

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://asoce.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>.