados de la evaluación y las modificaciones realizadas, debe ser oportunamente comunicada de forma transparente, favoreciendo la rendición de cuentas en cuanto al avance en la mejora del cumplimiento ético.

CAPÍTULO 3

Fundamentos de los principios éticos para la digitalización y el uso de la inteligencia artificial en los Gobiernos locales

Dolors Canals Ametller

*Profesora titular de Derecho Administrativo.
Universitat de Girona*

Agustí Cerrillo i Martínez

*Catedrático de Derecho Administrativo.
Universitat Oberta de Catalunya*

SUMARIO. 1. La transformación digital de los Gobiernos locales. 2. Los riesgos que genera la transformación digital de los Gobiernos locales. 2.1. Los riesgos relacionados con el uso de la tecnología. 2.2. Los riesgos relacionados con la seguridad. 2.3. Los riesgos derivados de la brecha digital. 2.4. Los riesgos de dependencia tecnológica. 2.5. Riesgos derivados de la regulación de la Administración digital. 2.6. Riesgos derivados de la falta de confianza de la ciudadanía. 2.7. Riesgos derivados de la ausencia de capacitación digital. 3. Los principios éticos para la digitalización y el uso de la inteligencia artificial en los Gobiernos locales. 4. Bibliografía.

1. La transformación digital de los Gobiernos locales

En la sociedad contemporánea, las Administraciones públicas ejercen potestades y competencias y prestan servicios en entornos virtuales a través del uso y la aplicación de innovaciones tecnológicas digitales de nueva generación como la computación en la nube, los datos masivos y la inteligencia artificial (IA)*. Así, las instancias administrativas se presentan ante

* Abreviaturas utilizadas: IA: inteligencia artificial; IoT: Internet de las Cosas, por sus siglas en inglés.

la ciudadanía como plataformas digitales de tramitación y de provisión de servicios públicos. Para ello es indispensable la creación de un nuevo modelo de Administración pública, la denominada “Administración digital”, es decir, una Administración que utilice la tecnología de manera intensiva e innovadora para recopilar y analizar de manera colaborativa los datos que genera con el fin prestar servicios digitales inclusivos, eficientes, resilientes, sostenibles y centrados en las personas.

Como es bien conocido, la digitalización de los servicios públicos y de la actuación administrativa supone una actividad y prestación en línea y a distancia en oposición a las tradicionales por medios presenciales, materiales y humanos. Además, también implica la automatización de la toma de decisiones o de la prestación de determinados servicios. De este modo, la Administración digital es mucho más que la Administración electrónica; las tecnologías de la información y la comunicación son utilizadas por las Administraciones con el objetivo tanto de mejorar la eficiencia interna como de facilitar sus relaciones con otras entidades públicas y con la ciudadanía (Cerrillo i Martínez, 2022).

La Administración digital se basa en el análisis de datos —la llamada “Administración de Datos” en palabras de Martínez Gutiérrez (2023)— y en el uso de las tecnologías disruptivas, gracias al cual se avanza en la automatización de la Administración pública, con lo que, más allá de ser un instrumento para mejorar y fortalecer la relación entre las instancias administrativas y la ciudadanía, también permite aportar valor a la sociedad (Cerrillo i Martínez, 2020a). Ello abre nuevas oportunidades para los Gobiernos locales; por ejemplo, ofreciendo servicios más personalizados y proactivos (Velasco Rico, 2020), o de manera predictiva (Rivero Ortega, 2023) o prospectiva (Sánchez Sánchez, 2022).

La digitalización de las Administraciones públicas en el sentido señalado pivota sobre tres elementos: la interconectividad gracias a las redes y los sistemas de información y comunicación que la permiten; la interoperabilidad indispensable para la efectividad de interconectividad administrativa y ciudadana (Expósito Gázquez, 2022), y, finalmente, la seguridad digital, ciberseguridad o seguridad del entorno cibernético (Canals Ametller, 2023). A un mismo tiempo, la actuación administrativa, incluso la de contenido jurídico, y la gestión de los servicios se encuentran cada vez más subordinadas al uso de tecnologías disruptivas como la IA y el internet de las cosas (IoT), y su interconexión a través de redes de telecomunicaciones de quinta generación (5G) (Cerrillo y Moro, 2021). Este marco exige altas medidas de seguridad en todos los sistemas interconectados e interoperativos para proteger

los datos de la ciudadanía, la accesibilidad al servicio público y la propia infraestructura administrativa operativa.

En el ámbito local, la digitalización y la automatización, en los términos indicados, engarzan con el concepto de “ciudades inteligentes” (Cerrillo i Martínez, 2020b) o el de “ciudades cognitivas” (Cotino Hueso, 2022), y, más recientemente, con lo que se ha denominado “urbes virtuales o redes digitales de Administraciones locales” (Canals Ametller, 2023). Porque las infraestructuras tecnológicas y los recursos digitales permiten también la interconexión de distintas entidades locales a través de redes, actuando a modo de “urbes virtuales o redes de ciudades digitales”, constituidas por redes colaborativas de gestión pública de servicios de titularidad de distintos Gobiernos locales en un plano horizontal, o incluso vertical, desde diferentes partes de la geografía nacional. Tales redes se gestan y confluyen para la prestación digital de servicios municipales, como una incipiente modalidad del fenómeno de economía colaborativa aplicada a la gestión local a partir de la interconexión e interoperabilidad de sus sistemas y sus datos, un modelo de gestión administrativa inteligente y compartida (Canals Ametller, 2022a).

De manera resumida, la ciudad inteligente se caracteriza por el uso intensivo e innovador de la tecnología, la recopilación y el análisis de manera colaborativa de los datos, los servicios inclusivos, eficientes, resilientes y sostenibles, y la centralidad de las personas en el diseño de la ciudad inteligente y en la prestación de los servicios digitales (Cerrillo i Martínez, 2020b). La arquitectura tecnológica municipal se articula en redes de conectividad —con acceso de banda ancha, y, cada vez más, con banda 5G—, en las que se combinan e interconectan distintos sensores, servicios, aplicaciones, plataformas digitales y centros de almacenamiento de datos con los dispositivos inteligentes móviles de las personas o que están situados en el territorio. A través de estos dispositivos, el sector público municipal y los proveedores de servicios públicos recolectan, intercambian y reutilizan datos e información para la prestación y gestión digitalizada de aquellos, desde protocolos o esquemas de interoperabilidad. El uso masivo de los datos permite conocer los intereses y necesidades de la ciudadanía y con ello mejorar los servicios públicos y, en general, de los entornos urbanos (Valero Torrijos, 2015). De este modo, la ciudad inteligente se identifica con aquella que presta, total o parcialmente, algunos o todos sus servicios administrativos y servicios públicos (transportes, suministros de luz, agua y gas, gestión de residuos o ayudas sociales) (Mellado Ruiz, 2023). En última instancia, los servicios centrados en las personas permiten garantizar sus derechos y una mayor personalización y proactividad (Cerrillo i Martínez, 2022).

2. Los riesgos que genera la transformación digital de los Gobiernos locales

El sociólogo alemán Ulrich Beck señaló en el año 1986 las coordenadas de la sociedad occidental ante las transformaciones iniciadas en aquellos años por la globalización y la revolución tecnológica, acuñando la conocida expresión *sociedad del riesgo* (Beck, 1998). En la actualidad, la expresión podría adjetivarse como *sociedad del riesgo digital* por las crecientes amenazas que emergen del entorno digital o ciberespacio, un lugar propenso a la conflictividad y la inseguridad cuya gestión es un reto difícil para el Estado y también para los Gobiernos locales (Canals Ametller, 2021); una inseguridad que, por otra parte, va en aumento con la automatización de la actividad administrativa a través del uso y la aplicación de tecnologías de IA.

Los riesgos que genera la digitalización acechan a cualquiera y en cualquier esfera de relación social, económica y/o jurídica, con independencia del lugar en el que nos encontremos en la realidad física. Basta con estar conectado a la red a través de cualquier aparato, sistema o servicio tecnológico para adentrarnos en un entorno inseguro. En consecuencia, garantizar esta nueva seguridad es una responsabilidad pública, del personal al servicio de las Administraciones públicas, y también privada, de los operadores económicos y las empresas, y asimismo individual para evitar daños propios y a terceros.

En este contexto, la transformación digital de las entidades locales no está exenta de riesgos. La mayoría derivan del uso intensivo e innovador de la tecnología. Otros pueden traer causa de la ausencia de una regulación adecuada, pudiéndose generar inseguridad jurídica o una vulneración de los derechos de la ciudadanía o de los principios de funcionamiento de las Administraciones públicas. Asimismo, algunos riesgos pueden estar originados por una falta de liderazgo o de capacidades en los Gobiernos locales.

A continuación, se hace una breve referencia a todos ellos.

2.1. Los riesgos relacionados con el uso de la tecnología

El uso intensivo de la tecnología genera distintos riesgos relacionados con el acceso a la misma. Al respecto, debe tenerse en cuenta la *Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital* del

Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 15 de diciembre de 2022, que reconoce que toda persona ha de “tener acceso en línea a los servicios públicos esenciales de la Unión Europea”, y añade: “No debe pedirse a nadie que facilite datos con más frecuencia de la necesaria al acceder a los servicios públicos digitales y utilizarlos”(apartado 7).

También puede generar riesgos vinculados a la accesibilidad a los contenidos o a los servicios digitales por parte de cualquier persona independientemente de sus circunstancias personales, en particular personas con discapacidad o personas mayores.

Junto a estos riesgos, la incorporación de la inteligencia artificial en las Administraciones públicas puede entrañar nuevos riesgos entre los que destacan, en particular, los relacionados con los errores de los algoritmos; los sesgos y las discriminaciones; la opacidad de los algoritmos y la falta de explicabilidad de las decisiones adoptadas automáticamente; o, también, los relacionados con la ausencia de supervisión humana de los procesos de automatización.

2.2. Los riesgos relacionados con la seguridad

Cada vez con mayor frecuencia se identifican riesgos relacionados con la seguridad de las redes, de las transacciones electrónicas o de los sistemas de información que se pueden materializar en el acceso ilícito a dichos sistemas de información, por accidentes de seguridad o por errores en la conservación de la información.

En la medida en que la transformación digital de las Administraciones públicas, en todos sus niveles, está edificando una extensa estructura en redes de interconexión e interoperabilidad, un fallo de seguridad de una red puede impactar de inmediato en otra, encadenándose y expandiéndose los eventuales daños.

La gestión de los riesgos y amenazas provenientes del mundo digital exige políticas y acciones tendentes a su minimización o mitigación. Debe ser así también en el ámbito de los Gobiernos locales, grandes, pequeños o medianos, de manera aislada o asistidos por entidades supramunicipales o, incluso, a través de novedosas fórmulas de agrupación (Canals Ametller, 2022b).

En esta dirección, la mencionada *Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital* del Parlamento Euro-

peo, el Consejo y la Comisión de 2022 expresa lo siguiente: “Toda persona debería tener acceso a tecnologías, productos y servicios digitales diseñados para estar protegidos, ser seguros y proteger la privacidad, lo que se traduce en altos niveles de confidencialidad, integridad, disponibilidad y autenticidad de la información tratada”. También el *Programa Estratégico de la Década Digital para 2030* aprobado por la Decisión (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, concreta una serie de objetivos generales para su consecución en esta década, para lo cual la Comisión y los Estados miembros deberán tener en cuenta los principios y derechos digitales establecidos en dicha declaración europea. Entre estos objetivos destaca, a los efectos de la seguridad digital, el de “mejorar la resiliencia frente a los ataques informáticos y contribuir a la sensibilización sobre los riesgos y al aumento del conocimiento sobre los procesos de ciberseguridad, e incrementar los esfuerzos de las organizaciones públicas y privadas para alcanzar, como mínimo, niveles básicos de ciberseguridad” (art. 3, letra k.).

La seguridad digital está estrechamente unida a los recursos de IA y la seguridad misma que ofrecen estos específicos productos industriales. Los recursos y sistemas de IA son susceptibles de sufrir ataques procedentes del entorno digital en el que actúan y que conforman —manipulando los datos algorítmicos o provocando decisiones no deseadas, por ejemplo—, por lo que se exige un desarrollo de la IA que sea seguro y confiable. Como producto industrial tecnológico, la IA genera riesgos de seguridad jurídica por los eventuales sesgos en los datos con que se nutren los algoritmos, susceptibles de generar discriminación (Soriano Arnanz, 2021), y por la opacidad del funcionamiento interno de los sistemas automatizados. Por ello, el afianzamiento de la confianza de las Administraciones públicas y de los usuarios privados en la IA y su aplicación requiere de instrumentos preventivos que protejan los derechos fundamentales (Presno Linera, 2023) y garanticen la ciberseguridad, como un marco legal armonizado en la Unión Europea que incluya los valores comunes y los principios jurídicos básicos del desarrollo y la utilización de este producto industrial avanzado —a modo del Reglamento General de Protección de Datos en lo que se refiere a los límites de la actuación administrativa automatizada según se desprende del art. 22—, la normalización técnica, la evaluación de la conformidad *ex ante* (datos, diseño y proceso) y su correspondiente certificación (Álvarez y Tahirí, 2023; Canals Ametller, 2023), además de un régimen claro de responsabilidad civil por daños, de manera particular para las aplicaciones de IA consideradas de *alto riesgo*, y, finalmente, la transparencia enfocada a la inteligencia artificial como garantía jurídica (Valero Torrijos, 2019).

2.3. Los riesgos derivados de la brecha digital

La digitalización de los Gobiernos locales puede ampliar la brecha digital tanto entre personas como entre instituciones.

Desde la perspectiva de las personas, la transformación digital puede llevar a la exclusión de determinadas personas y colectivos del uso de los medios electrónicos en sus relaciones con la Administración pública, por su imposibilidad o dificultad de utilizar los medios electrónicos por motivos económicos, tecnológicos, educacionales o, incluso, de género.

Desde la perspectiva institucional, la brecha digital también puede surgir en aquellas entidades locales que no cuenten con determinadas características o que no dispongan de determinados recursos necesarios para abordar con plenas garantías su transformación digital.

2.4. Los riesgos de dependencia tecnológica

La digitalización implica la dependencia de las entidades administrativas y sus procesos de decisión y prestación de servicios del uso de redes y sistemas de información y comunicación en entornos virtuales. La dependencia de las tecnologías digitales es clave porque sobrevuela la transición de los Gobiernos locales hacia una plena digitalización y automatización de sus responsabilidades de cualquier tipo, políticas, jurídicas, de prestación de servicios, formales e informales. No obstante, también puede condicionar la consecución de las finalidades públicas, en la medida en que aquello que no se pueda digitalizar no se podrá hacer.

Asimismo, la transformación digital puede generar en los Gobiernos locales dependencia de sus proveedores de tecnología, en concreto cuando no dispongan de las competencias técnicas o de los recursos tecnológicos necesarios para abordar el proceso de digitalización y automatización.

2.5. Riesgos derivados de la regulación de la Administración digital

Con frecuencia las normas relativas a la Administración digital no regulan de manera suficientemente adecuada, detallada o actualizada el uso de los medios electrónicos o las garantías que se deben tomar cuando estos medios se utilizan en las relaciones entre las Administraciones públicas y la

ciudadanía. Esta situación puede generar inseguridad jurídica, así como una vulneración de los derechos de las personas.

Ante la digitalización existe un deber público de mitigar los riesgos digitales, las vulnerabilidades de ciberseguridad y privacidad que puedan poner en riesgo la protección de datos, en particular de los datos personales y otros datos sensibles, así como la veracidad de la información digital o generada por recursos automatizados o inteligentes.

Las limitaciones jurídicas son, en este caso, razón de peso para que el establecimiento de principios éticos y reglas de conducta del personal al servicio de las instancias administrativas sea el complemento indispensable de las reglas y los principios jurídicos, para atajar los riesgos que emergen de las tecnologías de nueva generación y su aplicación en la esfera pública.

2.6. Riesgos derivados de la falta de confianza de la ciudadanía

Una de las dimensiones fundamentales del proceso de digitalización es que la ciudadanía debe situarse en el centro del diseño y la prestación de servicios digitales, los cuales deberían ser de alta calidad.

La normalización del uso de los medios electrónicos por los Gobiernos locales y su transformación digital (en procedimientos, funciones y servicios) puede generar una falta de confianza en la ciudadanía preocupada principalmente por la protección de sus datos personales.

Esta falta de confianza también puede surgir por la mayor distancia con la que se prestan los servicios públicos o la menor proximidad al personal al servicio de las Administraciones públicas, lo que puede traducirse en una deshumanización de las relaciones con la ciudadanía o una menor empatía (Nogueira López, 2023). Esa desconfianza puede obstaculizar la efectividad de la Administración digital.

2.7. Riesgos derivados de la ausencia de capacitación digital

La consabida falta de capacidades tecnológicas de algunos segmentos sociales y, también, del personal al servicio de las entidades locales, especialmente de las pequeñas y medianas, puede sin duda generar riesgos. La transición hacia la digitalización administrativa exige una formación específica que ha de ser adaptada de manera constante al avance de las tecnologías emergentes y disruptivas, así como la formación en materia de protección

de datos personales como información digital sensible que manejan todas las entidades locales. No son pocas las dificultades estructurales para las organizaciones públicas que conlleva la adaptación a la digitalización y sus riesgos adyacentes. A este respecto la *Agenda España Digital 2025* señala que es “imprescindible el desarrollo de las capacidades de ciberseguridad de ciudadanía, empresas y Administraciones públicas, así como la generación de confianza a través de la cultura de la ciberseguridad que llegue a todas las capas de la sociedad”.

Por ello, el deber de mitigación de los riesgos debería generar mayor confianza en la Administración digital mediante el desarrollo de capacidades suficientes para las personas al servicio de los Gobiernos locales y asimismo entre la ciudadanía.

3. Los principios éticos para la digitalización y el uso de la inteligencia artificial en los Gobiernos locales

Como se ha indicado con anterioridad, la transición hacia una plena transformación digital de los Gobiernos locales no está exenta de riesgos. Muchos de ellos pueden surgir por el propio uso de la tecnología. Otros por las limitaciones derivadas de la normativa vigente o por las carencias de la organización local. Asimismo, algunos riesgos surgen también del comportamiento de las personas electas, del personal directivo o del personal al servicio de las corporaciones locales dentro de entornos virtuales, en el diseño y la implementación de la Administración digital o en el uso y la aplicación de los sistemas de inteligencia artificial en los procesos de toma de decisiones administrativas.

Para dar respuesta a los riesgos derivados del comportamiento de las personas que participan en la transformación digital de los Gobiernos locales o en el diseño y la prestación de los servicios digitales, es imprescindible impulsar una cultura de la gestión pública de los riesgos de la digitalización. Esta cultura implica tomar conciencia de las contingencias a las que estamos expuestos a medida que avanza el proceso de transformación digital de todas las Administraciones, incluidos los Gobiernos locales. Esa concienciación debería conllevar una disminución de los riesgos digitales e incrementar la confianza de la ciudadanía y de las empresas, principalmente de las pequeñas y medianas, en la transición digital, y con ello en la Administración digitalizada.

En el marco de esta nueva cultura, es necesario fortalecer el compromiso ético de las personas electas, del personal directivo y del personal al servicio de las entidades locales. En esta dirección, los principios éticos que

contiene el Código Integral son también una garantía ante los riesgos de la digitalización en el ámbito local.

En todos los casos (riesgos tecnológicos, riesgos jurídicos o riesgos organizativos), el compromiso y la conducta de los cargos y del personal al servicio de los Gobiernos locales pueden ser fundamentales. En efecto, con independencia de que se adopten medidas tecnológicas, se aprueben normas o se impulsen estrategias para liderar la transformación digital, o se forme al personal al servicio de las Administraciones públicas para garantizar su capacitación digital, es necesario que todas las personas que participan en el proceso de transformación digital desarrollen su actividad de acuerdo con determinados principios que inspiren su actividad y orienten su conducta.

En el Código Integral, los distintos principios éticos se han articulado alrededor de cuatro dimensiones de la digitalización.

En primer lugar, la digitalización democrática. Los principios que se recogen en esta dimensión persiguen garantizar que el proceso de digitalización sea el resultado de un proceso democrático liderado por el pleno de cada corporación, y que cuente con la participación ciudadana de acuerdo con los principios de gobierno abierto.

En segundo lugar, la digitalización fiable. Los principios que se recogen en esta dimensión tienen por finalidad asegurar que la digitalización se realice de manera que se garantice el buen funcionamiento de los Gobiernos locales y se eviten errores, sesgos o incumplimientos de los principios de protección de datos personales.

En tercer lugar, la digitalización inclusiva. Los principios que se recogen en esta dimensión persiguen garantizar la equidad en la transformación digital de los Gobiernos locales y evitar cualquier tipo de vulnerabilidad digital de las personas.

Por último, en cuarto lugar, la digitalización colaborativa. Los principios que se recogen en esta dimensión buscan garantizar que la colaboración que con frecuencia se da entre las Administraciones públicas y las empresas y los centros de investigación sea íntegra, y se desarrolle bajo el impulso de cada Gobierno local.

4. Bibliografía

Álvarez García, V. y Tahirí Moreno, J. (2023). La regulación de la inteligencia artificial en Europa a través de la técnica armonizadora del nuevo enfoque. *Revista General de Derecho Administrativo*, 63.

- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Canals Ametller, D. (dir.). (2021). *Ciberseguridad. Un nuevo reto para el Estado y los Gobiernos Locales*. Madrid: El Consultor de Los Ayuntamientos-Wolters Kluwer.
- (2022a). La seguridad digital en pequeñas y medianas entidades locales: hacia una gestión municipal colaborativa. En J. Fondevila Antolín (dir.). *La transformación digital en las medianas y pequeñas entidades locales. Retos en clave de eficiencia y sostenibilidad*. Madrid: Wolters Kluwer-El Consultor de los Ayuntamientos.
 - (2022b). El fenómeno colaborativo en la gestión pública local: hacia una gestión local colaborativa. En E. Carbonell Porras (dir.). *Gobiernos locales y economía colaborativa*. Madrid: lustel.
 - (2023). Regulación y gestión de la seguridad híbrida en la prestación digital de servicios públicos y esenciales. En D. Canals, M. Fuertes, A. G. Orofino y J. Valero (2023). *La digitalización en los servicios públicos: Garantías de acceso, gestión de datos, automatización de decisiones y seguridad*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- Cerrillo i Martínez, A. (2020a). Automatización e inteligencia artificial. En I. Martín Delgado (dir.). *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*. Madrid: lustel.
- (2020b). La ciudad inteligente al servicio de las personas. *Revista Práctica Urbanística*, 164.
 - (2022). La personalización de servicios digitales. En A. Cerrillo i Martínez (dir.). *La Administración Digital*. Madrid: Dykinson.
- Cerrillo i Martínez, A. y Moro Cordero, M.^a A. (2021). La innovación local y las tecnologías disruptivas. La gobernanza inteligente de las ciudades. En A. Cerrillo i Martínez (coord.). *La transformación digital de la Administración local*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Cotino Hueso, L. (2022). Ciberseguridad, privacidad y gobernanza para la explotación de datos por la ciudad inteligente. En L. Cotino Hueso y A. Todolí Signes (coords.). *Explotación y regulación del uso del big data e inteligencia artificial para los servicios públicos y la ciudad inteligente* (pp. 81-124). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Expósito Gázquez, A. (2022). El principio de interoperabilidad como base para las actuaciones y los servicios administrativos personalizados, proactivos y automatizados. *Revista Vasca de Administración Pública*, 122, 45-78.
- Martínez Gutiérrez, R. (2023). Reforma para una Administración de datos. *Revista catalana de dret públic*, 67, 67-81.
- Mellado Ruiz, L. (2023). Retos regulatorios del derecho local ante la realidad de las *smart cities*. En M. Mora Ruiz (dir.). *De las Smart Cities a las Ciui-*

- dades integradoras. Propuestas socio-jurídicas para una administración local del s. XXI* (pp. 23-51). Madrid: Dykinson.
- Nogueira López, A. (2023). Una Administración para el 99 %. Reforma administrativa para la igualdad real. *Revista catalana de dret públic*, 67, 18-35.
- Presno Linera, M. Á. (2023). *Derechos fundamentales e inteligencia artificial*. Madrid: Marcial Pons.
- Rivero Ortega, R. (2023). Algoritmos, inteligencia artificial y policía predictiva del estado vigilante. *Revista General de Derecho Administrativo*, 62.
- Sánchez Sánchez, Z. (2022). *Regulación con perspectiva de futuro y de consenso: gobernanza anticipatoria y perspectiva administrativa*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Soriano Aranz, A. (2021). Decisiones automatizadas y discriminación: aproximación y propuestas generales. *Revista General de Derecho Administrativo*, 56.
- Valero Torrijos, J. (2015). Ciudades inteligentes y datos abiertos: implicaciones jurídicas para la protección de los datos de carácter personal. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 4, 1025-1047.
- (2019). Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración. *Revista catalana de dret públic*, 58, 82-96.
- Velasco Rico, C. I. (2020). Personalización, proactividad e inteligencia artificial. ¿Un nuevo paradigma para la prestación electrónica de servicios públicos? *Revista de Internet, Derecho y Política*, 30.

Otras fuentes consultadas

- Comisión Europea. (2020). *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial - un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza* [COM(2020) 65 final].
- Diputación Foral de Gipuzkoa. (2023). *Código ético para la utilización de los datos y la inteligencia artificial*.
- Gobierno de España. (2021). *Carta de Derechos Digitales*.
- Grupo de expertos de alto nivel sobre inteligencia artificial. (2019). *Directrices éticas para una IA fiable*.
- Jobin, A., Ienca, M. y Vayena, E. (2019). The global landscape of AI ethics guidelines. *Nature Machine Intelligence*, 1 (9), 389-399.
- UNESCO. (2021). *Recommandation sur l'éthique de l'intelligence artificielle* (23 de noviembre de 2021).

CAPÍTULO 4

Bases de un código ético local y de gestión de riesgos sobre integridad (contratación pública, digitalización e inteligencia artificial, gestión de recursos humanos, gestión económico-financiera y presupuestaria y planificación y gestión urbanística)

**Dolors Canals Ametller, Agustí Cerrillo i Martínez,
Xavier Forcadell Esteller, Rafael Jiménez Asensio,
Goizeder Manotas Rueda, Pilar Moreno García y
Manuel Villoria Mendieta**

I. Introducción: fundamento teórico y naturaleza de este código

II. Origen y características esenciales del código

III. Objeto

IV. Ámbito de aplicación objetivo y personal del código

V. Naturaleza

VI. Estructura

Capítulo 1. Los valores del servicio público

Capítulo 2. Principios éticos en la contratación pública

Capítulo 3. Principios éticos en la digitalización y el uso de la inteligencia artificial

Capítulo 4. Principios éticos en la gestión de recursos humanos

Capítulo 5. Principios éticos en la gestión económico-financiera y presupuestaria

Capítulo 6. Principios éticos en la planificación y gestión urbanística

Capítulo 7. El sistema de integridad institucional

Capítulo 8. El sistema de garantía del código

I. Introducción: fundamento teórico y naturaleza de este código

Desde mediados de los años ochenta, la prevalencia de los enfoques neoinstitucionalistas en economía y ciencia política ha producido un aumento de la investigación sobre la calidad de las instituciones, considerada ahora como la variable crítica para entender el éxito o el fracaso de las naciones. La baja calidad institucional permite y fomenta la corrupción, y esta impide el desarrollo. Construir instituciones de buena gobernanza reduce la corrupción y asegura paz y estabilidad, además de seguridad jurídica y, con ello, desarrollo económico. Estas ideas permitieron a las organizaciones internacionales comprender mejor las causas de la mayoría de sus fracasos en la promoción del desarrollo, y las llevaron a modificar sus estrategias, generando una nueva agenda global para construir buena gobernanza (World Bank, 1996; International Monetary Fund, 1997; ONU, 2004). En suma, existe un movimiento global que propugna la adopción por parte de los Gobiernos de una serie de políticas de prevención y lucha contra la corrupción que se consideran idóneas y positivas para una buena gobernanza.

En este marco, la OCDE se ha convertido en el *think tank* de políticas de prevención y lucha contra la corrupción de los países más desarrollados, con constantes documentos, sólidamente generados, sobre las medidas que los países miembros deberían adoptar para evitar la corrupción¹. A ella se ha sumado el Consejo de Europa, a través del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), que, mediante sus detallados informes y propuestas, aporta una presión por el cambio ciertamente positiva. Con todo ello, la Unión Europea ha ido incorporando una gran parte de las propuestas OCDE/GRECO a su normativa interna, para la gestión de sus presupuestos, configurando un sistema interno de prevención de la corrupción y el fraude bastante sólido. Más aún, en el marco de sus competencias (título V, capítulo 5, del Tratado Fundacional UE, artículo 83), está preparando una directiva para la lucha contra la corrupción, tratando de armonizar delitos, prescripciones y procedimientos criminales. Como no tiene competencia en políticas de prevención de corrupción en los Estados miembros, cuando gestionan sus propios presupuestos, genera recomendaciones a través de los *Rule of Law reports* y a través de los documentos que elabora el "Expert Group in Public Administration and Governance".

Como consecuencia de la pandemia generada por la COVID-19, todo este marco de ideas y soluciones se ha visto con un momento de disrupción que permitía iniciar cambios estructurales. La pandemia conllevó, además

1. Una visita al "Anti-Corruption & Integrity Hub" nos puede mostrar claramente la producción en la materia: <https://www.oecd.org/corruption-integrity/>.

de la pérdida de miles de vidas, un periodo de confinamiento que golpeó muy duramente a las economías de los países europeos. Recesión, déficit y endeudamiento se dispararon. La respuesta de la Comisión Europea consistió en un programa claramente keynesiano de ayuda solidaria; para ello, propuso un ambicioso plan para el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 y un nuevo programa, Next Generation EU (NGEU), con un volumen total conjunto de 1,85 billones de euros. El 17 de diciembre de 2020, el Consejo adoptó el MFP 2021-2027, y el 18 de diciembre de 2020, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo sobre el denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), como parte sustancial de los fondos Next Generation. Este mecanismo no solo ayudará a los países a recuperarse de la crisis, sino que, para poder recibir los fondos, exige, además, una ambiciosa política de transformación de las economías e instituciones y la generación de instrumentos de resiliencia frente a futuras crisis.

El Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PNRTR), presentado por España a la Unión Europea y aprobado en junio de 2021, se centra en el periodo 2021-2023, en el que pretendían movilizar los más de 70 mil millones de euros en transferencias directas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), al cual se añaden los fondos Repower. Pero además de ello, la Comisión Europea (CE) aprobó el 2 de octubre de 2023 la adenda al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), tras su aprobación por el Consejo de Ministros el 6 de junio y su remisión a Bruselas para su evaluación. La adenda incluye un total de 93 500 millones de euros en fondos adicionales, de los cuales 10 300 millones son subvenciones a fondo perdido y 83 200 millones son préstamos, lo que aumenta significativamente los fondos originales del PRTR hasta un total de 163 000 millones de euros. Para la gestión de estos fondos la Unión Europea requiere una garantía de protección de sus intereses financieros y, por ello, considera necesario que las autoridades de los Estados miembros prevengan, detecten y corrijan el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses (artículo 22 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el MRR). En función de ello, el Gobierno de España aprobó la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, “Sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”. La Orden establece como objetivo “un refuerzo de los mecanismos para la prevención del fraude, la corrupción y los conflictos de interés”. Más aún, la Orden es muy precisa en el sentido de admitir que hay riesgos evidentes que deben ser identificados, prevenidos o perseguidos con la finalidad de que los intereses financieros de la UE no se vean mancillados o preteridos. Por esta razón, cada Administración ejecutora “deberá disponer de un Plan de medidas antifraude”, cuyo objeto principal es garantizar que la gestión

de los fondos europeos se ha llevado a cabo de conformidad con las normas aplicables en materia de prevención, detección y corrección del fraude.

Este código surge en ese marco, pero, además, conecta con los objetivos del IV Plan de Gobierno Abierto (2020-2024) de España y con los fundamentos de lo que será el V Plan. El IV Plan de Gobierno Abierto ha asumido la recomendación realizada hace ya más de quince años por la OCDE y por *Transparency International*² sobre la necesidad de generar sistemas de integridad holísticos en las organizaciones públicas, y que ahora promueve también Naciones Unidas en el marco del objetivo 16 de los ODS³. Esta recomendación fue asumida hace casi diez años por alguna organización local, en concreto la Diputación Foral de Gipuzkoa⁴, que estableció el 1 de marzo de 2016 su propio sistema de integridad institucional, generando las bases para que otros Gobiernos locales desarrollaran también sus propios marcos. En todos ellos los códigos éticos se constituyen como uno de los pilares del sistema. En el modelo que la Administración del Estado ha desarrollado y que empieza ahora a implementar, el Sistema de Integridad de la AGE aspira a incorporar elementos tan esenciales como un código de buena administración para los empleados públicos, un código de buen gobierno para los altos cargos, una estructura organizativa del propio sistema de integridad, canales internos de información y buzones de ética institucional, sin perjuicio de otros elementos no menos esenciales como un sistema de formación y socialización sólido, un sistema de gestión de riesgos de integridad, control riguroso de los conflictos de intereses, mecanismos de planificación, seguimiento, evaluación y revisión del propio sistema. Dicho sistema de integridad no tiene carácter normativo. Su propósito es proporcionar directrices a los órganos de la Administración General del Estado (AGE), a fin de promover y consolidar de manera global una cultura de integridad y valores éticos en la actuación de todo el personal de la organización.

En suma, recomendaciones internacionales, la europeización de las políticas de prevención del fraude y la corrupción, los compromisos de los planes de gobierno abierto y la experiencia exitosa de diversos Gobiernos locales, nos llevan a generar este código que, para que tenga realmente éxito, debería integrarse en un sistema de integridad institucional con todos los componentes esenciales del mismo y con un órgano u órganos que lideren la adecuada implementación y actualización, desde comités de ética a oficinas antifraude como la que el Ayuntamiento de Madrid tiene y que constituye un buen ejemplo de unidad potente que asume la función de sistema de información

2. Pope (2000), Maesschalck y Bertok (2009).

3. https://www.unodc.org/roseap/uploads/archive/documents/pacific/2021/UN-PRAC_Paper_-_Holistic_Integrity_Frameworks_to_Address_Corruption.pdf.

4. Manotas Rueda (2016).

interno, de acuerdo con la Ley 2/2023, y de sistema de promoción de la integridad. Dicho todo esto, creemos que se entenderá mejor la naturaleza de este código, que surge de la preocupación por los riesgos a la integridad y trata de ofrecer una respuesta integral a los mismos, en el marco de una visión general de los planes antifraude y los sistemas de integridad institucional.

II. Origen y características esenciales del código

Este código ético para los Gobiernos locales es el resultado de la Resolución de la Gerencia de la Fundación Democracia y Gobierno Local para la constitución de un grupo de estudio y trabajo sobre: “códigos éticos integrales para la Administración local: retos y posibilidades”. El grupo de trabajo, cuya composición es fruto de una selección de expertos/as rigurosa y plural⁵, ha desarrollado su trabajo siguiendo los siguientes pasos:

1. Analizar cuáles serían los riesgos más habituales para el comportamiento ético en los Gobiernos locales; en concreto, se han identificados 5 grandes grupos de riesgos en la actividad de los Gobiernos locales en el conjunto del Estado español: (a) la contratación pública; (b) el urbanismo; (c) la digitalización e inteligencia artificial; (d) la gestión económico-financiera; (e) la gestión de recursos humanos. Con carácter transversal se ha procurado tener siempre un enfoque de sostenibilidad medioambiental y de igualdad de género.

2. Identificar unos valores que pudieran guiar éticamente la actuación de los empleados públicos y altos cargos frente a cada uno de estos riesgos.

3. Identificados los valores, seleccionar unos principios que se concretarán en unas guías de actividad para evitar que cada uno de los riesgos pueda convertirse en realidad.

4. Para la elaboración de estas guías de actuación se ha realizado un trabajo de recogida previa de experiencias y estudios nacionales e internacionales que nos dieran unos criterios sólidos de donde partir, y que nos permitieran realizar un *benchmarking* para garantizar la máxima calidad posible.

5. El grupo ha estado formado por:

- Dolors Canals Ametller
- Agustí Cerrillo i Martínez
- Xavier Forcadell Esteller
- Rafael Jiménez Asensio
- Goizeder Manotas Rueda
- Pilar Moreno García
- Manuel Villoria Mendieta

III. Objeto

El presente código identifica los valores éticos y los principios generales que han de regir la actuación de todas las personas que participan en las áreas de riesgo identificadas y para las que se generan estos preceptos. En concreto, se dirige a las personas servidoras públicas que desarrollen, íntegra o parcialmente, su actividad en las áreas de riesgo identificadas, así como a los operadores económicos y otros agentes que intervienen en la contratación y en la prestación de servicios públicos, en concreto en las áreas siguientes: (a) la contratación pública; (b) el urbanismo; (c) la digitalización e inteligencia artificial; (d) la gestión económico-financiera; (e) la gestión de recursos humanos.

Con ello, se cumplen los siguientes objetivos estratégicos:

Primero. Definir **qué es integridad** en estos ámbitos de riesgo y contribuir con ello a construir el marco de integridad institucional.

Segundo. Establecer los **valores generales** que han de guiar la conducta de los sujetos obligados.

Tercero. Identificar en cada área de riesgo **valores específicos** relevantes y **principios** y normas de conducta que guíen la actuación, en cada ámbito, de los sujetos obligados.

Cuarto. Contribuir a que cada ente local cumpla **su misión**, como ente territorial con autonomía para la gestión de sus intereses en el marco de la Constitución y las leyes, marcando el comportamiento ético que exige a todas las personas que trabajan en el mismo, de cara a asegurar los derechos que el Estado social y democrático de derecho promueve para su ciudadanía.

Quinto. Promover una **infraestructura ética común** para los diversos entes locales que conviven en España, de cara a garantizar unos mínimos axiológicos en el comportamiento de los/as empleados/as públicos/as locales y de las organizaciones que presten servicios públicos en su nombre.

Sexto. Fortalecer **la confianza pública y la reputación institucional**; el impulso en la adopción e implementación de este código demuestra, por un lado, el compromiso del Gobierno local por la ética e integridad, y, por otro, permite a la ciudadanía y personas interesadas verificar la coherencia con los compromisos de las decisiones adoptadas, favoreciendo el control democrático y la confianza en la buena gestión y utilización de los recursos públicos.

IV. **Ámbito de aplicación objetivo y personal del código**

El presente código se aplicará a las estructuras institucionales y organizativas del Ayuntamiento y, en su caso, de las diputaciones/cabildos/consells o de las mancomunidades, comarcas o áreas metropolitanas, así como a las entidades de su sector público vinculadas, dependientes o adscritas, siempre que se acuerde por sus respectivos órganos de gobierno.

Este código se aplica a las personas que ejerzan funciones de responsabilidad política y directiva, así como al personal funcionario o empleado público de la Administración local y de las entidades del sector público vinculadas o dependientes. En concreto:

- a) Cargos representativos locales con y sin funciones ejecutivas.
- b) Personal directivo de las diputaciones designado de conformidad con el artículo 32 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- c) Titulares de los órganos directivos de los municipios de gran población, de conformidad con lo establecido en el artículo 130 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- d) Personal que ocupe puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional en cualquier entidad local.
- e) Personal directivo local que se encuadre en lo que establece la disposición adicional decimoquinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. En cualquier caso, será también de aplicación el presente código al personal directivo de la Administración local que tenga la condición de personal de alta dirección.
- f) Personal funcionario o laboral que ocupe puestos de trabajo con funciones directivas de área o sector de los entes locales y cuya provisión se lleve a cabo mediante el sistema de libre designación.
- g) Miembros de los órganos de gobierno y personal directivo de máxima responsabilidad de las entidades del sector público institucional local. Asimismo, será de aplicación al personal directivo que ocupe en estas entidades puestos de trabajo con funciones de dirección de área o sector el sistema de provisión de libre designación.
- h) Personal eventual al servicio de las entidades locales.

Con carácter propositivo, el código define guías de actuación también para las empresas y entidades licitadoras y adjudicatarias de obras, sumi-

nistros, o de la prestación de servicios públicos. Obviamente, las empresas no están obligadas a seguir todos los valores y principios establecidos en el código, sino tan solo aquellos que explícitamente se señalen en relación con áreas de riesgo que les afecten.

V. Naturaleza

Las características fundamentales del código son ocho.

En primer lugar, se trata de un **código marco**. Su contenido pretende ser lo más general y transversal posible en todas las modalidades de servicio público, a fin de que pueda ser aplicado en todos los Gobiernos locales.

Segundo, se trata de un código cuyos sujetos de referencia son amplios, pues trata de incluir en sus recomendaciones a todas las **personas servidoras públicas locales**⁶. Así pues, serían tales tanto las personas que trabajan en las Administraciones como en los sectores públicos respectivos, sin perjuicio de cuál sea su posición, condición o régimen jurídico de vinculación. Es un código para políticos/as electos/as, altos cargos profesionales, el personal eventual, el personal funcionario y el personal laboral en general. Asimismo, los operadores económicos y otros agentes que intervienen en la contratación y en la prestación de servicios públicos quedan igualmente sujetos a las disposiciones del código que les pudieren afectar en cada caso, de acuerdo con los compromisos éticos y de integridad que asumen como participantes en los procedimientos convenientes o de licitación y como adjudicatarios de contratos.

Tercero, se trata de un **código ético**, más que de un código de conducta. El código es complementario a las normas vigentes, con lo que no se reproducen preceptos ni reglas jurídicas. No trata de incluir estándares muy detallados de conducta, centrándose en valores, principios y algunas normas básicas. Los códigos de conducta pueden ser instrumentos complementarios de este código, cuando cada Gobierno local decida desarrollar este código marco y sintético que ponemos a su disposición. Mientras no se desarrollen tales instrumentos de autorregulación, serán de aplicación los valores y principios/normas básicas recogidos en el presente código en los términos que determine el órgano de garantía, sin perjuicio de las previsiones legales y reglamentarias que sean de aplicación en cada caso.

6. La versión entregada por el grupo de trabajo se refiere a personas servidoras públicas. Sin embargo, siguiendo criterios de política lingüística, el masculino puede tener un sentido no marcado, inclusivo de hombres y mujeres, si expresa un concepto que no haga referencia a una persona concreta. Por ello, para facilitar la lectura se opta en ocasiones por esta fórmula.

Cuarto, el código se caracteriza por basarse, esencialmente, en un **enfoque de riesgos**. La razón fundamental está en tratar de hacerlo lo más práctico posible, vinculado a problemas reales y no abstractos y genéricos. Ello no quiere decir que no se utilicen en su inicio una serie de valores generales del servicio público, que deberían ser asumidos por todas las personas receptoras del código, independientemente del área de riesgo en la que trabajen.

Quinto, el código es fruto del **consenso** de los/as participantes; aun cuando cada uno de los miembros del grupo de estudio se centró en algún tipo de riesgo, ello no impidió que todo/as los miembros conocieran el trabajo del resto y participaran en cada uno de los debates sobre la respuesta a cada uno de los riesgos.

Sexto, se trata de un **código vivo y abierto a las mejoras permanentes** que los distintos Gobiernos locales incorporen, es un trabajo en marcha. Muchos de estos Gobiernos ya tienen códigos específicos de contratación o de gestión de personal, o de gestión de la inteligencia artificial, probablemente más detallados de lo que podemos hacer en este código, pero no conocemos ningún código tan holístico como este. Ampliar el código presente con lo ya hecho en las áreas específicas donde se ha avanzado previamente es perfectamente compatible con mantener este código e irlo enriqueciendo, incluso desarrollando principios para otras áreas de riesgo que se consideren importantes.

Séptimo, estamos ante un instrumento de **autorregulación de carácter preventivo** con la finalidad de reforzar los mecanismos de integridad en las áreas de riesgo identificadas, un instrumento que **no tiene componentes represivos o sancionadores** por su propia naturaleza de código marco que se ofrece para uso y desarrollo por parte de los Gobiernos locales que lo encuentren útil. En suma, el presente código tiene una orientación propia de carácter axiológico y con clara finalidad de reforzar los valores públicos en las personas decisoras y la deontología profesional en las actividades profesionales. No obstante ello, los valores y principios en los que se estructura el presente código informarán la actuación de los responsables políticos, directivos y empleados públicos locales o personal de las entidades de su sector público; por dicha razón, sus conductas podrían ser examinadas en su adecuación a tales valores y principios por parte del órgano de garantía, proponiendo las medidas de corrección que sean pertinentes en cada caso.

Octavo, el código se integra en el **sistema de integridad institucional** que, en su caso, haya aprobado la entidad local, como elemento transversal encaminado a reforzar sus infraestructuras éticas con la finalidad de mejorar la calidad y solidez institucional.

VI. Estructura

El código se estructura en ocho partes.

La primera parte consiste en la definición de los valores comunes que constituyen el marco axiológico del personal al servicio del ente local.

La segunda parte consiste en el análisis del área de riesgo de la contratación pública, identificando sus valores específicos y sus principios/normas básicas de actuación.

La tercera parte tratará los riesgos derivados de la digitalización e inteligencia artificial, identificando también valores y principios/normas que deben regir la actuación en este campo.

La cuarta parte se centrará en los riesgos derivados de la gestión de recursos humanos, incluyendo, como en los demás casos, valores y principios/normas de actuación.

La quinta parte tratará los riesgos vinculados a la gestión económico-financiera, siguiendo el mismo esquema que se estableció para los otros riesgos.

La sexta parte tratará de los riesgos derivados de la gestión urbanística y generará unos valores y principios/normas de actuación que ayuden a garantizar el interés general en este ámbito.

La séptima situará el código presente en el marco del sistema de integridad institucional.

La octava propondrá un modelo de garantía de cumplimiento.

Capítulo 1. Los valores del servicio público⁷

Los valores son **concepciones de lo deseable** que guían nuestra conducta, pero, además, son creencias o cualidades que atribuidas a las acciones contribuyen a nuestro juicio sobre lo que está bien o mal, lo que es permitido y lo que está prohibido. Los valores asumidos aportan un peso en la elección de la acción y, por ello, son elementos clave, si están bien elegidos, para guiarnos en el buen camino hacia el aseguramiento

7. Capítulo elaborado por Manuel Villoria Mendieta.

de la razón de ser de nuestra profesión y del bien último que perseguiamos, que en nuestro caso es el interés general. Es muy importante que, cuando se redacta un código de ética y cuando se forma al personal en los códigos, se tengan en cuenta todos los valores esenciales. Si, por ejemplo, se establece un código centrado en valores de legalidad e imparcialidad, las personas formadas y socializadas en este código no se darán cuenta de que la ausencia de ciertas conductas, vinculadas a otros valores (como la eficiencia o la austeridad), les hace actuar de forma no ética en el trabajo.

Dicho esto, una vez que se definen los valores esenciales del servicio público, por mucho que se concreten y sistematicen, no podremos obviar **los conflictos de valores**. Son múltiples los casos en los que, aparente o realmente, las exigencias de distintos valores entran en conflicto porque apuntan en direcciones opuestas. Ante ello, para simplificar y ver la posibilidad de centrarnos en los valores esenciales, los valores se pueden agrupar en los que se podrían definir como “roles o conjuntos de valores”, aunque para su mejor entendimiento las agrupaciones de valores las vamos a denominar **polos de integridad**. Los polos de integridad expresan bien la tensión entre valores; hay valores que incentivan, por ejemplo, la eficacia, y otros que incentivan la legalidad y, en la toma de decisiones concretas, pueden generar tensiones que no son fáciles de resolver. En todo caso, es útil definir los diversos polos de integridad que existen en la actuación pública y los valores que acompañan a cada polo, a efectos de garantizar que ningún valor esencial se olvide y, con ello, se generen decisiones que, pretendiendo ser correctas, al final no lo sean plenamente. Y, al tiempo, evitando repetir valores que, al final, no añaden utilidad a lo esencial.

A continuación, definimos los distintos polos de integridad e incorporamos en cada polo los valores que estimamos podrían ser más importantes. Sobre esta base, los distintos entes locales podrán seleccionar, para cada polo, los valores que estimen imprescindibles. En definitiva, no es preciso incorporar todos los valores señalados, aunque sí deben existir valores vinculados a cada polo de integridad. Finalmente, integramos unos valores que son transversales a todos los polos y otros que, de acuerdo con investigaciones muy relevantes, son prioritarios para la ciudadanía, y no son recogidos a menudo en los códigos existentes.

Polo de integridad	Valores conexos
1. Polo de integridad vinculado a la garantía de seguridad jurídica (Estado de derecho).	<ul style="list-style-type: none"> • Imparcialidad • Legalidad • Neutralidad • Coherencia • Profesionalidad • Lealtad • Disciplina • Competencia
2. Polo de integridad vinculado a la generación de un desarrollo económico sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia • Eficiencia • Calidad • Subsidiariedad • Planificación • Evaluación • Innovación • Austeridad • Sostenibilidad
3. Polo de integridad vinculado a la promoción de calidad democrática.	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia • Rendición de cuentas • Participación • Cortesía • Cooperación • Colaboración
4. Polo de integridad vinculado a la promoción de la cohesión social y la equidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Igualdad de oportunidades • Igualdad de género • Cohesión territorial • Discriminación positiva • Empatía • Cuidado • Equidad tecnológica • Respeto al medioambiente • Inclusión • Privacidad datos personales
Valores transversales y priorizados por la ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> • Integridad • Ejemplaridad • Desinterés • Servicialidad • Receptividad/Responsividad • Dedicación y entrega

Como continuación imprescindible, procederemos a definir los valores incorporados a cada polo; para ello usaremos como base, sobre todo, las definiciones del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

Polo de integridad de la seguridad jurídica

La **imparcialidad**⁸ es una forma de actuación que no es alterada por consideraciones como las relaciones privilegiadas o las preferencias personales. En suma, es tratar a la gente por igual, con independencia de las relaciones especiales y de las preferencias y simpatías personales; de ahí que un buen funcionario no tome en consideración del ciudadano implicado en el procedimiento nada que no esté previamente estipulado en la norma.

La **legalidad** es el compromiso firme con el cumplimiento fiel del espíritu y de la letra de las normas válidamente establecidas.

La **neutralidad** es una actitud que consiste en no tomar posición por un partido o una ideología y en renunciar a toda injerencia política durante el ejercicio de la labor como empleado público.

La **coherencia** es la vocación por evitar contradicciones en las políticas, programas o toma de decisiones, facilitando con ello la fácil comprensión de aquellas.

La **profesionalidad** es la característica de la persona que desempeña un trabajo con pericia, aplicación, seriedad, honradez y eficacia.

La **lealtad** es un sentimiento de respeto y fidelidad a los propios principios morales, a los compromisos establecidos con la institución en que se trabaja y a los que se tienen con la ciudadanía, los superiores, los subordinados y los compañeros en el trabajo.

La **disciplina** implica una actitud de respeto a las reglas, las normativas e instrucciones superiores dentro del centro de trabajo.

La **competencia** implica una actitud permanente de perfeccionamiento y entrega profesional, manifestado en la búsqueda permanente de los conocimientos, habilidades y experiencias que nos permitirán cumplir la misión que la organización nos ha encomendado.

Polo de integridad del desarrollo económico sostenible

La **eficacia** es la capacidad de lograr el cumplimiento de los objetivos que se desean. Mayor cumplimiento de objetivos implica mayor eficacia.

8. Rothstein y Teorell (2008: 170).

La **eficiencia** consistiría en la capacidad de conseguir los objetivos al menor coste posible.

La **calidad** hace alusión aquí a una actitud que impulsa a los actores implicados a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía⁹.

Subsidiariedad consiste en la actitud de los poderes públicos para facilitar y promover la autorrealización de las personas y los grupos sociales, moderando la acción del Estado y centrándose en lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma.

La **planificación** es una cualidad adquirida que permite establecer objetivos y metas de mediano y largo plazo e, idealmente, los mecanismos básicos para lograrlos, incluidos la identificación de entidades responsables, indicadores para medir los avances y un orden de magnitud de los recursos requeridos, asegurando así una adecuada interrelación entre lo que se prevé y lo que se evalúa.

La **evaluación** es la vocación por medir y analizar los productos e impactos de las decisiones públicas.

Innovación es el compromiso por encontrar soluciones a problemas o necesidades sociales no satisfechas a través de la investigación, la deliberación y el trabajo cooperativo.

Austeridad se refiere a la sencillez y moderación en el uso de los bienes públicos.

La **sostenibilidad**¹⁰ se refiere a la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas, garantizando el equilibrio entre crecimiento económico, cuidado del medioambiente y bienestar social.

Polo de integridad de la calidad democrática

La **transparencia** es la disponibilidad y capacidad por parte de los actores externos e internos a las operaciones de los diferentes Gobiernos para acceder y diseminar información relevante para la evaluación y me-

9. CLAD (2008).

10. <https://responsabilidadsocial.net/sostenibilidad-que-es-definicion-concepto-tipos-y-ejemplos/>.

jora de las instituciones, tanto en términos de normas y procedimientos como de impactos.

La **rendición de cuentas** implica la voluntad de crear reglas, regulaciones y mecanismos para que los actores gubernamentales informen y justifiquen sus acciones, actúen en respuesta a las críticas y acepten las consecuencias de las faltas de cumplimiento con leyes o compromisos.

La **participación** implica el deseo de movilizar a los ciudadanos para que participen en el debate público y contribuyan al desarrollo de una gobernanza más responsable, innovadora y efectiva y, a su vez, la voluntad de la ciudadanía de utilizar las vías abiertas para contribuir a la mejor gobernanza.

La **cortesía** es una actitud que se manifiesta en el trato amable y de respeto a las personas y se funda en el reconocimiento de la dignidad de los seres humanos.

La **cooperación** sería la voluntad de actuar de manera conjunta con una u otras personas para alcanzar un propósito común, en este caso el de servir al interés general.

La **colaboración**¹¹ es el proceso por el que dos o más personas u organizaciones trabajan juntas para completar una tarea o alcanzar una meta.

Polo de integridad vinculado a la equidad

La **igualdad de oportunidades** es una idea de justicia social que propugna que un sistema es socialmente justo cuando todas las personas tienen las mismas posibilidades de acceder al bienestar social y poseen los mismos derechos políticos y civiles.

La **igualdad de género** en nuestro marco se refiere a la vocación de brindar oportunidades justas a las mujeres para acceder a los bienes públicos, evitando toda discriminación y, más aún, tomando las medidas precisas para favorecer su presencia en igualdad de condiciones y oportunidades en la vida pública.

La **cohesión territorial** es una cualidad de las actuaciones públicas que está encaminada al logro de objetivos como crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial y favorecer su acceso equitativo a

11. Schuman (2006).

servicios y equipamientos, rompiendo las tendencias hacia la polarización y desigualdad entre territorios.

La **discriminación positiva** es la aplicación de políticas o acciones encaminadas a favorecer a ciertos grupos minoritarios o que históricamente hayan sufrido discriminación, con el principal objetivo de buscar el equilibrio de sus oportunidades de acceso al bienestar y a la autodeterminación.

La **empatía** es la capacidad de comprender y compartir los sentimientos de los demás, e implica tratar de ver las cosas desde la perspectiva del otro en vez de la nuestra.

El **cuidado** implica reconocer nuestra fragilidad como seres humanos y ayudar a desarrollar al máximo la calidad de vida de las personas a las que servimos, sobre todo de los que sufren y necesitan nuestra ayuda.

Equidad tecnológica¹² se refiere a la accesibilidad y al uso justo e igualitario de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Esto incluye el acceso a dispositivos, internet y servicios digitales, así como la formación para poder utilizarlos de manera efectiva.

La **inclusión** es una actitud que promueve la integración de todas las personas en la sociedad y que, en el ámbito público, se manifiesta en políticas o programas que favorecen y ayudan especialmente a las personas con más dificultades para su incorporación plena a los beneficios de la acción colectiva. La inclusión implica una lucha contra la exclusión y la discriminación por razón de género, raza, discapacidad, pobreza o todo tipo de carencia formativa, y tiene como objetivo que las personas discriminadas puedan participar y contribuir a la sociedad plenamente, así como beneficiarse de esta pertenencia igualitariamente.

El **respeto al medioambiente** es una actitud que nos lleva a valorar y proteger el medioambiente en el que vivimos, los animales, plantas y todo aquello que hace posible la vida en el planeta.

La **privacidad de datos** es más que un valor en abstracto, en realidad es un derecho fundamental que consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber

12. <https://smowl.net/es/blog/equidad-digital/>.

quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o ese uso¹³.

Con respecto a los valores que entendemos que son transversales, la **integridad** pública es **una cualidad** que poseen aquellas personas que actúan en su día a día de forma coherente con los principios, valores y normas que son relevantes en función del rol público que ocupan. Podríamos añadir a esta idea que, en términos de la OCDE, la integridad consiste en la adhesión a valores éticos comunes establecidos por la propia organización, así como se plasma en un conjunto de principios y normas destinados a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados. El comportamiento ético intachable de los responsables y gestores no solo salvaguarda los resultados de la gestión, sino que dignifica la actividad pública y revierte en la imagen y reputación de la entidad y en la confianza pública en la institución.

Con respecto a la **ejemplaridad**, la actuación de los cargos públicos, directivos y empleados públicos en el ámbito de la gestión pública tiene trascendencia sobre la imagen y reputación de la entidad. En consecuencia, cualquier conducta pública del personal, particularmente cuando despliegue su responsabilidad o actividad profesional, pero también aquella privada que excepcionalmente pueda trascender a la esfera pública, estará guiada por un **comportamiento modélico**, en el que, dicho con palabras de Javier Gomá, que **“tu ejemplo produzca en los demás una influencia civilizadora”**.

Finalmente, el **desinterés** consistiría en cumplir con las responsabilidades de forma veraz y transparente, dirigiendo la actividad exclusivamente hacia el objetivo del pleno cumplimiento del interés público, evitando que los intereses personales nos desvíen de tal meta.

Para concluir con esta parte, los tres valores universales que los ciudadanos desean de los funcionarios son la capacidad de servicio o servicialidad, la receptividad o responsividad y la dedicación. Los vamos a definir.

La **dedicación** se refiere al esfuerzo que hace y al tiempo que dedica una persona a hacer su trabajo; en este caso, al esfuerzo por servir a la ciudadanía. Es una actitud positiva digna de imitar, que implica una entrega intensa al servicio público.

13. Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. BOE núm. 294, de 06/12/2018.

La **responsividad** consiste en la voluntad y capacidad de atender y cubrir las necesidades que muestra la ciudadanía. Implica dar respuesta a la necesidad que manifiestan.

El adjetivo **servicial** se emplea para calificar a quien se dedica a servir con esmero y prontitud. Por lo general se menciona de este modo a la persona que siempre está dispuesta a ayudar y a complacer a los demás.

Una vez que hemos hecho este análisis, veremos más claramente cómo los conflictos entre polos son muy posibles, pero también los conflictos de valores dentro del mismo polo, a su vez, se pueden dar. Por ello, es conveniente tener una visión de conjunto y entender cuáles son los valores finalistas a los que sirven los diferentes valores analizados. Con ello, la clave será actuar prudencialmente y tratar de equilibrar valores, conscientes de que, si solo consideramos uno de ellos, anulamos el contrario, que también es necesario. En todo caso, respetemos siempre los **derechos humanos** y evitemos hacer daño a la ciudadanía con nuestras decisiones; respetemos siempre la **no maleficencia**.

Capítulo 2. Principios éticos en la contratación pública¹⁴

La contratación pública es una de las actividades más vulnerables a las malas prácticas, debido al gran volumen de recursos públicos que implica y a la complejidad de sus procedimientos, muy variados y con multitud de actores involucrados. Es un área que, dada su naturaleza, puede verse como una oportunidad relativamente fácil para la obtención de beneficios personales ilícitos de personas y entidades, valiéndose de la complejidad de la supervisión de las diferentes fases que conlleva. Esto posibilita malas prácticas como los sobornos o la malversación, actos que afectan directamente a la falta de confianza de la ciudadanía en la buena gobernanza de su Gobierno local. Es evidente, pues, que se trata de un área donde los sistemas de prevención se presentan como una herramienta idónea para reforzar tanto los procedimientos como los mecanismos de seguimiento y control de la gestión eficiente del gasto en la contratación pública, desde la ética y la integridad, que promoverán la transparencia, la equidad y la confianza en la gestión de los recursos públicos y actuarán de barrera a las malas prácticas, asegurando que los contratos se otorguen de manera más justa.

Es necesario, por tanto, garantizar la integridad durante todo el ciclo de vida de la contratación pública, desde el inicio hasta el final. Porque lo realmente fundamental, y que da sentido al inicio de un expediente de

14. Capítulo elaborado por Goizeder Manotas Rueda.

contratación, es, precisamente, determinar adecuadamente la necesidad real de compra o servicio, pues de nada sirve un expediente de contratación impoluto desde el punto de vista legal si la necesidad no es real, o no en su dimensión adecuada. Y a partir de ahí, deberá asegurarse la contemplación de ciertos valores y principios de actuación a lo largo de todo el procedimiento: partiendo del estudio de necesidades, pasando por la elaboración de pliegos, la publicidad, la valoración de las propuestas, la adjudicación y hasta el seguimiento de la gestión y ejecución del contrato.

¿A qué riesgos nos enfrentamos en la contratación pública?

Es importante conocer los riesgos que tenemos dentro de nuestro propio Gobierno local para así poder adoptar las medidas necesarias tanto para prevenir la materialización de esos riesgos como para detectarlos y establecer medidas correctoras, si fuera posible, en caso de que ya se hayan materializado; en otras palabras, es necesario aprender a gestionar esos riesgos. Porque el riesgo “cero” no existe, por eso es necesario tener claro a qué nos enfrentamos, cuál es el nivel de riesgo que estamos dispuestos a aceptar y cuáles son las medidas que vamos a adoptar para evitar que los riesgos que superen nuestro umbral aceptable se materialicen.

Para poder medir los riesgos, habrá que establecer unos criterios en base a la probabilidad de que esos riesgos ocurran y al impacto o consecuencias que puede tener para nuestro Gobierno local esa materialización. Puede hacerse en base a una batería de preguntas del tipo: si ese riesgo se materializara, ¿afectaría al cumplimiento de los objetivos que nos hemos marcado en el Gobierno local?; ¿qué pasaría si todos hicieran lo mismo?; ¿parece correcto?; ¿generaría pérdida de recursos económicos?; ¿qué pasaría si lo publicaran los periódicos?; ¿afectaría a la imagen del Gobierno local?

En este momento será cuando habrá que evaluar el nivel de tolerancia hacia ese riesgo y en base a ello decidir la respuesta que le vamos a dar, es decir, si lo vamos a asumir o, por el contrario, debemos establecer un procedimiento para tratar cada riesgo. En primer lugar, deberán establecerse las medidas dirigidas a prevenir la materialización del riesgo, esto es, qué acciones preventivas se van a poner en marcha. Pero también deberán contemplarse las medidas de detección, o sea, las alertas que permitirán identificar las prácticas materializadas lo antes posible; y, finalmente, las medidas de

corrección que se van a adoptar y el procedimiento a seguir (quién, qué y cómo ha de actuarse).

Por tanto, será imprescindible incorporar una visión holística de la gestión del riesgo, es decir, adoptar un conjunto de medidas para identificar, analizar, evaluar, tratar y realizar el seguimiento de los potenciales riesgos para asegurar la integridad de los procedimientos de contratación pública. Al fin y al cabo, se trata de incorporar el objetivo de integridad en las políticas y prácticas de control interno.

De forma general, se pueden identificar los siguientes riesgos generales dentro del procedimiento de contratación pública, que pueden darse en un momento, en varios o a lo largo de todo el proceso de contratación:

- **Necesidad de contratación:** un análisis deficiente de necesidades, que no dimensione adecuadamente el objeto del contrato, tiene como consecuencia contratos innecesarios, contrarios a la eficiencia de los recursos públicos.

En esta incipiente fase de la contratación, puede suceder que debido a influencias de terceros se crea que la necesidad es real y se fomenten contratos que realmente no sean necesarios; o puede ser que aun existiendo tal necesidad no se dimensione adecuadamente y dé lugar a que se diseñen contratos sobredimensionados. O simplemente que el desconocimiento o conocimiento insuficiente del mercado al que se refiere la prestación haga que se preparen licitaciones absurdas. En cualquier caso, las consecuencias son perjudiciales para el interés general, ya que se compromete el presupuesto público innecesariamente.

Un ejemplo: cuando se recibe por parte de un ente local la propuesta de una nueva e innovadora tecnología y se adquiere sin estudiar si realmente es o no útil para la prestación del servicio.

- **Limitación de la concurrencia:** cuando se establecen criterios de selección sesgados, se señalan requisitos que no son necesarios o se excluyen proveedores por motivos injustificados, no solo se genera desconfianza en el procedimiento, sino que puede dar lugar a la elección de proveedores menos óptimos. Estos actos limitan *de facto* la concurrencia en condiciones de igualdad y libre competencia, y por lo tanto es posible que finalmente no se lleve a cabo la contratación más ventajosa y eficiente, y se favorezca (o perjudique) a determinadas empresas licitadoras.

Un ejemplo: cuando en la preparación de los pliegos se solicita la ayuda de los proveedores actuales para su redacción y se incluyen requisitos técnicos que solo les favorecen a ellos.

– **Opacidad e información sesgada:** cierto es que el impulso de la administración electrónica a través de diferentes leyes y la utilización de medios electrónicos facilita una mayor transparencia de los procedimientos, pero esta transparencia no solo ha de entenderse como la publicación de la información; si bien es cierto que la transparencia y la rendición de cuentas son herramientas que disminuyen la opacidad, tan importante como eso es que la información y la gestión sean exhaustivas, comprensibles y accesibles, pues de nada sirven si los procesos de gestión son complejos o con una gran cantidad de excepciones, condiciones específicas, etc., que dificultan su control.

En cualquier caso, cuando no se dota de total transparencia al proceso de contratación, cuando se filtra información privilegiada o se favorece especialmente a ciertos proveedores, puede tenerse como resultado la adquisición de bienes innecesarios o servicios de baja calidad, afectando a la economía de los recursos públicos y perjudicando, por tanto, los intereses de la sociedad.

Es imprescindible que todos los potenciales licitadores cuenten con la misma información y al mismo tiempo, pues solo así puede asegurarse que las propuestas se hayan presentado en igualdad de condiciones. Si se avanza información solo a algunos agentes o se proporciona información que no aparecerá en los pliegos, pero que puede resultar interesante para preparar una mejor propuesta, se está otorgando una ventaja competitiva que vulnera la igualdad y la no discriminación entre los licitadores.

Un ejemplo: si estamos licitando las instalaciones de seguridad de nuestros edificios y además de la empresa adjudicataria actual se presentan otras, deberíamos darles la oportunidad de visitar nuestras instalaciones, ya que en caso contrario el proveedor actual cuenta con una información privilegiada (conocimiento de las instalaciones, distribución, funcionamiento, etc.), de la que carecen el resto de los licitadores.

– **Valoración sesgada de las ofertas:** cuando se incorpora el juicio de valor entre los criterios de valoración, resulta imprescindible garantizar la imparcialidad y la independencia en la valoración para no favorecer —o perjudicar— determinadas propuestas.

Sin embargo, puede no resultar tarea fácil, ya sea por experiencias previas que se hayan podido tener con los licitadores o por querer favorecer a determinados proveedores que *a priori* creemos que pueden darnos más garantías, por lo que resulta de especial importancia que los informes de valoración estén perfectamente motivados, para no caer en valoraciones sesgadas.

Un ejemplo: cuando en los pliegos no se prevé que se valorarán las mejoras propuestas por parte de los licitadores, pero luego *de facto* se valoran, discriminando así a quien no ha incluido mejoras por no estar previstas.

– **Supervisión defectuosa de la ejecución:** aunque los riesgos parecen más evidentes en las fases anteriores, cuando los mecanismos de supervisión y auditoría de la ejecución de los contratos no existen o no son suficientes, la falta de verificación de la calidad de los bienes o servicios adquiridos o la falta de sanciones por incumplimiento contribuyen a que se den mejores condiciones para irregularidades éticas.

Se trata de un espacio de vulnerabilidad para prácticas poco éticas sobre todo por parte de los proveedores, ya que pueden realizar abusos en relación con el objeto, la calidad, el precio u otros elementos relacionados con el contrato. Todo eso puede derivar en un sobrecoste o en un deterioro de la calidad de los servicios o productos recibidos, por lo que resulta importante que se determine con anterioridad a la persona responsable del contrato y encargada de la supervisión de su ejecución, y se establezcan los procedimientos de revisión correspondientes. En este sentido, las entidades adjudicatarias deberán proporcionar al poder adjudicador toda la información o documentación requerida o permitir las visitas de verificación a lo largo de la ejecución del contrato.

Un ejemplo: puede darse el caso de que se contrate la elaboración de un estudio por parte de una asesoría que garantice determinadas horas de un profesional, y resulte que el estudio lo haya realizado otra persona con cualificación inferior, o se facturen más horas de las acordadas. Otro ejemplo, con material fungible, puede ser detectar que la calidad de los productos es inferior a lo ofertado, pero que se está facturando al mismo precio, y no reclamar su sustitución.

Los riesgos comentados hasta el momento han seguido más o menos el orden cronológico del procedimiento de contratación, identificando en cada momento el área de riesgo más probable. Sin embargo, existe otro riesgo que por sus características merece una mención aparte, ya que puede

ser el origen silente de muchos de los riesgos mencionados anteriormente: hablamos de la **gestión de los conflictos de intereses**, un riesgo en el que las distintas directivas y leyes ya han puesto el foco, pero que, como se viene diciendo, al margen del cumplimiento de las exigencias que las diferentes normativas establecen para este tema, puede prevenirse también con prácticas éticas adecuadas. Los potenciales conflictos de intereses públicos y privados pueden influir en la imparcialidad de la toma de decisiones, y la falta de mecanismos para la identificación y gestión de estos conflictos puede aumentar la vulnerabilidad del procedimiento de contratación. Porque la situación de conflicto de intereses en sí misma no es un problema, sino el hecho de no identificarla y no gestionarla adecuadamente.

Cuando hablamos de gestión de conflictos de intereses, no debemos olvidar que no estamos hablando solo del conflicto de intereses en los términos en que legalmente ya está regulado, y que establecen la prohibición de contratar cuando las personas participantes en el proceso de contratación tengan directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que comprometa su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación; no, no hablamos solo de eso. Debemos abordar este tema desde una perspectiva amplia en varios sentidos. Por un lado, desde el punto de vista del “momento” debe tenerse en cuenta la licitación en su sentido más amplio, abarcando también el momento de preparación o el de control de la ejecución, y señalamos esto porque tradicionalmente se refiere solo a los conflictos de intereses de los miembros de la mesa de contratación o del poder adjudicador, cuando debería tenerse en cuenta también en el resto de las fases. Y, por otro, no debe interpretarse estrictamente el concepto de interés personal y ceñirse solo al conflicto real teniendo en cuenta, por ejemplo, el grado de consanguinidad, sino que hay que tener en cuenta tanto los conflictos reales como los potenciales y hasta los aparentes.

Un ejemplo: si el dueño de una de las empresas licitadoras resulta ser amigo íntimo de la persona que realiza los informes de valoración, esta última debería abstenerse de participar y delegar en otra persona la elaboración de dicho informe o la participación en la mesa de contratación.

Código Ético y de Conducta y marco de integridad para la contratación pública

Por todo lo expuesto, es evidente que la aprobación de un código ético y de conducta aplicable a la contratación pública conlleva numerosas ventajas. Sin embargo, es necesario tener claro que para que un código ético y

de conducta (CEC) tenga éxito no basta con ser aprobado, sino que debe ir acompañado de una serie de elementos y circunstancias sin los cuales puede quedar en papel mojado. Para que eso no suceda, el CEC debe ser un elemento más integrado en un marco de integridad amplio. Dentro de este marco, el CEC tendrá un carácter preventivo y orientador para la actividad de las personas involucradas en los procedimientos de contratación.

Por otro lado, no podemos obviar que en muchas ocasiones las malas prácticas tienen su origen en una relación dual en el marco del procedimiento de contratación, donde existen un sujeto que induce, facilita o permite la mala práctica y otro que es quien comete directamente la falta o el delito en cuestión. Es necesario, por tanto, que los valores, principios y normas de conducta y actuación que guían el procedimiento de contratación pública sirvan de guía para todas las partes involucradas, lo cual supone que también deben exigirse a los proveedores y otros actores relevantes. Así se limitarán los riesgos que pueden ser ocasionados por las entidades que concurren a las licitaciones, a la vez que se fomenta la actuación íntegra de las mismas.

El objetivo último del Código Ético y de Conducta y marco de integridad para la contratación pública sería plasmar el compromiso ético de ambas partes (Gobierno local y entidades licitadoras y adjudicatarias) en todas las fases del procedimiento, velando por la integridad y transparencia de todo el proceso.

Valores relevantes para la contratación pública

Los valores que se entienden clave en este ámbito serían:

Integridad. Desinterés. Legalidad. Imparcialidad y objetividad. Responsabilidad profesional. Planificación. Evaluación. Eficiencia en el gasto público. Igualdad de trato. Transparencia. Igualdad de género. Respeto al medio ambiente¹⁵.

Estos valores sustentan una serie de **principios y normas de conducta** que tanto las personas electas, el personal directivo y el personal al servicio de los Gobiernos locales como las entidades concurrentes y adjudicatarias de licitaciones públicas deben cumplir.

En concreto:

15. Ver capítulo 1 para sus definiciones.

- Principios y normas de actuación profesional específicas que todas las personas electas, el personal directivo y el personal al servicio de los Gobiernos locales deben adoptar en las actividades profesionales relacionadas con el ejercicio de sus funciones en materia de contratación:

1. Evitarán realizar un uso impropio de los bienes y servicios públicos a su disposición por razón de servicio, evitando su uso para cubrir necesidades privadas, así como cualquier actividad que pueda mermar su desempeño.

2. Obviarán cualquier interferencia externa que pueda percibirse por la ciudadanía como un factor que pueda incidir en sus decisiones y plantear dudas razonables sobre su actuar ético y honesto, cumpliendo con los más altos estándares de conducta profesional.

3. Deberán informar al órgano competente de cualquier actividad económica o laboral o circunstancia personal que pueda representar un aparente conflicto de intereses en el ejercicio de sus funciones, y abstenerse de participar, directa o indirectamente, en el procedimiento de que se trate.

4. Rechazarán cualquier regalo, favor, servicio, invitación o condición ventajosa que una potencial entidad licitadora o entidad que haya colaborado en el pasado pueda ofrecerles.

5. Evitarán aquellas actuaciones que puedan dar la apariencia de que a través de ellas se pueda incurrir en beneficio o trato de favor no justificado a entidades o personas concretas. A estos efectos, recabarán siempre el máximo de información que se pueda requerir para poder esclarecer todas las cuestiones con diligencia, y justificarán sus informes o actuaciones siempre en datos pertinentes y criterios técnicos.

6. Desarrollarán continuamente sus competencias profesionales, adaptando sus conocimientos a todos los cambios normativos y éticos habidos en el ámbito de la contratación pública. Asimismo, participarán activamente en los procesos de evaluación de competencia y desempeño y mejora de la gestión que su entidad ponga en marcha, asumiendo su responsabilidad profesional como servidores públicos.

7. Todo procedimiento de contratación dará comienzo con un exhaustivo estudio de necesidades que estime la necesidad real que guiará la memoria de contratación exigida en todo proceso de contratación. En el mismo sentido, realizarán propuestas de mejora de gestión para una mayor eficacia, eficiencia y economía de sus procedimientos.

8. Se asegurarán de que los contratos se adjudiquen a proveedores capaces de cubrir el objeto del contrato de manera eficiente y efectiva.

9. Evitarán cualquier forma de discriminación o favoritismo, tratando de la misma forma las situaciones comparables y no tratando de manera idéntica situaciones diferentes. En este sentido, se asegurarán de que los posibles licitadores cuenten con la misma información y partan en igualdad de condiciones, sin tener en cuenta características personales o factores irrelevantes para el objeto del contrato.

10. Se garantizará la publicación de toda información relevante sobre los procesos de contratación, incluyendo avisos de licitación, pliegos de condiciones, criterios de evaluación, resultados de licitaciones y otros documentos relacionados. Deberá asegurarse que en los pliegos de condiciones se describan claramente los requisitos y los criterios de selección, así como toda la información sobre los procedimientos de evaluación y adjudicación.

11. La colusión es un factor de riesgo para la eficiencia del gasto público y, por ello, se recomienda diseñar los procedimientos de contratación de forma que se prevengan las conductas colusorias entre las empresas licitadoras. A tal efecto, entre las buenas prácticas, se debe incentivar la participación máxima de las empresas licitadoras, realizar una investigación del mercado antes de planificar el procedimiento de contratación, evitar, siempre que sea posible, la repetición en los procedimientos de contratación que se ejecutan regularmente, iniciar los procedimientos de contratación con la suficiente antelación, recurrir en la medida de lo posible a las compras centralizadas, utilizar métodos para concienciar a los operadores económicos sobre las posibles consecuencias y disuadirlos de coludir.

12. Redactarán los pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas de forma clara y concisa, a fin de evitar una redacción compleja con el uso de tecnicismos y formalismos innecesarios. A tal efecto, deben evitarse las remisiones entre cláusulas, dado que esta práctica puede comportar dificultades de comprensión.

13. Garantizarán la máxima transparencia en los valores y políticas de compras de la organización, sus planes de compra, cómo se toman las decisiones, la gobernanza del sistema y el sistema de responsabilidades de los implicados en la toma de decisiones, los conflictos de intereses más recurrentes y las quejas/reclamaciones existentes.

14. Recolectarán información para poder medir el impacto de las compras y seguir un sistema de *benchmarking* con otras organizaciones similares.

- Normas de actuación que las entidades concurrentes y adjudicatarias de licitaciones públicas deberán contemplar:
 1. El comportamiento de las entidades debe estar dirigido a fomentar una competitividad sana, comprometiéndose a abstenerse de realizar cualquier práctica contraria a esta como puede ser alcanzar acuerdos con otras entidades para, por ejemplo, determinar previamente el precio del contrato o repartirse el mercado.
 2. En la fase de diseño del contrato, si participaran en las consultas preliminares del mercado, evitarán influir para la inclusión de requerimientos que puedan beneficiarles, ofreciendo solo la información objetiva y relevante que pueda enriquecer de forma general el diseño del contrato.
 3. Durante el proceso de licitación, deberán proporcionar información veraz y completa y competir de manera justa, respetando los derechos de otros proveedores. Además, deberán denunciar cualquier actividad sospechosa de vulneración del presente código tanto por parte de los otros licitadores como del personal del Gobierno local.
 4. En la ejecución del contrato, se actuará conforme a lo establecido, evitando cualquier abuso relacionado con el objeto, la calidad o el precio. Además, pondrán a disposición del Gobierno local toda la información que les sea requerida, y colaborarán activamente para el control de la correcta ejecución del mismo.
 5. En caso de subcontratación, deberán informar al subcontratista de la existencia de este código y de su obligado cumplimiento también por parte de la empresa subcontratada.
- Normas vinculadas a la inserción del código en un marco de integridad institucional:

El presente código se establecerá como una condición esencial de obligado cumplimiento para las personas y entidades que concurren a licitaciones promovidas por el Gobierno local.

1. Sensibilización

Se establecerán políticas claras y transparentes que promuevan la ética y la integridad en los procesos de contratación pública, poniendo especial atención a la prevención de los conflictos de intereses.

Se adoptarán medidas para la promoción de los valores, principios y normas de conducta y actuación establecidos en el presente código con el objetivo de garantizar su contemplación en el desarrollo de los procesos de contratación. En este sentido, el código deberá estar disponible en formatos adecuados y accesibles.

También se fomentarán actividades de difusión (talleres, conferencias, etc.) dirigidas a la ciudadanía con el objetivo de que tanto las personas como las entidades potencialmente licitadoras tengan el conocimiento de los compromisos y obligaciones éticas en torno a la contratación pública. Se proyectarán, a su vez, en los estudios universitarios o profesionales más relacionados con las funciones de las Administraciones públicas, para llegar a aquellas personas que potencialmente se incorporarán al empleo público en el futuro.

2. Capacitación

Se llevarán a cabo programas periódicos de capacitación dirigidos al personal involucrado en cualquier fase del proceso de contratación para desarrollar aspectos relativos a la ética pública y la buena administración, con el objetivo de promover su asunción, capacitar al personal para la identificación y gestión de los riesgos éticos comunes en la contratación, y desarrollar buenas prácticas en materia de ética en la contratación pública.

Se pondrá especial atención en elaborar programas de acogida para el personal de nueva incorporación, a fin de que interiorice desde el comienzo de su andadura profesional en el Gobierno local la cultura de integridad en la actuación profesional.

Capítulo 3. Principios éticos en la digitalización y el uso de la inteligencia artificial¹⁶

La digitalización facilita la respuesta de los Gobiernos locales a los problemas complejos a los que se enfrentan para dar respuesta a los retos contemporáneos de una manera innovadora, eficiente y sostenible. Agiliza también las relaciones con la ciudadanía y las empresas e impulsa la participación ciudadana y la colaboración de las empresas y de la sociedad civil en el proceso de consecución de los objetivos globales comunes. Gracias a la digitalización, los entes locales pueden desarrollar sus actividades de manera más eficaz y eficiente, tomar decisiones automatizadas, prestar los servicios

16. Capítulo elaborado por Dolors Canals Ametller y Agustí Cerrillo i Martínez.

públicos de forma más transparente y accesible e, incluso, personalizada y proactiva.

No obstante, la digitalización de la actuación administrativa también está generando numerosos riesgos que son bien conocidos; entre ellos, la deshumanización de la Administración pública, la falta de proximidad, la desconfianza, los déficits de credibilidad en las instituciones públicas, así como una creciente vulnerabilidad digital que afecta tanto a particulares como a empresas, especialmente pymes. Estos riesgos pueden verse acentuados por la incipiente transformación digital que están acometiendo las Administraciones públicas a partir del uso extensivo de la inteligencia artificial y el análisis de grandes volúmenes de datos que genera la actividad de los Gobiernos locales, de la ciudadanía y del territorio y que, en los próximos años, con toda seguridad, se acelerará y extenderá a más y más municipios.

Los principios éticos de la digitalización que se recogen en esta parte del Código Ético Integral deberían contribuir a evitar tales riesgos en las relaciones entre Gobiernos locales y ciudadanía. En concreto, esta parte del código incorpora una serie de valores y principios éticos que debe orientar a las personas electas, al personal directivo y al personal al servicio de los Gobiernos locales, en el proceso de digitalización y de uso de recursos de inteligencia artificial en el ejercicio de sus respectivas responsabilidades públicas, políticas y administrativas, dentro del marco que establecen la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Ante el cúmulo de conceptos jurídicos indeterminados que contienen las normas jurídicas relativas a la digitalización, esta parte del código persigue ofrecer claridad en el conjunto articulado de principios éticos que se propone a continuación.

En aras de dicha claridad y a los efectos de este código, se utiliza el término digitalización para definir la aplicación y uso de tecnologías y servicios digitales, en la actuación de los Gobiernos locales de cualquier naturaleza, es decir, tanto de carácter político como jurídico y de carácter prestacional o de servicio público e informal. Dado que la digitalización está facilitando cada vez más la automatización de la actividad administrativa a través de la inserción de tecnologías de inteligencia artificial, en el presente código el término digitalización incluye la inteligencia artificial. Por este motivo, en la enumeración y explicación de los principios éticos no se discrimina entre ambas, salvo algunas excepciones necesarias generadas por los riesgos específicos que el uso de esta tecnología disruptiva pueda entrañar.

Se dejan al margen de esta parte del código los valores éticos que deberían guiar el uso de las redes sociales por el personal vinculado a los Go-

biernos locales. Dicho uso plantea una problemática específica en relación con la libertad de expresión y otros derechos fundamentales ejercidos en el entorno de internet, problemática que desborda la finalidad de este código. Con todo, se ha procedido a la inclusión de algún principio ético en el uso de las redes sociales institucionales, por la incidencia que en su caso pueden tener en el prestigio de la institución local (prestigio, confianza, información inmediata y actualizada, etc.).

Esta parte del código establece una serie de principios éticos ordenados en cuatro dimensiones de la digitalización: 1) una digitalización democrática; 2) una digitalización fiable; 3) una digitalización inclusiva; y 4) una digitalización colaborativa. En cada uno de estos apartados se prevén los principios éticos considerados esenciales, con la intención de evitar un texto largo de difícil aplicación por las personas destinatarias. Los principios éticos así estructurados orientan el comportamiento de las personas electas, del personal directivo y del personal al servicio de los Gobiernos locales en el proceso de digitalización y en el uso de medios electrónicos en particular, en las relaciones a distancia o automatizadas de los Gobiernos locales con la ciudadanía.

Esta parte del código debe ser considerada como una guía a seguir por toda persona que ocupe un cargo electo o que trabaje en una Administración local. Si bien este es su ámbito subjetivo de aplicación, no se puede desconocer que en el proceso de digitalización de los Gobiernos locales hay una amplia e intensa participación externa, motivo por el que algunos de los principios éticos se hacen extensivos a ciertos operadores privados en su condición jurídica de contratistas públicos.

A tal efecto, es imprescindible que todo el personal al servicio de la entidad local conozca el presente código ético para el buen desarrollo de sus funciones, y que sea trasladado/informado, en su caso, a las empresas y los profesionales adjudicatarios de contratos cuyo objeto tenga relación con la digitalización de los Gobiernos locales, formando parte, cuando se considere necesario, de los pliegos de cláusulas administrativas.

Por otra parte, dado el carácter del proceso progresivo de la digitalización de los Gobiernos locales, esta parte del código se considera como un “código abierto”. Deberá actualizarse y adaptarse atendiendo al aprendizaje derivado de su aplicación, seguimiento e interpretación, así como a los avances del consenso nacional e internacional en la concreción de principios éticos de la digitalización y, en particular, el uso de la inteligencia artificial en el sector público.

Los riesgos de la digitalización y la inteligencia artificial

La transformación digital de los Gobiernos locales entraña numerosos riesgos. La mayoría de ellos derivan del uso intensivo e innovador de la tecnología en relación con la accesibilidad a los contenidos o los servicios digitales por parte de cualquier persona. Además, en los últimos tiempos, el uso de la inteligencia artificial en las Administraciones públicas está generando nuevos riesgos relacionados con los errores de los algoritmos; los sesgos y las discriminaciones; la opacidad de los algoritmos y la falta de explicabilidad de las decisiones adoptadas automáticamente; o, también, los relacionados con la ausencia de supervisión humana de los procesos de automatización.

Otros riesgos pueden afectar a la seguridad de las transacciones digitales, los cuales pueden materializarse por el acceso ilícito a los sistemas de información, por accidentes de seguridad o por errores en la conservación de la información.

Asimismo, pueden surgir riesgos relacionados con la exclusión de determinadas personas y colectivos de sus relaciones con la Administración pública por su dificultad o imposibilidad de utilizar los medios electrónicos por motivos económicos, tecnológicos, educacionales o, incluso, de género. Otros derivan del hecho de que hay Gobiernos locales que no cuentan con determinadas características o que no disponen de determinados recursos en su seno, o que tienen unidades con menores capacidades.

También pueden existir riesgos relacionados con la dependencia de las tecnologías, así como de los proveedores de tecnología en el caso de aquellos Gobiernos locales que no dispongan de las competencias técnicas o de los recursos tecnológicos necesarios para abordar la transformación digital.

Igualmente se han identificado riesgos derivados de la ausencia de una regulación suficientemente adecuada, detallada o actualizada del uso de los medios digitales o de las garantías que se deben adoptar cuando estos medios se utilizan en las relaciones entre las Administraciones públicas y la ciudadanía. En esta misma dirección, surgen problemas relacionados de manera específica con la vulneración del derecho fundamental a la protección de datos personales.

Otro ámbito en el que se han reconocido riesgos en el proceso de transformación digital está vinculado a la falta de confianza de las personas en la digitalización de las Administraciones públicas por el impacto que ello puede tener en la protección de sus datos, por la mayor distancia

con la que se prestan los servicios públicos o la menor proximidad con el personal al servicio de las entidades locales, por ejemplo. Ello puede traducirse en una deshumanización de las relaciones con la ciudadanía o una menor empatía con las personas.

Además, no puede obviarse la existencia de riesgos derivados de la ausencia de capacitación digital de algunos segmentos de la población o, también, entre el personal al servicio de los Gobiernos locales.

Por último, pueden emerger riesgos derivados del comportamiento de las personas y personal al servicio de las Administraciones públicas dentro de entornos virtuales, así como en el uso y la aplicación de los sistemas de inteligencia artificial a los procesos de toma de decisiones administrativas.

Los valores implicados

Imparcialidad y objetividad. Responsabilidad profesional. Eficiencia en el gasto público. Igualdad de trato. Innovación. Transparencia y rendición de cuentas. Evaluación. Servicialidad. Inclusión. Igualdad de género. Equidad tecnológica. Respeto al medioambiente¹⁷.

Los principios y normas básicas de referencia

1. Una digitalización democrática

El proceso de digitalización debe ser el resultado de un proceso democrático liderado por el pleno de cada corporación y que cuente con la participación ciudadana de acuerdo con los principios de gobierno abierto.

Los principios éticos de esta primera dimensión de la digitalización guían a las personas electas, al personal directivo y al personal al servicio de las unidades responsables de la toma de decisiones relativas a qué digitalizar y para qué usar las tecnologías de inteligencia artificial en el ámbito de competencias propias de los Gobiernos locales.

17. Ver capítulo 1 para sus definiciones.

a. Principio democrático

Valorar el impacto que pueda tener el uso de tecnologías y servicios digitales en los procesos democráticos y en los derechos fundamentales, en especial la libertad de expresión y de información, y el ejercicio de derechos de participación política.

b. Principio de minimización del riesgo

Adoptar las decisiones y acciones necesarias para minimizar los riesgos que puede entrañar la digitalización en los derechos de las personas y en el funcionamiento eficaz y de calidad de las instituciones.

c. Principio de responsabilidad política

Garantizar que las decisiones sobre la digitalización y, en particular, el uso de la inteligencia artificial, sean adoptadas por los máximos órganos de gobierno.

d. Principio de beneficencia

Impulsar la digitalización y, en particular, el uso de la inteligencia artificial en beneficio de las personas y del derecho a una buena administración.

e. Principio de no maleficencia

Evitar usos de la inteligencia artificial que puedan causar daños a las personas, en especial las personas vulnerables, o al buen funcionamiento de la Administración pública.

f. Principio de participación

Prever la participación ciudadana, en particular de los colectivos que puedan verse especialmente afectados, en la toma de decisiones sobre el uso de la inteligencia artificial.

g. Principio de sostenibilidad ambiental

Velar por una correcta gestión ambiental de los procesos de digitalización, teniendo en cuenta su impacto medioambiental y consumo energético, y valorar los riesgos ambientales en todos los procesos de análisis de los riesgos de la digitalización.

h. Principio de rendición de cuentas

Desarrollar auditorías *ex ante* y *ex post* sobre el uso de la inteligencia artificial, cuyos resultados serán publicados en los portales de transparencia.

2. Una digitalización fiable

La digitalización debe realizarse de manera que se garantice el buen funcionamiento de los Gobiernos locales y se eviten errores, sesgos o incumplimientos, principalmente, de los principios de protección de datos personales.

Los principios éticos de esta segunda dimensión persiguen garantizar la robustez y seguridad de las tecnologías y los servicios digitales, y evitar los problemas que pueda generar su uso a los Gobiernos locales y a la ciudadanía.

a. Principio de fiabilidad

Garantizar la solidez y la robustez técnica de las tecnologías y los servicios digitales, y en particular las tecnologías de inteligencia artificial.

b. Principio de seguridad

Prestar especial atención a los riesgos de ciberseguridad y adoptar las medidas necesarias para evitar incidentes de seguridad que puedan afectar a los derechos de las personas, en particular al derecho a la protección de datos personales, o al buen funcionamiento de la Administración pública.

c. Principio de usabilidad

Promover que las aplicaciones digitales respondan a las necesidades de las personas y no de la tecnología o de la organización pública, y garantizar la facilidad de uso de los servicios digitales.

d. Principio de gobernanza de datos

Impulsar una gobernanza de datos que permita garantizar la gestión adecuada de los datos de la organización, su calidad e integridad, la reutilización por las empresas y la sociedad civil; y, especialmente, garantizar la protección de los datos personales y otros datos sensibles.

e. Principio de supervisión humana

Garantizar la supervisión humana de los servicios digitales y de los sistemas de inteligencia artificial de manera proporcional a los riesgos inherentes a su uso y su impacto en los derechos de las personas.

f. Principio de responsabilidad

Asumir la responsabilidad de los daños ocasionados por incidentes de ciberseguridad causados por acciones incorrectas en el uso de tecnologías y servicios digitales.

g. Principio de prevención del riesgo

Analizar de manera periódica los riesgos que entraña el uso de tecnologías y servicios digitales, y, en particular, de la inteligencia artificial, en los derechos de las personas.

h. Principio de rendición de cuentas

Monitorizar y evaluar de forma continua el impacto del uso de tecnologías y servicios digitales en el funcionamiento de la Administración pública, facilitando a la ciudadanía información.

3. Una digitalización inclusiva

La digitalización debe garantizar la equidad y evitar cualquier tipo de vulnerabilidad digital de las personas.

Los principios éticos de esta tercera dimensión de la digitalización pautan la actuación del personal directivo y del resto de personal al servicio de la Administración local en las responsabilidades y tareas respectivas que sean ejercidas a través de medios y procesos digitales, con el objetivo de garantizar la igualdad en el acceso a los servicios digitales.

a. Principio de universalidad

Promover el acceso universal a los servicios públicos digitales.

b. Principio de igualdad

Remover los obstáculos y dificultades existentes para garantizar que cualquier persona o colectivo, independientemente de sus circunstancias personales y/o sociales, pueda relacionarse con las Administraciones públicas a través de tecnologías y servicios digitales.

c. Principio de neutralidad

Permitir que cualquier persona pueda acceder a los servicios digitales sin restricción, independientemente de los medios electrónicos utilizados.

d. Principio de accesibilidad

Impulsar la accesibilidad a las tecnologías y los servicios digitales utilizados por la Administración pública, en particular por las personas con discapacidad, a través del diseño universal.

e. Principio de no discriminación

Evitar que el uso de las tecnologías y los servicios digitales, en particular de sistemas de inteligencia artificial, genere o perpetúe sesgos y discriminaciones por cualquier razón.

f. Principio de atención humana

Garantizar la atención humana a las personas en el uso de las tecnologías y los servicios digitales vinculados a los servicios públicos y administrativos de las Administraciones locales.

g. Principio de transparencia

Garantizar que las personas y los empleados públicos afectados conozcan que la Administración pública está utilizando medios electrónicos y con qué fines (trazabilidad), comprendan los procesos de toma de decisiones y prestación de servicios por medios digitales (explicabilidad), y que están interactuando con tecnologías y servicios digitales, especialmente con sistemas basados en inteligencia artificial (comunicación).

4. Una digitalización colaborativa

La digitalización se desarrolla gracias a la colaboración entre las Administraciones públicas, y con la participación activa de empresas y centros de investigación bajo el impulso de cada Gobierno local.

Los principios éticos de esta cuarta y última dimensión de la digitalización guían la toma de decisiones ante la necesaria colaboración interadministrativa, a los efectos de cumplir con los principios generales de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos económicos de carácter público destinados a las inversiones en tecnologías y servicios digitales.

Asimismo, orientan la participación de operadores privados en la digitalización de servicios que prestan las Administraciones locales en el ejercicio de sus competencias.

a. Principio de neutralidad

Promover el uso de programas de fuentes abiertas en las aplicaciones digitales y de las medidas necesarias para minimizar la dependencia tecnológica.

b. Principio de innovación

Impulsar la innovación tecnológica continua para dar una respuesta adaptada a las nuevas necesidades que se vayan generando.

c. Principio de liderazgo público

Garantizar el liderazgo público en la toma de decisiones de los procesos de transformación digital de la Administración local.

d. Principio de compartición de datos

Facilitar el intercambio y el acceso compartido a los datos por otras Administraciones públicas, así como garantizar el acceso por la Administración pública a los datos generados en el diseño y la gestión privada de los servicios públicos digitales.

e. Principio de digitalización colaborativa

Impulsar la reutilización de tecnologías y servicios digitales entre Administraciones públicas, así como el uso compartido de los mismos para la prestación de servicios y el cumplimiento de obligaciones para con la ciudadanía.

f. Principio de contratación pública ética

Fomentar la contratación pública ética a partir de la provisión de tecnologías y servicios digitales, debidamente certificados, en particular los sistemas de inteligencia artificial.

g. Principio de integridad

Evitar los conflictos de intereses con las empresas proveedoras de tecnología digital y de servicios digitales.

h. Principio de autonomía

Evitar la manipulación y fomentar el ejercicio autónomo de decisiones por parte de la ciudadanía.

Reglas de conducta

Las personas electas, el personal directivo y el personal al servicio de los Gobiernos locales, en el ámbito de sus respectivas responsabilidades y tareas, cumplirán con las siguientes reglas de conducta:

1. Evitarán que el uso de las tecnologías y los servicios digitales pueda incidir de manera negativa en los procesos democráticos y en el ejercicio de los derechos fundamentales.
2. Cumplirán con las medidas y los criterios adoptados para evitar que la digitalización pueda comportar daños a las personas o al buen funcionamiento y la seguridad de la Administración pública.
3. Incentivarán la participación ciudadana en los procesos de digitalización y de incorporación de sistemas de inteligencia artificial en los procedimientos y servicios digitales.

4. Gestionarán los procesos de digitalización y automatización desde el consumo energético sostenible y el menor impacto ambiental.

5. Supervisarán el funcionamiento de los servicios digitales y, en particular, las decisiones adoptadas de manera automatizada por los sistemas de inteligencia artificial de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico.

6. Fomentarán la libre elección de alternativas tecnológicas por las personas usuarias de los servicios digitales y el uso de estándares abiertos en su diseño.

7. Atenderán a las personas para garantizar su acceso a los servicios digitales y evitar brechas, sesgos o discriminaciones de cualquier tipo.

8. Facilitarán información suficiente, comprensible y actualizada sobre los procedimientos y servicios digitales para garantizar el acceso a los mismos.

9. Participarán de manera innovadora en los procesos de diseño e implementación de los servicios digitales.

10. Facilitarán a otras Administraciones públicas los datos que estén bajo su responsabilidad de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico.

11. Informarán sobre posibles riesgos o incidentes de ciberseguridad en el uso de tecnologías y servicios digitales.

12. Informarán sobre los posibles conflictos de intereses que puedan tener con las empresas proveedoras de tecnología digital y de servicios digitales.

Capítulo 4. Principios éticos en la gestión de recursos humanos¹⁸

Los riesgos que comportan para la integridad los aspectos relacionados con la organización y las políticas de recursos humanos en las Administraciones públicas han recibido una atención hasta ahora tangencial, por no decir casi mínima, en España. Ciertamente, la gestión de fondos europeos ha puesto sobre el tapete la necesidad de identificar la gestión de personas en las organizaciones públicas como un ámbito de hipotético riesgo en lo que afecta a la integridad institucional, algo que ya había sido plenamente identificado por la OCDE y por la propia Comisión Euro-

18. Capítulo elaborado por Rafael Jiménez Asensio y Manuel Villoria Mendieta.

pea. En España, y concretamente en las entidades locales y en su sector público institucional, ese riesgo es evidente.

Bien es cierto que nuestra Constitución y el marco normativo vigente han intentado poner algunos límites al estado inicial de la cuestión, muy vinculado al clientelismo históricamente arraigado (por ejemplo, en las leyes de presupuestos generales del Estado y en la propia Ley 20/2021, que inserta en el TREBEP una norma estructural tanto de restricciones a la temporalidad en el empleo público como de responsabilidades de los cargos públicos representativos y funcionarios en el caso de incumplimiento de la legislación laboral en materia de contratación laboral). Pero, ciertamente, los marcos normativos son claramente insuficientes para poder limitar o encauzar un problema endémico, cuyas raíces son seculares, que muestra innumerables patologías, no solo en la fase de acceso al empleo público, sino también en la configuración del desarrollo profesional de la actividad de los empleados públicos, cuya única guía y objetivo final debería ser el estar siempre y en todo caso al servicio de la ciudadanía. A todo ello no es ajena la profunda penetración de la política en el subsistema de función pública, que castra o limita su profesionalidad, mediante la captura o el control directo o indirecto de amplios espacios de la alta Administración y, por descontado, de las entidades de su sector público.

Las políticas de integridad en el empleo público no solo deben proyectarse sobre ese momento central que da origen a la relación funcional como es el acceso, sino que deben prestar atención especial en lo que respecta a la formación de acogida. En efecto, son muy pocas las Administraciones públicas que tienen formación de acogida basada en la transmisión y presentación de cuáles son la misión, la visión y los valores de su organización, así como sobre cuáles son los principios éticos o de buena gestión o las normas de conducta que se deben respetar en esa organización pública en la que se inserta una determinada persona. Sin esa formación de acogida, quien accede al empleo público se encuentra ayuno de valores y principios de la organización en la que va a prestar servicios, y su aprendizaje se limita a reproducir lo que por observación detecta en el entorno en el que desarrolla su actividad; esto es, se contamina pronto de malos usos o prácticas, o, si tiene buenas referencias inmediatas, puede llegar incluso a desplegar una actividad profesional positiva; pero nunca es la organización la que se la proporciona, sino el contexto o la contingencia.

En efecto, la gestión de recursos humanos se despliega sobre muchos y distintos ámbitos que afectan a la integridad, tanto en el acceso como en la formación, carrera profesional y provisión de puestos de trabajo; pero asimis-

mo en la propia evaluación del desempeño (en la que el cumplimiento de los estándares éticos de la organización debería ser un elemento importante en la acreditación de un desempeño profesional público efectivo). Muy importante es, asimismo, en el ejercicio de las funciones directivas, el liderazgo ético en las organizaciones públicas, en la fijación y negociación de las condiciones de trabajo, retribuciones y derechos, así como, por descontado, en el cumplimiento de los deberes profesionales. El personal directivo es, a fin de cuentas, el espejo en el que se mira el personal que presta servicios en las Administraciones públicas, pero también la propia ciudadanía. Las incorrecciones éticas o relativas a la integridad (mucho más aún, la comisión de infracciones administrativas o delitos) por parte de los cargos públicos o del personal directivo manchan irremediabilmente la imagen de la institución y erosionan profundamente el sentido de pertenencia de los empleados públicos, y, en particular, tienen efectos devastadores sobre la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

Se hace, por tanto, necesario incidir en algunos aspectos que tienen que ver con la deontología profesional en la función pública y en el empleo público, asentando esas actuaciones a través del ADN existencial en tales estructuras institucionales como es la idea fuerza que debe mover a cargos públicos, directivos y personal empleado público, que no es otra que la idea de servicio y orientación a la ciudadanía. Un marco de integridad institucional, si tiene vocación holística, tal como propone la OCDE, no puede prescindir de articular un conjunto de valores, principios y normas de conducta o de actuación que persigan difundir una cultura de integridad en las políticas de recursos humanos de la respectiva organización.

En todo caso, la gestión de los fondos de personal estará regida asimismo por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, particularmente, por todos aquellos que contribuyan a la igualdad de género y a la construcción de instituciones sólidas, apostando en todo caso por que los cargos públicos, directivos y personal al servicio de la Administración, minimicen los impactos ecológicos y salvaguarden el medioambiente y la biodiversidad. Igualmente, el personal sujeto al presente código contribuirá al cumplimiento de los ODS mediante una actuación socialmente responsable, fomentando el empleo, la garantía de diversidad y el desarrollo sostenible en términos de la Agenda 2030, especialmente en todo aquello que se refiera a la generación de empleo en el ámbito de la propia entidad, así como se tendrá particularmente en cuenta hacer efectiva la igualdad de género.

Ámbitos de riesgo para salvaguardar la integridad institucional en el empleo público local y en la gestión de recursos humanos

Al margen de que, en otros instrumentos de gestión de las políticas de integridad, tales como planes antifraude o análisis de riesgos, se identifiquen otros ámbitos complementarios de riesgo para la integridad institucional, el siguiente listado incluye ámbitos o actuaciones que potencialmente tienen un elevado riesgo de afectar a la integridad mediante decisiones o actos irregulares o que puedan comportar incurrir en supuestos de fraude, corrupción, conflictos de intereses o malversación:

Áreas de riesgo en la gestión de recursos humanos:

- Contratación de personal laboral o nombramientos de personal funcionario interino sin ajustarse a los procedimientos establecidos legalmente.
- Selección de personal y actuación de los tribunales sin respetar los principios de objetividad o imparcialidad. Incumplir, en su caso, los códigos de conducta que se aprueben para los miembros de los tribunales.
- Abusar de la contratación laboral temporal o del acceso al empleo público mediante fórmulas de interinidad. Multiplicando, así, injustificadamente la temporalidad en las plantillas de personal.
- Ejercicio no ético y profesional de las funciones y tareas.
- Actuaciones en selección o promoción del personal, así como en provisión de puestos de trabajo, teñidas de conductas propias del clientelismo político o sindical, amiguismo o nepotismo.
- Carecer de instrumentos de planificación y ordenación (relaciones de puestos de trabajo o instrumentos similares de planificación estratégica) de recursos humanos, o no tenerlos adaptados adecuadamente a las necesidades de la organización.
- Disfunciones en las estructuras organizativas que afecten a la prestación de los servicios.
- Externalizar a través de la contratación pública el ejercicio directo o indirecto de funciones de autoridad o de potestades públicas en el ámbito de la gestión de los recursos humanos.
- No disponer de programas de desarrollo profesional y de formación dirigidos al personal al servicio de la entidad, que impidan la adecuación de los conocimientos exigidos a las necesidades del servicio.

- Discriminaciones por razón de género en el acceso, la promoción, o cualquier incidencia o adopción de medidas que afecten negativamente a la vida familiar en el ámbito del empleo público local.
- Incumplimiento de las medidas de protección al informante establecidas en la Ley 2/2023, o adopción de conductas claramente obstruccionistas o de persecución directa o indirecta a cualquier denunciante.
- Desamparar eventuales actos de represalias sufridas por informantes de infracciones normativas.
- Desalentar a las personas que participen o hayan participado en infracciones normativas a que proporcionen información para el conocimiento de las mismas.
- Dificultar el establecimiento de sistemas de información internos, que garanticen la confidencialidad y el anonimato, para facilitar que el personal empleado público informe sobre infracciones normativas cuando tenga conocimiento de ellas en el ejercicio de sus funciones.
- No proveer de formación adecuada al personal y, en particular, en materia de integridad institucional, ni tampoco promover la cultura de integridad entre el nivel político o directivo de la organización.
- Reconocer derechos retributivos o de otro carácter al personal político, directivo o del empleo público, que incumplan la normativa vigente e hipotequen el presupuesto público, produciendo el endeudamiento futuro de la entidad de modo irresponsable.
- Desarrollar políticas de digitalización del empleo público local que no atiendan satisfactoriamente los problemas de exclusión o brecha digital.
- Dificultar el desarrollo y la mejora continua de las competencias profesionales del personal empleado público de la organización para optimizar su perfil profesional.
- No llevar a cabo o aplicar inadecuadamente la evaluación del desempeño, así como no colaborar en los procesos de evaluación.
- Incumplir las normas de incompatibilidades e incurrir en conflictos de intereses sin advertir de tales situaciones ni adoptar las medidas necesarias para encauzarlos.
- Aplicar modelos de prestación del servicio mediante teletrabajo que comporten una mayor desatención a la ciudadanía.
- Desatención de los códigos de prevención de riesgos laborales y psicosociales.
- Incumplimiento de aprobación y desarrollo del plan de igualdad entre empleados/as públicos/as de la organización.

- Inaplicar lo establecido en este código en materia de valores, principios y normas de conducta (códigos de conducta).
- Rebajar los estándares exigibles de los procesos selectivos hasta tal punto que se puedan ver en entredicho los principios de profesionalidad y de imparcialidad de la función pública o del empleo público local.
- Actuar en los procesos de negociación colectiva y en sus resultados sin atender a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Valores

Los valores que se entienden clave en este ámbito serían:

Integridad. Ejemplaridad. Desinterés. Imparcialidad y objetividad. Responsabilidad. Rendición de cuentas. Respeto y empatía. Evaluación. Planificación. Eficiencia en el gasto público. Igualdad de trato. Transparencia. Igualdad de género. Respeto al medioambiente¹⁹.

Principios específicos para los gestores de recursos humanos²⁰

- Generar respeto y resaltar la importancia estratégica de la gestión de recursos humanos (RR. HH.) dentro de la organización, y entre la ciudadanía.
- Procurar el bienestar del personal de su organización (no solo el bien económico); en definitiva, beneficencia.
- No hacer mal a nadie, o no maleficencia.
- Distribuir de manera justa los beneficios y los costes, los bienes y los daños, para todas las personas afectadas por sus decisiones.
- Respetar el derecho a la privacidad de las personas, asegurar la confidencialidad de la información privada.
- Medir la efectividad de los RR. HH. para contribuir o alcanzar los objetivos de la organización.
- Comprometerse con el aprendizaje continuo, el desarrollo de habilidades y la aplicación de nuevos conocimientos relacionados tanto con la gestión de recursos humanos como con la organización.

19. Ver capítulo 1 para sus definiciones.

20. <https://blog.iese.edu/antonioargandona/2023/05/18/algunos-principios-eticos-para-la-gestion-de-los-recursos-humanos/>.

- Evitar toda discriminación por razones de sexo, edad, color, lugar de origen, etc. (en contrataciones, promociones, pagos, etc.).
- Promover la dignidad, respeto, consideración y cortesía a los empleados.
- Proteger la integridad física y mental de los empleados.
- Proteger la autonomía de las personas.
- Crear y mantener un entorno que aliente a todas las personas y a la organización a alcanzar su máximo potencial de una manera positiva y productiva.
- Tratar a las personas con dignidad, respeto y compasión para fomentar un entorno de trabajo de confianza libre de acoso, intimidación y discriminación ilegal.
- Mostrar cuidado para todos los afectados por una decisión, con especial cuidado por las personas vulnerables o dependientes.
- Mantener y desarrollar la competencia profesional de sus equipos.
- Generar confianza entre todos los componentes de la organización, maximizando el intercambio abierto de información.

Algunas normas de conducta específicas aplicables en el ámbito de los recursos humanos

En todo caso, el **personal sujeto** al presente código deberá seguir, como mínimo, las siguientes normas de conducta (selección):

- Evitarán cualquier interferencia externa que pueda incidir en el ejercicio de sus funciones de gestión de personas y equipos, y plantear dudas razonables sobre la integridad de su actuación profesional. En particular, obviarán cualquier actuación que pueda provocar sospecha de favoritismo a determinadas personas o entidades. Y, asimismo, prescindirán de cualquier ventaja, directa o indirecta, que se les proponga o insinúe por parte de cualquier persona o entidad o que puedan obtener en razón del cargo público que ocupan o que pueda tener, mediatamente, influencia sobre el ejercicio de sus funciones.
- Desde sus respectivos puestos de trabajo, promoverán activamente y mediante conductas apropiadas un clima ético, y servirán de referentes al resto del personal que trabaje en la institución, no llevando a cabo, en ningún caso, actividades que puedan poner en perjuicio o menoscabar la imagen de la misma. Esa especial conducta de integridad deberá ser ejercida, en términos de liderazgo ético, por aquellas y los empleados públicos que ocupen puestos de responsabilidad y tengan otros empleados a su cargo.

- Deberán actuar con objetividad en defensa de los intereses generales de la ciudadanía. A tal efecto, evitarán en el ejercicio de sus funciones de dirección y gestión de personas todas aquellas prácticas y actuaciones que puedan suscitar cualquier sospecha o apariencia de que, a través de ellas, se pueda incurrir en una actividad que genere o pueda generar beneficio directo o indirecto o trato de favor no justificado.
- En aquellos puestos de trabajo que se provean por el sistema de libre designación se promoverán buenas prácticas de gestión a través de la inclusión, previa al nombramiento, de una fase de acreditación de competencias profesionales en la que se valorará la idoneidad de los candidatos mediante la evaluación de su trayectoria profesional y curricular, solo pudiendo recaer el nombramiento entre una de las personas que hayan superado ese proceso de acreditación de competencias, que será realizado por una comisión, que propondrá a la autoridad que designe el listado de personas que hayan superado el umbral mínimo de competencias para una adecuada prestación de los servicios. Entre las competencias a valorar se tendrá en cuenta, asimismo, la integridad acreditada de los candidatos en el ejercicio previo de sus funciones profesionales.
- El personal empleado público participará activamente en los procesos de evaluación de competencias u otros procesos de mejora de gestión que, en su caso, ponga en marcha el Gobierno local. En tal sentido, colaborará activamente mediante la fijación de objetivos, el seguimiento, en su caso, y la necesidad de cumplimentar los cuestionarios y cualquier otra documentación que le sea remitida, participando activamente en los talleres y programas de formación sobre esta materia y, asimismo, realizando, cuando le competa, las evaluaciones que le sean asignadas en relación con los puestos de trabajo de su departamento, entidad o unidad administrativa.
- Las relaciones institucionales y personales, ya sea con cargos públicos u otros empleados públicos, estarán marcadas por la idea de respeto, cortesía, deferencia, corrección, empatía y serenidad, evitando en todo momento cualquier trato que pueda ser desconsiderado hacia la otra persona o que incurra en la descalificación o el insulto.
- En la esfera de la transparencia vinculada a la gestión de personas, se actuará con especial diligencia, garantizando respuestas rápidas, efectivas y motivadas, especialmente cuando se demande al Gobierno local información pública por parte de la ciudadanía y de sus entidades, ponderando en cada caso los límites existentes, los derechos en juego, e interpretando de forma restrictiva las causas de inadmisión y aquellos límites, con el fin de favorecer el control de la actividad pública por la ciudadanía.

- **En relación con la promoción, difusión y formación en integridad en programas de formación continua:**
 - La entidad incorporará anualmente en los programas de formación continua acciones formativas, presenciales, semipresenciales o virtuales, dirigidas a difundir el presente código, y especialmente se llevará a cabo formación en integridad pública, con particular atención a los ámbitos de contratación pública, subvenciones, gestión económico-financiera y gestión de personal.
 - Asimismo, se promoverán anualmente acciones dirigidas a la realización de talleres, conferencias o actividades divulgativas que tengan por objeto el análisis de cuestiones éticas o de integridad en el ámbito público, los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción.
 - Se desarrollarán por parte de la entidad local acciones de sensibilización en materia de integridad institucional sobre aspectos relativos a la gestión de recursos humanos dirigidas específicamente a los cargos públicos representativos y ejecutivos, así como al personal directivo.
 - Con el fin de mejorar la infraestructura ética de la organización en su conjunto, se promoverán todas aquellas medidas complementarias que ayuden a la difusión del contenido del presente código y contribuyan a introducir una cultura de prevención o de definición de marcos de riesgo, para salvaguardar la integridad de la entidad y garantizar su reputación institucional.
 - En todo caso, se difundirá el contenido del presente código por medios electrónicos, y a través de la página web de la entidad.

Capítulo 5. Principios éticos en la gestión económico-financiera y presupuestaria²¹

Uno de los mayores riesgos para la integridad y el buen gobierno de las entidades locales lo constituye la gestión económico-financiera y de los presupuestos. Para coadyuvar al buen gobierno de los fondos públicos existen controles internos y externos perfectamente definidos en las normas vigentes. El control externo del Tribunal de Cuentas nacional y de los correspondientes órganos de control externo autonómicos es un elemento clave para evitar daños a la hacienda pública. Además de ello, existen controles desde el Ministerio de Hacienda y Función Pública y todo un sistema de infrac-

21. Capítulo elaborado por Pilar Moreno García y Manuel Villoria Mendieta.

ciones y sanciones explicitado en la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno. Finalmente, existen controles internos. Así, la función de control financiero²² tiene por objeto comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, e informar acerca de la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices que sean de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos. La función de control de eficacia tiene por objeto la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, así como el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios o inversiones. La función interventora tiene por objeto fiscalizar todos los actos de las entidades locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y a la liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquellos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación de los caudales públicos. Estas tres funciones son esenciales para el buen funcionamiento de los servicios públicos.

Por otra parte, el principio de buena gestión financiera en el derecho de la UE incluye también, como parte insoslayable del mismo, el desarrollo de todo el ciclo antifraude y, en concreto, la evaluación de riesgos y de los conflictos de intereses. En este código, como instrumento de autorregulación, se establece como meta aplicar un modelo común a los fondos europeos y nacionales, asumiendo el principio de buena gestión financiera, inspirado en los artículos 310, 317 y 325 del Tratado Fundacional de la Unión Europea, y en los artículos 36 y 63 del Reglamento Financiero de la UE, de 2018, para todos los fondos públicos. Además, se promueve el desarrollo de un sistema robusto de control interno, basado en el modelo COSO III, internacionalmente aplicado.

Pero todo ello no puede bastar para conseguir una buena gestión de los caudales públicos si no existe un compromiso ético con el servicio público y una conciencia de los deberes que ello implica en este ámbito. Para facilitar la obligación del buen gobierno de estos fondos públicos, un ejercicio de prevención y de apoyo al control necesario consiste en iniciar procesos de identificación de riesgos económico-financieros y presupuestarios, para su posterior análisis en aras del cumplimiento de los objetivos y funciones de la institución. El servicio público que prestan las entidades locales, en el ámbito económico-financiero y presupuestario, supone el convertirse en

22. Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

garantes de los fondos públicos que consignan, y, ante los posibles riesgos existentes, es ineludible la catalogación de los mismos y su valoración, para que, llegado el momento, se articule una respuesta que reduzca el riesgo y su impacto en la institución. Desde esta labor de evaluación de riesgos, en este código se van a definir toda una serie de valores y principios que auxilien a garantizar el buen uso del patrimonio y de los fondos públicos.

Ámbitos de riesgo en la gestión económico-financiera y presupuestaria

Los riesgos en materia de gestión económico-financiera y presupuestaria identificados se agrupan en las siguientes áreas de riesgo:

1. Organización y control interno

- Ausencia de planificación económico-presupuestaria.
- Inadecuada separación de funciones entre el personal de la entidad con competencias en materia de intervención que distinga, claramente, las tareas de contabilización y gestión de tesorería.
- Falta de cualificación específica del personal para el ejercicio del control.
- Falta de personal debidamente formado en áreas de riesgo para el ejercicio correcto de las funciones.
- No subsanación de reparos formulados por control interno.
- Ausencia de fiscalización previa en algunos procesos de gastos menores.
- Falta de seguimiento de las recomendaciones de control interno y externo.
- No aprobación y cumplimiento de las medidas del plan económico-financiero o del plan de estabilidad presupuestaria cuando sea necesario.
- Falta de bases de datos de terceros.
- Riesgo de no solicitar a terceros el certificado que acredite la titularidad de la cuenta bancaria emitida por la entidad financiera.
- Ausencia de procedimientos contra ciberataques.
- Falta de documentación para la aprobación de la cuenta general.
- Aprobación de la cuenta general con posterioridad al plazo legalmente establecido.
- Ausencia de comprobación material de las inversiones con constancia documental.

- Falta de comunicación o coordinación entre el responsable del contrato, el órgano de contratación y el órgano interventor.

2. Presupuesto y gestión presupuestaria

- Falta de precisión de las previsiones presupuestarias o sus modificaciones, como los pagos de las percepciones económicas de las personas electas acordadas por el pleno, en atención a su grado de responsabilidad y dedicación. Este riesgo deriva en la utilización reiterada del reconocimiento extrajudicial del crédito.
- Desviaciones significativas de la posterior ejecución no planificadas.
- Inexistencia de información periódica de la ejecución del gasto por parte de entidades dependientes.
- Riesgo de sobrevaloración de la previsión de ingresos.
- No aprobación de los presupuestos de la entidad en plazo o la prórroga continuada del presupuesto.
- Elaboración del presupuesto por empresas externas que no cuentan con la totalidad de la información de la entidad.
- No inclusión en el presupuesto de la anualidad de los contratos plurianuales ya adjudicados, gastos comprometidos en ejercicios anteriores.
- Posibles desviaciones significativas en la ejecución presupuestaria.
- Posible proliferación de gastos devengados pendientes de imputar al presupuesto.
- No tener en cuenta los gastos estimados pendientes de aplicación al presupuesto (cuenta 413) a 31 de diciembre del ejercicio anterior al que se aprueba.

3. Estabilidad y sostenibilidad financiera

- Incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- No cumplimiento de los compromisos de gastos futuros.
- Riesgo de incumplimiento del período de pago a proveedores.

4. Información económico-financiera

- Riesgo de fiabilidad de los datos a remitir en materia económica a los órganos de fiscalización externa.

- Incumplimiento de los plazos establecido para la remisión de información a los órganos de fiscalización externa correspondientes.
- Ausencia de la publicación en el Portal de Transparencia de las obligaciones relativas a la información económica, presupuestaria y estadística (subvenciones y ayudas públicas, presupuesto, cuentas anuales...).

5. Tesorería

- Ausencia de fiscalización previa de los gastos de caja fija.
- Utilización abusiva del sistema de anticipos de caja fija o pagos a justificar.

6. Patrimonio y protección de activos

- Falta de registro de los activos y su adecuada contabilización.
- Ausencia de autorización para el uso de los activos de la entidad destinados a fines públicos.

7. Ingresos y gastos presupuestarios

- Falta de liquidación de ingresos y realización (prescripción).
- Ausencia de control en el gasto que derive en abonos excesivos, superfluos, así como gastos protocolarios y representativos, indemnizaciones indebidas por razón del servicio.
- Alejamiento del cumplimiento de la eficiencia y eficacia de la gestión de ingresos y gastos.

Valores

Los valores que se entienden clave en este ámbito serían:

Integridad. Legalidad. Imparcialidad y objetividad. Eficacia. Responsabilidad profesional. Eficiencia en el gasto público. Planificación. Evaluación.

Transparencia. Rendición de cuentas. Austeridad. Competencia. Igualdad de género. Respeto al medioambiente²³.

Principios y normas básicas en la gestión económico-financiera de las instituciones públicas

- **Documentar eficazmente y aprobar** la cuenta general en el plazo previsto.
- **Rendir cuentas.** Asumir la responsabilidad de las decisiones tomadas y estar dispuestas a explicar sus actuaciones con mecanismos que, de manera fiable y completa, permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos planificados, la eficiencia en el gasto y los resultados obtenidos a la ciudadanía.
- La persona que administra fondos públicos debe **entender las consecuencias** que pueden tener sus decisiones y, por ello, **adquirir las competencias** necesarias para desarrollar eficazmente su labor.
- **Seguir las recomendaciones** de control interno y externo y **subsana los reparos** existentes.
- **Ser precisas** en las previsiones presupuestarias o en sus modificaciones necesarias y evitar desviaciones en la ejecución.
- **Evitar** la sobrevaloración de la previsión de ingresos, o la no inclusión en el presupuesto de la anualidad de los contratos plurianuales ya adjudicados y gastos comprometidos en ejercicios anteriores.
- **Ser rigurosas** con los objetivos de **estabilidad presupuestaria** y **sostenibilidad** financiera.
- **Actuar con fiabilidad**, puntualidad y **transparencia** en la **información económico-financiera**.
- **Actuar con la mayor diligencia** posible para alcanzar los objetivos económico-financieros, sin disminuir la calidad del trabajo.
- Gestionar los recursos públicos con **austeridad y proporcionalidad**, evitando cualquier uso indebido de los mismos y procurando su máxima optimización.
- **Evitar** el abuso del sistema de **anticipos de caja fija** o pagos a justificar.
- **Registrar** de forma exhaustiva los **activos** y contabilizarlos con rigor.
- **Planificar la gestión presupuestaria y económico-financiera y orientarla a resultados.** La consolidación de la cultura de planificación será necesaria para la organización de los recursos disponibles. Ante la detección de desviaciones, se habrán de proponer medidas correctoras y de mejora.

23. Ver capítulo 1 para sus definiciones.

- **Gestionar con eficiencia y rigor extremo** los ingresos y gastos presupuestarios.
- **Actuar de forma responsable** para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (**ODS**) de la Agenda 2030 de la ONU, en especial el Objetivo 16 (“Paz, justicia e instituciones sólidas”), Meta 5 (“Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”), y el Objetivo 17 (“Alianzas para lograr los Objetivos”).
- **Orientar las actuaciones hacia la mayor simplificación administrativa**, mediante la racionalización y agilización de los procedimientos.
- **Prevenir, detectar, corregir y perseguir** cualquier fraude, corrupción o mal uso de los fondos públicos.

Capítulo 6. Principios éticos en la planificación y gestión urbanística²⁴

Nos referimos en este apartado a las reglas de conducta con relación a la actividad urbanística, y por ello, a efectos de sistematización, dividiremos los aspectos a señalar en los tres grandes bloques tradicionales en los que se interrelaciona la materia urbanística: **planeamiento, gestión y disciplina**.

El planeamiento urbanístico o la planificación urbana es el conjunto de instrumentos técnicos y normativos que se redactan para ordenar el uso del suelo y regular las condiciones para su transformación o, en su caso, conservación. La gestión urbanística²⁵ es una de las actividades, junto al planeamiento y la disciplina urbanísticos, con las que se implementan las políticas de ordenación de la ciudad, que determinan cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos en el espacio físico, y a cuyo servicio se disponen un conjunto de técnicas e instrumentos. Se definen todos, sobre todo, por ser una función pública, y así se ha caracterizado el urbanismo desde la Ley del Suelo de 1956, siendo uno de los principios capitales para la interpretación del ordenamiento jurídico urbanístico. Son funciones públicas aquellas actividades que por su naturaleza pertenecen al Estado y que se realizan para el logro de los fines esenciales de este, tales como la defensa, la policía, los tributos... Incluyen facultades o derechos y prerrogativas, pero también deberes y obligaciones, conjunta e inseparablemente unidos a aquellos, que se imponen a la organización estatal. La elaboración de los planes, su ejecución y control ya no son un contenido del

24. Capítulo elaborado por Xavier Forcadell Esteller y Manuel Villoria Mendieta.

25. https://agiliza.gva.es/documents/169941414/0/8.+GUIA+DE+LA+GESTIÓN+DIRECTA+DEL+URBANISMO+PARA+LA+ADMINISTRACIÓN+LOCAL+EN+LA+CV_CSpdf/b5393aec-46b2-4549-b5dd-0560841d8514.

derecho de propiedad. Desde hace mucho tiempo (al menos desde 1956) son auténticas actividades públicas, tareas que incumben a la Administración, es decir, competencias administrativas. Aunque estamos hablando del urbanismo como función pública, en este caso, local, ello no obsta para que en este ámbito intervengan también propietarios, agentes urbanizadores y empresas constructoras con sus correspondientes obligaciones.

El urbanismo ha sido durante bastantes años una de las fuentes de corrupción más importantes que han existido en el ámbito local; por ello, incorporar un análisis de los riesgos que genera la corrupción para el buen gobierno local es esencial en un código ético como el presente. Cabe tener en cuenta también que, en un ámbito tan singular y técnico como el que aquí estamos tratando, nos referiremos a riesgos éticos que no podemos confundir con listas más amplias, pero que tratarían, en su caso, sobre incumplimientos ya estrictamente normativos, y que escaparían del presente código. A partir de ese análisis, se podrán definir unos principios y normas básicas de actuación para evitar que estos riesgos se materialicen y den como resultado daño al interés general y a la imagen y legitimidad de los entes locales.

Los ámbitos de riesgo en el urbanismo

En la actividad urbanística hay **riesgos generales**, que se complementan con algunos de los riesgos ya analizados, entre los que podemos citar:

- 1) No dotar equipos técnicos suficientes para acometer en plazo los trámites a evacuar en los distintos procedimientos.
- 2) No incrementar normativamente los supuestos de incompatibilidad material y subjetiva de quien impulsa y/o tramita procedimientos en esta materia con su principal actividad profesional.
- 3) No elaborar programas específicos formativos periódicos en una materia tan técnica, e incentivar a que sean cursados por el personal y/o los cargos electos de referencia.
- 4) No garantizar la profesionalización y la funcionarización de los técnicos intervinientes.

Pero más sectorialmente, en el ámbito del **planeamiento**, entre las reglas de conducta relativa a los posibles riesgos podemos destacar:

- 1) No realizar una formación y sensibilización adecuadas para evitar la arbitrariedad y la desviación de poder en la calificación urbanís-

tica de los terrenos, así como en los instrumentos de modificación de estos.

- 2) Impulsar los expedientes en función de intereses que no sean los relativos al orden de incoación.
- 3) Interferir en los técnicos que participan en la redacción de instrumentos de planificación por intereses personales, así como no abstenerse cuando resulte necesario desde un punto de vista ético, y por lo tanto más allá incluso de los ámbitos normatizados.
- 4) Abusar de las dispensas singulares en supuestos de duda técnica.
- 5) No tener en cuenta valores naturales intrínsecos en la clasificación de terrenos.
- 6) Limitar la participación ciudadana en la materia.

En el ámbito de la **gestión**, entre las reglas de conducta relativa a los posibles riesgos podemos destacar:

- 1) Demorar por intereses no éticos la tramitación de los instrumentos de gestión.
- 2) La elaboración de convenios urbanísticos que van más allá de lo éticamente “conveniente” por sus especiales riesgos.
- 3) No realizar una gestión óptima del patrimonio público del suelo.
- 4) En los procesos reparcelatorios, no velar por que los terrenos públicos provenientes de cesiones obligatorias sean los de mayor valor urbanístico y/o estratégico.

En el ámbito de la **disciplina**, entre las reglas de conducta relativa a los posibles riesgos podemos destacar:

- 1) No declarar ruinas urbanísticas, cuando resulte procedente.
- 2) Incumplimiento, generalizado o no, de los plazos para la resolución de las licencias urbanísticas sin analizar los motivos por lo que ello está sucediendo a efectos de que se puedan incardinar soluciones al respecto.
- 3) No elaborar y seguir informes periódicos de inspección.
- 4) No atender a avisos de la ciudadanía con relación a incumplimientos normativos.

Valores relevantes para la planificación y gestión urbanística

Los valores que se entienden clave en este ámbito serían:

Integridad. Desinterés. Legalidad. Imparcialidad y objetividad. Responsabilidad profesional. Planificación. Evaluación. Eficiencia en el gasto público. Igualdad de trato. Transparencia y rendición de cuentas. Participación. Colaboración. Igualdad de género. Respeto al medioambiente²⁶.

Principios y normas básicas

1. Las personas que participan en el proceso de planificación perseguirán continuamente y servirán fielmente al interés público.
2. Desarrollarán habilidades que permitan una mejor comunicación y unos esfuerzos de planificación más eficaces, respetuosos y compasivos con todas las comunidades, especialmente con las comunidades infrarrepresentadas y las personas marginadas, para que puedan participar plenamente en la planificación.
3. Prestarán especial atención a las consecuencias a largo plazo de las acciones pasadas y presentes.
4. Prestarán especial atención a la interrelación de las decisiones y sus consecuencias imprevistas.
5. Incorporarán principios y estrategias de equidad como base para la elaboración de planes y programas de aplicación con el fin de lograr una toma de decisiones más justa desde el punto de vista social.
6. Promoverán la excelencia en el diseño. Conservarán y preservarán la integridad y el patrimonio del entorno natural y construido. Utilizarán los principios de sostenibilidad y resiliencia como guía de su trabajo.
7. Identificarán las consecuencias humanas y medioambientales de acciones alternativas, incluidos los costes y beneficios a corto y largo plazo. Identificarán los valores sociales y culturales que deben preservarse, así como los elementos naturales.
8. Educarán y tratarán de capacitar al público sobre cuestiones de planificación y su relevancia para la vida de todos.
9. Las personas que participen en el proceso de planificación y gestión urbanística trabajarán para lograr la equidad económica, social y de género.
10. Reconocerán y trabajarán para mitigar los impactos de los planes y procedimientos existentes que dan lugar a patrones de discriminación, desplazamiento o injusticia medioambiental.

26. Ver capítulo 1 para sus definiciones.

11. Las personas que participen en el proceso de planificación deberán salvaguardar la confianza pública.
12. Tratarán con equidad a todos los participantes en el proceso de planificación.
13. No dejarán que ninguna acción oficial se vea influida por relaciones personales.
14. Evitarán conflictos de intereses o incluso la apariencia de un conflicto de intereses en el ejercicio de su cargo.
15. Desenmascararán la corrupción o el fraude siempre que se descubra.
16. No buscarán negocios declarando o dando a entender su capacidad y voluntad de influir en las decisiones por medios indebidos.
17. Como funcionarios o empleados públicos, no entablarán comunicaciones privadas con los participantes en el proceso de planificación si las conversaciones se refieren a un asunto sobre el que tenemos autoridad para tomar una decisión. Evitarán todo tipo de información privilegiada.
18. Potenciarán las agencias supramunicipales de protección de la legalidad urbanística, con informes periódicos de actividad, e instarán a la colaboración municipal para integrar dichas potestades en estos organismos cuando no se cuente con los medios técnicos adecuados.

Capítulo 7. El sistema de integridad institucional²⁷

El presente código se integrará en el sistema o marco de integridad institucional de la organización. Un sistema de integridad implica un diagnóstico de la integridad del sistema interno en sí mismo y un diagnóstico de la integridad del contexto existente en la localidad o el entorno correspondiente. La gestión de la integridad del sistema de una organización se refiere al conjunto de instrumentos que fomentan la honestidad, tomando en consideración su interdependencia, así como al conjunto de procesos y órganos que los implantan y actualizan. La integridad del contexto de una organización se refiere al conjunto de los factores externos, distintos de los propios de la gestión de la integridad interna, que pueden tener un impacto sobre la integridad de los servidores públicos de la organización. La gestión ética en la entidad pública implica entender la organización como un sistema que internamente está integrado por subsistemas, que como un todo interactúa con otros sistemas dentro de su entorno inmediato, y que dirige sus acciones hacia la implementación de los principios y valores éticos, con el consiguiente mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la generación de confianza en todos los públicos con los que se relaciona.

27. Capítulo elaborado por Manuel Villoria Mendieta, Rafael Jiménez Asensio y Goizeder Manotas Rueda.

Entre los elementos esenciales de un marco de integridad se encuentran, como instrumentos clave, los códigos éticos, las evaluaciones de riesgos de integridad, la formación en ética a los servidores públicos de la organización, el establecimiento de un sistema de consultas para problemas o dilemas éticos de los empleados (normalmente a través de los comités de ética), sistemas de denuncias de casos de corrupción, fraude, abuso o ineficiencias (con sistemas de protección a los denunciantes), sistemas de gestión de los conflictos de interés e incompatibilidades, normas de transparencia, sistemas de detección e investigación de conductas antiproductivas y administración de encuestas de clima ético entre los empleados. Por otra parte, en el área de procesos es importante que todos los elementos del proceso de promoción de la integridad sean considerados y adecuadamente gestionados. Así, hay que determinar y definir la integridad, para lo cual los códigos éticos cumplen una labor esencial. Pero también hay que guiar hacia la integridad, lo cual exige la presencia de programas de formación en ética y el establecimiento de sistemas de asesoramiento y apoyo para los empleados públicos. Tampoco puede obviarse la labor de control, que exige generar sistemas de detección e investigación de conductas presuntamente contrarias a los códigos éticos y a las normas de incompatibilidades y conflictos de intereses, para abrir, en su caso, los procedimientos correspondientes. Todo ello nos lleva a la ineludible necesidad de sancionar e imponer medidas represivas contra los incumplimientos, de forma que se eviten impunidades y se marquen las líneas rojas que ningún servidor público debe traspasar. Ello exige que las normas disciplinarias establezcan los procedimientos en caso de incumplimiento y las sanciones. Finalmente, es necesario evaluar el éxito o fracaso en las medidas adoptadas, para lo cual las encuestas de clima ético, además de otros instrumentos propios de la evaluación, son necesarios.

Todos estos procesos requieren, para su seguimiento e implantación, de órganos competentes, suficientemente autónomos y protegidos de las decisiones partidistas.

A efectos de aportar criterios sobre cómo integrar este código en el marco de integridad se propone lo siguiente:

- a) Deberán establecerse **procedimientos, canales** y cauces para la resolución de cuestiones, **dilemas, quejas o denuncias** que desde la perspectiva de la ética puedan plantearse. Estos procedimientos, canales y cauces serán accesibles para cualquier persona o entidad y cualquier medio, y deberán garantizar la confidencialidad y la protección de los datos personales, así como la protección de las personas que denuncien las irregularidades. Estos procedimientos,

canales y cauces deberán estar claramente comunicados a los actores involucrados.

- b) En consecuencia, la entidad, de acuerdo con lo establecido en la normativa básica vigente (Ley 2/2023) y de conformidad con el desarrollo, asimismo, de sistemas de integridad institucional de carácter holístico, establecerá los **procedimientos, canales y cauces que sean necesarios para tramitar** no solo las denuncias sobre infracciones del derecho propio o el de la Unión Europea, sino también las cuestiones éticas, los problemas o dilemas de la misma naturaleza que puedan plantearse en torno a la interpretación y al alcance de los valores y principios recogidos en el presente protocolo, y a su contraste y aplicación a las conductas, los hechos o las circunstancias que en la gestión de personal se susciten.
- c) En todo caso, de conformidad con la Directiva 2019/1937 y la Ley 2/2023, la entidad dispondrá de un **canal interno de información** que se integrará en el Sistema Interno de Información, ajustándose a las exigencias contenidas en ese marco normativo y a aquellas otras que determine la legislación aplicable. Las cuestiones éticas, consultas, dilemas, quejas o denuncias se deberán plantear ante el órgano de garantía del presente código. El canal que sea receptor de las cuestiones éticas, dilemas o quejas en relación con el presente código se podrá integrar en el canal interno de información regulado por la Ley 2/2023. En este caso, de acuerdo con lo establecido en tal normativa, las personas que planteen dilemas o quejas, así como denuncias, en relación con el incumplimiento del presente código, no gozarán de las medidas de protección del informante reguladas en aquella Ley. Preferentemente, estos procedimientos, canales o cauces se vehicularán por medios electrónicos, sin perjuicio de las modalidades establecidas en la Directiva 2019/1937.
- d) **Evaluación y rendición de cuentas.** Se establecerá un sistema de seguimiento y evaluación continua del código para supervisar y evaluar la efectividad y el cumplimiento de este. Eso supone que periódicamente se evaluará el conocimiento y cumplimiento del mismo entre el personal empleado público. Para ello, se establecerán indicadores y metas que permitan medir el grado de desarrollo y cumplimiento e identificar áreas en las que el código necesite ser mejorado o aclarado, con el fin de reconocer los ámbitos donde se necesiten programas de capacitación y actividades de comunicación adicional. Los resultados se analizarán para identificar patrones y áreas de mejora en el cumplimiento, y proponer las medidas correspondientes para mejorar, fortalecer y actualizar el contenido del propio código, asegurando así que el Gobierno local esté adaptado a los cambios y de-

safios en constante evolución. Toda la información relativa al código, como pueden ser los asuntos tramitados, los resultados de la evaluación y las modificaciones realizadas, debe ser oportunamente comunicada de forma transparente, favoreciendo la rendición de cuentas en cuanto al avance en la mejora del cumplimiento ético.

Capítulo 8. El sistema de garantía del código²⁸

1.- Se creará un órgano de garantía para la salvaguarda, interpretación, propuesta y actualización o adaptación de lo establecido en el presente código.

2.- Las funciones del órgano de garantía podrán ser ejercidas por el Comité Antifraude u órgano similar de la entidad local, a efectos de no incurrir en duplicidad orgánica y simplificar las estructuras. Si existiera un órgano de garantía común para la entidad local, las pautas de composición y las funciones establecidas en este código se integrarían y serían desplegadas por el órgano común.

3.- Si se opta por la creación de un órgano de garantía específico para la gestión del presente código, este debería adecuarse a las siguientes pautas estructurales o de composición:

- La composición del órgano debería ser impar.
- Podría incorporarse alguna persona externa que tuviera experiencia profesional o académica en ámbitos relacionados con la ética pública.
- En entidades locales de dimensiones reducidas el órgano de garantía se podría configurar de forma individual (mediante la figura de un Comisionado de Integridad o responsable del sistema de información y ética).
- Quienes conformen el órgano de garantía deberían recibir una mínima formación en ética e integridad, al menos a través de programas virtuales o de autoaprendizaje.

4.- Funciones del órgano de garantía:

4.1.- En el ámbito de aplicación del presente código, que despliega sus atribuciones sobre cargos públicos, personal directivo y empleados públicos, y excepcionalmente sobre empresas contratistas o gestoras/concesionarias de servicios públicos, las funciones del órgano de garantía serían las siguientes:

28. Capítulo elaborado por Rafael Jiménez Asensio.

a) Asesorar a los órganos de gobierno, al personal directivo y al personal empleado público en materia de integridad en la gestión de personal y de recursos humanos. Tales tareas de asesoramiento se podrán desplegar mediante la resolución de dudas, consultas, dilemas o quejas que se le planteen en relación con la aplicación del presente código.

b) Efectuar recomendaciones en materia de integridad dirigidas a los órganos superiores y directivos de la entidad responsable en los ámbitos propios del código integral.

c) Realizar propuestas de difusión y formación en materia de integridad.

d) Gestionar el registro y buzón o canal de reclamaciones, quejas y denuncias sobre temas vinculados al código ético.

e) Salvaguardar que en los procedimientos ante el órgano de garantía se cumplan los principios de imparcialidad, objetividad, confidencialidad, protección de datos personales, así como secreto de las actuaciones.

f) Llevar a cabo, tras las correspondientes indagaciones y contrastes, propuestas motivadas de adopción de medidas preventivas e, incluso, el apartamiento temporal o definitivo de las actuaciones o intervenciones del personal en ámbitos de gestión en los que se puedan suscitar conflictos de intereses reales o potenciales, incluso aparentes en el caso de que afecten a la reputación de la institución. Las propuestas serán trasladadas al órgano competente para su valoración y, en su caso, decisión.

g) Elaborar un informe anual sobre la actividad del órgano de garantía en aplicación del presente código.

h) Elaborar anual o bianualmente una guía de aplicación del presente código, en la que se detalle y concrete el alcance y aplicación que quepa darse, en función de los casos analizados, a los valores y principios establecidos en el presente texto.

4.2.- Si del incumplimiento observado se pudiesen derivar consecuencias disciplinarias, infracciones administrativas de otro carácter o, en su caso, penales, el órgano de garantía elaborará un informe o propuesta y dará traslado del mismo al órgano competente para que, en su caso, se evalúe si procede o no la incoación de un expediente sancionador o se considera oportuno remitir las actuaciones a cualquier otra institución de control o, en su caso, al Ministerio Fiscal.

4.3.- El incumplimiento de los compromisos por parte de los licitadores y proveedores, o de los gestores/concesionarios de servicios públicos, en proporción a su gravedad, podrá llegar, en función de lo que decida cada ente local, hasta el 10 % del precio contratado o la resolución del contrato, sin perjuicio de la posibilidad de tramitación separada de expediente para la declaración de prohibición de contratar.

4.4.- El órgano de garantía elaborará su propio reglamento interno de funcionamiento, que será difundido por el Portal de Transparencia del Gobierno local.

Bibliografía

- Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana. (2020a). *Recomendación general. La vía del enriquecimiento injusto en el sector público: ¿uso o abuso?* Disponible en https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/12/Recomendacion_Enriquecimiento_Injusto-cast.pdf.
- (2020b). *Recomendación general. La planificación: herramienta clave para prevenir los riesgos de corrupción en las organizaciones.* Disponible en https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/03/201103_Recomendacion_planificacion.pdf.
 - (2022). *Resolución número 82/2022, de 10 de febrero, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, por la que se aprueba el Código ético y de conducta de esta.* Disponible en https://dogv.gva.es/datos/2022/02/18/pdf/2022_1132.pdf.
 - (2023). *Manual AVAF – El ejercicio del cargo público con integridad: Antes, durante y después del proceso electoral.* Disponible en https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2023/05/25052023-Manual-AVAF-Cargos-electos_-14.09h.pdf.
- Argandoña, A. (2023). *Algunos principios éticos para la gestión de los recursos humanos.* Disponible en <https://blog.iese.edu/antonioargandoña/2023/05/18/algunos-principios-eticos-para-la-gestion-de-los-recursos-humanos/>. Posted on mayo 18, 2023.
- Ausín, T. (2010). Ni ángeles ni demonios: ética aplicada al servicio público. En L. Peña, T. Ausín y Ó. Diego (eds.). *Ética y servicio público*. Madrid: Plaza y Valdés.
- (2015). *Ética pública para generar confianza. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 9.
- Calvo Pozo, A. (coord.). (2018). *Riesgos para la integridad en la contratación pública. Documentos de trabajo*. Barcelona: Oficina Antifrau de Catalunya. Disponible en <https://www.antifrau.cat/es/prevencion/areas-de-estudio/contratacion-publica.html%23documentos-de-trabajo>.
- Camps, V. (2013a). *¿Para qué sirve realmente la ética?* Barcelona: Espasa Libros.
- (2013b). *Breve historia de la ética*. Barcelona: RBA Libros.
- Cerrillo i Martínez, A. (2018). *El principio de integridad en la contratación pública. Mecanismos para la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson-Reuters.

- CLAD. (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. Disponible en http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberamericana_de_calidad.pdf
- (2019). *Integridad y Ética en la Función Pública*. Caracas (Venezuela): CLAD.
- Comisión de Ética Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público. <https://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-integridad/comision-de-etica>.
- Comité técnico CTN-UNE 165 - Ética, gobernanza y responsabilidad social de las organizaciones. (2023). *UNE-EN 17687 - Contratación pública. Integridad y rendición de cuentas. Requisitos y orientación*.
- Consello de Contas de Galicia. (2021). *Plan de prevención de riesgos de gestión, incluidos los de corrupción en el Consello de Contas*. Disponible en https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/static_content/integridade_bo_gobierno/Plan_Prevenccion_Riscos_C.pdf.
- (2022). *Catálogo de riesgos por áreas de actividad*. Disponible en https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/static_content/corrupcion/Catalogo_riscos_C.pdf.
- Federación Española de Municipios y Provincias. (2019). *Guía para el buen Gobierno Local*.
- Gomá, J. (2009). *Ejemplaridad pública*. Madrid: Taurus.
- Han, B.-C. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.
- International Monetary Fund. (1997). *The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note*. Washington, D.C.: IMF.
- Jiménez Asensio, R. (2017). *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*. Madrid: La Catarata.
- *La mirada institucional* [blog]. Disponible en <https://rafaeljimenezasensio.com/>.
- León Hernández, R. (2014). *Gestión ética para organizaciones públicas y privadas*. Costa Rica: EUNED.
- Longás Uranga, F. y Peña Echeverría, J. (eds.). (2014). *La ética en la política*. Oviedo: KRK.
- Longo, F. y Albareda, A. (2015). *Administración pública con valores. Instrumentos para una gobernanza ética*. Madrid: INAP.
- Maesschalck, J. y Bertok, J. (2009). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2652177.
- Manotas Rueda, G. (dir.). (2016). *Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público*. Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa. Disponible en <https://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-de-integridad>.

- (2017a). *Código de conducta y marco de integridad institucional aplicable a la contratación pública*. Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa. Disponible en https://www.gipuzkoa.eus/documents/20933/6830633/Kontratazio_kodea-es.pdf/e014801b-3e70-fd79-8ac2-d63ea19aa374.
 - (2017b). *Código Ético y de Buena Gestión del empleo público foral de Gipuzkoa*. Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa. Disponible en https://www.gipuzkoa.eus/documents/20933/6830633/Enplegu_kodea-es.pdf/7c32f6dc-4f10-58ec-cd85-0d9d6cdb583c.
- OCDE. (1997). *La ética en el servicio público*. Madrid: MAP.
- (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*. 26 de enero de 2017 – C(2017)5.
 - (2020). *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. París: OCDE.
- ONU. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*. Viena: Oficina de la Naciones Unidas contra la droga y el delito.
- Pope, J. (2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* (TI Source Book 2000). Transparency International.
- Rothstein, B. y Teorell, J. (2008). What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21 (2), 165-190.
- Schuman, S. (2006). *Creating a Culture of Collaboration: The International Association of Facilitators Handbook*. U.S.: John Wiley & Sons. Disponible en https://books.google.es/books/about/Creating_a_Culture_of_Collaboration.html?id=DoCJDwAAQBAJ&redir_esc=y.
- Universidad de Cádiz. (2020). *Mapa de riesgos*. Disponible en <https://comisionantifraude.uca.es/wp-content/uploads/2020/11/MAPA-DE-RIESGOS-11-NOVIEMBRE-2020.pdf>.
- Villanueva Rodríguez, U. L. (2021). Aplicación del modelo de gestión de riesgos del Consejo de Contas para el control financiero de las entidades locales: un ejemplo práctico. *Revista Auditoria Pública*, 77, 46-57. Disponible en <https://asoex.es/wp-content/uploads/2021/05/Revista-Auditoria-Publica-nº-77-pag-46-a-57.pdf>.
- Villoria Mendieta, M. e Izquierdo Sánchez, A. (2015). *Ética pública y buen gobierno*. Madrid: Tecnos.
- World Bank. (1996). *The World Bank annual report 1996: Banco Mundial informe anual 1996 (Spanish)*. Washington, D.C.: World Bank. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/672971468171577171/Banco-Mundial-informe-anual-1996>.

EPÍLOGO

Códigos éticos en la función pública

Rafael Jiménez Asensio

Consultor institucional.

Catedrático de Universidad (acreditado)

SUMARIO. Preliminar. 1. Antecedentes. 2. España: las leyes de función pública como marco de regulación de “los deberes” de los funcionarios (y empleados públicos). 3. La regulación del Código de Conducta de los empleados públicos en el EBEP. 4. Una experiencia pionera: el Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público de la Administración Foral de Gipuzkoa. 5. La Ley del Empleo Público Vasco y la exigencia de un código ético y de conducta del personal de las Administraciones públicas vascas. 6. El aparente renacer de los códigos de conducta: la gestión de los fondos europeos y las medidas de lucha contra el fraude y la corrupción. 7. El Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE): el Código de Buena Administración. 8. Bibliografía.

Preliminar

Sin duda la gestión de fondos europeos vinculados con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ha supuesto un cierto reverdecer de los códigos de conducta en las Administraciones públicas españolas, también en las locales. Pero los códigos éticos de la función pública o del empleo público no son precisamente herramientas de nuevo cuño. En algunos casos, sobre todo en el ámbito comparado, tienen honda tradición. No así en España, donde todavía son unas herramientas de prevención en materia de integridad aún escasamente asentadas.

Ni que decir tiene que un código holístico de carácter ético para la Administración local como el que se aporta en este libro, y que ha sido dirigido por el profesor Manuel Villoria, tiene un enorme valor en un espacio institu-

cional hasta ahora poco o escasamente receptivo a estos instrumentos de autorregulación.

En este epílogo se pretende poner de relieve la trascendencia que tiene disponer de un código ético, sea holístico o segmentado para el empleo público, como medio de fortalecer la integridad también en el ámbito de la gestión de recursos humanos, un espacio, sin duda, donde, asimismo, se acumulan riesgos que pueden comportar malas prácticas o actuaciones que impliquen corrupción, fraude o conflictos de intereses, que deben tratarse adecuadamente y que son, por lo demás, un ámbito muy poco o nada tratado en la legislación de función pública.

Para ello se lleva a cabo un análisis de los precedentes en esta materia, se adentra el trabajo en una breve exposición sobre cómo el EBEP la abordó, se analizan algunas experiencias, también locales, a este respecto, y sobre todo se ponen de relieve algunas buenas prácticas, como son la realizada en su día por la Diputación Foral de Gipuzkoa, que aprobó un Código Ético y de Conducta del Empleo Público Foral, y la más reciente del Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE), con atención particular al Código de Buena Administración que forma parte del tal sistema difundido en julio de 2023, pero del que no consta aún que se haya aprobado formalmente. Asimismo, se hace referencia al reverdecer de los códigos de conducta como consecuencia de la gestión de fondos europeos a la que antes se hacía referencia, al incorporarse como herramientas básicas de las medidas de prevención en los planes antifraude. Ello pone en primer plano la necesidad de aprobar tales códigos, también en el nivel local de gobierno, y, a ser posible, insertarlos en un sistema de integridad, como ya están haciendo algunas instituciones locales y como viene recomendando el propio Tribunal de Cuentas tras la primera fiscalización de los planes antifraude locales.

1. Antecedentes

Los códigos de conducta de la función pública son un fenómeno relativamente reciente, aunque en algunas democracias avanzadas la aparición de estos códigos data de las últimas décadas del siglo XX. Y ello es lógico, puesto que los primeros pasos en el proceso de construcción de la institución de función pública no se produjeron con carácter general hasta después de las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII. Y su implantación fue muy desigual según países.

En efecto, aunque la Revolución francesa dio carta de naturaleza al principio de igualdad, mérito y de capacidad para el acceso a la función pública, lo cierto es que tal principio tardaría, sin embargo, muchas décadas en ser efectivo. El artículo 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, ya especificaba que todos los ciudadanos eran igualmente admisibles para todos los empleos públicos según su capacidad y sin otra distinción que la derivada de “sus virtudes y talentos”. Esa referencia a las virtudes debía ser entendida como capacidad “moral”; mientras que la relativa a sus talentos, lo era a su capacidad profesional. La preocupación por los valores y por la ética pública parece estar, por tanto, en los orígenes de las revoluciones liberales. No en vano, filósofos de la Ilustración dedicaron no pocas páginas de reflexión a los problemas morales, también en el ámbito público¹.

En esa misma Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano se recogía un principio de evidente modernidad, como era el de “rendición de cuentas” de los agentes (funcionarios) ante la sociedad. Una idea que conecta estrechamente con la integridad en el ejercicio de las funciones públicas, con la transparencia y, en fin, con la responsabilidad por los resultados de la gestión. Sin duda, una noción preñada de modernidad.

Pero la institución de la función pública aún debió luchar mucho contra las arraigadas y seculares tendencias de favoritismo, clientelismo, nepotismo, así como contra un sinfín de manifestaciones y patologías inherentes a la relación entre sociedad y el ámbito de lo público que impedían una y otra vez la aplicación real del principio de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a los empleos públicos. Los textos constitucionales de finales del siglo XVIII y del siglo XIX se hacían eco de tales principios, pero la realidad —en buena parte de los países europeos— seguía otro camino.

Hubo que esperar hasta 1854 para que el conocido como Informe *Nortchote-Trevelyand*, que trasladaba a la metrópoli (Gran Bretaña) la configuración del Servicio Civil existente en la India, sentara las bases del futuro *Civil Service*, comenzando así un proceso de erradicación de las prácticas de nombramiento de funcionarios basadas en el patronazgo o en el clientelismo político más burdo. En ese trascendental informe se abogaba por la creación de un servicio civil profesional al que se accedería mediante pruebas abiertas y competitivas, con una estructura diferenciada entre puestos instrumentales y puestos técnicos, apostando igualmente por la promoción basada exclusivamente en el mérito. El paso hacia lo que Fukuyama

1. Sobre esta cuestión es de obligada referencia la excelente obra de Israel (2015).

ha denominado “Administración impersonal” ya estaba dado, al menos en Gran Bretaña². La creación de la “Comisión de Servicio Civil” como órgano independiente del poder político que llevaría a cabo ese reclutamiento de funcionarios (*civil servants*) se concretó en 1855³. Años más tarde se creó el *Civil Service*. La Administración británica inició, así, un proceso de creciente profesionalización de la función pública y de salvaguarda del principio de imparcialidad (neutralidad) en el ejercicio de sus funciones. Unos valores que, tras el tiempo transcurrido, no han hecho más que reforzarse.

En los países de Europa continental, siempre con la excepción de Prusia y luego de Alemania, el proceso fue más lento. Francia profesionalizó, con inicios en la etapa de Napoleón, algunos de sus altos cuerpos del Estado; pero la profesionalización de la función pública en su integridad hubo de esperar varias décadas. El caso de España fue aún más tardío. Hasta bien entrado el siglo XX no se consigue disponer de una función pública en la que se ingresa por medio del mérito y de la capacidad con carácter general. Aun así, ese proceso se vería empañado por diferentes accidentes políticos, que enturbiaron esa pretendida profesionalización de la función pública⁴.

En ese contexto, hablar de ética en la función pública no dejaba de ser algo extraño; pero los “deberes” de los funcionarios, como se verá, formaron parte siempre de su estatuto jurídico. No en vano el régimen funcional era (y es) un sistema articulado a través de un estatuto que define un conjunto de obligaciones y deberes profesionales, junto con unos derechos. El paulatino olvido de los primeros ha conducido —sobre todo en fechas recientes— a un proceso que se puede caracterizar como de bulimia de derechos y una correlativa anorexia de valores en la función pública. Algo que debe invertirse, al menos en lo que respecta a la recuperación de los valores-fuerza del servicio público como sello de identidad de la institución de función pública. La institución de función pública se juega mucho en este empeño.

Sin embargo, ya desde la década de los setenta del siglo XX se fueron produciendo ejemplos de codificación, primero a través de leyes (por ejemplo, en Estados Unidos en 1978 y posteriormente en Canadá) y después por medio de otros instrumentos no normativos, de un conjunto de valores que debían orientar el ejercicio de la función pública (o del servicio civil), así

2. En relación con el concepto de “Administración impersonal” como uno de los presupuestos del Estado democrático son imprescindibles los dos tomos de la obra de Fukuyama (2016a, 2016b).

3. Una buena y documentada síntesis sobre el proceso de construcción del *Civil Service* puede hallarse en Fuentetaja Pastor (2013: 64-98).

4. Sobre este proceso, Jiménez Asensio (1989).

como de aquellas normas o reglas de conducta a la que debían sujetar su actividad los funcionarios (empleados públicos) en la respectiva Administración pública.

Ciertamente, el modelo continental europeo, de raíz francesa, apostaba por la determinación del estatuto jurídico de la función pública, en concreto de los derechos y deberes de los funcionarios públicos, a través de la ley. El principio de legalidad era aún más intenso en todo lo que se refería al sistema de infracciones y sanciones, como consecuencia del incumplimiento de tales normas jurídicas. Por otro lado, los modelos anglosajones, basados en la concepción del *common law*, pero sobre todo en un modelo de derecho público mucho menos formalizado, utilizaban la ley, pero sobre todo disponían de mecanismos de regulación más flexibles que dotaban al Ejecutivo de mayores márgenes de actuación. Eso explica, en parte, el papel tan activo que los códigos de conducta han tenido en esos países a la hora de regular el estatuto jurídico de las obligaciones de los funcionarios públicos.

No obstante, estas tendencias tan marcadas tienden a diluirse en parte. Al menos en los últimos años. En el mundo anglosajón la ley también regula con intensidad determinados fenómenos vinculados con el servicio civil y las obligaciones derivadas del mismo, así como en el mundo continental europeo los códigos de conducta han irrumpido en innumerables ámbitos del actuar público, también en la función pública.

2. España: las leyes de función pública como marco de regulación de “los deberes” de los funcionarios (y empleados públicos)

La regulación de los deberes y obligaciones de los funcionarios públicos forma parte de su régimen estatutario. Y, en nuestro contexto, ese régimen jurídico es definido primariamente por la ley. Partiendo de la Administración continental de raíz francesa y de la aplicación del principio de legalidad, que en materia de régimen disciplinario (infracciones y sanciones) nos conduce derechamente a la reserva de ley (artículo 25.1 CE), con las modulaciones que en su caso se han ido adoptando, en nuestro marco de actuación parece quedar poco resquicio para la implantación de un sistema de códigos éticos o de conducta en el sector público funcional o en el empleo público. Sin embargo, esta es una apreciación equivocada, como seguidamente se expondrá.

Es cierto, en efecto, que los códigos éticos o de conducta no forman parte de la cultura funcional en las Administraciones públicas españolas, muy marcada por una fuerte impronta jurídico-formal. Aunque en algunos

ámbitos, como el sanitario y el de policía, hay ejemplos de la implantación de códigos éticos. También los hay, aunque sean todavía hoy excepciones, en la esfera del empleo público. Alguna iniciativa con orientación pionera parece, no obstante, entrar en ese aún estrecho horizonte.

Tradicionalmente la herencia del modelo francés ha sido muy obvia: las diferentes leyes de función pública determinaban los deberes y obligaciones de los funcionarios públicos como una parte sustantiva de su régimen jurídico o régimen estatutario del personal. Esto fue así, aunque de forma fragmentaria, en la propia Ley articulada de funcionarios civiles del Estado, cuya regulación, en buena medida, ha estado vigente (y, en algún caso, aún lo sigue estando) hasta la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público en 2007.

En efecto, el capítulo VII del título III (relativo a los “funcionarios de carrera”) de ese texto articulado de 1964 regulaba expresamente los deberes e incompatibilidades. De esa regulación, ciertamente precaria y muy apegada al contexto histórico (así como al momento evolutivo de la institución), cabe destacar los siguientes extremos:

- Los funcionarios estaban obligados “al fiel desempeño de la función o cargo, a colaborar lealmente con sus jefes y compañeros, cooperar al mejoramiento de los servicios y a la consecución de los fines de la unidad administrativa, en la que se hallen destinados” (artículo 76, hoy en día derogado).
- Asimismo, los funcionarios “debían respeto y obediencia a las autoridades y superiores jerárquicos, acatar sus órdenes con exacta disciplina, tratar con esmerada corrección al público y a los funcionarios subordinados y facilitar a estos el cumplimiento de sus obligaciones” (artículo 79, hoy en día derogado).
- Igualmente, los funcionarios debían “observar en todo momento una conducta de máximo decoro, guardar sigilo riguroso respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo y esforzarse en la mejora de sus aptitudes profesionales y de su capacidad de trabajo” (artículo 80, hoy en día derogado).
- Y, en fin, la sección primera de ese capítulo VII relativa a deberes, se cerraba con una regla que puede entenderse vigente: “los funcionarios son responsables de la buena gestión de los servicios públicos a su cargo”.

Pues bien, a grandes rasgos y con muchas omisiones, este fue el sistema de deberes y obligaciones de los funcionarios públicos (y de los empleados

públicos) hasta la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público. Pues, en efecto, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública y sus modificaciones posteriores no alteró el régimen general de deberes de los funcionarios públicos, salvo en aspectos puntuales.

Tal regulación normativa, como no podía ser de otro modo, se vio directamente afectada por la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Eso era algo evidente, puesto que la Constitución estableció una serie de principios aplicables a la Administración pública y, en particular, a la función pública. Tales principios forman parte consustancial de la institución de función pública en el Estado democrático y, por tanto, son aplicables a todas las instituciones públicas (poderes públicos) y al personal a su servicio⁵.

A modo de apretada síntesis, estos principios serían los siguientes:

- La Constitución vincula a todos los poderes públicos y, por consiguiente, también a los funcionarios y al resto de personal al servicio de las Administraciones públicas (artículo 9.1).
- El derecho de acceso en condiciones de igualdad a la función pública, con los requisitos que señalen las leyes (artículo 23.2: configurado como derecho fundamental).
- El derecho de sindicación, con las peculiaridades de su ejercicio para funcionarios públicos (artículo 28.1: configurado como derecho fundamental).
- Los principios de eficiencia y economía en la asignación, programación y ejecución del gasto público (artículo 31.2).
- El servicio con objetividad a los intereses generales, con sumisión plena a la ley y al derecho, que se atribuye a la Administración pública y, por consiguiente, al personal al servicio de esta (artículo 103.1).
- Los principios de eficacia, jerarquía, desconcentración, descentralización y coordinación, predicables de la Administración pública, pero con efectos en las relaciones jurídicas con el personal a su servicio (artículo 103.1).
- Los principios que deben inspirar el estatuto de la función pública:
 - principios de mérito y capacidad en el acceso (promoción y provisión de puestos de trabajo) a la función pública;
 - las peculiaridades del ejercicio del derecho a la sindicación;
 - el sistema de incompatibilidades;

5. Sobre los principios constitutivos de la función pública, Sánchez Morón (2008); Palomar Olmeda (2021); y, entre otros, Gil Cremades (2008).

- y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (artículo 103.3).
- Y, en fin, los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que derivan del artículo 135.

Todo lo anterior al margen de las cláusulas relativas al reparto de competencias en materia de función pública que ahora no interesan; aunque habilitan, por previsión constitucional básica y por competencias estatutarias autonómicas, al ejercicio de potestades normativas y ejecutivas a las Administraciones públicas territoriales en estas materias.

De todos esos principios establecidos en el sistema constitucional, por lo que respecta a los valores que inspiran la función pública y a los deberes que se anudan a ese estatuto de derecho público, cabe resaltar los siguientes:

- En cuanto a valores o principios (con alcance distinto) cabe identificar algunos, especialmente:
 - respeto al Estado social y democrático de derecho, así como a sus instituciones;
 - servicio a la ciudadanía;
 - promover la igualdad y la participación;
 - profesionalización de la función pública (empleo público): igualdad, mérito y capacidad en el acceso, promoción y desarrollo profesional;
 - exclusividad en el ejercicio de las funciones públicas, salvo excepciones tasadas;
 - garantía de imparcialidad, especialmente frente a influencias políticas;
 - sindicalización del empleo público, con las peculiaridades que procedan;
 - eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos;
 - sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria.

Por lo que ahora importa, la jurisprudencia constitucional ha ido perfilando en diferentes sentencias el alcance de la reserva de ley en distintas materias que afectan a la función pública: estatuto de la función pública y régimen estatutario de los funcionarios (derechos y deberes: STC 99/1987, entre otras); régimen de incompatibilidades en la función pública (STC 178/1989); así como, en diferentes pronunciamientos, el alcance del principio de imparcialidad en el ejercicio de las funciones públicas (aunque mucho más apegado a las funciones jurisdiccionales que a las propias de la función pública).

También es muy copiosa la jurisprudencia constitucional sobre la reserva de ley y sus excepciones en materia de potestad disciplinaria en el campo de la función pública. Pero ahora este último punto no nos interesa, por lo que seguidamente se dirá: el Código de conducta del empleo público que desarrolle las previsiones del EBEP no tiene por qué optar por esa dimensión o conexión sancionadora, sino por la construcción de un sistema preventivo que se apoye en un Marco de Integridad Institucional, que conlleve asimismo un reforzamiento de la construcción de una infraestructura ética en la Administración pública. Veamos.

3. La regulación del Código de Conducta de los empleados públicos en el EBEP

La elaboración del EBEP vino precedida de la confección de un “Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público”, emitido con fecha de 25 de abril de 2005 (“Comisión Sánchez Morón”). Con los precedentes antes citados, la Ley 7/2007, de 12 de abril, regulaba el Estatuto Básico del Empleado Público. En ese informe se relacionaban estrechamente Código ético y deberes de los empleados públicos. Se pretendía, así, superar algo que “nuestra legislación histórica no ha establecido, hasta ahora, un listado sistemático ni completo de deberes y obligaciones”.

Se partía de la intuición de que, en muchos Estados, auspiciados por el Consejo de Europa y la OCDE, habían irrumpido “códigos de ética y de conducta de los empleados públicos, con un contenido bastante similar, pero con eficacia y consecuencias jurídicas muy diferentes en cada caso”, cuyo objetivo último era “fortalecer las relaciones e incrementar la confianza entre instituciones públicas y ciudadanos”. Todo ello enmarcado en la idea o principio de “buena administración”, entendida también como derecho de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas.

El Informe, dado el momento de su elaboración, contraponía en la determinación de tales principios éticos países con tradición autorreguladora con aquellos otros en que tales principios se reflejaban en los textos normativos (leyes). Y, de ahí, se pretendían extraer unas consecuencias sancionadoras o de efectos disciplinarios en los casos de incumplimiento. Este enfoque solo será seguido parcialmente por el EBEP y, en todo caso, puede estimarse como incorrecto, sobre todo si se configuran los códigos de conducta con una dimensión preventiva y de preservar o mejorar la infraestructura ética de las organizaciones públicas, que esta debería ser la orientación dominante de tales instrumentos.

En cualquier caso, el Informe daba un paso adelante al incorporar, al menos, la noción de “código ético” en su aplicación al empleo público y al relacionarla con la confianza que la ciudadanía tiene en el funcionamiento de las instituciones. Además, extendía tales principios éticos (o “deberes básicos”, como los denominaba) “a los funcionarios públicos y contratados laborales de la Administración y Entidades Públicas”.

Esas propuestas de la Comisión se proyectaron sobre el texto del EBEP, que finalmente se aprobó por las Cortes Generales a través de la citada Ley 7/2007 (hoy Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público). En la exposición de motivos del citado texto normativo de 2007 se recogía lo siguiente:

“Por primera vez se establece en nuestra legislación una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta. Estas reglas se incluyen en el Estatuto con finalidad pedagógica y orientadora, pero también como límite a las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias. Pues la condición de empleado público no solo comporta derechos, sino también una especial responsabilidad y obligaciones específicas para con los ciudadanos, la propia Administración y las necesidades del servicio. Éste, el servicio público, se asienta sobre un conjunto de valores propios, sobre una específica ‘cultura’ de lo público que, lejos de ser incompatible con las demandas de mayor eficiencia y productividad, es preciso mantener y tutelar, hoy como ayer”.

La exposición de motivos incide en esa ecuación entre código de conducta-deber que, siendo cierta en parte, no lo alcanza todo. Afirma, no obstante, que tales reglas se “incluyen con una finalidad pedagógica y orientadora”, pero añade de inmediato que también se recogen con una finalidad de “límite de las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias”. Una fusión entre códigos de conducta y normas sancionadoras que, como se reiterará, no es correcta en términos conceptuales, puesto que entremezcla normas jurídicas con normas de autorregulación⁶.

Tal como se ha visto, el sentido finalista de esa regulación no es tanto preventivo como represivo. La tesis que aquí se mantendrá es distinta: los códigos de conducta (también en el empleo público) deben ser sobre todo instrumentos de construcción de infraestructura ética que dejen fuera la dimensión represiva, salvo que se incurra en una conducta infractora tipificada

6. Sobre esta cuestión me he detenido con más detalle en Jiménez Asensio (2017: 33 y ss., 58 y ss.).

por el ordenamiento jurídico, en cuyo caso se procederá a dar traslado a la autoridad competente para incoar el pertinente expediente sancionador. Por consiguiente, los valores, principios y normas de conducta que el código establezca no pueden tener la consideración de normas jurídicas, ni menos aún tipificar infracciones o sanciones. Su finalidad es otra: poner en el frontispicio de la actividad de los empleados públicos un conjunto de valores cuya finalidad es prestar un mejor servicio a la ciudadanía y reforzar así la confianza en las instituciones.

El capítulo VI del título III del EBEP recoge esos deberes de los empleados públicos y lo que denomina como “código de conducta”.

El artículo 52 se enuncia del mismo modo que como lo hace el propio capítulo citado: “Deberes de los empleados públicos. Código de conducta”.

Este artículo expone lo siguiente:

“Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes.

Los principios y reglas establecidos en este capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos”.

Del enunciado del citado artículo 52 se pueden extraer una serie de consecuencias:

- Se recoge en este primer artículo un “deber de diligencia” en el desempeño de las tareas que tengan asignadas los empleados públicos, que debería ser configurado más bien como regla de conducta.
- Como bien ha sido criticado en algunos textos doctrinales, la referencia a que los empleados públicos velen por los intereses generales es algo consustancial a la función pública que deriva del propio artículo 103.1 de la Constitución.
- Más extraña aún que, dentro de los deberes o del código de conducta, como también ha sido censurado por algunos estudios doctrinales, se incorpore “la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico”, pues va de suyo que la Constitución

obliga a todos los poderes públicos y, por consiguiente, también a los empleados públicos que prestan servicios en ellos (artículos 9 y 103 CE). Pero es que, además, no es propio de los códigos de conducta reiterar lo que ya dicen los textos normativos, aunque en este caso, como se confunden textos normativos con códigos, dicha mezcla puede producir la incorporación de esa referencia.

- El amplio listado de principios que se contienen en este artículo 52 mezcla, igualmente, lo que son valores con principios. Como ha reconocido Manuel Villoria, “en conjunto, los denominados ‘principios’ del artículo 52 son, en realidad, valores”⁷, si por valores entendemos aquellas “concepciones de lo deseable que influyen la selección de fines y medios para la acción” (Gortner).
- El listado de los denominados “principios” es ciertamente amplio y extenso, algo que los filósofos desaconsejan vivamente (por ejemplo, Innerarity, cuando viene afirmando que “conviene no ponerlo todo manchado de principios”). Pero más grave aún es que no se definan en su alcance. Su mero enunciado deja a la libre consideración de cada intérprete cuál es el sentido y finalidad que el principio en cuestión pueda tener.
- Tales “principios”, además, “inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes”. Con lo cual, la confusión está dada; puesto que a todo se le llama “principios”, cuando los segundos (los regulados en los artículos 53 y 54) tienen la condición, en la mayor parte de los casos, de “reglas de conducta” (como recoge la exposición de motivos de la Ley 7/2007) y no propiamente principios, pero así se enuncian (artículo 53: “Principios éticos”; y artículo 54: “Principios de conducta”).
- Más perplejidad puede causar que la exposición de motivos de la citada ley pusiera énfasis especial en la condición de “límites de las actividades lícitas” de tales reglas y con consecuencias disciplinarias, mientras que el artículo 52 *in fine* solo hace mención a que “los principios y reglas establecidos en este Capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos”. No es, por tanto, una tipificación de infracciones ni (mucho menos aún de) sanciones, sino exclusivamente el reconocimiento legal de una serie de principios y reglas de conducta, que no tienen otro valor que el meramente informativo de la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públi-

7. Villoria Mendieta (2008: 666).

cos, que no se regula en ese capítulo (sino en el título VII del EBEP, en las leyes y normativa de desarrollo, así como en los convenios colectivos).

- Una vez más, en este extraño maridaje (código de conducta-régimen sancionador) el carácter preventivo y educador de los valores y normas de conducta recogidas en el código sufre frente a la dimensión sancionadora (o represiva) de las leyes. Una confusión que conviene evitar.
- Asimismo, tal como se ha dicho, no es oportuno —más bien resulta completamente inconveniente— establecer por ley (o por cualquier tipo de disposición normativa reglamentaria) lo que sea el código de conducta de los empleados públicos. El carácter rígido de la ley, atendiendo a su voluntad de permanencia y estabilidad en el tiempo, desaconseja absolutamente ese reflejo normativo sobre todo de las reglas de conducta, puesto que los códigos de conducta deben ser “instrumentos vivos”, que se puedan adaptar rápidamente a las circunstancias cambiantes en cada caso. Un error, por lo demás, muy común, en el que incurren algunas disposiciones normativas (por ejemplo, la Ley catalana 19/2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; así como algunos códigos que se han regulado por reglamento).

Los artículos 53 y 54 EBEP prevén de forma diferenciada “principios éticos” y “principios de conducta”.

Sin entrar a analizar ahora el contenido de ambos artículos, sí que cabe traer a colación algunos aspectos críticos que hasta cierto punto enmarañan una regulación que se debería haber quedado reducida únicamente al ámbito de los “valores” y “principios”, sin adentrarse en lo que afecta a “reglas éticas o de conducta” (pues, en verdad, lo que se enumera como “principios” son “reglas” o “normas” de conducta). En efecto, no es propio de las leyes o disposiciones reglamentarias regular “normas de conducta” (pues en este caso su petrificación es obvia), pero sí que pueden recoger valores o principios generales, tal como hicieron el Reino Unido (ley de 2010) o Francia (ley de 2016).

Veamos algunos puntos críticos de esa regulación del EBEP:

- Ya se ha expuesto que las referencias a la Constitución y al resto de normas que integran el ordenamiento jurídico son improcedentes en un código de conducta.

- Entre los artículos 52 y 53 se produce una cierta confusión en la diferenciación entre “principios éticos” y de “conducta”, pues muchos de aquellos son en verdad normas de conducta más que reglas éticas.
- En el listado de principios éticos y de conducta (realmente, reglas) se produce también una mixtura entre conductas formuladas en positivo y otras en negativo (prohibiciones). Si el código tiene una dimensión preventiva, debería acentuar la dimensión positiva de las conductas, mientras que si se le quiere dar una orientación sancionadora su enfoque debería ser más prohibitivo.
- Hay, en algunos principios éticos, reiteraciones, como es el caso de la exigencia del deber de diligencia que se enuncia, paradójicamente, en los artículos 52, 53 y 54.
- Puede haber conflictos inevitables entre principios “generales” y principios “éticos” o de “conducta”, por ejemplo “transparencia” y “confidencialidad”, como ha recordado Manuel Villoria.

Ciertamente, las referencias del EBEP al código de conducta no acaban ahí. Un aspecto importante es, sin duda, la previsión contenida en la disposición adicional primera de ese texto normativo. En efecto, allí se amplía la noción de “empleado público”, abarcando también a quienes prestan servicios en empresas públicas u otro tipo de entidades no incluidas en el artículo 2 de la citada norma. Como bien enuncia esa disposición adicional primera (“ámbito específico de aplicación”), “los principios contenidos en los artículos 52, 53, 54, 55 y 59 serán de aplicación en las entidades del sector público estatal, autonómico y local, que no estén incluidas en el artículo 2 del presente Estatuto [...]”. Aunque no se haga referencia alguna a las entidades del sector público, es obvio que están incluidas en ese ámbito de aplicación. Por lo que esos artículos 52 a 54 del EBEP se aplican a todos los empleados públicos (también quienes desempeñen sus funciones en empresas públicas). Esta cuestión ha pasado completamente desapercibida, pero debería tomarse muy en cuenta sobre todo por la necesidad de que en tales sociedades mercantiles públicas se lleven a cabo políticas de *compliance*, como se ha reconocido así por diferentes estudios⁸.

En conclusión, el EBEP incurre en algunas confusiones que hacen complejo el diseño de una arquitectura coherente de los códigos de conducta en el empleo público como parte de un Sistema de Integridad Institucional, pero en absoluto impide que esa estrategia de integridad se plasme en la

8. Ver, al respecto, las interesantes reflexiones de Campos Acuña (2017). Asimismo, trato incidentalmente esta cuestión en Jiménez Asensio (2017: 61 y ss.).

aprobación de códigos de conducta para los empleados públicos y tal política de integridad en la función pública se pueda llevar a cabo, sino todo lo contrario.

En efecto, al margen de valoraciones positivas o críticas que se han hecho a esa regulación, el hecho evidente es que, por vez primera en la función pública, se incorpora la idea (aunque no sea de forma absolutamente acertada) de “códigos éticos o de conducta en el empleo público”.

Y, a partir de ahí, como bien expuso el profesor Villoria, “deberían ser ya los diferentes organismos públicos los que elaboraran códigos de conducta que, respetando el código general, dieran respuesta a los dilemas concretos de los respectivos organismos, en suma, que ofrecieran guías para resolver problemas éticos respectivos de su entorno”.

En este sentido, la reciente Ley del Parlamento Vasco 11/2022, del Empleo Público Vasco, prevé expresamente que cada Administración pública sujeta al ámbito de aplicación de la citada disposición normativa apruebe un código de conducta aplicable a sus empleados públicos, lo cual es sin duda un paso adelante en la buena dirección. A tal efecto, la reciente normativa adopta por reenvío los principios recogidos en los artículos 52 a 55 del texto refundido del EBEP y de la Ley del Parlamento Vasco 1/2014, emplazando a que los códigos de conducta que se aprueben tengan en cuenta tales principios a la hora de establecer sus normas de conducta.

4. Una experiencia pionera: el Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público de la Administración Foral de Gipuzkoa

La Diputación Foral de Gipuzkoa aprobó en marzo de 2016, mediante Acuerdo, un Sistema de Integridad Institucional que pretendía homologar a la institución con los modelos existentes en las democracias avanzadas, a través de la configuración de una infraestructura ética con vocación holística, que no solo siguiera el buen ejemplo ya dado por el Gobierno Vasco en 2013 (tras la aprobación, en mayo de ese mismo año, del Código Ético y de Conducta de altos cargos y personal eventual), sino que fuera más allá, proponiendo, además de la aprobación de un Código de Conducta y Buenas Prácticas de los miembros de la Diputación Foral y de los altos cargos públicos y personal asimilado de la Administración Foral de Gipuzkoa y de las entidades de su sector público, la creación de un Marco de Integridad Institucional y códigos de conducta para la contratación pública y las entidades receptoras de sub-

venciones forales, así como la elaboración y aprobación de un Código Ético para el empleo público foral⁹.

El citado Código fue aprobado por la Diputación Foral de Gipuzkoa en noviembre de 2017. Y tiene el siguiente enunciado: “Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público Foral de Gipuzkoa” (CEBGEP, en lo sucesivo). Aunque dada su importancia (por lo que seguidamente se dirá) requeriría un análisis monográfico que en estos momentos no puede hacerse, lo que aquí sigue es una mera y rápida descripción de algunas ideas-fuerza de su contenido, poniendo en todo caso el acento en que se ha dado un paso enorme hacia la construcción futura de un empleo público foral que refuerce los valores públicos como seña de identidad al servicio de la ciudadanía y con el fin de fortalecer, asimismo, la imagen de los servidores públicos como profesionales que actúan en un marco de ejemplaridad y probidad. Algo especialmente importante en estos momentos, pero mucho más cuando se advierte en el horizonte de los próximos años un profundo relevo generacional en la Administración foral que producirá la incorporación en masa de nuevos empleados públicos. Que estas nuevas incorporaciones se lleven a cabo en una organización que resalte los valores éticos y los principios de buena gestión, no es una cuestión indiferente, sino todo lo contrario. La función pública guipuzcoana de las próximas décadas se construirá, así, sobre cimientos de valores sólidos y sobre una idea-fuerza de servicio a la ciudadanía. Además, la Ley 11/2022, del Empleo Público Vasco, exige que las Administraciones públicas vascas se doten de un código ético aplicable al personal a su servicio. Algo ya realizado por la Diputación Foral de Gipuzkoa.

El CEBGEP se inspira, por tanto, en las experiencias que la OCDE viene impulsando de construcción de marcos de integridad institucional en las Administraciones públicas, e incorpora anticipadamente también algunas líneas de la Recomendación de la OCDE de 2017 sobre *Integridad Pública*, pero en su concepción de marco holístico o que agrupe a todos los colectivos y entidades que forman parte del sector público o se relacionan con este¹⁰; por tanto, también a la función pública. Además, ese código, tal como expresa su exposición de motivos, se inspira en otros modelos comparados, advirtiéndose una huella importante de algunos de los citados en estas páginas, especialmente del Código de la Administración Federal canadiense. Se puede decir, en todo caso, que desde un punto de vista

9. Ese Sistema de Integridad Institucional y todos los códigos que hasta la fecha han sido aprobados se pueden consultar en abierto en el siguiente enlace: <http://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-de-integridad>.

10. Sobre esta cuestión, por todos, Villoria e Izquierdo (2016).

no solo cuantitativo, sino especialmente cualitativo, este es el instrumento más importante del Sistema de Integridad Institucional puesto en marcha por la Diputación Foral, pues si se aplica de forma adecuada sus efectos a largo plazo serán, sin duda, notables en la mejora de los estándares de funcionamiento (por cierto, muy elevados ya en estos momentos) del empleo público foral.

El CEBGEP incorpora una serie de finalidades que se pretenden alcanzar con su desarrollo efectivo. Y entre ellas cabe citar las siguientes:

- resaltar la importancia de los valores en el ejercicio del empleo público;
- asentar, en los empleados públicos forales, la vocación y orientación de servicio a la ciudadanía;
- desarrollar la profundización del empleo público foral a través de la interiorización de valores éticos y principios de buena gestión;
- construir infraestructura ética, vocación de servicios, compromiso profesional y ejemplar, del servicio y de los servidores públicos;
- reforzar la legitimación y el prestigio de la institución del empleo público foral y fortalecer, así, la confianza en la ciudadanía.

El objeto del CEBGEP es articular una serie de valores, a los que se anudan sus respectivas normas de conducta, así como prever unos principios de buena gestión, que vienen acompañados de sus respectivas normas de actuación profesional.

Es muy relevante resaltar que el Código tiene una naturaleza de instrumento de autorregulación y carece de valor normativo, sin perjuicio de que obligue a los servidores públicos forales a adecuar sus conductas y actuaciones a tales valores y principios. Pero se debe poner de relieve inmediatamente que este código carece, por tanto, de dimensión represiva o sancionadora, pues su orientación y finalidad es radicalmente distinta, dado que pretende exclusivamente mejorar la infraestructura ética y la buena gestión en el empleo público, teniendo por tanto un carácter eminentemente preventivo y orientador (la ética pública como faro que guía al servidor público en el ejercicio de sus funciones). Así, se prevén medidas de difusión del Código, el fomento de su internalización por los empleados públicos forales, circuitos para que planteen dudas, cuestiones éticas o quejas, y además la atribución de la resolución de tales cuestiones a la Comisión de Ética de la Diputación Foral, que, en estos casos, se verá ampliada con la presencia de un representante sindical con voz, pero sin voto.

El CEBGEP se plantea, además, como desarrollo de los artículos 52 a 55 del TREBEP, en la medida en que, sin contradecir ninguno de tales planteamientos normativos (que se asumen expresamente en el citado código), detalla o concreta (y sobre todo sistematiza) los valores y normas de conducta, por un lado, y los principios y normas de actuación, por otro.

En síntesis, los valores y principios que se incluyen con sus respectivas definiciones o alcance (buscando una cierta homogeneidad con los establecidos en el Código de cargos forales, al margen de las diferencias funcionales de cada colectivo) son los siguientes:

Valores:

- Integridad
- Ejemplaridad
- Honestidad y desinterés
- Imparcialidad y objetividad
- Excelencia profesional
- Eficiencia
- Respeto

Principios:

- Transparencia
- Apertura de datos
- Cultura de gestión e innovación
- Promoción y uso del euskera
- Responsabilidad profesional

En fin, el Código recoge un conjunto sistematizado de normas de conducta y de normas de actuación, que ahora no procede analizar, así como un Marco de Integridad Institucional en los términos ya expuestos. Tal vez, el aspecto de mayor debilidad radique en la articulación efectiva de un sistema institucional de garantías, no tanto por la atribución de esa función a la Comisión de Ética Institucional¹¹ (cuya composición preserva esas garantías, al tener más externos que internos), sino porque tal vez se ha perdido la oportunidad (aunque siempre se está a tiempo) de dar un papel más activo y protagonista en esa Comisión a los propios funcionarios y empleados pú-

11. La regulación actual de la Comisión de Ética Institucional está recogida en el Decreto Foral 10/2022, de 3 de mayo, por el que se regula la organización, procedimiento y funcionamiento de la Comisión de Ética Institucional del sector público foral del Territorio Histórico de Gipuzkoa, que deroga la normativa anterior.

blicos (no solo a la representación sindical), así como de crear alguna figura de comisionados éticos en los diferentes departamentos que hiciera de enlace de proximidad entre los empleados públicos y la distante Comisión de Ética, cuando a aquellos se les plantearan dilemas, dudas o cuestiones de carácter ético o quisieran tramitar alguna queja, reclamación o, en su caso, plantear una denuncia.

No cabe olvidar en este punto que en las comisiones de ética (o comisionados de ética) de la función pública de las democracias avanzadas la composición de estos órganos es exclusivamente funcionarial. Ese debería ser el objetivo final a lograr cuando la cultura ética en nuestras organizaciones públicas se consolide, pues al fin y a la postre la gestión de esos códigos no es otra cosa que la de ser un instrumento de autorregulación, y para que los empleados públicos lo sientan suyo lo han de “vivir”, no solo “oír” o “leer”. Las comisiones éticas compuestas de cargos públicos o externos, deberían verse nutridas también de empleados públicos (no de “representantes sindicales”), pues ellos deberían ser quienes autogestionaran sus códigos y aportar valor ético a su trabajo profesional. Ese ha de ser el objetivo final. Todo lo demás es pura transición, hasta que la cultura ética pueda —tal como decía— permear efectivamente las organizaciones públicas. Algo que tardará muchos años, pero que cuantas menos dificultades institucionales se pongan más se podrá avanzar y a mejor ritmo. Tiempo al tiempo.

El Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público de la Administración foral guipuzcoana es una iniciativa pionera, de la que, tras su futura implantación y desarrollo, cabrá extraer las debidas lecciones y corregir puntualmente, en su caso, lo que proceda. Buen comienzo. A ver si cunde el ejemplo. Bien harían los distintos niveles de gobierno en seguir este importante camino abierto por una diputación foral que ha hecho de la gobernanza (también ética) su seña de funcionamiento.

5. La Ley del Empleo Público Vasco y la exigencia de un código ético y de conducta del personal de las Administraciones públicas vascas

Recientemente, se ha aprobado la Ley 11/2022, del Empleo Público Vasco, en la que, siguiendo la estela del Código de Conducta de altos cargos del Gobierno Vasco y las previsiones establecidas en los artículos 52 a 54 del TREBEP, se establece la previsión de que se aprobará un Código de Conducta para el Empleo Público, que, como se ha dicho, tiene precedente en el Código del Empleo Público Foral aprobado por la Diputación de Gipuzkoa.

Esta es la previsión que se recoge en el artículo 166 de la citada ley:

“Artículo 166. Principios generales que inspiran el código ético y de conducta del personal empleado público vasco.

1. Sin perjuicio de lo establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público en relación con el código de conducta y los principios éticos y de conducta a observar por el personal funcionario, laboral y estatutario del sector público, y de conformidad con la regla de que los valores y principios éticos corresponden a cada institución y no a cada uno de los colectivos humanos que prestan servicio en su seno, en el ejercicio de sus funciones, el personal empleado público vasco respetará los mismos principios generales que rigen el código de conducta de los cargos públicos del sector público vasco, según lo dispuesto en la Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos.

2. De conformidad con lo dispuesto en el punto anterior, la actuación profesional del personal empleado público vasco se llevará a cabo desde el respeto a los principios de integridad y transparencia y con plena observancia de los principios de conducta individual, de calidad institucional y de relación con la ciudadanía recogidos en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos.

3. El Gobierno Vasco, a propuesta de la Inspección General de Personal y Servicios, aprobará un código de conducta para el personal empleado público del sector público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que desarrollará los principios citados en el punto anterior e incluirá un sistema de seguimiento y evaluación encaminado a garantizar su observancia real y efectiva.

4. Las administraciones públicas vascas aprobarán un código ético y de conducta para su personal en desarrollo de los principios establecidos en los apartados anteriores”.

Lo más relevante de este nuevo marco normativo del empleo público vasco se puede resumir en los siguientes aspectos:

- En el ejercicio de sus funciones y tareas, resulta de aplicación al personal al servicio de las Administraciones públicas vascas y de sus entidades del sector público, como se ha dicho, la regulación recogida en los artículos 52 a 54 y la disposición adicional primera del EBEP, en esta materia.
- Asimismo, el personal empleado público vasco respetará los mismos principios generales que rigen el código de conducta de los cargos públicos del sector público vasco, según lo dispuesto en la Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos.
- Complementario a lo anterior, la actuación profesional del personal empleado público vasco se llevará a cabo desde el respeto a los principios de integridad y transparencia y con plena observancia

de los principios de conducta individual, de calidad institucional y de relación con la ciudadanía recogidos asimismo en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos.

- Y la regla más importante es que el propio legislador vasco establezca la obligación de que las Administraciones públicas vascas aprobarán un código ético y de conducta para su personal en desarrollo de los principios establecidos en los apartados anteriores.

Se trata, sin duda, de una medida legislativa avanzada en lo que a normativa de empleo público respecta, pues pone en el foco de atención los problemas de integridad y de deontología profesional en el empleo público, al incorporar esa obligación legal que todas las Administraciones públicas vascas deben cumplir de forma inexorable, dotándose de un código ético y de conducta.

6. El aparente renacer de los códigos de conducta: la gestión de los fondos europeos y las medidas de lucha contra el fraude y la corrupción

A raíz de la pandemia y de la aprobación por la UE de las medidas de reactivación económica derivadas del Programa *Next Generation EU*, la gestión de tales fondos europeos se sujeta al derecho de la UE y, por tanto, a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción, los conflictos de intereses y la doble financiación con la finalidad de proteger el principio de buena gestión financiera y salvaguardar los intereses financieros de la Unión, pues tales recursos financieros (sea por vía de contribuciones no reembolsables o por préstamos) proceden de la Comisión. Es por ello que se obliga a todas las Administraciones que sean receptoras de tales fondos a adoptar todas las medidas que estén a su alcance para garantizar una gestión íntegra de tales recursos. Y aquí entra en juego la regulación que a tal efecto aprobó el Gobierno central por medio, en primer lugar, de la importante (a pesar de su ínfimo rango jerárquico normativo) Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública (HFP/1030/2021, de 29 de septiembre), por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Como bien recoge la disposición final primera de la citada Orden, el contenido íntegro de esta tiene carácter básico. Por tanto, en la ejecución o gestión de fondos europeos vinculados al PRTR hay que seguir la hoja de ruta marcada por las instituciones europeas si queremos que el flujo financiero no se interrumpa bruscamente o se planteen rebajas o penalizaciones.

En realidad, lo lógico es que las Administraciones y entidades del sector público ejecutoras de fondos europeos vinculados al PRTR, aprovechen la oportunidad para establecer un *sistema de integridad institucional* que refuerce la política de prevención y lucha contra el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

Lo importante a los efectos de este trabajo es poner de relieve que, como expone el *artículo 6 de la Orden HFP/1030/2021*, cada Administración ejecutora “deberá disponer de un *Plan de medidas antifraude*”, cuyo objeto principal es garantizar que la gestión de los fondos europeos se ha llevado a cabo de conformidad con las normas aplicables en materia de prevención, detección y corrección del fraude. Pero también todas las Administraciones públicas receptoras de fondos deben llevar a cabo procesos de autoevaluación en los que deben dar respuesta a una serie de exigencias, entre las que se encuentra si la entidad dispone o no de un código ético en el que se prevean las conductas a seguir en determinadas situaciones (por ejemplo, en lo que afecta a la política de regalos y obsequios), así como si hay algún procedimiento para tratar los conflictos de intereses, una materia también regulada en los citados códigos éticos y de conducta.

Se trata, por tanto, de medidas preventivas de primera importancia que ponen en valor la política de construcción de códigos éticos y de conducta, si bien es cierto que esa puesta en valor puede resultar equívoca en cuanto que solo se aplica a la gestión de fondos europeos y no a los recursos propios de cada entidad. Pero lo lógico sería que esta primera experiencia terminara impulsando la generalización de los códigos éticos; como se ha visto en el caso del País Vasco, ya es general la obligación tras la aprobación de la Ley del Empleo Público.

Asimismo, esas medidas de prevención y detección del fraude ponen el acento en la evaluación de riesgos que evite situaciones comprometidas en la gestión, y tal evaluación debe formar parte de las medidas antifraude. En ese sentido son muy importantes, en los procedimientos en materia de contratación pública y subvenciones, las exigencias recogidas en la Ley 31/2022, de Presupuestos Generales del Estado para 2023, que incluye una regulación (disposición adicional 112) sobre la evaluación de riesgos en materia de conflictos de interés, así como en la Orden HFP/55/2023.

Por último, es muy importante la trascendencia que el Tribunal de Cuentas ha dado a la necesidad de disponer de códigos éticos en el marco de los planes de medidas antifraude aprobados por las entidades locales, tal como analizó en el Informe de fiscalización de los planes de medidas antifraude

de las entidades locales publicado a finales de julio de 2023¹². Ello refuerza la necesidad de que todas las entidades locales, al menos en lo que a gestión de fondos europeos se refiere, se doten de esta importante herramienta preventiva como es la de disponer de códigos de conducta, aplicables tanto a los cargos representativos como a los empleados públicos, en línea con lo establecido en el Código que se incorpora en este libro.

7. El Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE): el Código de Buena Administración

En el mes de julio de 2023 se ha hecho público el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE), que tras casi dos años de elaboración ha sido finalmente editado, aunque no hay constancia fehaciente de que haya sido aprobado formalmente (al menos no por acuerdo del Consejo de Ministros)¹³.

Se trata de un sistema que ha tomado como referencia determinados precedentes internacionales: la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción de 2003, la Agenda 2030 (ODS 16), la recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública de 2017, etc., así como algunas experiencias estatales, que no se citan.

Se parte, además, del impulso de este SIAGE coincidiendo con la aprobación y puesta en marcha de los planes antifraude en la gestión de los fondos europeos NGEU, lo que ha supuesto una ventana de oportunidad y un medio de reforzar las políticas de integridad en la AGE. Asimismo, este SIAGE persigue que no solo cuando se gestionen recursos financieros procedentes de la UE tales estándares de integridad se cumplan, sino también que esa cultura de integridad se extienda a la gestión de los recursos de la Hacienda estatal, para lo cual —a nuestro juicio— se requeriría no solo declararlo en un instrumento de *soft law*, sino además incorporar ese sistema de gestión de la integridad en el sistema normativo (por ejemplo, en los sistemas de control interno).

12. Informe del Tribunal de Cuentas número 1528 (27 de julio de 2023) sobre *Fiscalización de los planes antifraude aprobados por las entidades locales que participen en la ejecución de medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*.

13. Ver el contenido íntegro del SIAGE y el Código de Buena Administración en el siguiente enlace: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Integridad/SIAGE.html.

El SIAGE, que tiene una vocación holística, y se aplica a la Administración del Estado y, mediante adhesión, a las entidades de su sector público institucional, se estructura en los siguientes elementos:

- Código Buen Gobierno (altos cargos)
- Código Buena Administración (empleo público)
- Gestión del riesgo
- Diseño organizativo
- Formación
- Protocolo canales internos de información (SIINF: adaptado a la Ley 2/2023)
- Guía gestión buzones éticos
- Mecanismo planificación, seguimiento, evaluación y revisión (“Instrumento vivo”)
- Declaración Institucional transversal o conjunta
- Conflictos de intereses: tratamiento transversal

Por lo que corresponde a los códigos, en ambos casos, desde una perspectiva pragmática, el SIAGE se apoya en regulaciones normativas previas del propio Estado recogidas, entre otras, en el TREBEP o en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En el Código de Buena Administración, a pesar de su enunciado, solo se recogen principios y normas de conducta éticas, pero no de buena gestión. Los principios son los mismos que los recogidos en el artículo 52 TREBEP, pero definiendo su alcance (lo cual es una aportación interesante). Y, aunque propiamente hablando no se recogen normas de conducta, sí que se concretan en cada principio tres manifestaciones de cada uno de ellos. El Código de Buen Gobierno recupera la denominación de otro aprobado en 2005, pero que la Ley 3/2015 “derogó”. Si bien su alcance y estructura es parecido al del Código de Buena Administración (con añadidos del título II de la Ley 19/2013), incide en la importancia del liderazgo ético. En ambos casos, hay sendos apartados de gestión de conflictos de intereses.

El SIAGE prevé asimismo la creación de una Comisión de Ética Institucional, que liderará la implantación del modelo, que se asienta mucho en los departamentos ministeriales, que tendrán un Coordinador de Integridad.

Es, hasta la fecha, la experiencia más reciente en lo que a buenas prácticas respecta, pero falta aún por aprobarse de manera formal y, además, por institucionalizarse la Comisión de Ética, que no ha sido puesta en funcionamiento. Con lo cual, aún no se puede afirmar que la Administración

del Estado se haya dotado plenamente de un Sistema de Integridad y, por lo que respecta al empleo público, de un Código de Buena Administración, que si bien inspirado en el TREBEP, sin su aprobación formal y la creación de un marco institucional de garantía, puede quedarse en mera propuesta.

8. Bibliografía

- Campos Acuña, C. (2017). Supuestos de responsabilidad de los empleados públicos. De los aspectos éticos al ámbito penal. *RVOP*, 12, 30-39.
- Fuentetaja Pastor, J. Á. (2013). *Pasado, presente y futuro de la función pública. Entre la politización y la patrimonialización*. Madrid: Civitas/Thomson Reuters.
- Fukuyama, F. (2016a). *Los orígenes del orden político. Desde la Prehistoria hasta la Revolución francesa*. Barcelona: Deusto.
- (2016b). *Orden y decadencia de la política. Desde la Revolución Industrial hasta la globalización de la democracia*. Barcelona: Deusto.
- Gil Cremades, R. (2008). *La imparcialidad en la función pública*. Madrid: Reus.
- Israel, J. (2015). *Una revolución de la mente*. Pamplona: Laetoli.
- Jiménez Asensio, R. (1989). *Políticas de selección en la función pública española (1808-1978)*. Madrid: MAP-INAP.
- (2017). *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*. Madrid: Catarata/IVAP.
- Palomar Olmeda, A. (2021). *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Madrid: Dykinson.
- Sánchez Morón, M. (2008). *Derecho de la función pública*. Madrid: Tecnos.
- Villoria Mendieta, M. (2008). La ética en el Estatuto Básico del Empleado Público. En S. del Rey Guanter (dir.). *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público* (pp. 645-670). Madrid: La Ley.
- Villoria Mendieta, M. e Izquierdo Sánchez, A. (2016). *Ética Pública y Buen Gobierno*. Madrid: Tecnos.

Una propuesta de código ético integral para la Administración local

Los códigos éticos y de conducta constituyen una de las materias de mayor interés local. La ética y la integridad pública, así como los sistemas de prevención en las Administraciones, particularmente en las locales, son el objeto de una línea importante en la actividad de la Fundación Democracia y Gobierno Local. No obstante, la relevancia y permanente actualidad del tema hizo conveniente un tratamiento específico y detallado. Con esta finalidad, se constituyó en su día, en el seno de la Fundación, un grupo de trabajo sobre “códigos éticos integrales para la Administración local: retos y posibilidades”, caracterizado por la transversalidad, la especialización de sus miembros, así como el rigor de sus aportaciones, y que culmina hoy viendo la luz el presente libro.

Las distintas contribuciones de la obra allanan el camino para que, en el último capítulo, se propongan las bases de un código ético local y de gestión de riesgos sobre integridad. Detrás de esta labor, en efecto, está la preocupación por los riesgos a la integridad, tratando de ofrecer una respuesta integral, en el marco de una visión general de los planes antifraude y los sistemas de integridad institucional. El código resultante, propuesta de los autores, se convierte así en el primero que recoge sintéticamente numerosos elementos novedosos para la autorregulación ética de los Gobiernos locales.

Desde el punto de vista de su estructura, el código se articula en ocho partes. Primera: definición de los valores comunes que constituyen el marco axiológico del personal al servicio de la entidad local. Segunda: análisis del área de riesgo de la contratación pública, identificando sus valores específicos y sus principios o normas básicas de actuación. Tercera: siempre con esa misma metodología, examen en relación con los riesgos derivados de la digitalización e inteligencia artificial. Cuarta: riesgos derivados de la gestión de recursos humanos. Quinta: riesgos vinculados a la gestión económico-financiera. Sexta: riesgos derivados de la gestión urbanística. Séptima: ubicación del código en el marco del sistema de integridad institucional. Y octava: propuesta de un modelo de garantía de cumplimiento.

En definitiva, estamos ante una obra de indudable perfil académico, pero que suma el acierto de un minucioso y correcto diagnóstico de la realidad y la elaboración de una propuesta novedosa que, de manera inmediata, puede ser y a recibida por los Gobiernos locales.

ALFREDO GALÁN GALÁN

Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local.

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

