

SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA Y DE SU SECTOR PÚBLICO

GIPUZKOAKO FORU
ALDUNDIAREN ETA HAREN
SEKTORE PUBLIKOAREN
ERAKUNDEAREN
ZUZENTASUN SISTEMA

Gipuzkoako
Foru Aldundia
Diputación Foral
de Gipuzkoa



ORAIN
GIPUZKOA

Directora:
Goizeder Manotas,
Directora general de Modernización,
Servicios y Sistemas para la Sociedad
de la Información.

Coordinador:
Xabier Barandiaran
Jefe de Gabinete del Área
del Diputado General

Edición:
Septiembre del 2016

Publicación:
Diputación Foral de Gipuzkoa

Consolidar la confianza de los ciudadanos/as es esencial para nosotros como institución. Con ese objetivo hemos desarrollado un Sistema de Integridad Institucional pionero y un Código de Conducta basado en 8 principios y 8 valores y sus normas de conducta y actuación que pretende reforzar la integridad y ejemplaridad pública de los cargos públicos, directivos y empleados forales.

Nos comprometemos a construir una Gipuzkoa ejemplar y comenzamos por nuestra casa, la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Markel Olano Arrese
Diputado General

El Sistema de Integridad Institucional aprobado por la Diputación Foral de Gipuzkoa es un claro ejemplo de la apuesta por la ética y la ejemplaridad que las instituciones públicas vascas estamos desarrollando desde hace una década.

Los países occidentales más avanzados en materia de buena gobernanza vienen desde hace años haciendo un esfuerzo ímprobo para reforzar sus infraestructuras éticas, con el fin de generar una cultura de probidad, prevenir la corrupción o las conductas públicas no adecuadas, así como blindar esa institución invisible que es la confianza de la ciudadanía. Un legado importante que nunca debemos dejar de lado porque, una vez roto, cuesta mucho reconstruir.

Las instituciones vascas vienen también dando pasos importantes en esa dirección. El primero fue el Código Ético y de Conducta de los altos cargos adoptado por el Gobierno Vasco, referenciado ya como ejemplo de buenas prácticas en numerosos foros. A esa experiencia han seguido otras, como la del Ayuntamiento de Bilbao, el impulso inicial a esta propuesta que llevó a cabo EUDEL, y la que recientemente hemos presentado: la aprobación de un Sistema de Integridad Institucional y un Código de Conducta y Buenas Prácticas por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Las políticas de integridad impulsadas en Euskadi por los poderes públicos no han sido nunca reactivas, sino preventivas. No en vano, la Comisión Europea, en diferentes estudios realizados en 2012 y en 2014, ha situado a Euskadi como la primera Comunidad Autónoma en términos de Calidad Institucional. Y uno de los indicadores importantes de ese análisis era, precisamente la integridad institucional. No debería sorprender a nadie; la probidad en el manejo de los asuntos públicos forma parte de nuestra forma de ser como pueblo. Es más, valores como la honestidad, la seriedad, la solidaridad y el trabajo están profundamente enraizados en la idiosincrasia de Gipuzkoa. Somos más de hacer que de decir, y valoramos especialmente al que predica con el ejemplo.

El Sistema de Integridad Institucional aprobado por la Diputación Foral de Gipuzkoa no es un modelo que pretenda reaccionar frente a la multiplicación de escándalos, ya que, entre nosotros, no existe tal tendencia, sino de una actuación pública responsable que persigue llevar a cabo una política en clave positiva, partiendo de una conducta pública intachable de los cargos públicos, directivos y empleados públicos forales, con la mirada siempre puesta en crear un entorno de Gobernanza Ética que legitime a las instituciones forales a ojos de la ciudadanía.

Nuestro objetivo es construir una Gipuzkoa ejemplar, lema que debe abarcar todas las instituciones y entidades públicas del Territorio. Y hemos comenzado esa tarea por “casa”: la Diputación.

La puesta en marcha de este Sistema representa la primera experiencia de este tipo en todo el Estado. Es cierto que el Código del Gobierno Vasco sentó las bases, inspirado sin duda en las propuestas de la OCDE y de otros modelos comparados. A este instrumento ético le debemos mucho.

Pero en la Diputación hemos querido ir un paso más allá. No conseguiremos una administración foral ejemplar predicando solo tal valor de los cargos públicos forales, sino también de todos los empleados públicos, así como de los concesionarios, contratistas y de cualquier entidad pública de ese denso y extenso tejido asociativo guipuzcoano que perciba recursos públicos de la administración foral. Nos jugamos mucho en este reto. Este es, por lo demás, el planteamiento de la OCDE y este es, asimismo, el enfoque del Consejo de Europa. Y en esa línea, pionera, estamos trabajando.

Asimismo, a los Valores y Principios recogidos en nuestro Código de Conducta y Buenas Prácticas se les anudan, respectivamente, Normas de Conducta, de contenido ético, y Normas de Actuación, directivas de ejercicio de una buena gestión con principios como la transparencia, datos abiertos, compromiso social, desburocratización, etcétera.

Se trata de un planteamiento singular, hasta ahora no transitado en otros códigos elaborados por distintas instituciones, pues por lo común los códigos que hemos analizado mezclan a nuestro juicio de forma poco sistemática ambas dimensiones -Ética y Buen Gobierno-, que tienen diferente alcance.

La opción por un Sistema de Integridad Institucional se plasma, en el caso de los cargos públicos forales, en la construcción de un modelo que impulsa el fomento de la cultura ética, la prevención de malas prácticas y establece canales oportunos para que se susciten y resuelvan los dilemas éticos, se puedan vehicular las quejas o denuncias, así como se establezca un órgano de garantía -la Comisión de Ética- que dé respuestas correctas y cabales a todas esas inquietudes. Entre otros, se eliminan las tarjetas de crédito, se limita el uso de vehículos oficiales a actos institucionales, y se impone un registro de comidas, viajes y gastos protocolarios.

Sin embargo, hemos procurado ir un poco más lejos. La Comisión de Ética de la Diputación dispondrá de una mayoría de expertos externos frente a los componentes de la casa, -algo insólito en los modelos de nuestro entorno inmediato, 3 externos frente a 2 internos-. Y siendo esto importante para garantizar un funcionamiento independiente, no lo es menos que las resoluciones o acuerdos que adopte la comisión se recogerán en unas guías aplicativas que servirán de punto de referencia para resolver dilemas relacionados con la ética o los conflictos de interés. Para ello nos hemos basado en los modelos anglosajones, punteros esta materia.

Queremos, debemos, internalizar esos valores, pues realmente de eso se trata. Es un reto que asumimos con firmeza y nos comprometemos a hacerlo efectivo. Siempre los vascos -y particularmente los guipuzcoanos- hemos actuado con responsabilidad y con valores sólidos en todas las actividades profesionales en las que nos hemos sumergido, y así debe seguir siendo. También en el sector público.

El Sistema de Integridad Institucional aprobado por la Diputación Foral de Gipuzkoa es fruto del trabajo de un grupo de personas sin cuyo esfuerzo no hubiera sido posible que viera la luz. Quisiera agradecer especialmente la colaboración inestimable del equipo de Gobernance, del Catedrático de Derecho Constitucional Rafael Jiménez Asensio, así como la dedicación y entrega de Goizeder Manotas, Directora de Modernización, Servicios y Sistemas para la Sociedad de la Información, y la tutorización Xabier Barandiaran, Jefe de Gabinete del Área del Diputado General.

Imanol Lasa

Diputado de Gobernanza y
Comunicación con la Sociedad

Introducción

A finales del siglo XX la OCDE construyó su modelo de marcos de integridad (integrity frameworks) que pretendía hacer viable la gestión de la integridad en determinados contextos organizativos. Dentro de esos marcos se incluían una serie de instrumentos, procesos y estructuras. Uno de los instrumentos esenciales eran los Códigos Éticos o de Conducta, así como las acciones formativas o la gestión de los conflictos de interés. Asimismo, se abogaba por la creación de procesos o cauces para gestionar esos Códigos. Y, en fin, también una pieza esencial de esos marcos de integridad lo constituían los órganos de garantía (Comisiones de Ética o Comisionados).

Tras la aprobación por la Diputación Foral, en sesión de 9 de febrero del 2016, del Documento, “Compromiso para una Gobernanza Ética, Inteligente y Eficiente” que se traduce en un Marco de Valores y Principios de Buena Gobernanza e Integridad Institucional de los cargos públicos forales en la Diputación Foral de Gipuzkoa, el siguiente paso -ya anunciado en ese texto- consiste en el diseño y puesta en marcha de un Sistema de Integridad Institucional.

Es necesario reiterar que una Política de Integridad exige como presupuesto necesario la construcción de un Marco o Sistema Institucional que dé cobertura y credibilidad a esos objetivos de refuerzo de los estándares de conducta y de eficiencia en el ámbito público.

De nada serviría, como ya se ha hecho en otras muchas ocasiones y en otros contextos (algunos próximos), aprobar Códigos éticos o de conducta que se quedan en una mera formulación de principios sin exigencias aplicativas. La seriedad y responsabilidad en la conducción de los asuntos públicos exige un compromiso de acción permanente a favor de la ética pública y una vocación de mejora continua. También en el ámbito de las conductas morales, pero igualmente en el ejercicio de las competencias de gestión pública.

En línea, por tanto, con lo que la propia OCDE ha impulsado (también en el ámbito de la función pública) o de lo que otras democracias avanzadas vienen haciendo, así como algunas instituciones próximas como el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Gipuzkoa opta por poner las bases de la construcción de un Sistema de Integridad Institucional, en el que se insertará, como pieza nuclear, un Código de Conducta y Buenas prácticas de los cargos públicos forales, pero también otros Códigos que se vayan elaborando como medio de fortalecer la infraestructura ética de la institución en su conjunto, pues el desarrollo del Sistema de Integridad Institucional se construye necesariamente por fases. La integridad no se puede predicar solo de los niveles superiores de la Administración Foral y de sus entidades del sector público, sino que es un valor que debe impregnar la actuación de toda la institución y de todas las personas que prestan servicios en ella.

El diseño e impulso de una Política de Integridad Institucional en la Administración foral no puede detenerse en un mero cumplimiento de la legalidad, sino que debe dar pasos decididos hacia la construcción y efectividad de un marco de integridad institucional y, asimismo, hacia la implantación y desarrollo de buenas prácticas en la gestión pública que mejore el rendimiento de la Administración en beneficio de los servicios que recibe la ciudadanía. La Política de Integridad Institucional es además un “trabajo en proceso”, que tiene un inicio pero nunca un final. La integridad institucional y las buenas prácticas en la gestión son procesos de mejora continua, en los que se deben superar siempre los estándares iniciales. Es, en efecto, un espacio permanente de aprendizaje, como así lo acreditan los diferentes

países democráticos avanzados que han puesto en marcha tales Sistemas de Integridad. La Diputación Foral de Gipuzkoa quiere avanzar hacia un profundo cambio tanto en la acción social como en las formas de gobierno de nuestra sociedad, que la ciudadanía pueda percibir una política sólida y comunicativa, decidida a apostar firmemente por una nueva gobernanza, que le produzca confianza, expectativa e ilusión. Convertirnos en ejemplo de buena gobernanza, menos basado en jerarquías y control y que apueste por la cooperación, en el que el protagonismo lo adquieran los procesos, la colaboración, la confianza.

El presente Acuerdo es, por tanto, el eslabón necesario entre el impulso de una Política de Integridad de la institución foral y la aplicación de esta sobre diferentes niveles o estratos de la Administración foral y de sus entidades del sector público.

Con la creación de este Sistema de Integridad Institucional, en el que se engazarán posteriormente las infraestructuras éticas que se aprueben para diferentes ámbitos y colectivos de la Administración Foral y de sus entidades del sector público, por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa se da un paso firme y decidido para impulsar de forma efectiva una Política de Integridad.

Este sistema de integridad institucional comienza definiéndose y señalando sus objetivos, para tratar después los Códigos como elementos sustantivos de ese Marco de Integridad. Particular importancia tiene la previsión de un órgano o de varios órganos de garantía del sistema de integridad, sobre todo en aquellos casos en que se ha de llevar a cabo la gestión ética de determinados Códigos de conducta o de buena gobernanza. Asimismo, se prevé la rendición de cuentas y evaluación de la política de integridad como pieza de cierre del modelo.

Además, se entiende preciso aprobar el Código de Conducta y Buenas prácticas de los miembros de la Diputación Foral y de los altos cargos y personal asimilado como infraestructura ética clave que determina el compromiso firme en pos de un cambio tanto en la acción social como en las formas de gobierno y funciona a modo de ejemplo en el desarrollo de la actividad ejecutiva y de prestación de servicios a la ciudadanía.

1

Sistema de integridad institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público.

DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

El Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa se articula a través de un conjunto de objetivos, principios, procedimientos e instituciones de garantía, así como de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y de evaluación, que tienen por objeto asentar una política de integridad y la construcción de una infraestructura ética de la Administración foral en su conjunto, así como de su sector público foral.

OBJETIVOS DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

La finalidad del Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa es desarrollar y promover una cultura de integridad en el ejercicio de las funciones públicas por parte de todos los responsables y empleados públicos, así como por aquellas entidades o personas que participen en la provisión de servicios públicos forales, articulando de modo efectivo una infraestructura ética, así como prevenir las malas prácticas o conductas inadecuadas que puedan afectar a la imagen de integridad, objetividad, eficiencia, transparencia e imparcialidad de la Administración Pública y deslegitimar a esta, así como a sus cargos y servidores públicos, ante la ciudadanía.

Se prevé asimismo la adhesión individualizada a determinados Códigos, así como los restantes elementos de ese marco de integridad institucional, tales como los sistemas de difusión y prevención de la integridad, y los procedimientos, canales o cauces para la tramitación de las consultas, dilemas éticos, quejas o denuncias.

CÓDIGOS DE CONDUCTA

1

Los Códigos de Conducta son la herramienta base del Sistema de Integridad Institucional en su condición de documentos de autorregulación a través de los cuales se lleva a cabo la identificación de los valores, principios y normas de conducta a los que se deberán ajustar todas aquellas personas que ejerzan directa o indirectamente funciones públicas en la Administración Foral y en su sector público foral.

2

Los Códigos de Conducta también podrán incluir principios de buena gobernanza o buen gobierno, así como normas o directivas de buenas prácticas que deberán orientar el desarrollo de la gestión pública.

3

Se aprobará un Código de Conducta y Buenas prácticas de los miembros de la Diputación Foral y de los altos cargos públicos y personal asimilado. Se entenderá por personal asimi-

lado aquel que ocupe puestos de máxima responsabilidad en el ámbito del sector público dependiente, vinculado o adscrito a la Administración Foral.

4

Se promoverá, igualmente, la aprobación en el marco de la normativa del empleo público de un Código de Conducta para el personal al servicio de la Administración Foral y de su sector público, con la finalidad de reforzar los valores públicos y la infraestructura ética en el desarrollo de las funciones públicas y en el desempeño de sus tareas. Este proceso tendrá carácter participativo y se dará presencia activa en el mismo a los representantes sindicales de los empleados públicos.

5

Siempre que las especialidades funcionales así lo exijan, se podrán elaborar Códigos de Conducta de sectores de actividad pública de la Administración Foral o de sus entidades del sector público, que regulen los valores, principios y normas específicas de tales colectivos, en desarrollo del Código de Conducta general que, en su caso, se apruebe.

6

Igualmente, el cumplimiento de los valores, principios y normas de conducta, con las modulaciones que se exijan en cada caso, se podrán extender a través de las pertinentes cláusulas o, en su caso, en la ejecución del contrato a los adjudicatarios, concesionarios y proveedores, siempre que presten servicios públicos a la ciudadanía o provean determinados bienes públicos.

7

Del mismo modo, en los procedimientos de contratación y de subvenciones se podrá incorporar el cumplimiento de determinados valores y estándares éticos o de conducta que deberán ser respetados en el ejercicio de la actividad contractual o subvencionada.

ADHESIÓN INDIVIDUALIZADA

1

La adhesión individualizada a un Código de Conducta es un acto en el que la persona muestra la voluntad fehaciente de acatar el contenido de los valores, principios y normas de conducta, con el fin de adecuar su conducta y actividad a tales valores, principios y reglas, salvaguardando de ese modo la imagen e integridad de la institución y el correcto ejercicio de sus funciones y tareas.

2

Los Códigos de Conducta que en su caso se aprueben por la Administración foral establecerán sistemas de adhesión individualizada.

3

La adhesión a los valores, principios y normas de conducta del correspondiente Código, será requisito para el nombramiento o la contratación de la persona o entidad en el supuesto de que la adhesión individualizada sea obligatoria.

4

El Código Ético o de Conducta que, en su caso, se apruebe para el personal al servicio de la Administración Foral, tendrá la condición de Código deontológico y, por consiguiente, de obligado cumplimiento por los empleados públicos, sin requerir acto de adhesión individualizado alguno. En todo caso, previo al nombramiento o contratación de cualquier empleado público se hará entrega de un ejemplar del citado Código y se llevarán a cabo, en los términos expresados en el apartado siguiente, las acciones formativas que procedan para que se pueda conocer exactamente su alcance y consecuencias.

SISTEMAS DE DIFUSIÓN Y PREVENCIÓN DE LA INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

1

La Administración foral establecerá sistemas de difusión y prevención de los valores, principios y normas que conforman la Integridad Institucional.

2

Esos sistemas de difusión y prevención de la Integridad Institucional se articularán principalmente a través de dos líneas de actuación:

2.1

Sistemas de difusión a través de programas de formación, por medio de la comunicación interna y por cualquier otro soporte en formato de papel o por medios electrónicos, así como por las redes sociales. La Administración foral y las entidades de su sector público incluirán en todos los programas de acogida a los nuevos cargos y empleados públicos sesiones específicas dedicadas a Ética Pública e Integridad Institucional. Esos programas serán de asistencia obligatoria y se acreditará su aprovechamiento, interiorización y transferencia de conocimiento. También se introducirán tales materias en los Programas anuales de formación continua.

2.2

La Diputación Foral, a propuesta de la Comisión o del Comisionado de Ética Institucional, elaborará un Programa anual de medidas de difusión y prevención dirigido a reforzar la infraestructura ética de la Administración foral y de sus entidades del sector público foral. Las acciones que se incorporen a ese programa serán de cumplimiento obligatorio por parte de los cargos públicos forales, personal asimilados y empleados públicos.

ÓRGANO DE GARANTÍA DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

1

La Diputación Foral creará un órgano independiente con funciones de impulsar, promover, velar y garantizar el cumplimiento de los valores, principios y normas de conducta que se regulen en los Códigos de Conducta que, en su caso se aprueben. Asimismo, ese órgano de

garantía tendrá como función principal prevenir cualquier incumplimiento o mala conducta que pueda dañar la imagen de la institución.

2

Este órgano podrá ser de carácter unipersonal (Comisionado/a de Ética Institucional) o colegiado (Comisión de Ética Institucional). Cada Código específico determinará el carácter del órgano, pudiendo no obstante adherirse a uno ya existente.

3

Las funciones del órgano de garantía se proyectarán sobre los cargos públicos y asimilados, así como, en su caso, sobre el personal al servicio de la Administración foral y de las entidades de su sector público. Tales funciones serán las siguientes:

3.1

Promover la difusión, interiorización y el correcto cumplimiento de los valores, principios y normas de conducta que se contengan en los respectivos Códigos.

3.2

Prevenir y evitar la aparición en la organización de conductas no adecuadas con los valores, principios y normas de conducta, salvaguardando así la imagen y el clima ético de la institución.

3.3

Resolver las dudas, consultas y dilemas éticos que se le puedan plantear, mediante la emisión de resoluciones, informes o notas.

3.4

Recibir quejas o denuncias y tramitarlas, así como resolver aquellas a través de decisiones que podrán tener la consideración de propuestas a los órganos de gobierno o de la Administración Foral o de sus respectivas entidades del sector público competentes para adoptar las pertinentes resoluciones.

3.5

Elaborar Guías aplicativas, Memorias e informes periódicos sobre la actividad del órgano y proponer, en su caso, la modificación de los contenidos establecidos en los Códigos o las medidas que se estimen oportunas.

CAUCES Y PROCEDIMIENTOS

1

La Diputación Foral establecerá los procedimientos, canales o cauces de consulta, queja o denuncia en materia de Integridad Institucional.

2

Preferentemente esos procedimientos, canales o cauces de consulta, se vehicularán por medios electrónicos, sin menoscabo de otras vías.

3

En las consultas que se eleven al órgano de garantía por parte del cargo público o del empleado público sobre dudas, dilemas o problemas éticos o de conducta en la aplicación de sus respectivos Códigos, se podrá solicitar que se lleven a cabo de forma confidencial.

4

En el supuesto previsto en el punto anterior, el órgano de garantía velará por el pleno cumplimiento de la confidencialidad y de la reserva de esa información, que podrá ser publicada una vez disociados los datos personales siempre y cuando no se pueda comprometer directa o indirectamente la identidad de la persona.

RENDICIÓN DE CUENTAS Y EVALUACIÓN

1

Periódicamente, sea de forma presencial o telemática, el Gobierno foral, el departamento responsable o, en su caso, el órgano de garantía, rendirán cuentas de la gestión realizada ante la ciudadanía y los medios de comunicación, sin perjuicio de las obligaciones de rendir cuentas políticamente que tiene el Gobierno foral y sus miembros ante las Juntas Generales.

2

La Diputación Foral promoverá sistemas de evaluación de las Políticas de Integridad Institucional en los que participen actores institucionales externos y entidades especializadas en tales cometidos, al efecto que determinen el grado de desarrollo de las infraestructuras éticas, el cumplimiento de los valores y de las normas de conducta durante períodos homogéneos.

3

Asimismo, mediante las diferentes dimensiones de la política de transparencia, la Administración Foral y las entidades de su sector público difundirán periódicamente los resultados de la rendición de cuentas y de la evaluación de la política de integridad institucional.

REVISIÓN DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

De acuerdo con los procesos de rendición de cuentas y de evaluación, así como de conformidad con las propuestas del órgano u órganos de garantía, la Diputación Foral adecuará el contenido del presente Acuerdo como máximo en un período de tres años desde su aprobación.