

ORGANIZACIONES POR LA INTEGRIDAD PÚBLICA (OIP)

Proyecto de cooperación interadministrativa de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción

Manuel García Bernárdez y Marta Blázquez Expósito

Instituto Andaluz de Administración Pública | Premios Blas Infante XX Edición

ORGANIZACIONES POR LA INTEGRIDAD PÚBLICA (OIP)

Proyecto de cooperación interadministrativa de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción

Trabajo galardonado en 2024 con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación en el ámbito de la Comunidad Autónoma, en su XX edición en la modalidad C, Transformando desde dentro la Administración Andaluza. Premio a trabajos realizados por empleadas y empleados públicos de las distintas Administraciones públicas en el territorio de la Comunidad Autónoma, que preferentemente incidan en el estudio de su práctica administrativa, de modo que puedan contribuir a mejorar y agilizar la realización de las funciones y la prestación de los servicios públicos o a encontrar resultados a problemas o disfunciones existentes.

ORGANIZACIONES POR LA INTEGRIDAD PÚBLICA (OIP)
Proyecto de cooperación interadministrativa
de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción

Manuel García Bernárdez y Marta Blázquez Expósito

Organizaciones por la Integridad Pública (OIP)

Proyecto de cooperación interadministrativa de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción / Manuel García Bernárdez y Marta Blázquez Expósito

Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2025

120 p. ; 24 cm. - (Estudios).

Trabajo galardonado en 2024 con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, en su XX edición en la modalidad C, "Transformando desde dentro la Administración Andaluza", a trabajos realizados por empleadas y empleados públicos de las distintas Administraciones Públicas en el territorio de la Comunidad Autónoma, que preferentemente incidan en el estudio de su práctica administrativa, de modo que puedan contribuir a mejorar y agilizar la realización de las funciones y la prestación de los servicios públicos o a encontrar resultados a problemas o disfunciones existentes.

ISBN: 978-84-8333-734-9

Depósito legal: SE 412-2025

1. Administración autonómica andaluza. 2. Control interno. 3. Integridad pública. 4. Corrupción. 5. Conflicto de intereses. 6. Transparencia en el Gobierno-Andalucía. 7. Buen gobierno. 8. Nudging. 9. Compliance. 10. Código ético.

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR DEL COPYRIGHT

ORGANIZACIONES POR LA INTEGRIDAD PÚBLICA (OIP)
PROYECTO DE COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE LA OFICINA
ANDALUZA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN

AUTORES: Manuel García Bernárdez y Marta Blázquez Expósito

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Coordinación y corrección: Jesús Fernández Bujalance

Diseño, maquetación e impresión: Imprenta Flores

ISBN: 978-84-8333-734-9

Depósito legal: SE 412-2025

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN: LA INTEGRIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO	11
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	17
EL MARCO REGULATORIO GENERAL: UN CÓDIGO ÉTICO PARA ANDALUCÍA	21
METODOLOGÍA DEL PROYECTO	71
FASES DEL PROYECTO	71
CONVENIO DE COLABORACIÓN	71
AUTOEVALUACIÓN	79
MAPA DE RIESGOS	81
PLAN DE INTEGRIDAD	91
VERIFICACIÓN Y EVALUACIÓN 180	97
PUBLICACIÓN DE RESULTADOS Y COMUNICACIÓN PÚBLICA	103
SITUACIÓN ACTUAL DEL PROYECTO OIP	113
ANEXO I. CUESTIONARIO DE AUTOEVALUACIÓN OIP	115

PRÓLOGO

Desde su creación, en el año 2021, la Oficina Andaluza Antifraude se ha convertido en un referente de la prevención y la lucha contra el fraude y la corrupción. La ejecución de sus funciones con rigor e innovación ha caracterizado su actividad. El proyecto Organizaciones para la Integridad Pública (OIP) es un paso cualitativamente significativo en su compromiso con esa integridad.

La OCDE define la integridad pública como «el posicionamiento consistente y la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados».

El sector público debe constituirse en adalid de la cultura de la integridad y honestidad en una sociedad cada vez más exigente de comportamientos éticos y valores públicos. La reputación, dirigida a la opinión pública, jugará igualmente un papel central en la transformación cultural que promueva esta ética institucional.

La iniciativa OIP ha de ser puesta en valor como eficaz instrumento de ese deseado cambio cultural en las instituciones públicas, con la implementación efectiva de una cultura ética más allá de la obligada prevención y lucha contra el fraude y la corrupción.

El proyecto ofrece amplias posibilidades a las entidades del sector público a las que va dirigido, y precisamente en esta versatilidad radica buena parte de su fortaleza: su metodología abierta y adaptable y el apoyo técnico en la elaboración de los planes de integridad y su control por quienes más capacidad tienen para ello, como son los empleados que trabajan en la propia Oficina Andaluza contra el Fraude

y la Corrupción, garantiza no solamente una ejecución exitosa del mismo, sino también evitar cargas innecesarias sobre la Administración pública.

La iniciativa OIP permitirá a las entidades participantes elaborar un plan de integridad por encima de la obligación legal de los planes antifraude, y facilita que se tomen medidas encaminadas a la prevención y detección de riesgos de integridad públicas en más áreas, niveles y aspectos de los legalmente exigidos.

Las amplias posibilidades que ofrece el proyecto OIP debe recibir nuestro máximo reconocimiento y apoyo, no solo por su valor instrumental y práctico, sino como referente en el camino hacia un sector público caracterizado por la integridad, la honestidad y el respeto institucional.

El proyecto, que ha recibido el merecido premio “Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración Pública”, marca una senda admirable de compromiso con la promoción de una cultura de integridad en la prestación de los servicios públicos.

Enhorabuena a la Oficina Andaluza Antifraude y a su directora por esta iniciativa que redundará en un mejor servicio a la ciudadanía y será un eficaz estímulo para todos los que estamos interesados en una Administración pública más ética y eficiente.

Excmo. Sr. D. Carlos Granados Pérez
Director de la Oficina Municipal contra el Fraude
del Ayuntamiento de Madrid.
Exmagistrado del Tribunal Supremo y ex fiscal general
del Estado del Reino de España.

INTRODUCCIÓN: LA INTEGRIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

La integridad es un concepto de difícil definición. Generalmente se ha asumido que la integridad es, en su definición mínima, la ausencia de fraude y corrupción. Y en un sentido más amplio, un conjunto de elementos que incluye la ética, la cultura y el buen comportamiento. Del mismo modo que las definiciones negativas o positivas de la libertad de Isaiah Berlin, según las cuales la libertad positiva amplía y extiende la libertad como simplemente la negación de la opresión, la integridad es el positivo del fraude en una versión ampliada. Más allá del no fraude, la integridad pública implica honestidad, sinceridad, neutralidad, respeto, orientación al servicio y al usuario/a, objetividad, empatía y sociabilidad. Y en este sentido las organizaciones deben promover las medidas preventivas necesarias para evitar la quiebra de esta integridad. Por ello conviene dejar clara una cosa: una falta de integridad, un comportamiento corrupto, no exige necesariamente la comisión de un delito.

La integridad es una herramienta que permite la solución de dilemas a los que en ocasiones el personal empleado público debe enfrentarse. La integridad, además, debe trabajarse en situaciones de buen gobierno y ausencia de corrupción. Cuando surge el mal comportamiento es precisamente cuando la integridad ya pierde su sentido; en este caso, la acción debe ser reactiva, no proactiva; debe ser sancionadora y no preventiva. Se debe trabajar antes de que surja la mala praxis: una vez esta aparezca, solamente queda como recurso la sanción.

La integridad, por tanto, es el conjunto de medidas que se implementan para prevenir el fraude en un enfoque extensivo y amplio. Estas medidas deben partir de un análisis de los riesgos de la propia organización. Y la integridad debe desarrollarse de manera planificada.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) elabora desde hace unos años un sistema de indicadores de integridad que permite medir el desarrollo de programas y normas de integridad, pero también su implementación. Del mismo modo, la OCDE mide el *implementation gap*, o la distancia entre la regulación sobre integridad desarrollada y las medidas efectivamente aplicadas. Además, el *implementation gap* también mide la falta de recogida de datos acerca de esta implementación.

De acuerdo con el último “Integrity Outlook” publicado a finales de marzo de 2024, España no se sitúa en una posición favorable. En cuanto a un marco estratégico anticorrupción, el 45% de los países miembros de la OCDE completan los estándares de calidad del marco estratégico, y un 36% los de implementación. Desgraciadamente, España se sitúa entre los países que no cuentan con una estrategia anticorrupción.

La integridad en el sector público

En la actualidad, existe una amplia previsión de derechos, obligaciones, controles, procedimientos y toda una serie de exigencias y pautas de comportamientos jurídicamente condicionados que aseguren el papel de las Administraciones públicas como elementos esenciales para la gobernanza democrática y la defensa del Estado de Derecho. Sin embargo, parece no evidenciarse la importancia de acreditar en las prestaciones públicas un elevado perfil de integridad que evite la creciente desafección ciudadana y la falta de legitimación ante los actos de la administración. Cada vez más, las sociedades exigen de las administraciones públicas pautas de comportamiento acordes con los valores éticos. La integridad no es solo una cuestión moral, también se trata de hacer economías más productivas, sectores públicos más eficientes y sociedades más inclusivas.

La corrupción obstaculiza la productividad del sector público y privado y perpetúa la desigualdad y la pobreza, afectando el bienestar y la distribución de los ingresos y socavando las oportunidades de participar por igual en la vida social, económica y política.

La teoría del triángulo del fraude (1973, Donald Cressey), apunta los tres factores que provocan comportamientos fraudulentos en el seno de las organizaciones (*occupational fraud*): la presión o motivación personal (pago de facturas, dependencia de sustancias, etc), la oportunidad (posibilidad de desarrollar el comportamiento sin ser detectado) y la racionalización (justificación mental de la acción). Podríamos decir que la teoría clásica del *compliance* actúa sobre el vértice del control, limitando las oportunidades de desarrollar conductas poco éticas o ilegales sin ser detectado, mientras que la teoría moderna o de la integridad

dificulta el proceso de racionalización, por lo difícil de alinear comportamientos inapropiados con los valores en que profundamente creemos. Los estándares modernos sobre *compliance* contemplan ambas facetas, al referirse al entorno de control, pero también a la importancia de un liderazgo ético y desde el ejemplo, así como al desarrollo de actividades de formación y concienciación.

En la ponencia del I Congreso Virtual Internacional de Compliance de la Asociación de Profesionales del Compliance en Tijuana, México, presidida por D^a María del Socorro López Villarreal, se expuso de forma muy clara la relación entre anticorrupción, integridad y compliance:

“La integridad es el objetivo. Llegar a obtener un compromiso firme y leal a nivel de los altos directivos de las organizaciones, y de los políticos, que se traduzca en uno de los pilares de buen gobierno. La anticorrupción son los medios que instituciones públicas y organizaciones habrán de adoptar para mitigar los riesgos en materia de integridad pública y, en particular, la corrupción”.

“El *compliance* es la pauta. Es la guía, el modelo, el mapa que orienta a la organización para que pueda establecer un sistema eficaz de medidas que conduzcan a un comportamiento íntegro, es decir ético, de las personas que participan de sus actividades. Es el “GPS” que irá detallando los pasos a seguir para identificar los problemas, mitigar los riesgos, y establecer un plan de acciones y controles”.

La ausencia de medidas anticorrupción franquea el camino a las faltas de integridad. Entre las consecuencias se puede destacar la pérdida de calidad humana de la organización, la dificultad que añade para la gestión operativa, la pérdida de autoridad, y la de predisponer a que en la organización proliferen las irregularidades o prácticas abusivas generando una espiral de corrupción.

Contexto OIP: España e integridad pública en 2024 (Integrity Outlook OECD: 2024)

España es uno de los cinco países de la OCDE, junto a Canadá, Irlanda, Islandia y Noruega, que no han adoptado un plan estratégico para reducir los riesgos de corrupción con un sistema de integridad coherente y global, que es una de las grandes recomendaciones de la organización.

Por otra parte, España está entre la mayoría de Estados (21 de 38) que no han establecido definiciones claras en su reglamentación sobre los grupos de presión, algo que se considera como un principio de base para fijar posteriormente otras normas que eviten una influencia indebida y asimétrica.

Igualmente, figura en el grupo de 15 que no tienen registros de grupos de presión o no son accesibles al público, lo que constituye un obstáculo a la transparencia sobre quiénes intervienen en la elaboración de la acción pública.

España se sitúa en los valores medios sobre reglamentación de la OCDE con relación a los conflictos de intereses, y duplicando esos valores en cuanto a la implementación de los mismos. También es, además, uno de los pocos países en los que se verifican las declaraciones de intereses. Y, aunque carentes de una efectiva comunicación interadministrativa, sí que tiene buenos mecanismos de control interno e intervención.

España no cuenta con un registro de *lobbies*, pero sí que puntúa con excelencia en lo referente al conflicto de intereses y la regulación y práctica de las incompatibilidades. También es España un país modélico en transparencia y en el control financiero de las instituciones y los partidos políticos. La creación y el desarrollo, así como la práctica de los consejos de transparencia y de los tribunales de cuentas, eleva los estándares de la integridad española.

El origen del desarrollo español de su modelo de transparencia puede anclarse en los albores del modelo democrático y constitucional reciente. La Constitución española de 1978 introdujo, junto con el tradicional esquema de separación de poderes, las más novedosas instituciones de control posteriormente desarrolladas en estos regímenes, como el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo o un Tribunal de Cuentas definitivamente anclado en el Poder Legislativo, con el fin de garantizar la buena salud democrática de la naciente democracia parlamentaria.

Los primeros pasos de los años 80 en la lucha contra la corrupción se centraron en la corrección de los vicios que la Administración Pública arrastraba del régimen anterior (Bosch: 2022), y muy especialmente en los extendidos “pagos de engrase”, que en forma de “propinas” entregadas por cualquier trámite administrativos, “iguales” abonadas a los profesionales sanitarios como suplementos monetarios por sus servicios o “astillas” entregadas al personal de la administración de justicia como agradecimiento remunerado por sus servicios trufaban la acción pública (Fernández Ajenjo: 2019). Las medidas adoptadas abarcaron tanto el frente legislativo, con la aprobación de una rigurosa normativa de incompatibilidades y la prohibición expresa de los ingresos atípicos (es decir, las “propinas”), como el apoyo al más alto nivel de una cultura ética que proscibía como socialmente inaceptables estos y otros ingresos irregularmente obtenidos por los funcionarios, y ciertos casos penales que sirvieron de modelo y advertencia para quien mantuviera estas actitudes tanto tiempo insertadas en nuestra organización burocrática. Hay que destacar el éxito de esta política reformista que transformó éticamente la Administración española, hasta el punto de que en la actualidad los

diversos cuerpos de servidores públicos (policías, médicos, educadores y personal administrativo en general) reciben valoraciones en los estudios internacionales similares a los modelos países nórdicos.

Como es conocido, en los años 90 la preocupación por la corrupción alcanzó el punto álgido en nuestro país, tras la publicación por los medios de comunicación de fuertes escándalos y la apertura de procedimientos en los tribunales penales. La reacción de política pública se decantó fundamentalmente por el método represivo con la creación de la Fiscalía Anticorrupción en 1995 (Rodríguez García: 2000), aunque también se adoptaron algunas decisiones en el entramado legislativo, como la aprobación de una nueva ley de contratación pública que apostaba por procedimientos más garantista de selección de adjudicatarios de las inversiones, suministros y servicios de las entidades públicas (Rivero Ortega: 2004).

Sin ánimo de ser exhaustivo, el siguiente paso en el camino ha venido dirigido por la Unión Europea, a la par de las exigencias para dar el visto bueno a la ejecución de los fondos comunitarios. Con carácter general, se pueden citar las obligaciones de naturaleza penal derivadas del “Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas”, hecho en Bruselas el 26 de julio de 1995; las medidas recomendadas en las “Evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude” elaboradas por la Comisión Europea en junio de 2014; la creación del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude por exigencia del artículo 3.4 del Reglamento (UE, Euratom) n° 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)¹⁹, o la exigencia de los *Plan de medidas antifraude* previstos en el artículo 6.1 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La Recomendación de la OCDE sobre integridad pública proporciona una guía para el diseño de una estrategia de integridad pública. Cambia el enfoque de las políticas de integridad *ad hoc* a un enfoque integral basado en el riesgo con énfasis en la promoción de una cultura de integridad. Se basa en 3 pilares:

1. Sistema: tener un sistema para reducir las oportunidades por comportamiento corrupto.
2. Cultura: cambiando una cultura para hacer que la corrupción sea inaceptable socialmente.
3. Rendición de cuentas: haciendo que la gente sea responsable de sus acciones.

OIP introduce una reflexión que deriva, pero trasciende la visión meramente legal o penalista, porque no se trata de abordar un hecho, sino de prevenir muchos. Este tipo de iniciativas no tiene resultados inmediatos, ya que requieren de un cambio cultural y del convencimiento de autoridades y servidores públicos para asegurar la integridad y prevenir la corrupción en el futuro.

OIP es una herramienta preventiva y correctiva ante faltas a la integridad y posibles hechos de corrupción. Ayudará a mejorar las competencias éticas de las personas que integran una institución. No podemos perder el foco de que es en los comportamientos individuales donde se manifiesta la falta de integridad. Orientará la toma de decisiones de las organizaciones en beneficio del bien común, sobre todo en aquellas áreas denominadas “grises” en las cuales existe incertidumbre sobre cuál es la conducta correcta.

La OCDE recomienda tres movimientos que los diferentes Estados deben llevar a cabo para reforzar sus sistemas de integridad, que es lo que persigue el proyecto OIP. Estos tres movimientos son:

1. Reducir la brecha de implementación (*implementation gap*), y sugiere que los planes de integridad nombren responsables de su implementación, incluyan el seguimiento y la evaluación, y prever sanciones para el incumplimiento.
2. Reducir la brecha de información (*information gap*), mediante la recogida sistemática de información, la centralización de las bases de datos y la evaluación de los planes de integridad.
3. Actualizar los marcos de integridad para hacer frente a nuevos riesgos, planteando para ello evaluar y adaptar los planes de integridad a los nuevos riesgos y utilizar, en lo posible, aplicaciones digitales para esta detección.

En conclusión, el desarrollo de marcos autorregulatorios, como son los planes de integridad que se promueven mediante el proyecto OIP, obtenidos a partir de una evaluación de riesgos detallada y específica, y su implementación efectiva acompañada por la medición de los resultados conseguidos puede considerarse, de acuerdo con la literatura científica y técnica actual, así como con los trabajos y perspectivas de las organizaciones internacionales que encabezan la lucha anticorrupción, una actuación esencial de las organizaciones públicas.

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

OIP es una iniciativa que busca promover la lucha contra el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses, así como la promoción de una cultura de integridad con la finalidad de que cada entidad colaboradora obtenga una certificación de integridad tras la elaboración de un Plan de Integridad.

OIP es un proyecto de acompañamiento y de cooperación interadministrativa entre entidades del sector público. De acuerdo con esa perspectiva de cooperación y de apoyo, y superando el perfil fiscalizador de otras atribuciones de otros organismos de control externo, el proyecto busca construir un modelo de control que vaya más allá de la inspección y la sanción, y que se sitúe temporalmente en el momento anterior a la actuación inapropiada. Se trata, por tanto, de trabajar en la prevención y la evitación del acto inapropiado mediante la colaboración entre las instituciones. OIP plantea una cooperación en cuatro fases, que se detallarán más adelante, y que consistirán en la realización de una autoevaluación inicial, el desarrollo de mapa de riesgos, la elaboración de un plan de integridad y la evaluación y certificación del plan por la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción. La Oficina, además, estará permanente asesorada por un Panel de Expertos/as con doce miembros de distintos perfiles que colaborarán durante todos los procesos de elaboración del plan de cada entidad.

La Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, entidad promotora y gestora del proyecto proveerá, a través de un sistema de compartición de datos en la nube, de un manual de trabajo, de un modelo online de cuestionario de autoevaluación, y de un sistema de comunicación y consulta de dudas. Además, la Oficina podrá elevar las dudas específicas sobre medidas que resulten de dudosa validez al panel de personas expertas.

OIP es también un proyecto de comunicación pública, al estar su desarrollo y sus resultados insertos dentro de la web FiDIAS (fomento de la integridad desde la investigación y el análisis social) de la propia Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción. Mediante la publicación de los datos básicos del proyecto, de los avances de las entidades participantes, y de las certificaciones que se vayan registrando por parte de la Oficina se trabajará en la comunicación pública de los resultados con el fin de que la sensibilización social y la transformación cultural sea un elemento de motivación para las entidades y su participación.

Fomento de la integridad, cooperación institucional, transparencia, planificación, evaluación y comunicación pública son los seis pilares sobre los que erigir el proyecto. De todo esto se ofrecerá detalle a continuación.

Potencial innovador del proyecto

Algunos elementos básicos del proyecto OIP se encuentran presentes en algunas iniciativas reglamentarias recientes, especialmente en relación con la gestión de fondos europeos del mecanismo de recuperación y resiliencia (MRR) por parte de la administración general del Estado. De hecho, de cara a prevenir la actuación fraudulenta respecto a estos fondos, la orden ministerial HFP 1030/2021 especifica, dentro de la regulación de los fondos MRR, la obligatoriedad de desarrollar planes antifraude por parte de las entidades gestoras. Otros elementos normativos, como la ley 3/2007 de igualdad, la ley 19/2013 de transparencia o la ley andaluza 2/2021 de lucha contra el fraude ya incluyen algunos impulsos autorregulatorios para las entidades públicas, como los planes de igualdad, la publicación de datos en el portal de transparencia, o la elaboración o adscripción a códigos éticos. Sin embargo, el proyecto OIP no puede considerarse un proyecto que duplique o se solape con estas iniciativas. Muy al contrario, su espíritu de acompañamiento permite que consideremos su carácter innovador también en la flexibilidad y el carácter armonizador respecto a los impulsos previamente desarrollados por otras entidades.

Carácter armonizador

Frente al exceso desarrollador y legislador de las nuevas iniciativas relacionadas con el fraude, la corrupción o la transparencia, OIP plantea su proyecto como un elemento que permita poner en orden y armonizar las distintas iniciativas que en materia de integridad las organizaciones públicas hayan desarrollado desde hace años, o se encuentren en vías de desarrollar. Este mismo espíritu armonizador y en busca de la eficiencia en la gestión y los tiempos en las entidades públicas lleva a elaborar un esqueleto básico de plan que coincide y satisface los contenidos mínimos del plan antifraude previstos en la orden ministerial anteriormente citada.

Triangulación con personas expertas

Las competencias en materia de cooperación para la lucha contra el fraude no impiden a la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción buscar el conocimiento y la excelencia allá donde se encuentre; por este motivo, un panel de personas expertas formado por doce miembros de distintas procedencias técnicas y académicas, e incluso de la sociedad civil, organizado por dos secciones (una sección transversal referente a el ámbito procedimental de las posibles medidas y acciones de los planes, y una sección material referente al ámbito material de las mismas) y nombrado a tal efecto por la persona titular de la Oficina, colaborarán elevando dictámenes breves sobre las consultas que la propia Oficina les traslade.

Cargo	Organismo	SECCION TRANSVERSAL	SECCION TRANSVERSAL	SECCION MATERIAL INTEGRIDAD
Profesor	ULoyola	medidas de integridad	evaluación de riesgos	contratación, subvenciones
Funcionario	SNCA/ USAL	metodología	medidas de integridad	personal
Profesor	UOC	metodología	medidas de integridad	transparencia
Interventor	Diputación Málaga	evaluación de riesgos	medidas de integridad	contratación, subvenciones
Profesora	Universidad Sevilla	sistema de evaluación	medidas de integridad	igualdad, no discriminación
Activista	Hay Derecho (91 088 23 62)	medidas de integridad	evaluación de riesgos	igualdad, no discriminación
Asesor	Cámara cuentas	medidas de integridad	medidas de integridad	contratación, subvenciones
	TI	metodología	medidas de integridad	contratación, subvenciones
Asesora	Diputación Foral de Gipuzkoa	medidas de integridad	metodología	transparencia
Directora transfc	GenCAT	metodología		
PRofesora	UNIR	evaluación de riesgos	medidas de integridad	personal
Profesor	USAL	medidas de integridad	evaluación de riesgos	código ético o de conducta
Profesor	UCLM	metodología	medidas de integridad	código ético o de conducta

Énfasis en la prevención

Las entidades de control especialmente centradas en el fraude y la corrupción, en ocasiones, usan muchos recursos orientados a la persecución del incumplimiento. El proyecto OIP, tomando como elemento inspiracional el desarrollo de los *compliance programs* en las empresas privadas, apuesta por la prevención en las entidades públicas, superando la imposibilidad de la atenuación de su responsabilidad penal (no pueden ser penalmente responsables) mediante un fuerte acento en la reputación digital de la prevención.

Acompañamiento

El acompañamiento como mecanismo de cooperación supera la cooperación únicamente basada en la compartición documental. Acompañar, de acuerdo con el proyecto OIP, no es intercambiar documentos, sino realizar un apoyo constante a lo largo de todo el proceso. La gestión de consultas y dudas, la participación de personas expertas y el intercambio de ideas e información hacen de esta una metodología basada en la confianza y la cooperación.

Integridad como ampliación del fraude

La visión de la integridad supera ampliamente la del fraude. No se entiende integridad simplemente como ausencia de fraude, sino como un conjunto de prácticas y comportamientos relacionados con el buen gobierno y la buena administración. La definición del marco donde desarrollar estas medidas de integridad ha sido tarea de la Oficina; elaborar las medidas de integridad será tarea de la entidad participante, para lo que contará con el apoyo tanto de la Oficina como del panel de personas expertas.

El código ético en la práctica

La definición de integridad, y su detalle en conductas y comportamientos observables, permite que sea más fácil identificar los espacios en los que es necesario el desarrollo de medidas preventivas. En ocasiones no logramos ver esos espacios donde pueden producirse brechas precisamente porque no han ocurrido anteriormente. El apoyo de la Oficina Andaluza Antifraude también irá en este sentido, proporcionando un marco general de integridad ya elaborado a tal efecto, la propuesta de Código Ético para Andalucía.

Compartición y aprendizaje colaborativo

Una característica de la metodología y de las herramientas que se van a utilizar es su carácter bidireccional y colaborativo. Más que un manual de procedimiento al uso, la Oficina provee de un marco general metodológico, dentro del cual la creatividad y las ideas innovadoras en torno a la integridad juegan un papel central. Se insta y promueve que las entidades participantes diseñen medidas que vayan más allá de lo habitual y lo esperado, generando nuevos marcos de integridad que cubran espacios de la vida profesional que podrían generar brechas de incumplimiento.

EL MARCO REGULATORIO GENERAL: UN CÓDIGO ÉTICO PARA ANDALUCÍA

El punto de partida del proyecto OIP es el estudio y propuesta para la elaboración de un Código Ético para Andalucía realizado entre los meses de mayo y noviembre de 2023. Durante estos siete meses se llevó a cabo una investigación cualitativa para alcanzar una propuesta consensuada y basada en el conocimiento experto para proponer un código ético para el conjunto del territorio de Andalucía.

Metodología

La metodología seguida para la investigación exploratoria ha sido la del análisis documental seguido de la entrevista en profundidad exploratoria y un panel de expertos DELPHI.

El análisis documental se ha realizado sobre una búsqueda de códigos éticos y códigos de buena conducta, estudiando de manera específica el caso de Italia (*Codice di comportamento*), el caso de Nueva Zelanda (*Public Service Code of Conduct*), del Reino Unido (*Code of Conduct for England and Wales*) y una serie de casos nacionales y autonómicos andaluces, previamente trabajados en el « Informe externo e interno de códigos de buen gobierno, éticos y de conducta » realizado por la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local en noviembre de 2020. A estos códigos estudiados se sumó el *Codi ètic del servei públic de Catalunya*, aprobado a finales de 2021.

A partir de este análisis se apreciaron los distintos elementos de tensión, o dilemas, tal y como los hemos llamado en este estudio, que pueden surgir en el desarrollo de un código ético. Y estos dilemas son precisamente los elementos sobre los que

hemos realizado las entrevistas exploratorias (ver guion de entrevista en anexo I). En un momento posterior, una vez dilucidados estos puntos de fricción con posterioridad a la fase de estudio Delphi de esta investigación se volverá a los códigos para la elaboración del segundo borrador, que deberá ser aprobado por la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción previa consulta con diversas entidades políticas y sociales de Andalucía.

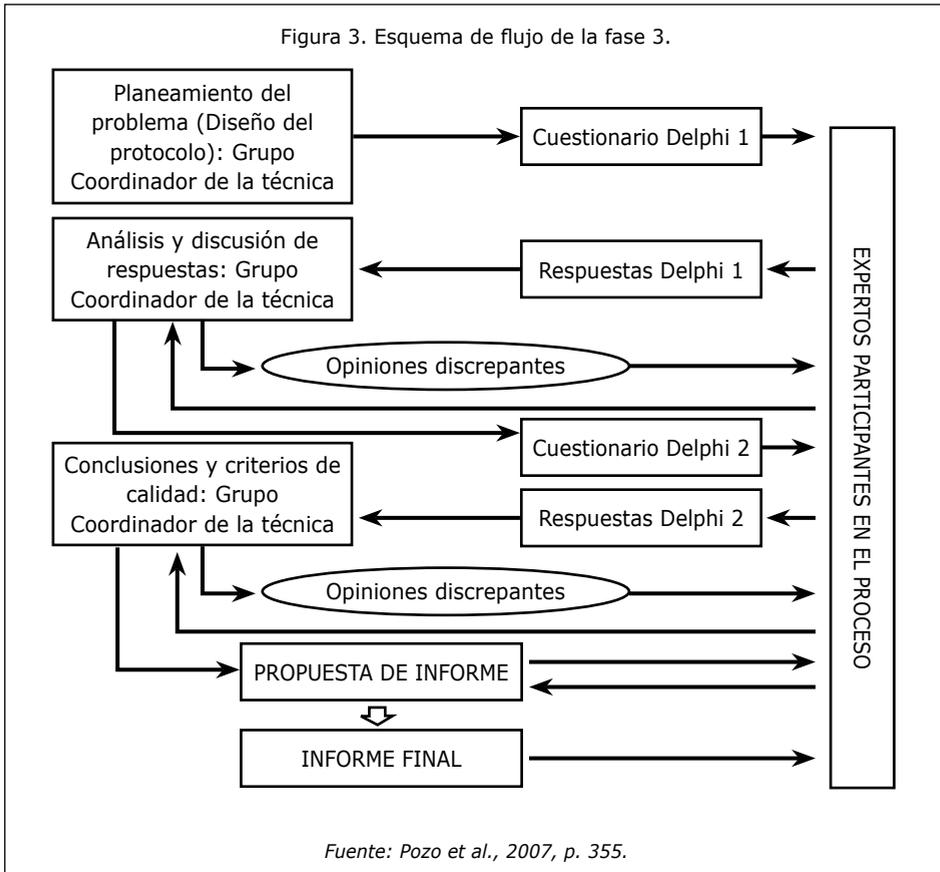
Las entrevistas se realizaron entre el 12 de julio y el 7 de septiembre de 2023, y agruparon a un total de doce personas expertas de diferentes ámbitos. Las entrevistas tuvieron una duración aproximada de unos 50 minutos, y fueron realizadas telemáticamente mediante el software de videollamada Teams. Su análisis se ha realizado utilizando el software ATLAS.ti para la codificación y extracción de citas textuales.

Por otra parte, la técnica DELPHI consiste en la obtención de información a partir de la consulta a personas expertas de un área, con el fin de obtener la opinión de consenso más fiable del grupo consultado. Estas personas son sometidas individualmente a una serie de cuestionarios en profundidad que se intercalan con retroalimentación de lo expresado por el grupo y que, partiendo de una exploración abierta, tras las sucesivas devoluciones, producen una opinión que representa al grupo. (Reguant-Alvarez & Torrado-Fonseca: 2016).

Somerville (2008) lo define como un proceso iterativo, normalmente de tres o cuatro rondas de preguntas, cada una basada en los resultados de la consulta previa y cuyo propósito es la exploración abierta acerca de un tópico hasta llegar al consenso con las contribuciones repetidas de todo el grupo. Gordon (1994) añade que se trata de un debate controlado y en este mismo sentido, según Varela-Ruiz et al. (2012), lo que se persigue es obtener el grado de consenso o acuerdo entre especialistas sobre el problema planteado.

En nuestro caso hemos planteado inicialmente dos rondas, una inicial con preguntas abiertas y cerradas, y la siguiente ronda que va “cerrando” el cuestionario a medida que avanza la investigación. El sentido de esto es que las discrepancias se vayan eliminando, como en una especie de “ronda eliminatoria”. De este modo se pueden ir afinando opciones a modo de “priorización”.

La consulta se da por concluida normalmente cuando se ha conseguido el nivel de consenso deseado entre las opiniones, y en ese momento se envía una devolución al grupo. En nuestro caso hemos determinado que, debido al nivel relativamente alto de consenso alcanzado en la fase preliminar de entrevistas, se limitaría a dos únicas rondas y finalmente se ha suspendido el proceso a partir de la primera al encontrar un porcentaje de consenso extraordinariamente alto. La explicación a



esto puede darse en la definición de las preguntas abiertas, que al provenir de una fase previa de entrevistas ha sido el resultado de un cierto proceso de consenso anterior, o quizá se dé en que realmente el asunto en cuestión ha generado un nivel de consenso elevado. En ambos casos la opción lógica era suspender las iteraciones.

Los cuestionarios se lanzaron a un panel de 23 personas expertas entre el 14 y el 24 de septiembre de 2023, recogiendo un total de 15 respuestas.

Las 23 personas expertas integrantes de nuestro panel y que han colaborado en ambas fases de la investigación son cuatro miembros de la Universidad (dos catedráticos y una catedrática incluidos), dos directores generales y una directora general de la administración andaluza, dos directores de entidades públicas, un subdirector de área, dos magistrados, un abogado del Estado, cinco letrados y letradas de la administración autonómica, una fiscal anticorrupción, una jefa de gabinete jurídico, una interventora general, una experta en gestión pública y un presidente académico.

Análisis comparativo de códigos éticos

Para realizar el siguiente análisis comparativo hemos utilizado unos parámetros de comparación obtenidos a partir del estudio bibliográfico inicial; estos parámetros o dimensiones van a ser la estructura, el carácter jurídico y el mecanismo de evaluación del cumplimiento.

En cuanto a la estructura, el objetivo es conocer si el código se limita a enumerar una serie de principios generales y valores, o, en adición, se ofrece la descripción de las conductas que deben seguirse por las personas empleadas del sector público en cumplimiento de los principios y valores que recoge el código.

El código, en atención al carácter jurídico, puede presentarse como una guía de conductas que debe seguir el personal empleado de la administración pública; o puede constituir una verdadera norma jurídica, de manera que dicha conducta se encuentre regulada por ley o disposición de carácter normativo.

El mecanismo de evaluación va a variar según el carácter jurídico del código se presente como guía o como norma jurídica. De esta manera, los códigos caracterizados como guía suelen suponer la inclusión de un comité o comisión que no sólo evalúe la conducta del personal, sino que además ejerza una función consultiva, lo que permite conocer previamente qué acciones u omisiones en su cargo estarían permitidas o serían ilícitas; incluso entrando en el terreno de lo éticamente considerable. Por el contrario, los códigos que se presenten como normas jurídicas normalmente supondrán la apertura de un procedimiento sancionador regulado por ley en caso de incumplimiento del código de conducta, pudiendo incluso iniciarse un procedimiento judicial en función de la gravedad del asunto, en el que se incluyan todas las garantías de la tutela judicial en lo relativo a disposiciones sancionadoras o penales.

• UK Civil Service Code

Estructura: Valores y principios generales y conductas observables

El código de UK indica conductas en positivo (aquellas que deben seguirse) y conductas en negativo (aquellas conductas que no pueden llevarse a cabo)

Integridad

Debes:

- *cumplir sus obligaciones fiduciarias de forma responsable (es decir, asegurarse de que el dinero público y otros recursos se utilizan de forma adecuada y eficiente)*

- *tratar con el público y sus asuntos de manera justa, eficiente, rápida, eficaz y sensible, en la medida de sus posibilidades*
- *asegurarse de contar con la autorización ministerial para cualquier contacto con los medios de comunicación.*

No puedes:

- *abusar de su cargo oficial, por ejemplo, utilizando información obtenida en el ejercicio de sus funciones oficiales para favorecer sus intereses privados o los de terceros*
- *aceptar regalos u hospitalidad o recibir otros beneficios de cualquier persona que puedan razonablemente comprometer su juicio personal o su integridad*
- *revelar información oficial sin autorización (esta obligación sigue vigente después de dejar la función pública)*

Carácter jurídico: Guía

Mecanismos de evaluación: Indicadores evaluación / Comité de ética

Derechos y responsabilidades

Si tiene conocimiento de acciones de otras personas que, en su opinión, entran en conflicto con este código, debe informar de ello a su superior jerárquico o a otra persona de su línea jerárquica. Debe denunciar cualquier indicio de actividad delictiva o ilegal a la policía o a otras autoridades reguladoras competentes. Este código no cubre las cuestiones de gestión de RRHH.

Si ha planteado una cuestión de conformidad con los procedimientos pertinentes, y no recibe lo que considera una respuesta razonable, puede denunciar el asunto ante la Comisión de la Función Pública. La Comisión también estudiará la posibilidad de tramitar directamente una queja.

• **New Zealand Public Service Code of Conduct**

Estructura: Valores y principios generales y conductas observables. En este texto se establecen tres principios generales que se desarrollan en una redacción que se aleja de cualquier forma jurídica o normativa, siendo el más claro exponente de un código como guía de conducta.

Desempeño de las funciones

Los funcionarios públicos deben desempeñar sus funciones de manera eficiente y competentes y evitar comportamientos que puedan menoscabar su eficacia.

Existe una obligación de derecho consuetudinario aceptada para todos los empleados, incluidos los funcionarios, de desempeñar correctamente las funciones por las que se les paga. Esta obligación incluye los siguientes deberes

- cumplir la ley;
- obedecer todas las instrucciones legales y razonables del empleador y trabajar de acuerdo con las instrucciones;
- ser competente y eficaz en el desempeño de las tareas asignadas;
- abstenerse de conductas (como el consumo de bebidas alcohólicas) que puedan que puedan perjudicar el rendimiento laboral;
- consultar al empresario antes de emprender consultar al empresario antes de emprender que, en opinión del empleador, pueda entrar en conflicto con funciones oficiales

Carácter jurídico: Guía

Mecanismos de evaluación: Indicadores evaluación / Comité de ética

La Comisión de Servicios Estatales ofrece asesoramiento, orientación y publicaciones sobre diversas cuestiones relacionadas con el Código de Conducta y las normas de conducta en general.

• **Codice d'integrità Italia**

Estructura: Valores y principios generales y conductas observables

El código italiano plantea una lectura más en positivo, y con una redacción más cercana a la de una norma.

Art. 4: *Imparcialidad*

1. Los miembros de la Comisión actuarán con imparcialidad, evitarán los tratos de favor y los tratos trato desigual, se abstendrán y resistirán a presiones indebidas, adoptarán iniciativas y decisiones con total transparencia y evitarán crear situaciones privilegiadas o beneficiarse de ellas.

2. En las relaciones con las personas interesadas a cualquier título en los trabajos de la Comisión, las que trabajen a cualquier título en los trabajos de la Comisión, quienes trabajen para la Comisión no contraerán ningún compromiso ni harán ninguna promesa personal que pueda condicionar el desempeño de sus funciones oficiales.

3. Los miembros de la Comisión, según lo dispuesto en el artículo 13, apartado 3, del Decreto Legislativo n.º 150/2009, no podrán no podrán desempeñar cargos en partidos políticos o sindicatos e informarán también a la Comisión de su pertenencia

a pertenencia a asociaciones, clubes u otros organismos de cualquier naturaleza cuyos fines tengan relación con las actividades de la Comisión. Dicha pertenencia deberá notificarse en el currículum vitae publicado en la página web institucional, que, en su caso, deberá actualizarse puntualmente.

Carácter jurídico: Guía

Mecanismos de evaluación: Indicadores evaluación / Comité de ética

Art. 7:

- 1. El Presidente, los Miembros y el Secretario General no podrán tener, directamente o a través de una persona, intereses económicos en organismos, empresas y sociedades que operen en los ámbitos de las intervenciones de la Comisión.*
- 2. En el momento de su toma de posesión, o en los siete días siguientes a la aprobación de las modificaciones del presente Código Deontológico, el Presidente, los Miembros y el Secretario General emitirán una declaración escrita en la que indiquen las entidades, empresas y sociedades en las que tengan directamente o a través de intermediarios, intereses económicos. En la misma ocasión, declararán si los familiares hasta el segundo grado de parentesco tienen, directamente o a través de intermediarios, intereses económicos en entidades, empresas y sociedades que operen en los ámbitos objeto de las intervenciones de la Comisión.*

Art. 10:

- 1. Las declaraciones efectuadas por el Presidente y los Miembros en virtud del artículo 7 y las notificaciones de posibles conflictos de intereses que reciba la Comisión serán inmediatamente transmitidas tras informar a todos los Miembros, a la Autoridad de la Competencia y del Mercado.*
- 3. La Autoridad de Competencia formulará, en su caso, observaciones y propuestas que se publicarán en el sitio web institucional de la Comisión.*

Art. 9.4:

Por lo que respecta a los empleados y expertos, en caso de posible infracción del presente Código el Secretario General llevará a cabo las investigaciones necesarias con arreglo al principio del debate contradictorio y propondrá a la Comisión la posible adopción de medidas disciplinarias y la revocación del nombramiento.

• Código de buen gobierno de España

Derogada por Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado

Estructura: Valores y principios generales y conductas observables

Carácter jurídico: Norma

Los principios del Código son acogidos como normas jurídicas en los artículos de la Ley 3/2015, que deroga la Orden Ministerial en la que se recoge el Código. Este código establece una serie de principios que se materializan en diversas normas, como el Estatuto Básico del Empleado Público (RDL 5/2015 de 30 de octubre) o la propia ley de altos cargos (3/2015 de 30 de marzo).

Artículo 13. Dedicación exclusiva al cargo.

1. Los altos cargos ejercerán sus funciones con dedicación exclusiva y no podrán compatibilizar su actividad con el desempeño, por sí, o mediante sustitución o apoderamiento, de cualquier otro puesto, cargo, representación, profesión o actividad, sean de carácter público o privado, por cuenta propia o ajena. Tampoco podrán percibir cualquier otra remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas o entidades vinculadas o dependientes de ellas, ni cualquier otra percepción que, directa o indirectamente, provenga de una actividad privada simultánea.

Infringir los principios recogidos puede suponer la imposición de las sanciones previstas en la ley.

Artículo 26. Sanciones.

1. Las infracciones muy graves y graves serán sancionadas con la declaración del incumplimiento de la ley y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» una vez haya adquirido firmeza administrativa la resolución correspondiente.

Mecanismos de evaluación: Tutela judicial

Artículo 26.3:

Lo dispuesto en este Título se entiende sin perjuicio de la exigencia de las demás responsabilidades a que hubiera lugar. A estos efectos, cuando aparezcan indicios de otras responsabilidades, se ordenará a la Abogacía General del Estado que valore el ejercicio de otras posibles acciones que pudieran corresponder; así como, si procede, poner los hechos en conocimiento del Fiscal General del Estado por si pudieran ser constitutivos de delito.

• Ley del Estatuto Básico del Empleado Público

Estructura: Valores y principios generales y conductas observables

La Orden Ministerial que recogía el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado

separaba los principios éticos y los principios de conducta en dos disposiciones. Esta misma estructura se utiliza en el Estatuto Básico del Empleado Público, asimilándose en gran parte del contenido ambos artículos de ambos textos, pues se establecen para el Estatuto Básico del Empleado Público prácticamente los mismos deberes y principios dirigidos a los empleados públicos que los que establece la anterior Orden Ministerial para los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado.

Artículo 53. Principios éticos.

- 1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.*
- 2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.*
- 3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.*
- 4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación e identidad sexual, expresión de género, características sexuales, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*
- 5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.*

Carácter jurídico: Norma

Mecanismo de evaluación: Tutela judicial

Artículo 94. Ejercicio de la potestad disciplinaria.

- 1. Las Administraciones Públicas corregirán disciplinariamente las infracciones del personal a su servicio señalado en el artículo anterior cometidas en el ejercicio de sus funciones y cargos, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones.*
- 3. Cuando de la instrucción de un procedimiento disciplinario resulte la existencia de indicios fundados de criminalidad, se suspenderá su tramitación poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal.*

Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la Administración.

Artículo 95. Faltas disciplinarias.

1. Las faltas disciplinarias pueden ser muy graves, graves y leves.

2. Son faltas muy graves:

a) El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de la función pública.

b) Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual, identidad sexual, características sexuales, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual, expresión de género, características sexuales, y el acoso moral y sexual.

c) El abandono del servicio, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas.

d) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.

e) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función.

f) La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido.

g) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.

h) La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.

• Códigos del sector público de la Junta de Andalucía

Se han utilizado cuatro códigos sectoriales para analizar el desarrollo codificador ético en la comunidad: Código ético de la Agencia Andaluza del Conocimiento, Código ético de Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos, Código ético y de conducta de la Agencia de Medio Ambiente y Agua, y el Código ético de la Escuela Andaluza de Salud Pública.

Estructura: Valores y principios generales y conductas observables

Ninguna actividad o servicio que un trabajador preste externamente a la Agencia deberá suponer una pérdida de eficiencia o de productividad en su puesto de trabajo. No se utilizarán los medios, el tiempo de permanencia, el material o las instalaciones de la AAC para fines personales ni lucrativos.

Carácter jurídico: Guía

Mecanismos de evaluación: Indicadores evaluación / Comité de ética

La Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía se dota de un Comité de Ética compuesto por once personas de la entidad que pueden presentarse voluntariamente a formar parte del Comité.

El Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos (actualmente, Agencia Pública Andaluza de Educación) dispone de una Comisión de Interpretación.

La Escuela Andaluza de Salud Pública tiene constituido un Comité de Ética responsable de evaluar el cumplimiento del Código mediante informes de auditoría de implantación y de supervisar su actualización, emitiendo recomendaciones sobre su interpretación y aplicación.

De modo simbólico hemos introducido el primer código ético aprobado en un ente parlamentario, el estadounidense *code of ethics* aprobado en 1958 por el Congreso.

- **Code of civil servants (Grecia)**

Estructura: Valores y principios generales y conductas observables

Carácter jurídico: Norma

Se introduce con la Ley 2683/1999, que ha sido objeto de actualización por varias leyes posteriores hasta 2016.

Artículo 109

Sanciones disciplinarias

1. Las sanciones disciplinarias que se imponen a los funcionarios son:

- a) Amonestación por escrito,*
- b) Multa de hasta tres (3) meses de salarios,*

c) *Privación del derecho de ascenso de uno (1) a cinco (5) años.*

d) *Descenso de categoría,*

e) *Despido temporal por un periodo de tres (3) a seis (6) meses, con privación total del sueldo del funcionario,*

f) *Despido definitivo.*

Mecanismos de evaluación: Tutela judicial

Artículo 120

Competencias de los Service Councils

1. Los consejos de servicio de primera instancia podrán imponer cualquier sanción disciplinaria. Los consejos de servicio de primera instancia juzgan en primera instancia, una vez que se les haya sometido el asunto y, en segunda instancia, tras la interposición de un recurso contra las decisiones de los superiores jerárquicos.

Los consejos de servicio de segunda instancia resuelven en segunda instancia, tras haberse presentado una impugnación contra las decisiones de los consejos de servicio de primera instancia y en primera instancia cuando examinen la infracción del último apartado del artículo 123.

• **Code of Ethics for Government Service (Estados Unidos,1958)**

Estructura: Valores y principios generales y conductas observables (Art. V)

Nunca discriminar injustamente dispensando favores o privilegios especiales a nadie, ya sea a cambio de una remuneración o no; y nunca acepte, para sí mismo o para los miembros de su familia familiares, favores o beneficios en circunstancias que puedan ser interpretadas por personas influir en el desempeño de sus funciones.

Carácter jurídico: Guía

Mecanismos de evaluación: No está establecido ningún mecanismo especial de cumplimiento más que la voluntad individual y la autotutela (Art. X)

Defiende estos principios, siempre consciente de que el cargo público es una confianza pública.

Conclusiones

A continuación, presentamos a modo de resumen una tabla con los principios y valores que forman parte de los distintos textos analizados.

CÓDIGO	PRINCIPIOS
<i>UK Civil Service Code</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Integridad • Honestidad • Objetividad • Imparcialidad • Imparcialidad política
<i>New Zealand Public Service Code of Conduct</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Profesionalidad • Integridad • Neutralidad política • Integridad • Honestidad • Lealtad • Eficiencia • Responsabilidad
<i>Codice d'integrità Italia</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Imparcialidad • Integridad • Confidencialidad • Transparencia
<i>Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado y del Estatuto Básico del Empleado Público (España)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Deber de diligencia • Exclusividad • No discriminación • Integridad • Transparencia • Responsabilidad • Interés general • Objetividad • Austeridad
<i>Códigos del sector público de la Junta de Andalucía</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ecología • Justicia • Innovación • Libertad • Transparencia • Autonomía • Integridad • Calidad • Diálogo • Respeto • Responsabilidad • Confianza • Eficiencia
<i>Grecia</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Meritocracia • Solidaridad • Integridad • Transparencia • Responsabilidad • Exclusividad

CÓDIGO	PRINCIPIOS
<i>Code of Ethics for Government Service 1958 (Estados Unidos)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Lealtad • Respeto • Esfuerzo • Eficiencia • No discriminación • Integridad • Confidencialidad

Como conclusión, se añade a continuación un resumen de las características presentadas por los códigos que han servido de objeto de comparación.

CÓDIGO	ESTRUCTURA	CARÁCTER JURÍDICO	MECANISMO DE EVALUACIÓN
<i>UK Civil Service Code</i>	Valores y principios generales y conductas observables	Guía	Indicadores evaluación / Comité de ética
<i>New Zealand Public Service Code of Conduct</i>	Valores y principios generales y conductas observables	Guía	Indicadores evaluación / Comité de ética
<i>Codice d'integrità Italia</i>	Valores y principios generales y conductas observables	Guía	Indicadores evaluación / Comité de ética
<i>Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado y del Estatuto Básico del Empleado Público (España)</i>	Valores y principios generales y conductas observables	Norma	Tutela judicial
<i>Códigos del sector público de la Junta de Andalucía</i>	Valores y principios generales y conductas observables	Guía	Indicadores evaluación / Comité de ética
<i>Grecia</i>	Valores y principios generales y conductas observables	Norma	Tutela judicial
<i>Code of Ethics for Government Service 1958 (Estados Unidos)</i>	Valores y principios generales y conductas observables	Guía	Autotutela

En cuanto a la estructura, todos los códigos presentan una descripción de las conductas que deben realizar los miembros de las Administraciones públicas para respetar una serie de valores y principios generales que vienen recogidos en ellos. Especial particularidad presenta en este aspecto el Código de Nueva Zelanda, que difiere del resto al presentar 3 principios generales, los cuales desarrolla dando una explicación de cada uno de ellos y ofreciendo las conductas observables para su efectividad.

Por otra parte, la mayoría de códigos se presentan como una guía que los empleados del sector público deben seguir. Al tratarse de una redacción “en positivo”, el código busca con mayor entusiasmo reforzar las conductas éticas antes que perseguir aquellas que no lo son. Sin embargo, el incumplimiento de estas “guías” lleva aparejada la supervisión de un comité o comisión encargada de evaluar la actuación con respecto a los principios del código.

Por otro lado, existen algunos códigos, como el español o el griego, que constituyen auténticas normas jurídicas, pues sus principios y conductas vienen recogidos en leyes, las cuales disponen mecanismos sancionadores y, en su caso, la apertura de procedimientos judiciales en función de la gravedad de la falta disciplinaria.

Análisis de resultados

A continuación, se presentan los resultados del análisis practicado sobre el conjunto de entrevistas realizadas y del panel DELPHI.

Análisis de entrevistas

Como ya se ha comentado anteriormente, las entrevistas han sido codificadas con una serie de etiquetas que permite extraer piezas de textos seleccionados que proporcionan información de utilidad para la investigación. Seguidamente realizaremos un análisis de la información obtenida por cada uno de los códigos en los que se han organizado los datos recogidos. Estos apartados se presentan en un orden lógico que permite el estudio sistemático de la naturaleza, estructura, carácter, contenido e implementación de un código ético a partir del conocimiento y las experiencias de las personas entrevistadas. La cadena de información parte de la naturaleza del código, en un plano más general, y termina con las secciones y contenidos que deben formar parte de él.

A lo largo de la realización de las entrevistas personales, se han planteado una serie de dilemas que se habían identificado previamente en una fase documental inicial. La resolución de estos dilemas impulsó el trabajo del equipo hacia la elaboración de uno u otro código.

Naturaleza del código

La naturaleza del código hace referencia al carácter, obligatorio o de libre adhesión, y el espíritu general del texto (más normativo o más basado en principios), así como a una definición general del objeto del código ético.

En líneas generales, la percepción recogida es que el código debe ser más una herramienta de trabajo, con utilidad práctica, que un texto normativo.

“I would like people to use the ethical code as a useful tool rather than something that is like the ten commandments that says thou shalt not kill”

“Yo soy de la opinión de que los valores que se pretenden conseguir a través del código ético ya de por sí vienen impuestos también a nivel normativo... El problema no es tanto que estén ya recogidos normativos y, por lo tanto, creo que esos deberes son de obligado cumplimiento para los destinatarios. Por supuesto que sí. El problema yo no creo que sea de crear más normas. El problema es la aplicación real y efectiva y que, bueno, que verdaderamente se interiorice”

“no es un problema tanto de convertirlo en una norma, sino de hacerlo llegar, hacerlo llegar, convencer e interiorizarlo”

“ya eso de por sí es algo que se desprende de unas normas que ya existen, con lo cual no creo que sea un requisito imprescindible el carácter vinculante, porque es que ya las normas están ahí, lo que hay es que desarrollar, concretar cómo han dicho incluso autores que he leído...hacer descender a la realidad, a la práctica, a lo que es tangible y cercano, lo que, lo que ya de por sí dicen las normas...”

“Ya hay normas que lo hacen, la finalidad de estos instrumentos es orientar, no imponer”

También es de interés resaltar que algunas personas entrevistadas consideran que un aporte de interés puede ser el de dotar al código de un carácter interpretativo, doctrinal, que pueda servir de base para interpretaciones de normas ya existentes relacionadas con el fraude. Otras añaden que incluso puede servir de inspiración para normas futuras, al identificar conductas que gracias al código evidencian algún vacío legal que necesite regulación.

“La tarea de hacer llegar el código ético es formar, formar, eh, formar a la gente, transmitir y después, por supuesto, que sirva como, como un basamento, digamos, de interpretación, para que el aplicador de la norma de la norma, que ya existe, sepa que además esas conductas deben de estar dentro...”

“Se pueden interpretar nuevas normas a partir de comportamientos que inspiren una regulación normativa posterior”

Otras otorgan al código ético el objetivo de ser un elemento de transformación cultural, una herramienta para cambiar la cultura organizacional del sector público.

“La misión o la finalidad última, entiendo, de este tipo de códigos, más allá de las obligaciones legales que tenemos las Administraciones Públicas o las empresas privadas, es ir generando un cambio cultural dentro de la organización, hasta el punto de que todas las personas que las integran tomen cabal conciencia de cuáles son los deberes normativos que muchas veces olvidan y los que no son normativos, sino una serie de códigos o de valores que deben impregnar la actuación diaria”

Incluso con el riesgo que supone el quedarse “entre dos aguas”, a medio camino entre un modelo y otro.

“O hacéis un código completo, con repercusiones y consecuencias jurídicas, que eso tenga validez y encaje en el marco normativo vigente, o bien adoptar una decisión que implique o fuerce u obligue a las entidades a que vayan adaptando o creando sus propios códigos, facilitándoles la información, documento modelo, pero trabajando el proceso de cambio cultural. ¿Pero una solución intermedia? ¿Que sea un código así de principios generales, que no tenga ningún tipo de carácter imperativo y que además sirva a las entidades para que no tengan que hacer el suyo? Esa creo que es la peor de las soluciones...”

Sin embargo, también hay posiciones críticas con este enfoque generalizado, que defienden el carácter normativo de cualquier impulso regulador, aunque incluso este enfoque plantea que el espíritu del código debe ser más la búsqueda de otras fórmulas de trabajo sobre el fenómeno que se quiere atajar, más orientativos y menos normativos.

“Debería tener carácter vinculante y no solamente voluntad”

“En el derecho público, que es a lo que yo me dedico, tenemos desde hace décadas una regulación del procedimiento, una regulación de cuáles son las causas de recusación para evitar conflictos de intereses. Hay un catálogo de infracciones y sanciones de los empleados públicos y también desde la ley de transparencia y buen Gobierno de los altos cargos y todos esos. Todo ello está incluido en normas con rango de ley, por tanto, vinculante. Por tanto, si hay conflicto puede ser resuelto por los tribunales”

“Puede tener alguna función... una función orientativa, como una especie de carta de ...de principios, de una declaración...alguna consecuencia más que ahora te comentaré, pero ese es el problema, digamos, de fondo. Esa es la objeción de fondo que yo pondría la idea”

Y en último lugar, es destacable la aportación que se hizo en relación al carácter evaluable o auto evaluable del código. Se planteaba de este modo que el texto incluyera sus propios sistemas de autoevaluación del cumplimiento, sin necesidad

de fiscalización posterior. Y esto se podría lograr mediante el establecimiento de indicadores que midan su realización.

“Debemos evitar la burocracia... Lo ideal es un sistema de cumplimiento y rendición de cuentas automático, que no necesite de fiscalización posterior”

Estructura del código e inclusión de definiciones

El gran dilema original era el de un código basado en principios y valores, un código basado en conductas identificables, o un código que incluyera ambas. En líneas generales, la opción más valorada es la segunda, una estructura arbórea que incluya un catálogo de principios generales que se desagreguen en conductas observables. Aunque todo esto también ha sido matizado por las personas entrevistadas.

Existe bastante disparidad de criterios con relación al uso de conductas definidas en positivo o en negativo. Una propuesta novedosa fue la de utilizar un código semafórico (rojo, amarillo y verde) que identificara conductas graves, conductas no éticas y conductas éticas.

“this is pretty common nowadays and which is a... a code that includes values and conducts. So it's inspirational but also rules”

“...yo lo articularía sobre principios y para cada uno de los principios haría un descriptivo o genérico de conductas. Yo, a mí me gustan ese ese modelo, es decir, estos principios, y para que también la gente las visualice, porque si solo haces los principios, quedan como muy etéreos, muy filosóficos...si solo le pones los principios y no se los aterrizas un poco es más complejo. Entonces, yo, a mí me gusta ser muy utilitarista, es decir, qué queremos que la gente comprenda, que lo puedan interiorizar en el ADN de su actuación, que lo puedan ver en en qué momento se me va a plantear esta situación...”

“Yo creo que por supuesto, tiene que haber una serie de principios informadores, pero esos principios se tienen que concretar en unos elementos específicos que se puedan verificar, que además hay hasta software para para verificación.

...sería partidario de un código que definiera conductas observables, porque lo demás es un brindis al sol, y entiendo que si se aprueba un código hay un... hay ya centenares de códigos...sí, una definición de valores que luego se materializarán en una serie de comportamientos por cada uno. Supongo que será. ¿será así?”

Sin embargo, también hay visiones que subrayan la dificultad de establecer un “catálogo exhaustivo” de conductas, y los riesgos de dejar comportamientos fuera de ese listado.

“Yo me inclinaría por la primera opción, por la definición de sentar las bases de valores y principios y de alguna manera, con el Código”

“Cuando pones conceptos, cuando defines conceptos, después es más fácil subsumir conductas, pero si pones conducta es más difícil en el momento que te hayas escapado de una descripción detallada”

“Yo soy contraria, contraria a la abundancia, el exceso en las normas, no, no, porque ya de por sí como aplicadora del derecho lo lo padezco constantemente. Entonces soy más partidaria de la claridad, con lo cual creo que, digamos, que el sistema actual es suficientemente comprensivo para ya de ahí sacar muchísimas cosas. Si típicas conductas sancionadoras, tenéis el problema de que se ajusten al tipo descrito, ¿eh? La más mínima variación...”

“even though you can make a very good ethical code to try to imagine lots of situations that people can be confronted with, you will not be able to... to imagine everything that people will come across and you will never be able to take into account all the different contexts. Situations always vary. It's never exactly the same situation, and those factors in in in certain situations can make a big difference”

“I try to promote more like a self responsibility in in in public servants, right. Yeah, right. One risk. I I assume that one risk could be that everything that is not in the code should be allowed. Therefore, I mean no, no. This is like, this is the mistake that people, that people can be and you're trying to solve with this... with this model”

Por otro lado, también hay quien plantea que el código sea más una “toolkit”, una caja de herramientas para aplicación y uso de situaciones reales. En este caso es probable que la orientación vaya más hacia un código básico de principios generales, sin entrar en conductas.

“Establecer los indicadores las banderas rojas, es decir, dar la caja de herramientas, dar la caja de herramientas, pero el sector público autonómico andaluz es muy grande, muy diverso, y se tocan temas de diferente naturaleza, con lo cual luego esos marcos generales que da el código se aterrizan. No es lo mismo una empresa de salud que una de transporte. No es lo mismo una de educación que una de gestión financiera...”

“I don't think you can write any code of conduct specifically disciplining every possible ethical dilemma that a public official might have or civil servant. There will be always problems, ethical dilemmas that are not solved by a code of conduct... millions of ethical dilemmas every day. So what is the utility, I mean, we can say about the code of conduct? Really useful for the public, for the civil servant, when it gives him or her you know. Sort of a guideline to make reference to when in need”

“Las conductas observables son...muchísimas...siempre se te van a escapar, no puedes incluirlas todas. El papel de detallar qué conducta sí o cuál no, qué regalo puedes aceptar y cuál no es el papel del Comité interpretando...”

De hecho, algunas personas expertas opinan que un código es un instrumento legal menos flexible, y menos vivo, por ello el código debería limitarse a la enunciación de principios y dejar el desarrollo de las conductas observables para un segundo documento, una guía de buenas prácticas, que pueda actualizarse con mayor frecuencia.

Las conductas pueden incluirse en este instrumento, no habría problema...Pero el código tiene un espíritu de latencia, y es menos flexible, no se puede estar cambiando...La guía de buenas prácticas sí se va modificando...

Otra idea que apoya lo anterior es un código como elemento doctrinal, apoyado en el trabajo interpretativo del Comité de Ética. Este Comité realizaría un trabajo de interpretación y consulta a través de dictámenes, generando una doctrina que, si bien no podría tener función motivadora en procesos sancionadores, sí podría usarse en favor de la persona administrada.

En relación con la inclusión de definiciones en las propias conductas o en los principios, en general se ve positivo la inclusión, a modo pedagógico, de definiciones en el texto. Eso sí, se subraya la importancia de definiciones acordes a otros glosarios de entidades supranacionales.

“Sí, deberíamos incluir, que no suene burocrático...Que sea pedagógico...”

“Yo creo en la labor de difusión, bueno, primero crear el Código, definir tus conceptos...soy más partidaria de definir conceptos, valores de una manera suficientemente amplia e ilustrativa, mejor que propiamente conductas... y las conductas sí las incluiría, aunque sean a título meramente ejemplificativo, pero me parece interesante esto de la definición”

“Pues yo creo que sí, hombre en algunos momentos en algunos casos puede ser, puede ser un poco difícil no concretarlo de alguna manera, pero a lo mejor te puede hacer un código ético táctico en ese sentido, en la definición de una conducta y en su manifestación práctica...”

“Debe incluir definiciones, pero esas definiciones deben ser acordes a la regulación internacional que ya existe: la guía de la OCDE de integridad pública de 2017, la UNCAC, y un glosario del...del Consejo de Europea, creo que tiene uno...”

Régimen sancionador o sistema de prevención

Un dilema de gran calado precisamente es el de optar por un código con régimen sancionador, o por un código que, evitando su carácter punitivo, tenga una

consideración más preventiva, con el objeto de prevenir conductas ilícitas o no éticas y fomentar conductas íntegras entre los agentes públicos y económicos del contexto andaluz.

Aunque ambas opciones pueden representarse como adecuadas, lo cierto es que la tendencia mayoritaria de las personas expertas entrevistadas es la de evitar la tipificación, no entrar en un catálogo sancionador y situar a la oficina como una institución posicionada en el ámbito de la prevención.

Analizando los motivos de por qué un régimen sancionador puede ser una mala opción, el primero es la propia incapacidad legal de la Oficina.

“Hay algo muy peligroso que es el vamos muy peligroso entre comillas, obviamente que es intentar aparentar una fuerza controladora que no se tiene...O sea, los tigres de papel”

“Es muy complejo y después los plazos tenéis que también establecer unos plazos. No podéis sancionar sin tener presente toda la complejidad de ese procedimiento sancionador”

“No incluiría procedimiento sancionador porque, además, el principio sancionador, como sabes tiene que estar aparte que un catálogo de infracciones y sanciones debía tendría que estar sujeto a un principio al principio de legalidad y el principio de legalidad sancionadora no podría observarse con la elaboración de un código te salvo que se incluyese en alguna norma general o que se previó en alguna norma legal”

Un segundo motivo es aquél que guarda relación con el propio espíritu del soft law... Prevenir, acompañar y guiar mejor que perseguir y castigar.

“A pesar de que soy jurídica, sí que creo firmemente en que la intervención del Derecho penal o del Derecho sancionador debe ser el último recurso. Deberíamos seguir el “soft law”, trabajar lo que es la conciencia individual, social, colectiva que, claro, trasciende a todos los ámbitos de nuestra vida”

“Claro, a mí me gusta esgrimirlo yo siempre que he trabajado y he visto algún tema que no era del todo bueno, acorde, no con la legalidad, siempre me ha funcionado muy bien ir a hablar, explicarlo. Nunca he llegado a tener que escribirlo, por eso digo, creo mucho más, tengo otra forma de trabajar, creo en el acompañamiento, en la prevención, en la concienciación, pero bueno, en último caso, si hay que tirar de él”

“Yo saldría también del ámbito de actuación de la potestad sancionadora. Yo creo que debería de inspirar de alguna manera la actuación profesional y la toma de decisiones del personal”

“Ante una conducta que se considera no ejemplar, la reacción instintiva de un español es que dé con sus huesos en la cárcel...Entonces, tiene que haber otros mecanismos. Tenemos que de alguna manera modificar o intentar cambiar esa cultura, ese paradigma de que no todo tiene que ir a la cárcel. La cárcel tendrá que quedarse para reprender aquellas conductas que, que, que tengan que tener un reproche penal desde el punto de vista del Código Penal, es decir, las de mayor gravedad. Pero es que en el medio se quedan un montón de conductas...”

“Indeed, if you make an ethical code that is just a long list of what people should not do. That could be, um. Not very inspiring. To follow and comply with that code”

Además de que ya existe un extenso catálogo de procedimientos sancionadores en diferentes leyes y normas que no necesita de más ampliación.

“Ya tenemos demasiado en procedimiento sancionador y catálogo de infracciones y sanciones en multitud de, de leyes. Es que, si nos centramos en el ámbito del empleado público, es que hay un elenco ya no solamente los delitos que se puedan cometer en el ámbito penal, sino por la propia regulación

“Ya hay mucha normativa sancionadora y, además, con un código sancionador no se va a hacer atractivo...”

Al otro lado de este polo de tensión encontramos el modelo de la prevención. El de guiar, formar y acompañar a las organizaciones para evitar que se cometa el ilícito.

“No pretendo sancionarte, yo no quiero acusarte lo que quiero es que no lo hagas”

“...a mí no me interesa desacreditar al sector público, me interesa que mejore...”

“No es un problema tanto de convertirlo en una norma, sino de hacerlo llegar, hacerlo llegar, convencer e interiorizarlo”

“Yo saldría también del ámbito de actuación de la potestad sancionadora. Yo creo que debería de inspirar de alguna manera la actuación profesional y la toma de decisiones del personal”

“it’s a moral compass that will lead people to to come up and and... and discuss about things that probably, uh, public public servants are all the time surrounded by. I mean these situations are very common and... and sometimes they as you say they don’t know exactly how to act or is this gift acceptable or not”

“En vuestro caso, en las oficinas y lo comentado muchas veces creo mucho más en vuestra labor como eso, como acompañantes, como prevención, no desde complaints y todo que, desde el represor, el acusador una, ya tenemos fiscalías y dos, esa es la fase, la parte del fracaso, en la que el desarrollo de los sistemas de integridad ha fracasado”

Entre los motivos esgrimidos a este lado del polo, por un lado, tenemos el del incentivo al personal empleado... La motivación de hacer las cosas bien. Se trata de realzar la utilidad del Código, centrándose más en los aspectos positivos que en las prohibiciones.

“A mí me parece que es muy importante incentivar, no que esto realmente pueda servir para algo y no solo tener un ciclo de verificación. Sí, sí, sí, lo que pasa que, por ejemplo, iniciando cuenta que a la prensa le interesa muchísimo el número de denuncias y el número de casos que hay, no, pero creo que además con una actitud de de sangre, de demanda de sangre, ¿verdad? Mira, yo siempre intento evitar la palabra corrupción”

“Y por supuesto, la idea de prevenir...De evitar que las cosas pasen...Y de pensar en positivo...En la actuación lícita e íntegra”

“Tú no puedes controlar que alguien abra la ventana en un momento dado, y el niño se caiga por la ventana... ¿pero tú tenías puesto un pestillo o no, o no lo tenías puesto?”

“Evitar que la que las cosas pasen y entonces que tengas que tener una serie de mecanismos”

“Es que [la OAAF] tiene que buscar un lugar en el mundo que no es nada fácil porque si la oficina antifraude sus competencias llegan allí donde no hay ninguna ilegalidad, porque si hay ilegalidad, entonces lo que tiene que hacer es denunciarla y si es penal, pues ir a los tribunales penales, pues aquí pasa un poco lo mismo. Si el funcionario ha cumplido con su jornada laboral, si se ha dirigido con respeto, si no ha resuelto teniendo un conflicto de intereses y tal, pues entonces ha cumplido la legalidad. ¿Y qué se le va a decir?”

“¿Qué es lo que puede hacer la oficina antifraude, de qué se puede ocupar? ¿Qué puede considerar que merece su atención sin ser una ilegalidad y por eso mismo, entonces el código de conducta no sería una ley, sino sería un documento de cumplimiento voluntario y lo que haría la oficina antifraude si no hay una ilegalidad es sencillamente poner de relieve que, a su juicio, se ha cumplido con ese código?”

“A la gente le gusta más que le digas la utilidad de algo, cómo puede servir para hacerlo bien, que lo que no se puede hacer y está prohibido...”

Mecanismo de prevención y nueva cultura organizacional

Así pues, en este apartado vamos precisamente a desarrollar, de acuerdo con las opiniones de las personas expertas, este nuevo espacio abierto dentro de la legalidad que puede ser el hueco que la Oficina ocupe: el de la prevención y el fomento de la conducta íntegra.

Aunque no se presentó inicialmente como un dilema, lo cierto es que las personas entrevistadas, bien por experiencia, bien por conocimiento de otros códigos implantados en otros lugares, en general todas ellas aportaron interesantes modelos y fórmulas de prevención.

Uno de los elementos que surgió en varias ocasiones es el del acompañamiento. La prevención a partir de la función de guía que la OAAF puede realizar.

“The National Code of Conduct of ANAC must issue guidelines. And we do that in all our areas of competence. So we should guideline on whistleblowing, on public contract, on transparency, blah blah. On the code of conduct, we had very good guidelines that we decided to update in 2019. And this can be a process that can be of interest for you because what we decided in in 2019 was to open a sort of debate. So, uh, the process of redoing our guidelines on our code of Conduct was to include our experts, which was specifically the OECD and EU-OSHA”

It's a moral compass that will lead people to to come up and and, and discuss about things that probably, uh, public public servants are all the time surrounded by. I mean these situations are very common and and sometimes they as you say they don't know exactly how to act or if this gift acceptable or not”

“Tenemos que convencer a la gente de que ya no se trata de de es que así lo hacemos mejor y somos más eficientes ya, pero es que así no se puede hacer. Ya es así, ya no se puede, entonces yo ahí incidiría muchísimo en ese...gen, la transparencia y la opacidad, es decir, que hay que cambiar, que es un nuevo paradigma y que hay que cambiar. Y claro, eso incide sobre todo en el ámbito del directivo”

Se menciona que esta función tenga un carácter práctico.

“Recibimos muchos correos y yo también entiendo que a veces la gente está muy, muy saturada, herramientas e instrumentos, gráficos e infografías, simplificar mucho ejemplificar mucho y sobre todo exigir que participe la otra parte, yo tengo los dos tipos de experiencia, yo me yo doy una conferencia y yo no sé si la gente está pensando en la lista de la compra del súper o en lo que le estoy contando ahora. Luego hago talleres y siento a todo el mundo a trabajar. Yo estoy allí con ellos. Entonces tienen que trabajar sobre unas determinadas situaciones, discutir entre ellos cuando esté de acuerdo o no, en lo que van a contestar...”

“something that really works in our experience is training by examples, again, by cases. You go and you've made cases. What would you do in such a situation? That's the best way to go. What would you do?”

“So rather than just saying you should not accept gifts or you you cannot accept these invitations of third parties, we offer them a number of valid questions so

that they can make up their own minds. And also one of the values was also to be accountable, so you are responsible and accountable for the decisions that you make and the things that you do or not do”

“I think you should stimulate those organisations to organise by themselves. But if you can already offer them like useful tools in and how they could implement it, that would be I think already a very important step. It's it's a fantastic idea and and I didn't expect to to to get to this absolutely exceptional idea of not... I mean an ethical code is not only a code but it needs...I mean you have to accompany people, yes, to comply with the code, right?”

También surgió en más de una ocasión la idea de la acreditación o certificación. Ha surgido también la posibilidad del premio o reconocimiento de las buenas conductas.

“Lo único que cabe es que la OAAF entiendo pueda emitir una...una suerte de certificación de que esa de que sea entidad concreta está cumpliendo...que tiene implementada una serie de garantías, y que digamos que es...que colabora con la OAAF en un...en ese sentido de prevención”

“Yo lo considero más como, eh, bueno, si tú quieres formar parte del club, tú tienes que cumplir una norma y tienes que tener. Tienes que demostrarme que tienes implementado esos protocolos preventivos, pero además detallados, o sea, de de qué ocurre cuando una persona de que trabaja en una empresa que ha contratado con la administración pública formula una denuncia, ¿no?”

“Yo lo que necesito es saber que tú realmente estás por la labor y estar por la labor significa que tienes una serie de protocolos establecidos de garantías para que a esas personas denunciante no le ocurra nada en tu propia entidad. O sea, ¿cómo sé yo que tú no vas a tomar represalias? Pues si yo no veo claro que tiene establecida una medida, de manera que a mí el denunciante me pueda llegar y decir, oye, que me están haciendo la vida imposible...”

“El marketing político al final que se hace con este tipo de clasificaciones, rankings y tal y que al final con esta pegatina de entidad ética y tal, puede tener mucha fuerza también, siempre y cuando ese sello de calidad no se lo pongas a cualquiera”

“...sellos de certificación, acreditación, las ISO ¿no?, por ejemplo, ahora mismo en Latinoamérica está mucho con el tema de la ISO antisoborno con todos los temas de cumplimiento. A mí me parece que es muy buena idea, primero porque ya tiene que ver con la psicología humana, es decir, tú vas a las noticias de los periódicos, los más pulsados siempre son los que los 5 que más, los 8 que tal, los 10... Yo, de hecho, yo tengo un blog y me fijo que cuando publico el blog los 3 imprescindibles, las 10 cosas...”

Y aparece como una figura especialmente sensible la del personal directivo público, como un objetivo especialmente crucial para esta labor “evangelizadora”, y la de los *compliance officers* de las distintas organizaciones. Son figuras que deben acompañar y convencerse especialmente de este proceso.

“We have in each administration the responsible anti corruption officer, we call them OK anti corruption officer in each administration. So these people who are in charge of, you know, prevention of corruption, corruption in their administration and they are our counterpart, we talk to them all the time. They can bring up issues for us and saying guys in our office, a person who had this problem is being retaliated, we move it somewhere else...”

“The managers, public managers need to incorporate in themselves the principle of the code of conduct. This is the best way, the best training for everyone. If the managers, the head of the company, the head of the public entity is an ethical and behaves according to the conduct of the code of conduct, then this is the best way to do”

“But one thing we could do is to train those compliance officers to how to solve those dilemmas and to be the referential person inside their organisations. You are the man or the woman that will be asked about all these things and you need to give”

“Also important the trainings and the support that you offer to managers because they have such an important role to play that they’re they’re one element in that big puzzle to make sure that people actually get the support they need to work in, in an ethical way or right. Yeah, to turn to people if they’ve got questions about it and also to see the right examples around them. Because otherwise you can preach about integrity but if you see breaches around you all the time and and nothing happens about it, you know it just happens and it’s it seems to be OK, then people will also think, oh I don’t need to worry about this”

“Es tan conveniente que cuando se reclute personal directivo en el ámbito de la Junta de Andalucía, de alguna manera se calibrasen otro tipo de competencia, otro tipo de habilidades”

Formación

Y directamente entroncado con la función preventiva del código está la labor formativa, que es de algún modo transversal, ya que todo requiere de la puesta en marcha de sistemas formativos para el personal de las organizaciones públicas, pero también privadas.

El primer movimiento normalmente es el de buscar a los organismos encargados de la formación del personal empleado público y realizar la formación canalizada a través de ellos.

“we are an independent institution but we are public, a public right institution. So we are thinking of signing an agreement with the school of public sector in in our case is called the APP and we will include a course in their offer to the public sector. I mean there’s not a lot of courses for the public sector in all the in all the areas like public contracts, procurement, whistleblowing, conflicts of interest and in all of them we set codes of conduct. So we work together with them. That’s very, very important because they have the skills, I mean the training skills, they know how to do the training actually”

“When we speak about training, I said about the school and this is important. Lately we’ve been discussing training in in in various form as has been done so far like for instance modules, online modules or meetings in person...”

“Es esencial la formación y la integridad es una de ellas. Debería de ser obligatoria para todo el mundo y, sobre todo, que deben de formar parte del kit de boarding, no como dicen en las privadas cuando llega la gente, evidentemente, aparte de que tendríamos que incluirlo en los procesos selectivos, que me parece una debilidad de nuestro sistema a estas alturas terrible”

“Un comité como el vuestro directamente tendría labor divulgativa y de enseñanza, creo que es fundamental, ¿eh? Es fundamental porque hay muchos aspectos que la gente desconoce, desconocen hasta qué punto su conducta puede incurrir en, como te digo, en una actuación fraudulenta, fraudulenta y corrupta”

“Estoy descubriendo una realidad en que en la que hay una un estándar de conocimiento normativo, de percepción de lo que es correcto o no, es correcto de que está muy por debajo de lo que debería ser, o sea, o sea, y me muestran que lo que los mecanismos normativos no son suficientes vale los procedimientos disciplinarios no se utilizan”

“Entonces eso solo se puede cambiar entiendo si realmente se participa en la implantación integral de lo que supone un código ético, no solo en disponer de un tocho documental que se aprueba y se publica en Internet o se o se manda a los empleados”

Confusión y multiplicidad de códigos. El código como elemento interpretativo

El Código Ético para Andalucía no es un elemento radicalmente novedoso. Existe una amplia variedad de organizaciones públicas que ya han elaborado códigos previamente. Además de numerosas entidades privadas que también poseen ya un código de buena conducta. A esto se suma un dilema añadido, ¿deben las organizaciones desarrollar sus propios códigos, o simplemente adherirse al nuevo? Y en caso de que ya tengan, ¿cuál es el proceder: adaptar, modificar o sustituir?

En líneas generales, la multiplicidad de códigos se resuelve, de acuerdo con los expertos y expertas, mediante una jerarquía que se lleve a cabo a través del

acompañamiento y el enriquecimiento mutuos. Sin embargo, hay otras posturas, como la de un código mínimo que se amplíe por parte de las organizaciones.

“We have a national UM, code of conduct for public employees and then we ask each administration, which means each public entities in Italy like ministries, schools, hospitals, but also private entities controlled by the public, state controlled entities or company to adopt their own

this is in this law, you have the minimum, what we call the minimum standard, which means that each administration can then establish higher standards, but not less than what the national Code of Conduct established”

También la de un código mínimo acompañado de documentos de guías o de estándares para las organizaciones, a la hora de desarrollar los suyos.

“The National Code of Conduct ANAK must issue guidelines. And we do that in all our areas of competence. So we should guidelines on whistleblowing, on public contract, on transparency...”

Resulta de interés que, en general, existe el consenso de que cada organización debe desarrollar sus propios códigos particulares, sus propios mapas de riesgo de corrupción, que cada organización conoce mejor que nadie las particularidades de su realidad.

“Yo no diría que tuviera que desarrollar, diría que pudiera desarrollar, no lo establecería como un imperativo porque al final lo importante es lo que se hace, no lo que se escribe, esta es la realidad. Está bien que pues evidentemente, a lo mejor si yo soy una institución de carácter sanitario, pues tendré a lo mejor la carta de derechos de los pacientes. Es decir, Tendrás unas características muy específicas que es imposible que el código recoja”

“Yo sería partidaria de ese general que tenga estas guidelines precisamente y luego, ya que cada uno decida cómo lo aterriza, en su..., dentro de lo que es su propia organización”

“La adhesión a ese código le va a exigir una reestructuración de su propio... de su propio código”

Pero como vimos anteriormente, existe un riesgo, y es que al ofrecer un código ya cerrado las organizaciones lo asuman y se adhieran de manera puramente formal, sin promover realmente ningún cambio ni ninguna medida en sus procedimientos.

“O hacéis un código completo, con repercusiones y consecuencias jurídicas. Vale que eso tenga validez y encaje en el marco normativo vigente, o bien adoptar una decisión que implique o fuerce u obliga a las entidades a que vayan adaptando o creando sus propios códigos”

Y también como vimos anteriormente hay personas entrevistadas que apuestan definitivamente por un código que sirva como elemento de interpretación de otras leyes y normas que ya persiguen este tipo de conductas, sin necesidad de, como dijimos, generar más tipificación ni más procedimientos sancionadores. En este sentido el Comité podría funcionar como espacio consultivo a instancia de parte (consultas) o emitiendo dictámenes *motu proprio* para profundizar en la interpretación del Código.

“Yo entiendo el código más como algo que sirva para interpretar, para formar, para llegar a la gente a los destinatarios”

“Vosotros podéis convertirlos incluso en denunciantes ante la propia administración”

“[los códigos] son voluntarios y crean a veces comités de seguimiento. Lo que vosotros, creo que llamáis comités éticos, que pueden hacer una declaración. Cuando ha habido una conducta, ha vulnerado o no el código y yo creo que, en esa línea, lo que a lo mejor sí se podía llegar a esas resoluciones, esa declaración, esa vulneración por una autoridad, por un funcionario de un código, aunque no fuera, sin embargo, una vulneración de una obligación legal”

“servir de base a la interpretación de una conducta”

Inclusión de altos cargos y personal de elección o designación política

Otro dilema que ha generado dispersión entre los modelos de códigos es la inclusión, o no, de altos cargos y de personal de elección o designación política, en el caso de Andalucía de miembros del Parlamento de Andalucía. En primer lugar, hay que tener en cuenta que los códigos, de acuerdo a la opinión de la mayoría, no deben trazar diferencias entre personal empleado público dependiendo de su jerarquía; es decir, altos cargos, personal directivo, personal técnico y personal administrativo, todo debe estar vinculado al Código.

“we don't differentiate between the levels of the civil servants”

“Si, ya de hecho se les aplica a las autoridades también. No ya un código de conducta, sino la propia ley. Así que, claro, cómo no incluirlos...”

Aunque sí se puede o debe hacer distinción entre parlamentarios y parlamentarias y miembros de órganos de decisión política y de legislación y el resto de personal empleado público. El desafío es cómo hacer a los cargos políticos responsables y sujetos al escrutinio público a la vez que libres para tomar las decisiones en representación de su electorado.

Algunas personas expertas consultadas han puesto el acento más en la función que se hace que en la persona; es decir, al realizar una función pública, independientemente

del tipo de cargo (electo, libre designación o carrera profesional) se ha de estar sometido al código.

“Yes, high-rank officials, but not political. Um. Political members. So Parliament and Senate, they have their own code of conduct”

“We had that that distinction like for the government administration, we had our internal code of conduct and I was the one who basically drew that up and made sure that there were trainings. And then it was Parliament who drew up the own ethical code for politicians and could also ask questions to politicians if there were questions to be raised like why did you do that and how did that?”

“Las conductas van a ser diferentes, las actuaciones, que es que no tienen nada que ver, o sea, a un parlamentario lo pueden sobornar para que vote de en un determinado sentido, entonces no tiene nada que ver con una empresa, una empresa no vota en un parlamento, o sea, yo creo que es otra dinámica que lo que tienen en común es esa, digamos, los principios informadores. Eso sí, los principios, sí, pero el código no puede ser el mismo”

“They have a specific role. Uh, and that’s uh... You know, justifies in many cases the sort of immunities, sort of immunities that they have. And this is because they they need to be able to exercise. They are roles without influence from the external. So there is a real, a real reason, historical reason why politicians are in a way protected by this sort of immunities. It’s it’s not because they are only privileged. I mean, there is a reason for that. Now the real question is how to balance the need for politicians to be able to express their opinions and do their job without pressures with the necessity that these people are accountable to the rest of the citizens”

Contenidos y secciones del Código Ético

Para terminar, la última etiqueta estudiada es la de los contenidos y secciones. Al ser cuestionadas las personas entrevistadas por las secciones previamente definidas en el código, que parten del estudio preliminar realizado, y que son las siguientes:

- Transparencia y confidencialidad
- Privilegios, regalos, confusión de uso institucional y personal/partidista
- Dedicación e incompatibilidades y conflicto de intereses
- Eficiencia, excelencia, calidad y mejora y orientación al servicio público
- Acreditación, selección y promoción
- Lealtad, dignidad y respeto institucional. Profesionalidad y conducta íntegra

- Participación, relación con ciudadanía, gobierno abierto y evaluación de políticas
- Igualdad y no discriminación, seguridad y salud laboral
- Sostenibilidad ambiental

Sobre esta base se hicieron aportaciones de interés, como la de incorporar el humanismo digital o la no discriminación de base tecnológica, el edadismo o la homofobia. También detallar, en el aspecto de la relación con la ciudadanía, el conocimiento de idiomas para aquellos territorios que tengan una población extranjera relevante.

“A mí algo que me gusta incorporar mucho es el tema del humanismo digital, no porque realmente ahora mismo es una forma, una forma de discriminación, de maltrato”

“El tema de igualdad, conciliación y diversidad, introduciendo pues todo el respeto a los derechos de las personas con independencia de su condición, no, que normalmente solo es igualdad, pero yo creo que la diversidad

y porque ahora mismo, tanto por el edadismo como por evidentemente la homofobia, el tema de LGTBI. Todo esto creo que yo siempre digo que la administración tiene que liderar con el ejemplo”

“Solidaridad intergeneracional”

Otros comentarios iban en la línea del rendimiento, medido a través de verificaciones de cumplimiento de objetivos o incluso de sistemas de evaluaciones 360, a partir de encuestas de valoración de los propios compañeros/as.

“Excelencia, excelencia y calidad en un momento dado, pues se pueden verificar, como te decía, pues con auditorías aleatorias, petición de información de documentación sobre tu trabajo, sobre tus expedientes, sobre tus bienes, sobre lo que tú haces fuera del trabajo. ¿En un momento dado, tiene un reflejo, una trascendencia pública, pues el rendimiento es mucho más difícil medirlo, ¿EH?”

“Las encuestas de valoración por parte de su comportamiento por parte de compañeros”

Y en cuanto a los problemas que puedan surgir, el primero es el propio conflicto entre distintos elementos del código, incoherencias que deben resolverse de algún modo, como las incongruencias entre transparencia y confidencialidad, o entre eficiencia y sostenibilidad o eficiencia y seguridad en el empleo.

“Quality and and efficiency is always to choose the option that saves more money to the public sector but it's controversial. Efficient is not always the best one, is not always the one that will be most qualitative”

“Very painful situations because the government is obliged with public procurement to award a lot of points in this public procurement procedure to the parties that offer very low prices, for instance, saying you want to build a new office building and then there’s a builder that offers a very low price for building that office block. They will get a lot of points on, on that part of the public procurement procedure. There’s also of course points for for quality, etcetera, etcetera. These contractors work with subcontractors who work again with sub contractors and subcontractors to go at such a low price that then there are issues with health and work safety...”

“The last one about sustainability, how does that work together with, for instance, this lowest cost idea that if you have to make that decision, you should choose as a civil servant for the lower cost. But does that mean that it’s also then the most sustainable choice?”

“When is confidentiality needed and when can you be transparent?”

“¿No ser eficiente es ser poco ético? ¿Qué pasa con Correos, que es ineficiente por proveer el servicio público a todos los ciudadanos, incluidos los que viven en una aldea donde no va ninguna otra compañía...? Hay que tener cuidado porque puede tener un efecto perverso...”

Panel DELPHI

A continuación, se presentan los resultados de la primera fase del panel de personas expertas. En esta primera fase se han realizado once preguntas coincidentes con los asuntos que, en la fase preliminar, generaron diversas respuestas, mostrando un nivel elevado de dispersión en las posiciones de las personas entrevistadas. Para su análisis comenzaremos con un estudio del contenido de las respuestas y a continuación realizaremos un análisis estadístico de las mismas, lo que nos llevará a definir el segundo cuestionario confirmatorio del estudio.

Análisis cualitativo

En esta primera fase cualitativa, a continuación, presentamos los resultados del contenido de las respuestas ordenado por las mismas preguntas del cuestionario.

¿Considera que el Código Ético debe tener un carácter preventivo o punitivo?

Las respuestas se orientan más hacia el modelo preventivo. De acuerdo con las respuestas recibidas, debe moverse en el plano de lo moralmente aceptable. También puede servir como marco de diligencia para una eventual corrección de

la ley. Debe orientarse hacia la autorregulación y la promoción del cambio cultural en las organizaciones. De esta forma puede ser más atractivo y se evita la colisión con normas penales y disciplinarias.

La inclusión del código en una ley difícilmente le otorgará más fuerza coactiva.

¿Considera que el Código Ético debe tener valor normativo o por el contrario debe ser únicamente un texto para usar como fuente para las resoluciones del propio Comité de Ética, más en el ámbito de las recomendaciones que en el estrictamente jurídico?

Las respuestas se inclinan más por un modelo no normativo, aunque la discrepancia es mayor en esta pregunta. Se considera que debe tener publicidad en todo caso. Se remarca la dificultad de combinar un valor normativo, que requeriría mandatos y prohibiciones, con un texto como el del código.

El espacio del *soft law*, lejos de considerarse una debilidad, puede suponer una fortaleza por definirse dentro de los valores de las organizaciones. Se trata de un documento orientativo, a modo de recomendación.

¿Considera que el Código Ético debe incluir un catálogo de conductas sancionables y un procedimiento sancionador o por el contrario debe ser un texto que ayude a la OAAF a acompañar y formar a las organizaciones para prevenir la corrupción?

En este caso el consenso es casi absoluto en que el código no debe tener conductas sancionables y desde luego no debe incluir procedimiento sancionador alguno, sino servir como método de acompañamiento a las organizaciones.

¿Considera que el código ético debe aspirar a ser más una estrategia de transformación cultural, que guíe y acompañe otras acciones de la propia Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, o a ser un instrumento legal?

El consenso de nuevo casi absoluto se decanta por el código como un instrumento de transformación cultural de las organizaciones.

**¿Qué estructura cree que debe tener el Código Ético con relación a su contenido?
¿Un código basado en principios y conductas observables definidas o un código que exponga únicamente principios?**

En líneas generales las personas participantes se orientan por un código con dos niveles, uno más teórico basado en principios, y un segundo que se subsume del

anterior basado en conductas observables, más práctico. Se advierte también que lo importante no es tanto la estructura del código como su verificación y en especial el papel que juegue el Comité de Ética.

¿Considera que el Código Ético debe ser un texto amplio y detallado o más bien corto y sucinto?

En líneas generales, hay un alto consenso en considerar que debe ser un texto breve y conciso.

¿Cree que los cargos electos (miembros del Gobierno andaluz, miembros del Parlamento de Andalucía, diputados provinciales o concejales de entidades municipales) deben estar incluidos en el Código Ético?

Es amplia la mayoría de las respuestas de personas expertas que consideran que, de acuerdo con el principio de *tone from the top*, deben estar incluidos parlamentarios y cargos electos en el código ético. Un apunte interesante es que el código vincule, a modo de compliance program, a organizaciones, no a personas físicas.

¿Cree que el Código Ético de la OAAF debe ser un texto mínimo que otras organizaciones deben desarrollar incluyendo sus particularidades o por el contrario debe ser amplio y exhaustivo y otras organizaciones simplemente adherirse a él?

En esta pregunta hay una alta discrepancia. Por una parte, hay personas que consideran que el texto debe ser básico para que sea adaptado por cada organización. Por otro lado, hay quienes consideran que un texto amplio y exhaustivo puede cumplir con esta función si se hace dinámico, modular, de modo que las organizaciones se adhieran al texto, pero puedan modificarlo con la tutela invigilando de la OAAF. Sí hay más acuerdo en considerar que las organizaciones deben adaptar, bien un texto básico, bien un texto amplio, su propio código.

¿Debe el Comité de Ética funcionar únicamente a instancia de parte y responder a preguntas y consultas de terceros, o debe desarrollar un comportamiento proactivo y participar con sus dictámenes a la interpretación del código ético?

En general se opta por la segunda opción, un comportamiento proactivo que participe de la vida pública sin necesidad de una consulta previa de parte, pero por otro lado se advierte del riesgo de una colisión de competencias, de ineficiencias, o de autoerigirse en referente moral de la sociedad.

Análisis cuantitativo

A continuación, se muestran las distribuciones estadísticas de las distintas opciones. Como se puede observar, a excepción de algunas cuestiones concretas, como la extensión del texto, o la estrategia de adaptación o adhesión de las organizaciones, el porcentaje de consenso fue en líneas generales superior al 60%, alcanzando en algunos casos cifras cercanas al 90%.

Preventivo vs. punitivo	Total
Ambos	15,38%
Preventivo	84,62%
Total general	100,00%

Normativo vs. orientativo	Total
No contesta	15,38%
Normativo	23,08%
Orientativo	61,54%
Total general	100,00%

Procedimiento sancionador vs. acompañamiento	Total
Acompañamiento	69,23%
No contesta	15,38%
Procedimiento sancionador	15,38%
Total general	100,00%

Transformación cultural o instrumento legal	Total
Ambos	30,77%
Transformación cultural	69,23%
Total general	100,00%

¿Qué estructura cree que debe tener el Código Ético en relación con su contenido?	Total
Nc	7,69%
Principios generales	15,38%
Principios y conductas	76,92%
Total general	100,00%

Corto vs. amplio	Total
Amplio	23,08%
Corto	53,85%
Intermedio	15,38%
Nc	7,69%
Total general	100,00%

Cargos electos y parlamentarios incluidos	Total
No	15,38%
Sí	84,62%
Total general	100,00%

Adaptación vs. adhesión	Total
Adaptación	38,46%
Adhesión	38,46%
Ambas	23,08%
Total general	100,00%

Comité a instancia de parte vs. proactivo	Total
A instancia de parte	14,38%
Ambas	14,38%
proactivo	71,23%
Total general	100,00%

Áreas del Código Ético	% de aprobación
Transparencia y confidencialidad	93%
Privilegios, regalos, confusión de uso institucional y personal/partidista Dedicación e incompatibilidades y conflicto de intereses	93%
Eficiencia, excelencia, calidad y mejora y orientación al servicio público	80%
Acreditación, selección y promoción	67%
Lealtad, dignidad y respeto institucional. Profesionalidad y conducta íntegra	100%
Participación, relación con ciudadanía, gobierno abierto y evaluación de políticas	67%
Igualdad y no discriminación, seguridad y salud laboral. No discriminación de base tecnológica, de edad o de orientación sexual	60%
Evaluaciones 360	67%

Funciones del Comité de ética	% de aprobación
Elaborar motu proprio dictámenes relacionados con la interpretación del código ético	87%
Responder de manera motivada a consultas relacionadas con la interpretación del código ético realizadas a la OAAF	93%
Elaborar dictámenes y valoraciones de códigos éticos particulares elaborados por otras entidades públicas y/o privadas motu proprio	33%
Elaborar dictámenes y valoraciones de códigos éticos particulares elaborados por otras entidades públicas y/o privadas a instancia de parte interesada	67%
Elaborar dictámenes y valoraciones de situaciones que generen debate social en relación al comportamiento inadecuado de empleados en la función pública	67%

Conclusiones

Respecto a la naturaleza del código, se valora el documento más como una herramienta de trabajo, una “caja de herramientas” de aplicación práctica, que como un texto normativo. Otras propuestas ofrecen la posibilidad de un texto doctrinal, que sirva como elemento interpretativo para la casación de otras normas y leyes sancionadoras. Sería de interés estudiar qué papel jugaría el Comité de ética en esto.

Otras opiniones realzan la posibilidad de que el código cuente con su propio sistema de evaluación del cumplimiento, mediante el uso de indicadores previamente estipulados o el uso de estándares. Es valorable también la percepción del código como un elemento de transformación cultural de las organizaciones.

Ha surgido igualmente una visión crítica con este proceso desnormativizador, que considera que la única manera de lograr una vinculación real del código es mediante su traducción en norma.

En relación con la estructura del código, la mayoría de las opiniones acuerdan que se utilice una estructura arbórea, con una serie de principios que luego se detallan en conductas observables. Sin embargo, esta opción presenta riesgos, como la de no alcanzar la exhaustividad del catálogo de conductas. Este es el motivo de que algunas personas consideran que las conductas no deberían formar parte del código, solamente un conjunto de principios de los que subsumir las conductas aceptadas. Pueden incluir definiciones.

Poca disparidad ha generado la temática del carácter del texto, si un texto normativo con régimen sancionador o un texto que trabaje la prevención desde un modelo de acompañamiento, consulta y guía. En general se valora muy positivamente la

segunda opción, la de guiar, formar y acompañar para evitar que se hagan las cosas mal, en lugar de desarrollar procedimientos sancionadores de difícil ejecución y con gran necesidad de recursos, además de sumarse a un conjunto ya muy extenso de normas sancionadoras de nuestro sistema jurídico y normativo.

A la hora de detallar el mecanismo, como hemos dicho la gran mayoría de las opiniones se centra en el acompañamiento; Una suerte de guía promovida por la OAAF, que acompañe con acciones formativas, de carácter práctico, trabajando situaciones reales. También surge la idea de la acreditación o certificación de la buena conducta. Y el papel esencial del personal directivo público y los *compliance officers* de las entidades que ya estén desarrollando este proceso.

La formación debe basarse en la alianza con los organismos encargados de la formación del personal empleado público, y trabajar en forma multimodal: módulos online, cursos presenciales, encuentros, etc. Se remarca el carácter práctico, con especial hincapié en el método del caso para el trabajo con el personal.

En cuanto a la multiplicidad de códigos, habida cuenta que multitud de organismos y organizaciones públicas ya han desarrollado sus propios códigos éticos y de conducta, es necesaria la reflexión acerca de cómo conjugar la existencia de distintos textos. En este sentido, la opinión más repetida por las personas expertas ha sido la de un acompañamiento basado en el enriquecimiento mutuo, sin la necesidad de adoptar jerarquías. La OAAF puede, en este sentido, emitir dictámenes, guías o estándares para el desarrollo de cada texto particular. En este sentido, se remarca que es imprescindible que cada organización elabore sus propios mapas de riesgo y sus necesidades de integridad entre su personal, por lo que la opción de un texto único completo elaborado centralmente desde la OAAF no tiene utilidad ni sentido.

Atendiendo a los altos cargos, aunque la perspectiva generalizada es que sea inclusivo con todos los niveles jerárquicos del sector público, lo cierto es que para los cargos políticos (miembros del Parlamento andaluz) aparece como opción valorada la de un texto propio desarrollado por la propia institución parlamentaria, salvaguardando así los deberes y libertades particulares de los y las representantes electos/as.

Finalmente, en relación con los contenidos del texto y a las secciones propuestas, se han manifestado dudas en relación a los principios de eficiencia, y su casación con otros como la seguridad laboral, la igualdad o la sostenibilidad ambiental. Igualmente, se han propuesto incorporar nuevas secciones o principios como los del humanismo digital, la no discriminación de base tecnológica, el antiedadismo, la antihomofobia, el conocimiento de idiomas para la atención a población extranjera o las evaluaciones 360 y encuestas de valoración entre compañeros.

Estas conclusiones, confirmadas en el panel DELPHI, nos dejan una serie de ideas fuerza que debemos valorar incluir como guías y directrices de nuestro borrador de Código Ético:

- El código ético debe tener un carácter y una función preventiva, y no punitiva ni sancionadora.
- Su papel es orientativo, y no como un instrumento legal. Su elevación a texto normativo es irrelevante.
- Es una herramienta de acompañamiento a las organizaciones, y tiene una naturaleza de transformación cultural de estas.
- En relación con la estructura debe tener dos niveles: un nivel de principios generales y un nivel de conductas observables y asociadas a estas.
- Debe ser un texto corto y sucinto.
- Debe incluir a cargos electos y parlamentarios.
- Puede optar por un modelo de código abierto, mínimo, para ser adaptado por las organizaciones, o código cerrado, amplio, para que se adhieran las organizaciones.
- El Comité de ética debe jugar un papel proactivo en sus dictámenes y ser relevante en sus interpretaciones de las consultas.

Propuesta de un Código Ético para Andalucía

El Código Ético para Andalucía busca ser un documento que inspire la conducta de todas las personas¹ que forman parte del sector público andaluz, y más allá de su naturaleza jurídica, busca funcionar como una suerte de texto inspirador que dirija el

¹. Ámbito subjetivo al que puede resultar aplicable el presente Código:

a. Empleadas públicas y empleados públicos que presten sus servicios en cualquiera de las instituciones, administraciones o entidades descritas en el artículo primero de la Ley 2/2021 de 18 de junio, con independencia de su vinculación funcionarial, laboral o estatutaria.

b. A todas las personas que ostenten cargos de elección popular en Andalucía, incluyendo a diputadas y diputados, senadoras y senadores de designación autonómica, alcaldesas y alcaldes y concejales y concejales, presidentas y vicepresidentas de diputaciones provinciales, presidentes y vicepresidentes de diputaciones provinciales, diputadas y diputados provinciales, así como a sus asesoras y asesores y puestos de confianza.

c. A las personas que ostenten los cargos de defensor o defensora del Pueblo Andaluz, presidenta o presidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía, director o directora de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción y todos los cargos similares de instituciones de origen parlamentario existentes o que se creen en el futuro.

d. A las personas que ocupen la Presidencia, Vicepresidencia y Consejerías de la Junta de Andalucía, viceconsejerías, secretarías generales, secretarías generales con rango de viceconsejerías, secretarías generales técnicas y direcciones generales, presidencias de agencias públicas, empresas públicas, fundaciones y patronatos públicos, consorcios y cualquier ente instrumental de la Junta de Andalucía, así como a las personas que ostenten cargos directivos en todas ellas y sus asesores.

desarrollo posterior que las organizaciones públicas² hagan con sus propios programas de prevención del fraude. Consideramos que este texto, sucinto y redactado más en términos de buenas conductas que en términos de comportamientos exigibles, puede ayudar al desarrollo particular de dichos programas preventivos.

Como decimos, al tratarse de un texto inspirador de la conducta, no puede entenderse nunca como un *numerus clausus* de comportamientos, sino más bien como una recomendación del camino que deben seguir las personas empleadas públicas. Observar estos deberes, así como evitar e incluso perseguir los comportamientos que claramente socaven estos principios rectores debe ser una obligación más de las personas dedicadas al servicio público.

El desarrollo de estos principios rectores se materializará en los marcos autorregulatorios que las propias entidades interesadas en desarrollar sus programas de *compliance* o prevención del fraude deberán desarrollar, con el apoyo y acompañamiento de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, si así lo desean. El éxito en la prevención viene acompañado por el establecimiento de medidas regulatorias externas e internas, siendo indispensable un marco interno que regule los riesgos específicos de cada organización.

A continuación, presentamos los principios rectores de la conducta ética del personal empleado público de Andalucía.

-
- e. Personal directivo de todas las corporaciones locales de Andalucía, agencias públicas, empresas públicas, fundaciones y patronatos públicos, consorcios, mancomunidades y cualquier ente instrumental de las citadas corporaciones locales, así como sus cargos de confianza y asesores.
 - f. Personal directivo de todas las universidades públicas de Andalucía y de todos sus entes instrumentales, fundaciones y patronatos, así como sus asesores y cargos de confianza.
 - g. La adhesión al contenido de este Código será exigible a las personas físicas y jurídicas privadas, entidades sin personalidad jurídica, administraciones públicas, instituciones, órganos y entidades distintos de los previstos en artículo primero, que sean o hayan sido licitadores o adjudicatarios de contratos en el ámbito de la contratación del sector público, o beneficiarios de subvenciones, o se les hayan otorgado créditos, avales o cualquier otro tipo de ayuda, beneficio o prestación, o hayan obtenido permisos, licencias o autorizaciones, del sector público andaluz y de las instituciones, órganos y entidades previstos en el artículo primero de este Código, o que hayan tenido otro tipo de relaciones económicas, profesionales o financieras con los mismos, sometidas al derecho público o privado, en lo concerniente a dichas relaciones.
 - g. Se exceptúan de lo dispuesto en este apartado la Iglesia Católica y las demás iglesias o confesiones religiosas inscritas en el registro de confesiones religiosas.
 - h. Igualmente será de aplicación a las funcionarias y los funcionarios y estudiantes en prácticas curriculares o extracurriculares, becarias y becarios, investigadoras e investigadores o cualquier otra relación similar a las anteriores, con o sin retribución.

² El presente Código podrá ser aplicable en el siguiente ámbito:

- a. Parlamento de Andalucía y todas las instituciones de origen parlamentario
- b. Consejo de Gobierno y a la Administración General de la Junta de Andalucía, así como a todas sus agencias administrativas, entes instrumentales, empresas y fundaciones públicas
- c. Entidades integrantes de la Administración local de la Comunidad Autónoma de Andalucía y organismos públicos y entidades de derecho público o privado vinculadas o dependientes de las mismas, en los términos previstos en esta Ley.
- d. Universidades públicas andaluzas y organismos públicos y entidades de derecho público o privado vinculados o dependientes de éstas, en los términos previstos en esta Ley.
- e. Partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales de Andalucía, siempre que reciban fondos públicos.

1. RESPETAR LAS LEYES, LAS INSTITUCIONES, Y ACTUAR DE MANERA ÍNTEGRA, TRANSPARENTE, HUMANA Y PROFESIONAL

- I. El personal al servicio del sector público tiene el deber de respetar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.
- II. El personal al servicio del sector público tiene el deber de actuar de manera transparente, facilitando el acceso de la ciudadanía a conocer los procesos y motivaciones de las actuaciones públicas, así como el destino de los fondos públicos.
- III. Los altos cargos y el personal directivo deberán registrar y publicar su agenda institucional en la que se recojan reuniones, encuentros y actos institucionales de interés público o de relevancia social.
- IV. El personal al servicio del sector público debe evitar el edadismo y la discriminación tecnológica, promoviendo el humanismo digital y facilitando el acceso general de la ciudadanía a la administración digital.

2. EVITAR CUALQUIER USO O BENEFICIO PRIVADO O INTERESADO DE ALGUNA POSICIÓN DE ACCESO A RECURSOS PÚBLICOS, TANGIBLES O INTANGIBLES

- I. El personal al servicio del sector público debe evitar usar su posición para obtener cualquier tipo de beneficio ajeno al interés general.
- II. El personal al servicio del sector público debe evitar cualquier actuación o conducta que suponga o pueda suponer favorecimiento a familiares, amigos o a cualquier tercero/a interesado/a en cualquier uso o disfrute de recursos públicos, tangibles o intangibles y de cualquier naturaleza.
- III. El personal al servicio del sector público debe evitar el uso de bienes y recursos públicos para otros fines que no sean únicamente la satisfacción del interés general. La dedicación prioritaria al servicio público y a la satisfacción del interés general debe ser la pauta que debe inspirar al personal al servicio del sector público.
- IV. El personal al servicio del sector público no debe aceptar beneficio alguno que pueda poner en duda su honestidad, condicione o pueda dar la apariencia de condicionar la toma de decisiones o la participación en ellas en aquellos asuntos que sean de su competencia, absteniéndose, de

manera general, de aceptar cualquier regalo, obsequio, prebenda, pago o invitación pagada a cualquier acto relacionado con su actividad profesional en el servicio público o que forme parte de sus funciones propias.

3. SITUAR A LA CIUDADANÍA EN EL CENTRO DE LAS ACTUACIONES PÚBLICAS O FINANCIADAS CON RECURSOS PÚBLICOS, FOMENTANDO Y PROMOVRIENDO LA EXCELENCIA, LA CALIDAD Y LA EVALUACIÓN DE ESTAS

- I. El personal al servicio del sector público debe promover la participación ciudadana en las políticas y/o decisiones públicas que sean susceptibles de ello, fomentando y promoviendo los principios del gobierno abierto.
- II. El personal al servicio del sector público debe comprometerse con el dato abierto, generando información pública de calidad y de acceso sencillo, permitiendo que la ciudadanía pueda comprobar y evaluar las actuaciones públicas.
- III. El personal al servicio del sector público debe comprometerse con el seguimiento y evaluación de políticas, facilitando la inclusión de evaluaciones ex ante en sus programas y de indicadores en la planificación y diseño de estos, y aportando información a las entidades públicas dedicadas a la evaluación de políticas.
- IV. El personal al servicio del sector público debe actuar basándose en la evidencia científica, cuando ésta exista, y en las evaluaciones de políticas previamente realizadas, y comprometerse a comprobar, buscar y realizar estudios previos con el fin de mejorar la eficiencia de las políticas públicas, evitando las actuaciones intuitivas o basadas únicamente en criterios subjetivos.
- V. El personal al servicio del sector público debe relacionarse de una manera amable, respetuosa y empática con la ciudadanía.

4. RESPETAR LA IGUALDAD Y LA DIGNIDAD PERSONALES, EVITANDO Y PERSIGUIENDO CUALQUIER CONDUCTA QUE MENOSCABE AQUELLAS EN ALGÚN ASPECTO RELACIONADO CON EL SEXO, EL GÉNERO, LA EDAD, LA ORIENTACIÓN SEXUAL, LA ETNIA, LA PROCEDENCIA, LA IDEOLOGÍA, LA IMAGEN PERSONAL, LA RELIGIÓN O CUALQUIER OTRA CONDICIÓN PERSONAL

- I. El personal al servicio del sector público debe respetar el principio de igualdad de oportunidades de los y las demás profesionales y la ciudadanía con la que aquél se relaciona.

- II. El personal al servicio del sector público debe velar y garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, facilitando las medidas de conciliación profesional y familiar que estén a su alcance y promoviendo la corresponsabilidad entre estos en lo relacionado con los cuidados a otras personas en el ámbito personal.
- III. El personal al servicio del sector público debe evitar y perseguir cualquier tipo de discriminación contraria al ordenamiento jurídico.
- IV. El personal al servicio del sector público debe favorecer y promover un clima de respeto y tolerancia en sus respectivos centros de trabajo, utilizando los mecanismos legales disponibles para crear este ambiente profesional y persiguiendo y denunciando las conductas que vulneren este principio.

RESPETAR LAS LEYES, LAS INSTITUCIONES, Y ACTUAR DE MANERA ÍNTEGRA, TRANSPARENTE, HUMANA Y PROFESIONAL

El primer principio hace referencia al propio mandato legal de la lealtad institucional y al ordenamiento jurídico. Además del respeto a las leyes y demás normas vigentes, las personas al servicio del sector público deben actuar siguiendo los principios de la transparencia y de la publicidad. Entre las numerosas situaciones que podrían darse, un claro ejemplo sería *fraccionar un contrato en varios contratos menores para evitar los procedimientos de licitación pública y así adjudicarlos directamente a una empresa determinada. Esta vulneración de los principios de publicidad y transparencia también se daría con la adopción de criterios de adjudicación “a medida” para una empresa concreta, favoreciéndola injustamente frente a otros competidores y ocultando información relevante en el expediente de contratación, como la existencia de ofertas más ventajosas, lo que impediría el control público del proceso.*

EVITAR CUALQUIER USO O BENEFICIO PRIVADO O INTERESADO DE ALGUNA POSICIÓN DE ACCESO A RECURSOS PÚBLICOS, TANGIBLES O INTANGIBLES

El interés general es el objetivo prioritario en cualquier actuación de una persona empleada pública. En este sentido, cualquier acción encaminada a obtener un beneficio o interés que no sea el de satisfacer este interés general debe evitarse, rechazarse y perseguirse. Además de los comportamientos ya perseguidos legalmente, entre los que se enmarcan las diferentes tipologías del conflicto de intereses, este código promueve una lectura más amplia de este uso interesado, y para ello se pone como ejemplo *la confusión de entre el uso institucional y el uso partidista de recursos*

públicos, lo cual sucede cuando se utilizan recursos como vehículos, líneas de teléfono, equipamiento, o el propio uso de la jornada laboral por parte de personal empleado público para acudir a actos organizados por organizaciones políticas que no tienen relación alguna con el sector o la actividad en la que desempeñan sus puestos de trabajo.

SITUAR A LA CIUDADANÍA EN EL CENTRO DE LAS ACTUACIONES PÚBLICAS O FINANCIADAS CON RECURSOS PÚBLICOS, FOMENTANDO Y PROMOVRIENDO LA EXCELENCIA, LA CALIDAD Y LA EVALUACIÓN DE SUS ACTUACIONES

La consecución de objetivos y metas por parte del sector público se inspira en la concepción de la ciudadanía como eje del sistema y la satisfacción del interés general es el fundamento de su actuación. Por ello, se recomienda siempre el uso validado de la evidencia científica disponible (sean estudios similares, evaluaciones de impacto, buenas prácticas o cualquier otro conocimiento) a la hora de diseñar programas, planes y en general cualquier actuación pública. Si bien la actuación instintiva o urgente no implica *per se* un comportamiento inadecuado, la inobservancia de la realidad científicamente contrastada que indica un probable resultado indeseado sí podría considerarse, y es por eso por lo que elevamos esta recomendación general de incluir estudios y diagnósticos previos, así como la evaluación *ex ante* en los diseños de las políticas públicas precisamente como mecanismo para mejorar su eficiencia, excelencia y calidad.

Las personas como centro de la acción pública suponen también elevar los estándares de participación ciudadana y de acceso a los datos públicos, de acuerdo con los principios del gobierno abierto y del dato abierto.

Un ejemplo adecuado a este principio sería el de un programa que plantea actuaciones a sabiendas de que la evidencia científica recomienda no actuar en ese sentido o hacerlo en otro. Esto conllevaría un uso inadecuado de fondos públicos con un destino, *a priori*, erróneo, y que puede conllevar como resultado a la pérdida injustificada de recursos públicos

RESPETAR LA IGUALDAD Y LA DIGNIDAD PERSONALES, EVITANDO Y PERSIGUIENDO CUALQUIER CONDUCTA QUE MENOSCABE AQUELLAS EN ALGÚN ASPECTO RELACIONADO CON EL SEXO, EL GÉNERO, LA EDAD, LA ORIENTACIÓN SEXUAL, LA ETNIA, LA PROCEDENCIA, LA IDEOLOGÍA, LA IMAGEN PERSONAL, LA RELIGIÓN O CUALQUIER OTRA CONDICIÓN PERSONAL

El código inspirador de las conductas éticas del sector público andaluz no puede ignorar el papel transversal que el derecho a la igualdad y dignidad personales

juega en el comportamiento adecuado, no ya de una persona dedicada al servicio público, sino de cualquier persona que tenga el deseo de aumentar el carácter ético de sus acciones. Es por eso que hemos decidido otorgar un papel esencial al respeto a estos derechos en nuestro documento.

La discriminación por cualquier condición personal, socioeconómica, cultural, sexual o de orientación sexual no puede ni debe tener cabida en nuestra sociedad. Y del mismo modo, son múltiples los ejemplos que podríamos relatar para ilustrar esto. Pero, más allá de los comportamientos que ya son legalmente exigibles al personal empleado público, de nuevo nos movemos en un espacio indeterminado y gris, y en ese sentido remarcamos como ejemplo comportamientos que, sin ser jurídicamente reprochables, sí atenazan el desarrollo de la dignidad de las personas en nuestra sociedad. Este ejemplo podría ser el de la participación en comentarios jocosos, el chiste o la chanza sobre alguna de las condiciones anteriormente comentadas. Recomendamos que este tipo de comentarios despectivos, aun en forma de broma inocente, sean eliminados del sector público, como también la participación silenciosa, la asunción callada y la falta de denuncia. De este modo, podremos airear nuestras instituciones y empujar a nuestra sociedad a un futuro más igualitario.

Recomendaciones, aplicación y evaluación del código

De acuerdo con las recomendaciones emitidas por el Consejo de Europa, plasmadas en su *“Technical guide to corruption prevention instruments”*, que se inspira en las guías de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) para el desarrollo de la UN Convention against Corruption – UNCAC, uno de los elementos más importantes para el desarrollo de sistemas preventivos efectivos es el de los códigos éticos. Y en el desarrollo de estos códigos éticos, la recomendación consolidada desde hace años y por distintas organizaciones (OEA, ONU, OCDE) es la siguiente:

1. Una definición clara, consolidada y normativa.
2. Un sistema que haga cumplir el código, particularmente que incluya mecanismos de supervisión y sancionadores.
3. Una guía y/o acompañamiento en la aplicación del código, con ejemplos concretos para aclaración. Debe además verse acompañado por la puesta en práctica de medidas prácticas.
4. Los códigos deben desarrollarse con la colaboración de personas expertas y/o de trayectoria en la profesión, y deben ser accesibles.

Los códigos éticos dirigidos al sector público además tienen las siguientes funciones:

- Interpretar y aclarar leyes; especialmente esos *vacui legis* que necesitan de cierta aclaración en las “zonas grises” de su aplicación.
- Desarrollar la integridad en las organizaciones públicas como un objetivo interno dentro de la misión de las propias organizaciones.
- Ayudan a desarrollar nuevas normas sociales basadas en principios éticos.

Los códigos éticos tienen tres grandes desafíos:

1. La definición de su propósito y contenido.
2. La definición de su alcance.
3. Su implementación efectiva.

Propósito y contenido

Los códigos éticos por definición deben guiar la conducta del personal empleado público, y también suponen una herramienta a las personas administradas para conocer qué esperan o deben esperar del comportamiento del empleado público.

En relación con el contenido, los códigos pueden tener un enfoque regulatorio (que tiene funciones vigilantes y sancionadoras), un enfoque educacional (que tiene funciones interpretativas y de sensibilización para los empleados públicos) o un enfoque aspiracional (que funciona como una declaración de principios que debe alcanzarse). En la práctica, sin embargo, la mayoría de los códigos combinan todos los aspectos. Y en muchos casos los códigos presentan principios o valores traducidos en declaraciones como “no usar los recursos públicos para el beneficio privado”. En la práctica resulta imposible alcanzar todas las posibles situaciones en las que puede verse un empleado público, y será tarea del código y de los que lo desarrollan alcanzar el equilibrio entre un código de principios y un manual para el día a día.

“When drafting a Code of conduct, practitioners should find the appropriate balance through formulating general core values that are applicable in complex and dynamic situations and can offer civil servants a framework to support day-to-day decision-making”

En este sentido, el código australiano elabora una serie de principios y posteriormente los concreta en un código de conducta. El canadiense, por su parte, incluye incluso definiciones de los valores en términos prácticos, y de hecho incluye ejemplos de buena conducta.

La definición de su alcance

Lo importante no es si el código debe ser de aplicación general del sector público o si las diferentes organizaciones deben desarrollar el suyo propio, sino si el código realmente se cumplía en todos los niveles del sector público y funcionaba como herramienta para el incremento de la integridad en las organizaciones públicas.

“Developing a code of conduct involves a number of choices regarding its application. The important question is not whether the code should be of general application (for the whole public sector) or whether the different organisations should develop their own codes of conduct. The focus should rather be on ensuring that the code applies to all levels of the administration, in order for it to serve as a framework for ethical behaviour and as a tool to raise ethical awareness and ensure commitment across the hierarchy”

Su implementación efectiva

En ocasiones una ley no es la manera más efectiva de garantizar el cumplimiento de una norma. Las leyes son poco modificables y poco flexibles, por lo que no se recomienda. Es mejor integrar elementos del código en una legislación secundaria.

“A good practice is to integrate elements of a code, particularly positive expectations of behaviour into primary or secondary legislation. This practice demonstrates clear commitment from the government, promotes compliance and supports enforcement”.

En general, se aprecian dos modelos de implementación, el *compliance-based approach* y el *values-based approach*. El primero hace hincapié en el cumplimiento de la norma y los procesos sancionadores y el segundo se basa en un incremento de los valores dentro de la organización a través del acompañamiento y la formación. Probablemente la combinación de ambos es el mejor modelo, y en todo caso es tarea de la organización definir qué modelo se va a seguir.

“One should also take into consideration whether the duties of conduct are legally and disciplinarily binding or merely ethically and morally persuasive”.

Y en todo caso se recomienda contar con un único documento que no genere duplicaciones innecesarias. Ese modelo unificado se puede apreciar en códigos como el austriaco o el del Reino Unido.

De cualquier modo, la clave del éxito en el desarrollo e implementación del código va a depender de la participación de los agentes clave en su puesta en marcha, repitiéndose una lógica que se comprueba en muchas ocasiones: si no se hacen partícipe a los beneficiarios de una política o programa, las posibilidades de tener éxito se reducen.

“successful implementation and effectiveness of the code depends mostly on creating an environment of trust and ensuring organisational adherence to the code. Both of these elements should be achieved through active participation of all key stakeholders in the development phase”.

La guía hace mención igualmente no solamente a la adopción o redacción de un código, sino al desarrollo de medidas específicas por cada organismo, así como el desarrollo de un análisis de riesgos. Por ello, la formación y asistencia en los estándares y las medidas es una función vital del programa de integridad de cualquier agencia antifraude.

Otro elemento considerado importante para el Consejo de Europa es la no ruptura del principio *tone from the top*, ya mencionado en este mismo informe, que recoge la procedencia de vincular en los estándares a las personas responsables jerárquicamente, titulares, directivos y altos cargos de las organizaciones dentro del ámbito objetivo de este tipo de instrumentos.

Los estándares de conducta desarrollados en los códigos éticos deben además incorporarse a los sistemas que las organizaciones públicas encargadas de la selección del personal definen para la entrada en el sistema público. Y estos estándares pueden ser evaluados y garantizados mediante la supervisión de entidades específicas, como pueden ser las ACA.

Herramientas para evaluar el cumplimiento

Para evaluar este cumplimiento de las normas podemos usar diversas herramientas. La guía técnica del Consejo de Europa recoge algunas de estas.

Encuestas

Las encuestas pueden usarse para verificar la existencia de un código ético, o pueden ir más allá y también comprender, de manera holística, el nivel de integración y efectividad de los desarrollos de estos códigos en las organizaciones.

“surveys aiming to identify to what degree organisations have integrated a code of conduct into their procedures and assess their effectiveness in ensuring that employees understand and apply the code”.

Diversos países han desarrollado distintas encuestas para analizar el nivel de integración de la ética en las organizaciones, como estudios sobre el nivel de implantación, la transformación cultural, etc. El Reino Unido, por ejemplo, desarrollo desde 2017 la Civil Service People Survey, una encuesta que se lleva a cabo entre todo el personal del sector público anualmente mediante un cuestionario *online*.

Open Data

Otro mecanismo de gran efectividad para la evaluación de las medidas de cumplimiento y prevención es de la publicidad de los datos relacionados con el fraude. En general, cualquier publicidad de datos siempre forma a la ciudadanía en el escrutinio sobre los organismos públicos y desincentiva el fraude.

“Encouraging public disclosure of data will stimulate external scrutiny and discourage dishonesty. In order to strengthen social accountability mechanisms, the public should be provided with free access to information, including disclosures of public officials regarding their private interests, assets, received gifts, etc”.

Medidas de control jurídico: denuncias, inspección, sanciones y demandas

Las propias personas empleadas públicas son las primeras con la capacidad de detección del fraude. Es importante por ello que se incluyan canales internos y externos de denuncia en las organizaciones, y que se desarrollen sistemas de protección a las personas denunciantes. En cualquier caso, la propia guía técnica incide en la inutilidad de los mecanismos de denuncia.

Las funciones y actividades inspectoras y sancionadoras también pueden funcionar como mecanismos de garantía del cumplimiento legal en las organizaciones.

Comunicación, formación y sensibilización

La comunicación de los contenidos del código es otro elemento vital y que permite incrementar la sensibilización de la población objetivo. Se trata de hecho de un elemento de la UNCAC y también del documento de Recomendaciones sobre Integridad Pública de la OCDE de 2017.

“Training activities should not only focus on familiarising employees with the relevant rules and laws, so as to minimise the risk of engaging in unethical behaviours, but also provide decision tools to manage challenging ethical dilemmas”.

Como observamos en la cita, no se trata solamente de formar en los contenidos del código sino también entrenar a los empleados públicos en la toma de decisiones ante dilemas éticos. De hecho, se propone en el documento de la NCAP que la formación del contenido sea *online* y el entrenamiento en dilemas sea presencial, tal y como hicieron, respectivamente, Canadá o Flandes. En el caso de entrenamientos en dilemas es recomendable utilizar “juegos de roles” o “casos reales” para su aplicación.

En relación con la comunicación, es otro modo de construir cultura de la ética en las organizaciones. La ética pública y la comunicación sobre la prevención a través de páginas web, foros en internet, *newsletters*, etc., pueden generar sistemas

de comunicación bilateral. Un ejemplo de estrategias de comunicación es la obligatoriedad reglamentaria de la publicación en soporte físico en los despachos de las instituciones públicas del código, algo desarrollado en Nueva Zelanda o México.

Condiciones fundamentales para la implementación exitosa de códigos éticos

Como colofón al documento, el Consejo de Europa eleva doce condiciones básicas para el éxito en la implantación de códigos éticos, que la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción hace suyos para los posteriores procesos de certificación, acompañamiento y adhesión de las entidades públicas a este marco ético andaluz en el marco del proyecto OIP.

1. Claridad en los contenidos
2. Sanciones proporcionadas y efectivas
3. Evaluación del cumplimiento
4. Desarrollos participativos e inclusivos
5. *Tone from the top*: inclusión de altos cargos, personal directivo y jerárquico
6. El código como un elemento más de todo un sistema de integridad
7. Formación, sensibilización, y clima y cultura éticos
8. Identificación de personas y entidades responsables
9. Guías y mecanismos de apoyo y de desarrollo
10. Revisiones, mejoras y modificaciones del documento
11. Toma de decisiones *ethical-based*
12. Incentivos para el cumplimiento

METODOLOGÍA DEL PROYECTO

FASES DEL PROYECTO

1. **Autoevaluación:** la entidad recibe el cuestionario de autoevaluación elaborado por la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (en adelante OAAF), mide su capacidad de carga, medidas implantadas y su inclusión en el manual de estándares de la OAAF.
2. **Mapa de riesgos:** la entidad elabora un mapa de riesgos de acuerdo con la metodología que se detalla en este manual. Se realiza un diagnóstico que permitirá un primer acercamiento a vulnerabilidades éticas y de integridad e identificar valores y conductas éticas que reflejarán la cultura, misión, visión y objetivos estratégicos acordes a un buen ejercicio de sus funciones.
3. **Plan de integridad:** elaboración de borrador y plan tras revisión de la OAAF. Evaluación *ex ante*.
4. **Acreditación de Integridad:** aplicación de baremos y evaluación externa por la OAAF. A los seis meses, acreditación 180.

En todo el proceso la OAAF tutela, acompaña y asiste, minimizando el impacto que el proyecto pueda tener en la carga de trabajo ordinaria de las organizaciones.

CONVENIO DE COLABORACIÓN

El proyecto OIP se pone en marcha mediante la firma de un convenio entre las personas titulares de la entidad participante, por un lado, y de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción por el otro. El contenido del convenio se recoge íntegramente a continuación.

CONVENIO MARCO DE COLABORACION TÉCNICA ENTRE LA OFICINA ANDALUZA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN Y **XXX PARA LA PARTICIPACIÓN EN EL PROYECTO O. I. P.**

Sevilla de 2024.

REUNIDOS

De una parte, _____, director de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, (en adelante, Oficina Andaluza Antifraude u OAAF), que interviene en su nombre y representación en virtud del nombramiento realizado por el Pleno del Parlamento de Andalucía de 14 de octubre de 2021, formalizado en Resolución de la presidenta del Parlamento de Andalucía de 19 de octubre de 2021 (BOPA núm. 683, de 19 de octubre de 2021).

De otra parte,

Reconociéndose mutuamente capacidad suficiente para suscribir el presente Convenio:

EXPONEN

PRIMERO.- La Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, creada por la Ley 2/2021, de 18 de junio, del Parlamento de Andalucía, se configura como una entidad de derecho público adscrita al Parlamento de Andalucía, que tiene por finalidad prevenir y erradicar el fraude, la corrupción, los conflictos de intereses o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de intereses públicos o financieros del sector público andaluz y demás instituciones, órganos y entidades públicas incluidos en el ámbito de aplicación previsto en la citada Ley de creación, para el impulso de la integridad y la ética pública, así como para la protección de las personas denunciantes.

Asimismo, la Oficina Andaluza Antifraude tiene por objeto promover una cultura de buenas prácticas y de rechazo del fraude y la corrupción en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en la gestión de los recursos públicos, a través de la creación de un código ético o de buenas conductas. (art 7 de la Ley 2/2021, de 18 de junio)

Del mismo modo son funciones de la Oficina, de acuerdo con el artículo 9 de la citada ley, establecer relaciones de colaboración y de elaboración de propuestas de actuación con organismos que tengan funciones semejantes en el Estado, en

las restantes comunidades autónomas o en la Unión Europea. De cara a ello, el Reglamento de régimen interior y funcionamiento de la Oficina, aprobado por acuerdo de la Mesa del Parlamento con fecha 20 de abril de 2022, establece que en el ámbito de la cooperación institucional, la Oficina establecerá fórmulas de colaboración de cualquier índole con instituciones públicas, órganos judiciales y de las administraciones, entidades, universidades, personas físicas o jurídicas, sujetos a su ámbito de actuación o no, con la finalidad de propiciar el intercambio de información y realizar actividades preventivas, formativas o cualesquiera otras que permitan alcanzar objetivos de interés común. Los términos de esta colaboración deberán concretarse mediante planes, programas conjuntos, convenios o protocolos de colaboración funcional, en el marco de la normativa aplicable, y serán objeto de publicidad activa a efectos de transparencia.

SEGUNDO.- XXX

TERCERO.- Así pues, en función de su naturaleza y objetivos, ambas instituciones están llamadas a desempeñar un papel fundamental en el ámbito de la cooperación para el fomento y desarrollo de sistemas de integridad en el seno de las entidades de derecho público.

CUARTO.- Así mismo, XXX está interesada en consolidar la cooperación para entrar a formar parte de la red OIP (organizaciones por la integridad pública), un proyecto de prevención y fomento de la integridad en el sector público desarrollado por la Oficina Andaluza contra el Fraude y la corrupción.

Por todo ello, ambas Partes deciden concertar el presente Convenio de colaboración de acuerdo con las siguientes:

CLÁUSULAS

PRIMERA.- *Objeto del Convenio*

Con la firma de este convenio la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción y XXX establecen las bases y términos para una colaboración en el proyecto OIP, pasando XXX a formar parte de la red de entidades del proyecto OIP.

SEGUNDA.- *Tareas y actividades resultantes de la firma*

Las Partes se comprometen y compelen a llevar a cabo con la mayor dedicación y compromiso posible las tareas necesarias para el desarrollo del proyecto OIP. En este sentido, las tareas ordenadas cronológicamente que emanan inicialmente para este proyecto son,

1. XXX nombrará una mesa técnica del proyecto, que servirá como enlace de trabajo con la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción. Esta mesa estará formada por al menos una persona técnica.
2. La Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción dirigirá una evaluación de recursos disponibles de la entidad XXX para adecuar las necesidades del proyecto con las capacidades reales de la entidad, evitando de este modo cualquier sobrecarga en la misma.
3. La Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción iniciará el proyecto, igualmente, con una evaluación del desarrollo del sistema de integridad de XXX. En este sentido, el punto de partida es una armonización de las acciones ya llevadas a cabo por la entidad para incluir todas ellas en su plan de medidas de integridad, o marco autorregulatorio, evitando así duplicidades o sobrecargas innecesarias.
4. La Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción remitirá a XXX un manual del proyecto que incluirá el libro de estándares, el mapa de riesgos generales y un cuestionario para la autoevaluación de riesgos.
5. XXX utilizará el mapa de riesgos generales y el cuestionario de autoevaluación de riesgos para desarrollar una primera versión de su plan de medidas de integridad, o marco autorregulatorio, de acuerdo con el libro de estándares previamente remitido por la OAAF. Este borrador debe incluir un sistema de evaluación con indicadores previamente establecidos.
6. La OAAF realizará una verificación de las medidas incluidas, contando para ello con un comité asesor de personas expertas, y remitirá un informe de mejoras tras la primera evaluación del borrador.
7. XXX dispondrá de un plazo determinado, previsto en el manual, para la incorporación o justificación (principio de cumplir o explicar) de estas mejoras. Antes de finalizado el plazo deberá remitir el plan de medidas de integridad, o marco autorregulatorio, en su versión final.
8. La OAAF realizará la segunda evaluación y una vez obtenida la evaluación positiva se iniciará la certificación de la entidad. En caso negativo se volverá al punto 5 de este listado.
9. Una vez certificada, XXX recibirá el documento acreditativo de la certificación como entidad OIP, así como la placa para su instalación física y será incluida en los actos posteriores previstos dentro de la red OIP.
10. A los 180 días de esta certificación, la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción volverá a solicitar un informe breve de evaluación para comprobar el inicio de las acciones que requirieran de tareas específicas para comprobar que efectivamente el plan de medidas de integridad, o marco autorregulatorio, está en marcha.

Sin perjuicio de la planificación anterior, ambas partes podrán someterse a una adaptación de las tareas y trabajos con el fin de reducir la carga de la entidad participante. Esta adaptación debe realizarse a impulso o con el visto bueno de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción.

La Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción se compromete, por su parte, a apoyar y ofrecer asesoramiento para cualquier fase del proyecto, nombrando igualmente a una persona responsable del proyecto y que canalizará las comunicaciones con la mesa técnica de la entidad participante.

TERCERA.- Actividades de comunicación

La Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción se compromete a publicitar en la web específica del proyecto la participación de XXX. Al inicio del proyecto se publicará la solicitud de la entidad, y se incorporará un sistema de publicidad de los avances del proyecto. Finalmente, una vez lograda la acreditación¹⁸⁰, se incluirá la publicidad del logro en la propia web del proyecto, sin perjuicio de incluir este hecho en otras comunicaciones de la OAAF en medios propios y ajenos y redes sociales. Del mismo modo, la OAAF incluirá a XXX en posteriores actos relacionados con la red de entidades integrantes del proyecto OIP.

CUARTA.- Confidencialidad y protección de datos de carácter personal

Ambas Partes se comprometen a respetar la confidencialidad de la información y a cumplir la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales en relación con la información que se suministren en el desarrollo de este convenio.

Cada una de las Partes se compromete a no difundir, en ningún caso, las informaciones pertenecientes a la otra Parte a las cuales haya podido tener acceso en la ejecución de este convenio y de cualquier otro instrumento jurídico que de él se derive, así como a aplicar las medidas de seguridad adecuadas para mantener la confidencialidad de la información que sean aplicables según las previsiones de la legislación vigente en cada momento.

Las Partes se comprometen a que todo el personal y los proveedores, si procede, que participen en la ejecución de este convenio conozcan y cumplan el compromiso de confidencialidad regulado en esta cláusula.

QUINTA.- Comisión mixta de Seguimiento

Para la ejecución y evaluación del presente Convenio, se establece una Comisión Mixta integrada:

a) Por parte de

b) Por parte de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción y en función de la materia a tratar, el director o directora de la misma, o persona en quien delegue; y las personas responsables de las siguientes áreas de la Oficina: la Subdirección de Asuntos Jurídicos, prevención, formación y protección al denunciante; la Subdirección de Investigación, Inspección y Régimen Sancionador, el Gabinete de la dirección y el Área de Administración, Recursos Humanos, Gestión Económica y TIC, o persona en quien deleguen.

Las funciones de esta comisión serán, entre otras, la resolución de las incidencias que pudieran surgir en la aplicación del mismo, así como realizar el seguimiento y evaluación de la colaboración.

El funcionamiento de la comisión se ajustará a lo previsto en los artículos 15 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

La Comisión se reunirá siempre que lo considere conveniente alguna de las Partes y, en cualquier caso, una vez el año.

SEXTA.- Vigencia, modificación y denuncia del Convenio

El presente Convenio entrará en vigor en el momento de la última firma, y tendrá una vigencia de cuatro años siendo prorrogable a su término, por igual período, mediante acuerdo expreso que deberá formalizarse, como mínimo, con un mes de antelación a su expiración.

En cualquier momento el presente Convenio podrá ser modificado o adicionado, por voluntad de las Partes, mediante la firma del Convenio modificatorio respectivo. Dichas modificaciones o adiciones obligarán a los signatarios a partir de la fecha de su firma.

Asimismo, cualquiera de las Partes podrá denunciarlo, en cuyo caso la denuncia deberá realizarse por escrito, comunicándolo fehacientemente a la otra Parte, con una antelación mínima de tres meses a la fecha en que vaya a darse por finalizada la colaboración. Esta finalización no afectará al desarrollo y conclusión de las actividades que estuvieran en ejecución, suscritas al amparo de este Convenio.

SÉPTIMA.- Extinción y resolución del Convenio

El presente Convenio se extinguirá por la concurrencia de cualquiera de las causas establecidas en el artículo 51 de la LRJSP, que son las siguientes:

- a) El transcurso del plazo de vigencia del Convenio sin haberse acordado la prórroga del mismo.
- b) El acuerdo unánime de todos los firmantes.
- c) El incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por parte de alguno de los firmantes. En este caso, cualquiera de las Partes podrá notificar a la parte incumplidora un requerimiento para que cumpla en un determinado plazo con las obligaciones o compromisos que se consideran incumplidos. Este requerimiento será comunicado a la comisión mixta de seguimiento prevista en la cláusula sexta. Si trascurrido el plazo indicado en el requerimiento persistiera el incumplimiento, la Parte que lo dirigió notificará a la otra Parte firmante la concurrencia de la causa de resolución y se entenderá resuelto el Convenio.
- d) Por decisión judicial declaratoria de la nulidad del Convenio.
- e) Por cualquier otra causa distinta de las anteriores prevista en el Convenio o en otras leyes.

OCTAVA.- Aspectos económicos

La aplicación y la ejecución de este Convenio, incluyéndose con este fin todos los actos jurídicos que pudieran dictarse en su ejecución y desarrollo, no podrán implicar obligaciones económicas para ninguna de las Partes, que atenderá las obligaciones derivadas del convenio con sus medios personales y materiales.

NOVENA.- Otros acuerdos de las Partes

El presente Convenio no limita el derecho de las Partes a la celebración de acuerdos similares con otras instituciones.

DÉCIMA.- Naturaleza administrativa y jurisdicción competente

El presente Convenio tiene naturaleza administrativa y se rige por lo dispuesto en la LRJSP.

Las Partes se comprometen a colaborar en todo lo que les sea de aplicación para la efectiva adecuación del presente Convenio a los trámites previstos en dicha normativa.

La resolución de las controversias que pudieran plantearse sobre la interpretación, aplicación, cumplimiento y ejecución del presente Convenio tendrán que solucionarse de mutuo acuerdo entre las Partes, a través de la Comisión paritaria de Seguimiento. Si no pudiera conseguirse este acuerdo, las posibles controversias

AUTOEVALUACIÓN

En el anexo I se encuentra el cuestionario de autoevaluación. A través de la autoevaluación recogemos información de partida que permitirá ajustar el desarrollo posterior del proyecto.

El cuestionario se creará online y será la OAAF la encargada tanto de su elaboración como de la extracción de los datos.

Este cuestionario tiene tres objetivos:

- a. **Identificar las acciones y medidas que la entidad ya tiene implantadas** de forma efectiva y de acuerdo con los estándares provenientes de los riesgos comunes de las entidades públicas.
- b. **Identificar la capacidad de carga de la entidad para estructurar el calendario de trabajo** y acomodar las tareas previstas a las posibilidades de la entidad.
- c. **Identificar las áreas de actividad esencial de la entidad, así como las actividades transversales y las actividades especiales** para las que se identificarán riesgos transversales y riesgos especiales.

La autoevaluación tiene un componente participativo, y debe implicar, en la medida de lo posible, a las personas responsables de las diferentes unidades, centros directivos, servicios, áreas o subdirecciones de la organización.

Órgano de Garantía: la Mesa de Integridad

En esta fase se constituirá el órgano que garantizará la implementación del proyecto OIP: la Mesa de Integridad.

Cada ente adherido al proyecto preverá la creación de la Mesa de Integridad Institucional como órgano independiente, responsable del proyecto OIP y con funciones de impulsar, promover, velar y garantizar el cumplimiento de las actuaciones que se regulan en el plan de integridad que se apruebe.

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 entidad. El rol de la OAAF consiste en acompañar, proveer apoyo técnico y capacitar a las personas que integran el órgano de garantía.

Panel de personas expertas

El proyecto OIP cuenta con un panel de personas expertas que aportarán a la OAAF propuestas de mejora concretas, facilitando orientaciones en materia de integridad y proporcionando directrices para desarrollar actuaciones efectivas y acordes a los estándares internacionales.

Las consultas al panel de expertos y sus aportaciones se articularán a través de la OAAF.

MAPA DE RIESGOS

El mapeo de riesgos es un proceso de prevención interno del que pueden dotarse las organizaciones con el objeto de mejorar sus mecanismos de integridad.

Tomando como uno de los principios de referencia el manual del proyecto IntoSaint, desarrollado por OLACEFS (organización latinoamericana y del Caribe de entidades fiscalizadoras superiores):

“El espíritu que guía a la autoevaluación es que el propio personal de una organización es, en el cumplimiento de sus deberes, quien experimenta los riesgos y quien se enfrenta a dilemas éticos, por lo que no existe mejor evaluador que ellos mismos para identificar el apoyo que se requiere, así como para tener una imagen realista de los retos encarados por la organización. Al mismo tiempo, ellos son quienes, al hablar con otros colegas sobre los riesgos a la integridad, concientizan sobre los riesgos y asuntos que impactan la integridad. Es decir, los propios empleados se convierten en defensores de la integridad al interior de su organización”.

Elaboración del mapa de riesgos

En primer lugar, se deben identificar los riesgos potenciales a los que una organización está expuesta (paso 1). Para ello es imprescindible que la organización, previamente, haya realizado una identificación y clasificación precisa de sus actividades (esenciales, transversales y especiales).

Una vez identificados los riesgos, se evalúa su probabilidad de ocurrencia y su impacto en la organización (paso 2). Esto ayuda a clasificar los riesgos en función de su nivel de importancia y urgencia y realizar una matriz de riesgos por actividad.

Después de la evaluación, se desarrollan estrategias y controles adecuados para mitigar los riesgos identificados (paso 3). Estas estrategias pueden incluir la implementación de políticas y procedimientos internos, capacitación del personal, medidas de sensibilización y formación, desarrollo de guías y protocolos, creación de comisiones específicas de control de ciertas materias y un seguimiento y evaluación continuas.

En el marco del proyecto OIP, el riesgo que se evalúa es riesgo a la integridad. Y en este sentido hay que definir ese riesgo no solo como un daño económico o de pérdida tributaria, sino a la imparcialidad, a la calidad del servicio y bien público ofrecido a la ciudadanía, una pérdida de respeto o confianza, un deterioro del ambiente de trabajo o el riesgo a la igualdad y no discriminación en el puesto de trabajo.

Es importante que los riesgos se evalúen como tal, y no simplemente como vulnerabilidades. Es decir, el riesgo debe tomar una forma concreta y provocar un daño concreto y localizable, puesto que de otro modo no será posible definir medidas preventivas eficaces.

PASO 1:

1.1- Identificación de actividades y riesgos

En cuanto a las actividades que se analizan, tal y como se prevé en el cuestionario inicial de autoevaluación, deben tomarse en cuenta actividades *esenciales*, que forman parte de la encomienda legal de la organización, las *transversales*, que no forman parte de sus competencias pero son necesarias para su funcionamiento como las relacionadas con personal, contratación, pagos, RRHH, o las propias funciones de dirección o gobernanza, y actividades *especiales*, que no están previstas y surgen como consecuencia de una necesidad/oportunidad específica.

Riesgo: posibilidad o probabilidad de que ocurra un incidente, multiplicado por el impacto que causaría (Riesgo = probabilidad x impacto).

La definición de un riesgo implica considerar en cada uno de ellos las «6 W»:

- ¿Qué? - definición del incidente
- ¿Quién? - personas que pueden verse involucradas
- ¿Cuándo? - momento temporal en el que puede suceder
- ¿Dónde? - localización en la que puede darse este incidente
- ¿A qué? - interés público que puede verse dañado
- ¿Cuánto? - medida en que puede causar daño.

El registro de riesgos debería responder a varias preguntas acerca de los identificados, entre ellas, las siguientes:

- ¿Qué probabilidad hay de que se produzca este caso de riesgo?
- ¿Cuál sería el impacto y la gravedad que tendría si se produjese?
- ¿Cuál es nuestro plan de respuesta a este riesgo?
- Dados la probabilidad de ocurrencia y el impacto que podría tener, ¿qué nivel de prioridad le asignarías?
- ¿Quién es el responsable en caso de que este riesgo se haga realidad?

Esta valoración da lugar al siguiente momento.

PASO 2:

2.1- Determinar la probabilidad de ocurrencia del riesgo de incumplimiento

Este paso es uno de los más importantes para la construcción de la matriz o mapa de riesgos y consiste en establecer objetivamente cuál es la probabilidad de que los riesgos previamente identificados se materialicen y causen un evento negativo para la organización.

Para determinar la probabilidad de ocurrencia de cada riesgo se debe utilizar una escala valorativa y cuantificable que permita establecer un valor específico para cada uno. La entidad puede usar una escala de tres o de cinco valores para darle una calificación a los riesgos. Por ejemplo, se pueden considerar valores como:

Poco probable (1): la probabilidad de que ocurra un riesgo de incumplimiento es muy baja, casi nula.

Probable (2): la probabilidad de que ocurra un riesgo de incumplimiento es baja, aunque puede presentarse.

Ocasional (3): el riesgo de incumplimiento puede materializarse en algún momento.

Muy probable (4): la materialización del riesgo de incumplimiento es alta.

Altamente probable (5): la probabilidad de ocurrencia del riesgo de incumplimiento es muy alta.

Se da a cada uno de los riesgos que se tienen en la lista (paso 1) una valoración según la escala definida por la organización para determinar la probabilidad de ocurrencia.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la probabilidad de ocurrencia de los riesgos se debe ubicar en el eje Y (vertical) de un plano cartesiano.

2.2 - Determinar el impacto del riesgo de incumplimiento

Lo siguiente es definir el nivel de impacto que cada uno de estos podría causar a la organización si se llegan a materializar. Es importante considerar dos aspectos claves: afectaciones económicas por posibles multas o sanciones, y el riesgo reputacional.

Para precisar el impacto, igual que en el paso anterior, se debe utilizar una escala valorativa y cuantificable para establecer un valor específico para cada uno. Si se utiliza una escala de cinco valores, se pueden considerar estas variables:

Muy bajo (1): el riesgo de incumplimiento no representa un problema para la organización.

Bajo (2): el riesgo de incumplimiento causa un impacto mínimo.

Medio (3): el riesgo de incumplimiento puede causar un impacto moderado.

Alto (4): el riesgo de incumplimiento causa impactos importantes para la organización.

Muy alto (5): el riesgo de incumplimiento genera impactos graves que pueden afectar la continuidad y buena reputación de la organización.

El impacto de los riesgos debe ubicarse en el eje X (horizontal) de un plano cartesiano. Y al multiplicar la probabilidad por el impacto se tendrá el nivel de riesgo inherente y se podrá ubicar en la matriz o mapa de riesgos.

Para una mejor visualización y lectura de esta matriz de riesgos, la recomendación es utilizar para cada nivel de riesgo diferentes colores, por ejemplo:

Verde: nivel de riesgo muy bajo.

Amarillo: nivel de riesgo bajo.

Naranja: nivel de riesgo medio o moderado.

Morado: nivel de riesgo alto

Rojo: nivel de riesgo muy alto.

Esta codificación permite a la organización, entre otras cosas, saber con claridad cuáles son los riesgos de incumplimiento de mayor importancia y/o urgencia, es decir, a los que debe prestar atención de forma prioritaria y destinar más recursos. Y, sin duda, sirve para el siguiente paso.

PASO 3:

Establecer medidas

Una vez se hayan ubicado todos los riesgos en la matriz o mapa de riesgos, lo siguiente que debe hacerse es establecer los controles y las medidas que se deben ejecutar para, por un lado, prevenir la materialización de los riesgos y, por otro lado, mitigar su impacto si llegan a ocurrir.

Los controles que se definan pueden ser preventivos, de detección o correctivos, según la efectividad que tengan servirán para disminuir el nivel de riesgo, es decir, que el riesgo pase de tener un valor a otro valor, es lo que se conoce como riesgo residual y, por ende, podría llegar a ubicarse en otro nivel o casilla de la matriz de riesgos.

Asignar responsables para los riesgos

Es importante que cada uno de los riesgos pueda estar asociado a un área específica de la organización y tener un responsable que se encargue de supervisar que los controles y acciones que se definan para su mitigación se cumplan. Estos responsables no necesariamente deben formar parte de la Mesa de Integridad, sino que son responsables de áreas dentro de la estructura funcional de la entidad, y deben colaborar con los/as miembros de la Mesa de Integridad para incluir estas acciones preventivas en el esquema de trabajo habitual.

Recomendaciones adicionales

Es importante que la gestión de riesgos sea una parte integral de la cultura organizacional. Dada la variabilidad espacio-temporal de amenazas y factores de vulnerabilidad, la actualización del mapa de riesgo es un factor clave para lograr que su aplicación sea efectiva como herramienta de planificación.

La gestión de riesgos debe ser un proceso continuo y actualizado regularmente para reflejar los cambios en el entorno organizacional y los nuevos riesgos identificados.

La responsabilidad de crear una matriz de riesgos recae en un equipo de gestión de riesgos o en las personas responsables de proyectos, según la estructura que cada organización tenga. El proceso de elaboración implicará la colaboración de varios departamentos dentro de la organización.

1. Realizar una lista de riesgos

- Repasar los procesos y actividades que se realizan en la organización para luego estimar cuáles significan un riesgo para la integridad.

- Abrir una hoja de cálculo y crea una tabla con los apartados: «Evento», «Probabilidad», «Impacto» y «Nivel de riesgo».
- Solicitar la retroalimentación de la junta directiva, líderes de área y de trabajadores con experiencia para encontrar los fallos que puedan surgir en el camino.

Evento	Probabilidad	Impacto	Nivel de riesgo
Nuevo personal			
Filtración examen			
Retraso procesos			
Retraso en Plan Formación			

2. Crear una tabla con escalas de probabilidad e impacto

Recordemos los valores definidos:

➤ Probabilidad

Poco probable (1): la probabilidad de que ocurra un riesgo de incumplimiento es muy baja, casi nula.

Posible (2): la probabilidad de que ocurra un riesgo de incumplimiento es baja, aunque puede presentarse.

Ocasional (3): el riesgo de incumplimiento puede materializarse en algún momento.

Muy probable (4): la materialización del riesgo de incumplimiento es alta.

Altamente probable (5): la probabilidad de ocurrencia del riesgo de incumplimiento es muy alta.

➤ Impacto

Muy bajo (1): el riesgo de incumplimiento no representa un problema para la organización.

Bajo (2): el riesgo de incumplimiento causa un impacto mínimo.

Medio (3): el riesgo de incumplimiento puede causar un impacto moderado.

Alto (4): el riesgo de incumplimiento causa impactos importantes para la organización.

Muy alto (5): el riesgo de incumplimiento genera impactos graves que pueden afectar la continuidad y buena reputación de la organización.

La probabilidad de ocurrencia de los riesgos se debe ubicar en el eje Y (vertical) de un plano cartesiano. El impacto de los riesgos debe ubicarse en el eje X (horizontal) de un plano cartesiano. Y al multiplicar la probabilidad * el impacto se tendrá el nivel de riesgo inherente y se podrá ubicar en la matriz o mapa de riesgos.

Cuando se calcula el riesgo, se **multiplica la probabilidad por el impacto**. Por tanto, tienes que realizar esta operación en la primera celda libre de la tabla. Para esto, fija la columna de «Probabilidad» (\$H) y la fila de «Impacto» (\$4) con F4 o al poner un signo de \$ adelante. (Haz clic sobre la celda que deseas mantener fija por ejemplo B5 y seguidamente pulsa F4, y verás como de manera automática Excel cambia la referencia anteponiendo el símbolo \$ delante).

C5 $=B5*C4$

	A	B	C	D	E	F	G
1							
2			Impacto				
3			Muy Bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto
4	Probabilidad		1	2	3	4	5
5	Altamente Probable	5	5	10	15	20	25
6	Muy probable	4	4	8	12	16	20
7	Ocasional	3	3	6	9	12	15
8	Posible	2	2	4	6	8	10
9	Poco probable	1	1	2	3	4	5
10							

3. Transformar la tabla en nivel de riesgos

- De acuerdo con el número que resulte de la multiplicación, mide el nivel de riesgo de cada evento negativo que se presente, mediante una clasificación que se identifica al marcar las celdas con **4 colores diferentes**.

			Impacto				
			Muy Bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto
18	Probabilidad		1	2	3	4	5
19	Altamente Probable	5	5	10	15	20	25
20	Muy probable	4	4	8	12	16	20
21	Ocasional	3	3	6	9	12	15
22	Posible	2	2	4	6	8	10
23	Poco probable	1	1	2	3	4	5

De acuerdo con los resultados, clasifica el nivel o grado de riesgos en 4 categorías:

- **Riesgo muy alto:** requiere una atención inmediata y un protocolo riguroso de prevención (21-25).
- **Riesgo alto:** requiere de atención inmediata y protocolo de prevención (16-20).
- **Riesgo tolerable:** es un riesgo latente que necesita considerable atención (12-15).
- **Riesgo aceptable:** señala un parámetro más equilibrado que debe tomarse en consideración, aunque en menor medida (6-10).
- **Riesgo bajo:** no significa un inconveniente mayor para el desarrollo del proyecto (1-5).

4. Evaluar la probabilidad o frecuencia

La frecuencia con la que podría surgir el riesgo dependerá de varios puntos, por ejemplo, que la organización ya cuente con las **medidas de control** necesarias para atender el riesgo, el **número de personas que se verán afectadas**, **qué tan expuestas están** dentro de la organización y el **nivel de capacitación de las personas empleadas** para hacer frente a la situación. Con esto en mente, hay que indicar si la probabilidad es «Poco probable», «Posible», «Ocasional», «Muy probable» o «Altamente probable».

5. Calificar la gravedad o impacto

Seguidamente, indicar si el impacto es «Muy bajo», «Bajo», «Medio», «Alto» o «Muy alto» para el funcionamiento de la organización. En este punto, son una guía significativa las opiniones de las personas responsables de cada área de la organización. Asimismo, hay que considerar si estos riesgos se pueden prevenir, si se tienen que tratar cuando se presenten o hasta que hayan cesado.

Identificado el riesgo se propone una **estrategia de mitigación**.

Ejemplo: Filtración de examen

Hemos calculado la puntuación de riesgo como el producto del impacto (Muy Alto: 5) y la probabilidad (Muy probable: 4), lo que resulta en una clasificación de «Riesgo Alto» con una puntuación de 20. La estrategia de mitigación incluye cambios en el funcionamiento de las comisiones de selección, la implementación de robusto sistema de seguridad y la digitalización de los procesos de elaboración y custodia de los exámenes. Después de la mitigación, la calificación del riesgo se reduce a «Riesgo Bajo» con una puntuación de 3, lo que indica una mejora significativa en el proceso y una reducción en la probabilidad.

Ejemplo: ACTIVIDAD ESENCIAL: programa de subvenciones

Qué: definición del incidente	Fraude de subvenciones; beneficiario fantasma
Quién: qué actor/es pueden verse involucrados	Gestor/es de expediente; dirección de programa
Cuándo: en qué momentos temporales puede suceder	Solicitud; estudio de expediente
Dónde: en qué localización puede darse este incidente	Oficina
A qué: qué interés público se ha visto dañado	Interés económico público; pérdida patrimonial
Cuánto: en qué medida puede causar daño.	Mayor / Severo

PLAN DE INTEGRIDAD

La finalidad del Plan de Integridad es implantar una estrategia de integridad que contribuya a la puesta en valor de la función pública y al desarrollo de buenas prácticas. Persigue en general el fortalecimiento la integridad y la prevención de la corrupción en el sector público.

La aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia establecía la obligatoriedad de disponer de un plan de medidas antifraude en todas aquellas entidades decisoras o ejecutoras de fondos, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 6.1 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Por otra parte, en el contexto internacional, tanto la recomendación del Consejo de la OCDE de 2017 como el informe de la quinta ronda de el GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa) manifiestan la necesidad de disponer de una estrategia del sistema de integridad pública en España que incorpore códigos éticos, sistemas de difusión e información en valores éticos, canales de consulta y asesoramiento sobre dilemas éticos o comunicación y alerta de conducta no éticas, órganos de garantía y un sistema de evaluación y seguimiento del propio sistema para mitigar las áreas de riesgos de conflicto de intereses y de corrupción para personas con altas funciones ejecutivas.

La implementación del proyecto OIP y el consecuente desarrollo del Plan de Integridad propio sitúa a las organizaciones adscritas en el mapa de la integridad pública internacional. El Plan no tendrá carácter normativo ya que su propósito será proporcionar directrices a los órganos de la institución 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. Sin embargo, es importante que, de cara a garantizar el compromiso institucional, se apruebe por la dirección de la organización y se dote de los fondos que sean necesarios y se hayan previsto en el diseño de este. El Plan se complementa formalmente con una declaración institucional del compromiso del órgano de gobierno de la entidad con la integridad y ética públicas, su lucha contra el fraude, la corrupción y la evitación de los conflictos de intereses.

El documento incluirá:

- El diagnóstico de la propia organización (autoevaluación y evaluación de riesgos).
- Gestión de riesgo de integridad.
- Definición de la estrategia.
- Indicadores de realización e impacto.
- Actividades y medios de formación y difusión.
- Presupuesto necesario por programas y actividades.
- Evaluación *ex ante*.

Elaboración de borrador del plan

Como hemos dicho anteriormente, los planes de integridad emanados de esta metodología cumplen con los requisitos técnicos de los planes antifraude (de acuerdo con órdenes ministeriales HFP 1030/2021 y 1031/2021) y tienen el mismo valor y utilidad de cara a la gestión porque amplían, de hecho, el conjunto de requisitos de la orden HFP 1030, artículo 6.5, que establece como contenidos mínimos los siguientes elementos:

- Análisis y evaluación de riesgos
- Medidas preventivas, detección, correctivas y de persecución
- Comunicación de sospechas de fraude a entidades responsables
- Sistema de seguimiento

La estructura del plan, como hemos visto, debe asegurar un contenido mínimo de al menos los siguientes elementos:

- El diagnóstico de la propia organización (autoevaluación y evaluación de riesgos).
- Gestión de riesgo de integridad.

- Definición de la estrategia.
- Indicadores de realización e impacto.
- Actividades y medios de formación y difusión.
- Presupuesto necesario por programas y actividades.
- Evaluación *ex ante*.

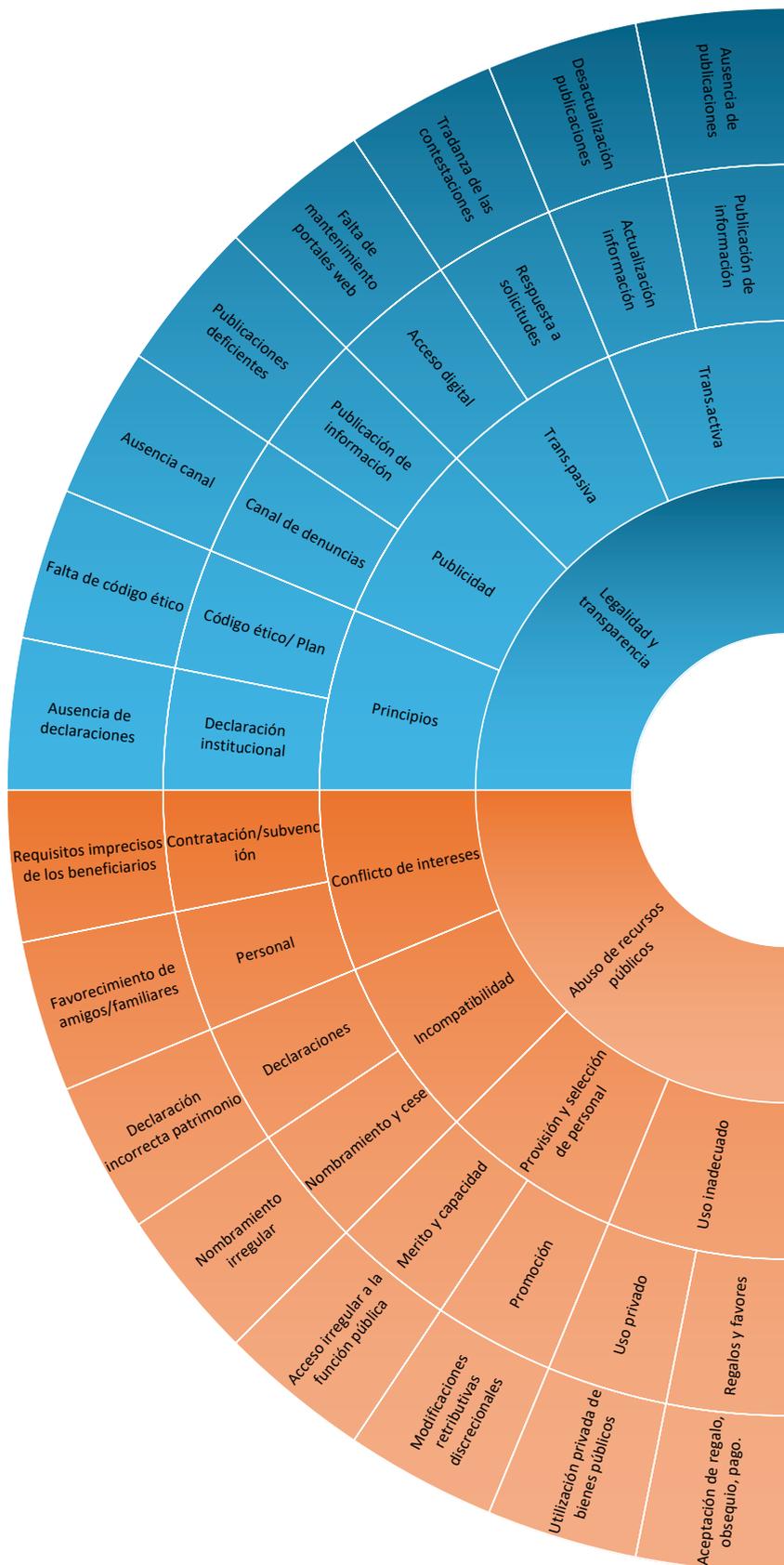
Estos elementos se alcanzan a partir de las siguientes acciones

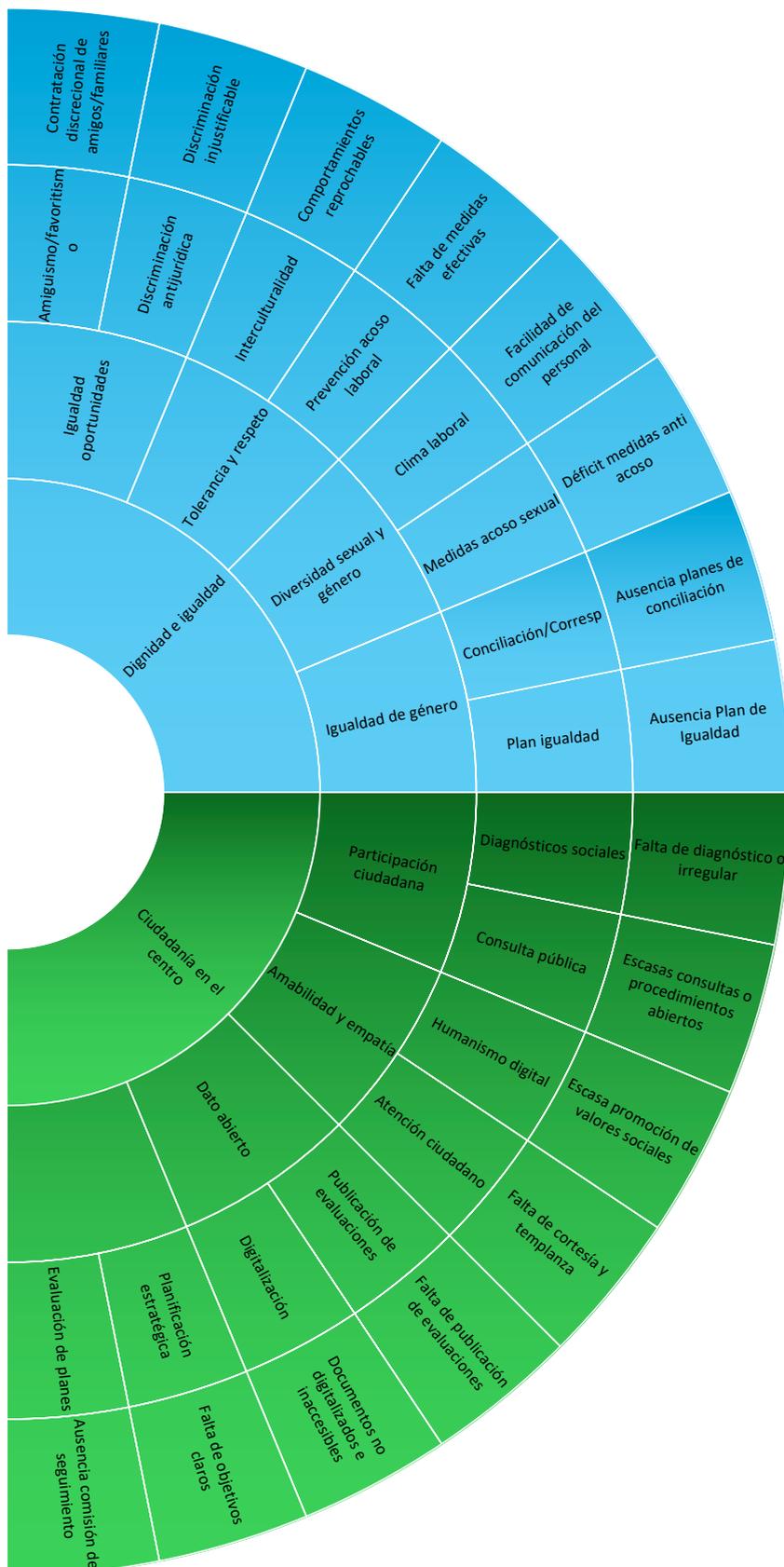
Elemento del Plan de Integridad	Acciones para obtenerlo
<i>Diagnóstico de la organización</i>	Cumplimentación del cuestionario de autoevaluación. Análisis de riesgos y elaboración de matrices de riesgo.
<i>Gestión de riesgo de integridad</i>	Valoración de matrices de riesgo y definición de valor de corte para actuaciones y medidas.
<i>Definición de la estrategia</i>	Diseño de programas y objetivos ante cada riesgo.
<i>Indicadores de realización e impacto</i>	Detalle de indicadores de realización e indicadores de resultados para las acciones y programas del plan de integridad.
<i>Actividades y medios de formación y difusión</i>	Actividades dentro de cada programa y actuaciones de sensibilización y formación.
<i>Presupuesto necesario por programas y actividades</i>	Definición de presupuestos específicos por programa.

El borrador del plan no debe seguir ningún esquema específico más allá de contener estos elementos mínimos, por lo que cada entidad puede trabajar en su propio modelo.

Rueda de integridad

A la hora de rastrear posibles riesgos a la integridad, es necesario contar previamente con una definición completa y exhaustiva de en qué consiste precisamente la integridad. Ante la imposibilidad de contar con un catálogo exhaustivo de quebras legales como ofrece el código penal, es necesario ofrecer a las entidades participantes de un catálogo de ámbitos en los que podemos descomponer la integridad, a modo de hoja de ruta para alcanzar un alcance amplio.





VERIFICACIÓN Y EVALUACIÓN 180

La verificación para la acreditación consiste en la aplicación de una serie de baremos que permite medir el grado de cobertura que tiene el plan de integridad sobre los riesgos detectados. En primer lugar, para ello, se realiza una baremación en escala 3 o escala 5, dependiendo de si la entidad participante ha construido su mapa de riesgos en tres niveles (alto, medio, bajo) o en cinco (muy alto, alto, medio, bajo, muy bajo). Una vez identificado esto, aplicamos el baremo sobre los riesgos identificados con relación a su nivel y en cada uno de los cuatro elementos en los que hemos agrupado o dimensionado la integridad: el respeto legal e institucional, el abuso de recursos públicos, la ciudadanía en el centro, y la igualdad y dignidad personales.

Esta aplicación permite automatizar la baremación. En función del número de actividades/riesgos detectados, la aplicación mide la tasa de cobertura por nivel de riesgo y por elemento de integridad, arrojando una tasa de cobertura global del plan y una tasa de cobertura sobre riesgos altos. De cara a la acreditación del plan, se exige un nivel de 50/100 en cobertura global y del 70/100 en cobertura de riesgos altos. De este modo, exigimos a las entidades participantes que sus planes de integridad no solamente cubran la mayoría de los riesgos detectados, sino una mayoría amplia de los riesgos altos detectados.

BAREMACIÓN ESCALA 3											
	Puntos totales	Ponderación nivel riesgo	Número de actividades/ riesgos detectados	Ponderación bloque	Número de riesgos cubiertos	Tasa cobertura	Puntuación ponderada por nivel riesgo	Puntuación ponderada por nivel riesgo y ámbito	Tasa cobertura del riesgo en plan	Tasa cobertura riesgos altos (sobre 1)	
Respeto legal e institucional	100	60	Riesgo alto	2	0,25	1	0,5	30	17,5	0,5	
	100	30	Riesgo medio	1	0,25	1	1	30			
	100	10	Riesgo bajo	1	0,25	1	1	10			
Abuso de recursos públicos	100	60	Riesgo alto	2	0,25	1	0,5	30	17,5	0,5	
	100	30	Riesgo medio	1	0,25	1	1	30			
	100	10	Riesgo bajo	1	0,25	1	1	10			
Ciudadanía en el centro	100	60	Riesgo alto	2	0,25	1	0,5	30	17,5	0,5	
	100	30	Riesgo medio	1	0,25	1	1	30			
	100	10	Riesgo bajo	1	0,25	1	1	10			
Igualdad y dignidad personales	100	60	Riesgo alto	2	0,25	1	0,5	30	17,5	0,5	
	100	30	Riesgo medio	1	0,25	1	1	30			
	100	10	Riesgo bajo	1	0,25	1	1	10			
TOTAL								280	70	70%	50%
Valores mínimos acreditación										50%	70%

BAREMACIÓN ESCALA 5											
	Puntos totales	Ponderación nivel riesgo		Número de actividades/ riesgos detectados	Ponderación bloque	Número de riesgos cubiertos	Tasa cobertura	Puntuación ponderada por nivel riesgo	Puntuación ponderada por nivel riesgo y ámbito	Tasa cobertura del riesgo en plan	Tasa cobertura riesgos altos y muy altos (sobre 1)
Respeto legal e institucional	100	36	Riesgo muy alto	1	0,25	1	1	36	25		1
		24	Riesgo alto	1	0,25	1	1	24			
	100	18	Riesgo medio	1	0,25	1	1	18			
		12	Riesgo bajo	1	0,25	1	1	12			
	100	10	Riesgo muy bajo	1	0,25	1	1	10			
Abuso de recursos públicos	100	36	Riesgo muy alto	1	0,25	1	1	36	25		1
		24	Riesgo alto	1	0,25	1	1	24			
		18	Riesgo medio	1	0,25	1	1	18			
	100	12	Riesgo bajo	1	0,25	1	1	12			
	100	10	Riesgo muy bajo	1	0,25	1	1	10			
Ciudadanía en el centro	100	36	Riesgo muy alto	1	0,25	1	1	36	25		1
		24	Riesgo alto	1	0,25	1	1	24			
		18	Riesgo medio	1	0,25	1	1	18			
	100	12	Riesgo bajo	1	0,25	1	1	12			
	100	10	Riesgo muy bajo	1	0,25	1	1	10			
Igualdad y dignidad personales	100	36	Riesgo muy alto	1	0,25	1	1	36	25		1
		24	Riesgo alto	1	0,25	1	1	24			
		18	Riesgo medio	1	0,25	1	1	18			
	100	12	Riesgo bajo	1	0,25	1	1	12			
	100	10	Riesgo muy bajo	1	0,25	1	1	10			
TOTAL								400	100	100%	100%
Valores mínimos acreditación										50%	70%

La acreditación de valores mínimos de cobertura permite la validación del plan de integridad y cumplir con la finalización del proyecto. Esto implica la actualización de sus valores dentro de la web del proyecto OIP y recibir la acreditación de entidad OIP.

Sin embargo, elaborar un plan de integridad que cubra satisfactoriamente los riesgos asociados al fraude y la corrupción en la organización no puede ser suficiente para ser considerado un organismo íntegro. Es por ello que dentro del proyecto OIP se realizará una segunda verificación, que hemos llamado acreditación 180, seis meses después de aprobado el plan de integridad. Esta acreditación persigue evaluar el arranque del plan, es decir, que el plan no simplemente se ha elaborado, sino que se ha puesto en marcha. En este momento la evaluación para la acreditación 180, que es una verificación de continuidad, mide el conjunto de actuaciones iniciadas de entre el total de actuaciones. En este caso se evalúa la puesta en marcha del plan, pero además se hace de nuevo separando y ponderando las medidas del plan que permiten cubrir los riesgos bajos, medios o altos. De nuevo utilizamos un valor de corte mínimo, establecido en esta ocasión en 50, para garantizar que el plan ha arrancado con actuaciones que cubren de manera básica los riesgos, ponderando igualmente los riesgos altos en mayor medida que los bajos. De lo que se trata es de asegurar que el desarrollo del plan permita cubrir las situaciones más conflictivas o peligrosas con relación a la integridad de la organización.

BAREMACIÓN ACREDITACIÓN 180								
	Puntos totales	Ponderación nivel riesgo	Número de medidas/ actuaciones previstas	Ponderación bloque	Número de medidas iniciadas	Tasa de arranque	Tasa de arranque en riesgos altos y muy altos	Tasa global de arranque del plan
Respeto legal e institucional	100	36	Riesgo muy alto	1	0,25	0	0%	0
		24	Riesgo alto	1	0,25	1	100%	1
	100	18	Riesgo medio	1	0,25	0	0%	
		12	Riesgo bajo	1	0,25	1	100%	
	100	10	Riesgo muy bajo	1	0,25	1	100%	
Abuso de recursos públicos	100	36	Riesgo muy alto	1	0,25	0	0%	0
		24	Riesgo alto	1	0,25	1	100%	1
		18	Riesgo medio	1	0,25	1	100%	
	100	12	Riesgo bajo	1	0,25	1	100%	
	100	10	Riesgo muy bajo	1	0,25	0	0%	

	Puntos totales	Ponderación nivel riesgo	Número de medidas/ actuaciones previstas	Ponderación bloque	Número de medidas iniciadas	Tasa de arranque	Tasa de arranque en riesgos altos y muy altos	Tasa global de arranque del plan
Ciudadanía en el centro	100	36	Riesgo muy alto	1	0,25	1	100%	1
		24	Riesgo alto	1	0,25	0	0%	0
		18	Riesgo medio	1	0,25	0	0%	
	100	12	Riesgo bajo	1	0,25	0	0%	
	100	10	Riesgo muy bajo	1	0,25	1	100%	
Igualdad y dignidad personales								
	100	36	Riesgo muy alto	1	0,25	1	100%	1
		24	Riesgo alto	1	0,25	0	0%	0
		18	Riesgo medio	1	0,25	0	0%	
	100	12	Riesgo bajo	1	0,25	0	0%	
	100	10	Riesgo muy bajo	1	0,25	0	0%	
Valores mínimos acreditación								50%

PUBLICACIÓN DE RESULTADOS Y COMUNICACIÓN PÚBLICA

El proyecto OIP cuenta con un pilar esencial en materia de comunicación pública. A diferencia del sector privado, sujeto a las normas de la competencia económica, y en las que un consumidor consciente puede jugar un papel catalizador al instar, mediante el consumo, a que las empresas y organizaciones que compiten ofreciendo bienes y servicios en el mercado, el sector público no tiene esa ventaja. Esto es debido a dos motivos: por una parte, el sector público no compite; normalmente el tipo de bienes o servicios que ofrece lo hace en situaciones de monopolio o casi monopolio, por lo que el consumidor no puede elegir entre distintas ofertas. Por otra parte, en muchas ocasiones los servicios que se ofrece son intangibles o incluso indirectos hacia el mercado, por lo que ese incentivo no es tan fuerte o directamente no se da.

¿De qué manera, pues, puede la integridad vehicularse a través de un acicate para las organizaciones públicas?

En primer lugar, mediante la norma, aludiendo al principio de legalidad de todos los organismos públicos. La elaboración, desarrollo y aplicación de la normativa *soft*, como los códigos éticos, debe llevar a empujar a los organismos a poner en marcha estos mecanismos que refuercen sus sistemas de integridad.

En segundo lugar, y quizá sea menos intuitivo, se juega con el concepto de “reputación”. Un incentivo para que los organismos públicos desarrollen proyectos de este tipo es mediante la reputación que se construye a través de la comunicación pública. Es por eso que el proyecto OIP cuenta con un basamento importante de comunicación institucional dirigido a realzar y valorar públicamente los esfuerzos que en materia de integridad realicen las entidades públicas. Y esto se ha articulado a través de la web del proyecto OIP, que vamos a detallar a continuación.

The screenshot shows the home page of the OIP website. At the top, there is a navigation bar with the logo of the Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, the acronym 'OIP', and links for 'Qué es OIP', 'Participar', 'Metodología', 'Entidades', and 'Preguntas frecuentes'. There is also an 'Intranet' button. The main content area features a large illustration of a scale of justice, a megaphone, and people walking, with the text 'Organizaciones por la Integridad Pública' and 'Promoción de la integridad en las entidades públicas andaluzas.' Below this are two buttons: 'Participar' and 'Entidades'. A blue footer section contains contact information: 'Edificio Capitate, Avda. San Francisco Javier, 15, 3ª planta, 41005 Sevilla', 'ATENCIÓN TELEFÓNICA' (Monday to Friday, 9:00 to 14:00, +34 954 539 482), and 'SUSCRÍBETE' with a 'Correo electrónico' input field and a privacy notice.

La web OIP tiene un papel específico dentro de la web de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción. Incrustada como una “web dentro de la web”, esto remarca el carácter central y específico del proyecto. En primer lugar, observamos tres botones en la *home* del proyecto: “participar”, “entidades” e “intranet”. La primera dirige a un formulario de autoinscripción en el proyecto.

The screenshot shows the 'Solicitud de participación' page. The navigation bar is identical to the home page. The breadcrumb trail reads 'Inicio > OIP > Solicitud de participación'. The main heading is 'Solicitud de participación'. The text states: 'La iniciativa OIP es actualmente un proyecto piloto impulsado por la OAAF. Si quieres participar, puedes ponerte en contacto con nuestra Oficina por medio del formulario y nos pondremos en contacto contigo.' Below this is a prominent 'Solicitud para participar' button. At the bottom, it explains: 'La participación en el proyecto OIP supone un **compromiso por parte de la entidad respecto a la integridad pública y la promoción de la misma**. La certificación, una vez conseguida, acredita dicho compromiso y permite la constatación pública de su apuesta por la integridad.'

antifraudeandalucia.es/oip/solicitud/

OFICINA ANDALUZA ANTIFRAUDE | OIP | Qué es OIP | Participar | Metodología | Entidades | Preguntas frecuentes | Intranet

Inicio > OIP > Solicitud para participar

Solicitud para participar

Nombre de la entidad

Nombre del contacto

Email corporativo

Teléfono de contacto

Sus datos serán tratados por la Oficina Andaluza Antifraude como responsable del tratamiento, con la finalidad de gestionar la suscripción a nuestro boletín informativo. Sus datos no serán comunicados a terceros, salvo a las autoridades públicas en los términos legalmente previstos. Puede ejercer sus derechos de acceso, rectificación supresión y otros que le reconoce la normativa contactándonos en el email dpd@antifraudeandalucia.es.

He leído y acepto las [políticas de privacidad](#).

Enviar

Este breve formulario permite a la entidad interesada ponerse en contacto con el equipo responsable del proyecto en la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción.

Una vez admitida la solicitud, la comunicación con las entidades comienza con el acceso a la intranet, generando un usuario y una contraseña.

Inicio sesión - OIP | Oficina Andaluza contra el Fra... | +

oip.antifraudeandalucia.es/index.php/login

AAAF
OFICINA ANDALUZA ANTIFRAUDE

Iniciar sesión en OIP

Iniciar sesión con nombre de usuario o correo electrónico

Contraseña

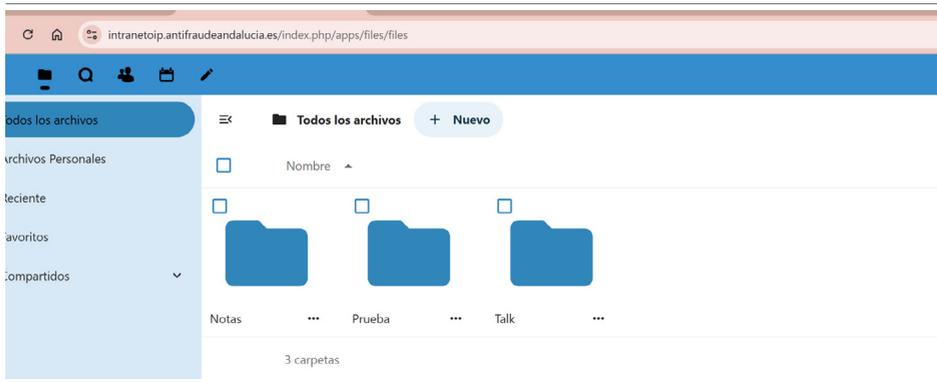
→ Iniciar sesión

¿Contraseña olvidada?

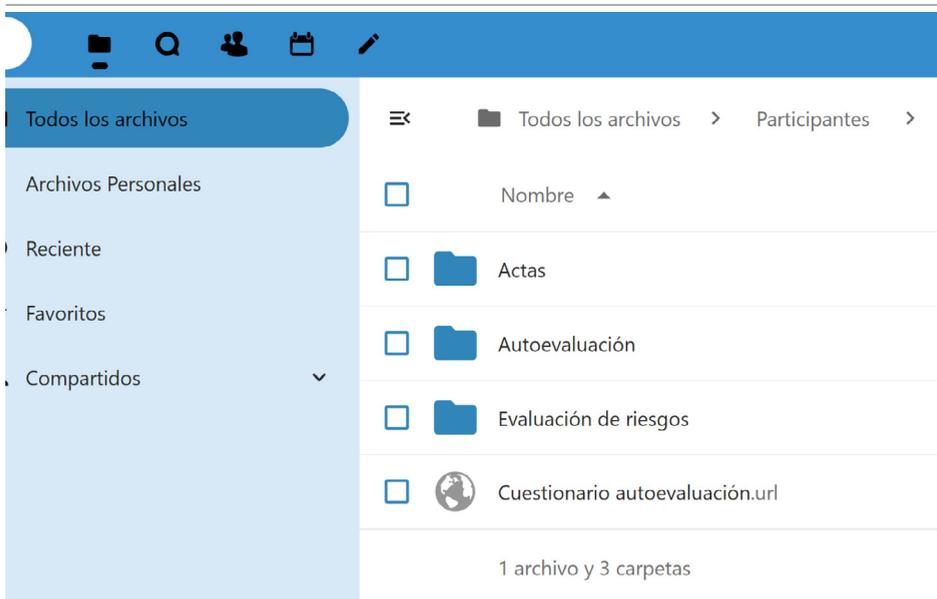
Iniciar sesión con dispositivo

OIP – Organizaciones por la integridad pública
Aviso legal - Política de privacidad

Una vez se tiene acceso a la intranet, la estructura de esta es sencilla. Para ilustrarlo accedemos como el usuario m.garcia, responsable del proyecto OIP del Ayuntamiento de Prueba. Cada usuario tiene tres carpetas en la raíz principal: “Notas”, “Talk” y la carpeta con el nombre de su organización, en este caso, “Prueba”.

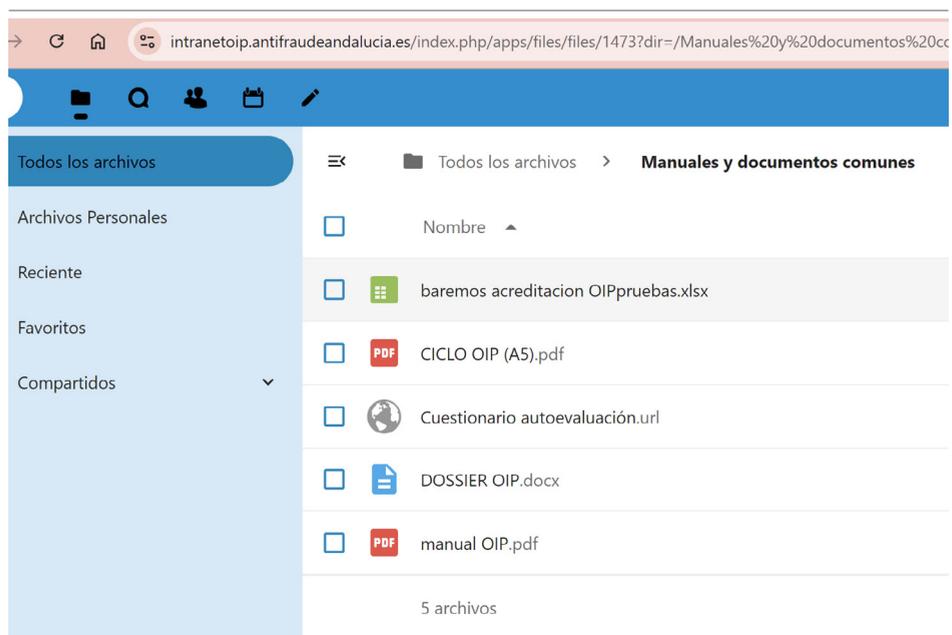


Dentro de la carpeta raíz “Prueba”, cada responsable (o grupo de responsables) cuenta con tres carpetas. Una de ellas, “Actas”, es la carpeta que reúne las actas de las reuniones que se han mantenido entre la entidad y el equipo OIP de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción. También se aprecia un archivo con formato .url, que es el enlace al cuestionario de autoevaluación, que se completa de manera digital en la plataforma EU Survey, una plataforma para formularios y encuestas digitales de acceso gratuito y propiedad de la Comisión Europea.



También se encuentran en la intranet carpetas correspondientes a las dos fases principales del trabajo, la autoevaluación y la evaluación de riesgos. Estas carpetas permitirán el intercambio de documentación entre los responsables OIP de cada entidad y el equipo OIP de la OAAF.

Finalmente, se ha creado una carpeta de “Manuales y documentos comunes” que estará a disposición de todas las personas responsables de todas las entidades con información básica del proyecto.



El botón “Qué es OIP” y el botón “Metodología” tratan de dar una orientación y descripción básica inicial para que las entidades interesadas puedan hacerse una idea de qué tipo de actuaciones han de llevar a cabo para obtener la acreditación de entidad OIP. En la metodología se describe brevemente cuáles son las fases en las que consiste el proyecto.

antifraudeandalucia.es/oip/que-es-oip/

OFICINA ANDALUZA ANTIFRAUDE | OIP | Qué es OIP | Participar | Metodología | Entidades | Preguntas frecuentes

Inicio > OIP > Qué es OIP

Qué es OIP

La iniciativa OIP (Organización por la Integridad Pública), siguiendo las recomendaciones de organizaciones como la OCDE, busca establecer una reflexión acerca del concepto de integridad pública, por medio de un sistema basado en la prevención y en el cambio cultural. OIP tiene por objetivo la elaboración por cada entidad de un plan de integridad mediante un análisis de riesgos y el establecimiento de medidas preventivas y/o correctivas. El proyecto OIP no busca solamente prevenir el fraude y la corrupción en su extensión penal y delictiva, sino iniciar un verdadero cambio cultural y estructural dentro de las organizaciones, favoreciendo las instituciones y sociedades democráticas.

Integridad y Entidades Públicas

La definición de integridad es compleja, pudiendo diferenciarse dos esferas: la integridad como el mero hecho de ausencia de fraude y corrupción; y la integridad como aquella cultura basada en la honestidad, el respeto y la neutralidad. Por tanto, no solamente debe

antifraudeandalucia.es/oip/metodologia/

OFICINA ANDALUZA ANTIFRAUDE | OIP | Qué es OIP | Participar | Metodología | Entidades | Preguntas frecuentes

Inicio > OIP > Metodología

Metodología

El proyecto OIP cuenta con **cuatro fases esenciales** que cada entidad participante debe elaborar para así conseguir la **acreditación de integridad**.

En primer lugar, existe una fase de **autoevaluación**, consistente en la cumplimentación de un cuestionario inicial, elaborado por la OAAF, que va a recoger las principales características organizativas, estructurales y personales de la entidad en cuestión. Dicho cuestionario deberá implicar a responsables, directivos y áreas de cada entidad. Es en esta fase donde se constituye la Mesa de Integridad, es decir, el órgano principal que dirigirá e impulsará el proyecto en cada entidad, acompañado por la OAAF.

En segundo lugar, se debe elaborar un **mapa de riesgos**, a modo de diagnóstico acerca de las vulnerabilidades detectadas por la Mesa de la entidad, por medio de la **identificación de riesgos**, su evaluación y clasificación en base a la metodología planteada. Todo ello llevará a la elaboración de la **matriz de riesgos** puntuando el impacto y la probabilidad de cada riesgo identificado, siguiendo una codificación por colores para establecer la urgencia y/o la importancia de cada elemento.

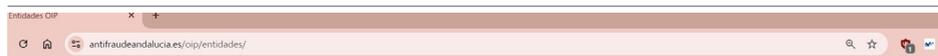
En el menú de preguntas frecuentes se trata de dar respuesta a las preguntas más habituales. No consideramos necesario en este punto más que mostrar cómo se presentan al web a fin de dar una imagen general de la misma, puesto que todas las preguntas que pueden surgir han sido ya previamente definidas en este dossier.

The screenshot shows a web browser window with the URL antifraudeandalucia.es/oip/preguntas-frecuentes/. The page header includes the logo of the 'OFICINA ANDALUZA ANTIFRAUDE', a navigation menu with 'OIP', 'Qué es OIP', 'Participar', 'Metodología', 'Entidades', and 'Preguntas frecuentes', and an 'Intranet' button. The main content area is titled 'Preguntas frecuentes' and contains three sections, each with a blue horizontal line above the heading:

- ¿Qué es el proyecto OIP?**
OIP (Organización por la Integridad Pública) es una iniciativa que busca promover la lucha contra el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses, así como la promoción de una cultura de integridad con la finalidad de que cada entidad colaboradora obtenga una certificación de integridad, tras la elaboración de un Plan de Integridad.
- ¿Cuáles son los objetivos del proyecto OIP?**
OIP tiene como objetivo la lucha contra el fraude y la corrupción, así como promover una cultura de integridad, honestidad y respeto, configurándose como una herramienta a la vez preventiva y correctiva.
- ¿Cuáles son las fases del proyecto?**

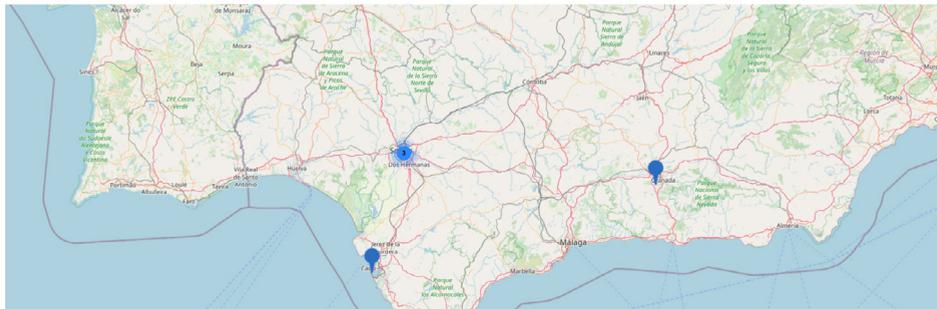
El último botón de menú de la web de OIP es el dirigido a hacer públicos los avances que las entidades participantes llevan a cabo, promocionando su buen hacer y su esfuerzo en materia de integridad pública. Es en esta parte de la web donde se concentra el esfuerzo en comunicación pública, esfuerzo que las entidades participantes, una vez hayan completado las fases hasta la acreditación, podrán hacer suyo en sus respectivas páginas web corporativas.

La página “Entidades” muestra inicialmente un mapa de Andalucía con la localización territorial de las entidades.



Entidades

Esta primera edición de la iniciativa OIP cuenta con las siguientes entidades participantes: la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla), el Ayuntamiento de las Gabilas (Granada), la Diputación de Cádiz, la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Fundación Centro de Estudios Andaluces (CENTRA).



Una vez hacemos clic en alguna entidad, se despliega un menú básico a la izquierda con el nombre de la organización, el tipo de entidad, y si poseen o no plan antifraude y código ético propio.



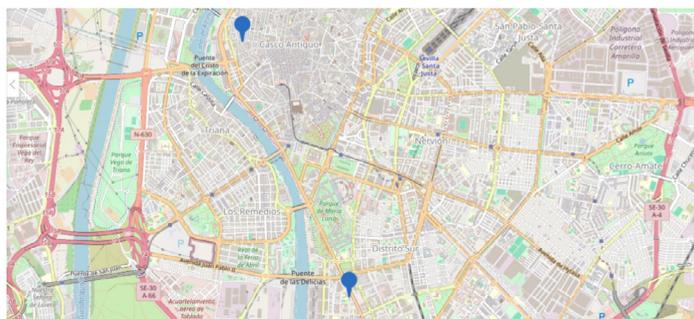
Entidades

Esta primera edición de la iniciativa OIP cuenta con las siguientes entidades participantes: la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla), el Ayuntamiento de las Gabilas (Granada), la Diputación de Cádiz, la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Fundación Centro de Estudios Andaluces (CENTRA).

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Tipo de entidad: Junta de Andalucía
Plan antifraude: SI
Código ético: SI

[Más detalles](#)



Al hacer clic a continuación en “Más detalles” podemos acceder a una panorámica completa de la organización. En esta panorámica, que inicialmente cuenta todos sus valores basales en 0, se podrá apreciar qué grado de desarrollo de medidas

preventivas poseen en el plan. Este proceso se realizará por la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción ex post, es decir, una vez se realiza la evaluación inicial del plan de acuerdo a los baremos anteriormente explicados. Aunque la acreditación requiere de unos valores mínimos en la cobertura global del plan de un 50%, que ya hemos visto antes que se incrementan hasta el 70% en el caso de los riesgos altos, realmente es una decisión final de las entidades participantes desarrollar sus marcos de integridad mediante el plan tanto como quieran, por lo que la publicación de esta web sirve de incentivo para promover un desarrollo incrementado y elevado de sus planes. Al tratarse, además, de un proyecto de acompañamiento y con una verificación y acreditación “viva”, se plantea por parte de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción que esta valoración numérica se vaya actualizando conforme las entidades mejoran sus propios planes de integridad y solicitan nuevas verificaciones a la Oficina. El objetivo, más allá de rigideces metodológicas absurdas, no puede ser otro que el de fomentar que los marcos regulatorios de integridad de las organizaciones públicas participantes crezcan y se refuercen cada vez más.

The screenshot shows a web browser with the URL `antifraudeandalucia.es/participantes/aacid/`. The header includes the logo of the 'OFICINA ANDALUZA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN', navigation links for 'OIP', 'Qué es OIP', 'Participar', 'Metodología', 'Entidades', and 'Preguntas frecuentes', and an 'Intranet' button. The main content area features the title 'Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo' and three columns of text. The rightmost column contains a section titled 'Desarrollo de medidas preventivas' with four sub-sections, each showing a progress bar at 0%: 'Legalidad y cumplimiento normativo', 'Abuso de recursos públicos', 'Ciudadanía en el centro', and 'Respeto, igualdad y no discriminación'.

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Lo Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) es la agencia pública empresarial que canaliza la solidaridad de las andaluzas y andaluces, diseña, ejecuta y coordina la política de cooperación al desarrollo de la Junta de Andalucía.

La cooperación al desarrollo es una política de estado sustentada en la Declaración Universal de Derechos Humanos, emana de los valores de solidaridad y de justicia social. En el caso de Andalucía, este compromiso está recogido explícitamente en el propio Estatuto de Andalucía.

La misión de la AACID es contribuir "a la erradicación de la pobreza y a la consolidación de los procesos encaminados a asegurar un desarrollo humano sostenible" (Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el

Desarrollo de medidas preventivas

Legalidad y cumplimiento normativo
0%

Abuso de recursos públicos
0%

Ciudadanía en el centro
0%

Respeto, igualdad y no discriminación
0%

SITUACIÓN ACTUAL DEL PROYECTO OIP

La Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción puso en marcha el proyecto OIP oficialmente en abril de 2024, coincidiendo con la celebración de sus jornadas anuales contra el fraude y la corrupción. En estas jornadas se presentó la metodología del proyecto y el arranque de su fase inicial piloto con cinco entidades iniciales, hoy pioneras, a las que ya se han sumado algunas más.

Las cinco entidades iniciales que han comenzado en la fase inicial piloto pertenecen a distintos ámbitos del sector público, estando representadas entidades de la Administración autonómica (Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Fundación Pública Centro de Estudios Andaluces), de las corporaciones locales (Ayuntamiento de Las Gabias, Granada), entidades provinciales (Diputación Provincial de Cádiz), y una universidad pública (Universidad Pablo de Olavide). Actualmente se están realizando los trabajos previos para la inclusión de dos nuevas entidades de ámbito local.

ANEXO I. CUESTIONARIO DE AUTOEVALUACIÓN OIP

A) DATOS DE LA ENTIDAD	
A1.Nombre de la entidad	_____
A2.Persona(s) responsable(s) OIP	_____
A3.Indique, por favor, las áreas, servicios o subdirecciones de su organización	_____
A4. ¿Cuántos cargos directivos/altos cargos hay en su organización?	_____
A5. ¿Cuántas mujeres ocupan cargos directivos/altos cargos?	_____
A6. ¿Cuántos cargos directivos/altos cargos son PLD?	_____

B) CAPACIDAD DE CARGA

Esta sección nos permitirá evaluar la capacidad de carga de trabajo para delimitar el calendario de trabajo de su entidad

B1. Indique el número total de personas empleadas de su organización _____

B2. Indique cuántas personas forman parte del área/servicio encargado del plan de integridad _____

B3. ¿Cuántas personas trabajarán en la coordinación del plan de integridad? _____

B4. ¿Cuántas horas semanales cree que podrá dedicar a los trabajos relativos al plan de integridad? _____

B5. ¿Tiene su organización una unidad de control interno? Sí No

B6. ¿Tiene su organización un *compliance officer*? Sí No

B7. ¿Tiene su organización un órgano de intervención propio? Sí No

B8. ¿Tiene su organización una persona responsable de transparencia o de protección de datos? Sí No

C) ACTIVIDADES DE LA ORGANIZACIÓN

Las organizaciones poseen actividades esenciales, que forman parte de su encomienda legal, transversales, que no forman parte de sus competencias pero son necesarias para su funcionamiento, o que representan mandatos legales no orientados a proveer servicios sino al funcionamiento interno y actividades especiales, que no están previstas y surgen como consecuencia de una necesidad/ oportunidad específica.

C1. Indique las actividades esenciales de su organización _____

C2. Indique las actividades transversales de su organización

C3. Indique las actividades especiales de su organización que han surgido recientemente o en la actualidad

C4. ¿Posee su organización un sistema de evaluación de políticas? Sí No

[SI RESPONDE SÍ]

C41▶¿El sistema de evaluación cuenta con personal específicamente formado en EPP? Sí No

C42▶¿Utilizan *baselines* para la evaluación de impacto? Sí No

C43▶¿Realizan evaluación *EX ANTE*? Sí No

C5. ¿Llevan a cabo planificación estratégica en su organización? Sí No

SI RESPONDE SÍ, POR FAVOR, INDIQUE UNA RELACIÓN DE LO REALIZADO EN EL ÚLTIMO AÑO

C6. ¿Cuántos informes han enviado a intervención en los últimos 12 meses?

C7. ¿Cuántos reparos se han realizado?

C8. ¿Cuántos reparos se han incluido en la reformulación de estos asuntos?

C9. ¿Cuenta su organización con un tramitador digital que deje un rastro/histórico del flujo de actividad de los expedientes? Sí No

D) MEDIDAS DE INTEGRIDAD

Por favor, incorpore a las respuestas los documentos que posea relacionados con este bloque

D1. ¿Ha realizado su entidad una declaración institucional de integridad? Sí No

D2. ¿Posee su organización un plan antifraude? Sí No

[SI RESPONDE SÍ]

D21▶¿El plan antifraude o de integridad cuenta con presupuesto específico? Sí No

D22▶¿Está previsto un mecanismo sancionador ante el incumplimiento? Sí No

D3. ¿Su organización recibe o gestiona fondos del MRR provenientes del PRTR? Sí No

D4. ¿Su organización tiene un código ético o de conducta? Sí No

[SI RESPONDE SÍ]

D41▶¿El código tiene sistema o mecanismo de evaluación? Sí No

D5. ¿Tiene su organización algún sistema de evaluación de riesgos de fraude? Sí No

[SI RESPONDE SÍ]

D51▶¿Tiene su organización un protocolo para la gestión de riesgos? Sí No

D6. ¿Llevan a cabo en su organización formación en integridad o antifraude? Sí No

[SI RESPONDE SÍ]

D61▶¿Cuántas personas de la plantilla actual han recibido esta formación?

D7. ¿Se realiza la cumplimentación de DACI (declaraciones de ausencia de conflicto de interés ? Sí No

D8. ¿Se utilizan sistemas de análisis de datos y cruce de información para evaluar la ausencia de conflicto de interés? (MINERVA, ARACHNE...) Sí No

D9. ¿Existe la prohibición específica de recibir regalos? Sí No

D10. ¿Se incluyen en los procedimientos de fiscalización previa elementos de comprobación de la doble financiación u otros riesgos de fraude? Sí No

D11. ¿Se han desarrollado medidas preventivas para el fraude en la contratación? Sí No

[SI RESPONDE SÍ]

D111►Indique y explique brevemente qué medidas

D12. ¿Se incluyen condiciones especiales de ejecución del contrato en la contratación, más allá de la obligatoriedad que establece el artículo 202 de la Ley 9/2017? Sí No

D13. ¿Está su organización obligada a desarrollar un plan de igualdad? Sí No

D14. ¿Posee plan de igualdad? Sí No

D15. ¿Hay un plan o medidas especiales de conciliación familiar y profesional, o de promoción de la corresponsabilidad? Sí No

D16. ¿Ha llevado a cabo su organización algún trabajo o posee algún protocolo relacionado con el humanismo digital? Sí No

D17. ¿Tiene su organización un sistema interno de información? Sí No

D18. ¿Tiene su organización un canal de denuncias? Sí No

D19. ¿Tiene su organización un plan o medidas anti discriminatorias? Sí No

D20. ¿Se llevan o se han llevado a cabo encuestas de clima laboral en su organización? Sí No

D21. ¿Tiene su organización un protocolo de *due diligence*? Sí No

D22. ¿Existe algún protocolo de medición de la integridad personal? Sí No

[SI RESPONDE SÍ]

D221▶ ¿Hay algún reconocimiento específico o beneficios para el personal especialmente íntegro? Sí No

D23. ¿Se han firmado convenios/pactos de integridad con otras organizaciones o empresas? Sí No

D24. ¿Tiene su organización un portal de transparencia? Sí No

D25. ¿Se cumple con las obligaciones de publicidad activa previstas en la ley? Sí No

D26. ¿Realizan la consulta pública previa antes de la publicación de planes, estrategias y normas? Sí No

D27. ¿Se publican las agendas de los altos cargos? Sí No

D28. ¿Se publican *online* los concursos de provisión de personal? Sí No

D29. ¿Se publican las actas de las reuniones de dirección/consejo de gobierno/junta de gobierno? Sí No

D30. ¿El orden del día de las reuniones de dirección/consejo de gobierno/junta de gobierno suele incluir puntos extraordinarios o no previstos? Sí No

ISBN: 978-84-8333-734-9



9 788483 337349