



Principado de
Asturias

Consejería de Presidencia,
Reto Demográfico,
Igualdad y Turismo

PLAN ANUAL DE LA INSPECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS CORRESPONDIENTE AL AÑO 2023

ÁREA III: Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entidades públicas. Elaboración de un código ético o de conducta de los empleados públicos en el ejercicio de su actividad profesional.

Fecha de emisión

27 /2 /2024

1	OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DE ESTA ACTUACIÓN.....	3
2	METODOLOGÍA.....	3
2.1	CONTEXTUAL.....	4
2.2	SUBJETIVO.....	4
2.3	MATERIAL.....	4
3	MARCO DE REFERENCIA.....	5
3.1	INTERNACIONAL.....	5
3.1.1	LAS NACIONES UNIDAS.....	5
3.1.2	LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO.....	5
3.1.3	EL CONSEJO DE EUROPA.....	7
3.2	LA UNIÓN EUROPEA.....	7
3.3	NACIONAL.....	8
4	EXPERIENCIAS COMPARADAS.....	11
5	SITUACIÓN EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS.....	19
6	PROPUESTA DE CÓDIGO DE CONDUCTA PARA UNA BUENA ADMINISTRACIÓN.....	20
6.1	INTRODUCCIÓN: “LA CENTRALIDAD DE LA PERSONA”.....	20
6.2	ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN.....	22
6.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	22
6.4	PAUTAS BÁSICAS DE ACTUACIÓN VINCULADAS A PRINCIPIOS ÉTICOS.....	23
7	RECOMENDACIONES EN LA MATERIA.....	29

1 OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DE ESTA ACTUACIÓN.

El artículo 1 de la Ley del Principado de Asturias 11/2018, de 16 de noviembre, de la Inspección General de Servicios, atribuye a la Inspección la función de velar, por el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de personal y de organización, de funcionamiento, régimen jurídico y procedimiento administrativo, así como por la idoneidad de los medios dispuestos para el logro de los objetivos asignados y la utilización racional de los recursos empleados.

En concreto, corresponde a esta Inspección la competencia para realizar inspecciones, emitir los informes que le sean requeridos en relación con las funciones que le son propias, formular e informar propuestas de reforma y modernización, organizativas y funcionales.

Y los resultados de estas actuaciones se plasmarán, sigue diciendo el artículo 7.2 de la referida Ley que regula la Inspección General de Servicios, en un informe que, junto al análisis y diagnóstico de la situación, contendrá recomendaciones para corregir las deficiencias que puedan haberse observado, con propuesta, en su caso, de apertura de expediente disciplinario.

De forma detallada, el artículo 5 de dicha Ley prevé que en el último trimestre de cada año, la Inspección General de Servicios someterá a la aprobación del Consejo de Gobierno, a través de la Consejería de la que dependa orgánicamente, un plan anual de actuaciones.

En cumplimiento de lo anterior y, por Acuerdo de 10 de febrero de 2023 del Consejo de Gobierno, se aprobó el Plan Anual de la Inspección General de Servicios correspondiente al año 2023 (BOPA 20 de febrero de 2023).

Y en ejecución de lo anterior, se ha fijado como **tercera área de actuación del plan del año 2023**, la referente a esta inspección, que versa **sobre la elaboración de un código ético o de conducta de los empleados públicos en el ejercicio de su actividad profesional** en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entidades públicas.

La realización del referido trabajo analítico encomendado se fundamenta en el propio acuerdo del Consejo de Gobierno, estimándose la necesidad de *"poner en marcha medidas que tienen por finalidad tanto prevenir y perseguir las conductas contrarias a la legalidad, como fomentar un comportamiento basado en valores y principios orientados a la salvaguarda del interés general, en el marco de una cultura organizativa de integridad y ética pública y de una política antifraude."*

2 METODOLOGÍA.

El ámbito de aplicación de la actuación encomendada se realiza sobre los siguientes ámbitos de aplicación, considerando las siguientes perspectivas:

2.1 CONTEXTUAL.

Identificar las competencias autonómicas en materia de integridad y ética pública, incorporando el estudio comparado de los principales códigos de conducta existentes en diferentes administraciones públicas.

2.2 SUBJETIVO.

Determinar tanto a qué empleados públicos como a qué administraciones públicas de las recogidas en el ámbito de aplicación Ley del Principado de Asturias 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público quedan incluidos.

2.3 MATERIAL.

2.3.a) Elaborar de una **propuesta de Código de Conducta** del personal al servicio de la administración pública.

La presente actuación se materializa, en primer lugar, en la elaboración de una propuesta de código de conducta aplicable a los empleados públicos incluidos en el ámbito de aplicación determinado en el apartado precedente y cuyo contenido carece de valor normativo.

Su contenido tampoco conlleva el acometer una recopilación o sistematización de la normativa que, con carácter imperativo, incide en la actuación administrativa de los empleados públicos. Al contrario, su finalidad es dotar a éstos de un instrumento de autorregulación y de naturaleza orientadora sobre las conductas de actuación cuya práctica contribuyen a la satisfacción del derecho a una buena administración del que es titular la ciudadanía.

Se recogen, en definitiva, unas pautas de actuación que van más allá del mero cumplimiento objetivo de los deberes y las obligaciones contemplados en la normativa en vigor, siendo por ello que estas obligaciones legales no se reiteran en el código que se propone.

Con estas pautas orientadoras se pretende que la centralidad de la persona se configure como eje definidor de la conducta administrativas de todos y cada uno de los empleados públicos, de forma que dicha conducta suponga un plus adicional de servicio al ciudadano que supere el mero cumplimiento de la normativa vigente.

No cabe duda que reforzar los valores de servicio público (o, si se prefiere, la "orientación de servicio a la ciudadanía") en el ámbito del empleo público es un medio de apuntalar ese valor intangible que es la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, en este caso a través del empleo público.

2.3.b) Formular una serie de recomendaciones dirigidas a la configuración de un Marco o Sistema de Integridad Institucional a través del cual se implante una estrategia de integridad y buen gobierno que contribuya a la puesta en valor de la función pública y el desarrollo de buenas prácticas en la gestión pública y mejore su rendimiento en beneficio de los servicios que recibe la ciudadanía.

3 MARCO DE REFERENCIA.

3.1 INTERNACIONAL.

Desde finales del siglo XX las organizaciones internacionales vienen predicando la importancia de la integridad como uno de los pilares fundamentales de las estructuras políticas, económicas y sociales y, por lo tanto, su carácter esencial para el bienestar económico y social, así como para la prosperidad tanto de los individuos como de la sociedad.

3.1.1 LAS NACIONES UNIDAS.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.

En la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003, ratificada por España en 2006, se pone el foco en que la corrupción es un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella.

En la Cumbre de la ONU para el Desarrollo Sostenible de 25 de septiembre de 2015, los Estados Miembros aprobaron la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, dentro de los cuales, el número 16 viene referido a Instituciones Sólidas, contemplando en tal sentido la necesidad de construir a todos los niveles instituciones eficaces, responsables e inclusivas que rindan cuentas.

3.1.2 LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO.

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública, 2017.

El Gobierno Abierto es una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo (definición recogida en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 14/12/2017).

En la Recomendación del Consejo se **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.”*

La integridad debía ser holística, es decir, de toda la institución en su conjunto; pero asimismo era necesario que impregnara a todos aquellos actores que tenían relación con la institución, incluyendo asimismo a la propia ciudadanía.

Asimismo, promueve una cultura de integridad y transparencia y se invierte en un liderazgo íntegro y basado en la meritocracia, fijándose normas de conducta estrictas para los responsables y funcionarios públicos.¹

Manual de la OCDE sobre Integridad Pública, 2020.

El Manual de la OCDE sobre Integridad Pública ofrece orientación a los gobiernos, las empresas y la sociedad civil para la aplicación de los trece principios de la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública e identifica los desafíos que implica su incorporación.

En el capítulo cuarto, dedicado a las normas, se describe cómo los gobiernos pueden establecer y definir claramente altos estándares de conducta que prioricen el interés público y la adhesión a los valores del sector público, e incluirlos en los marcos y estrategias jurídicas y regulatorias. Los desafíos que se plantean será conseguir que las normas sean fáciles de recordar y aplicables, que se garantice su implementación y se establezcan procedimientos claros y proporcionados para evitar los conflictos de intereses.

En ese marco jurídico fijado por los gobiernos, el establecimiento de normas de conducta que se espera de los funcionarios públicos que pueden aprenderse, internalizarse y hacerse cumplir puede coadyuvar al desarrollo de un entendimiento compartido entre todo el gobierno y entre la ciudadanía.²

¹ <https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>

Recomendación número 4: Fijar normas de conducta estrictas para los funcionarios públicos, en concreto:

a) yendo más allá de los requisitos mínimos, dando prioridad al interés general, la adhesión a los valores del servicio público, una cultura de la transparencia que facilite y recompense el aprendizaje organizativo y que promueva la buena gobernanza;

b) incluyendo normas de integridad dentro del ordenamiento jurídico y de las políticas organizacionales (como pueden ser los códigos de conducta o los códigos éticos) que clarifiquen expectativas y sirvan de base para investigaciones y sanciones disciplinarias, administrativas, civiles y/o penales, según proceda;

c) fijando procedimientos claros y proporcionados que ayuden a prevenir infracciones de las normas de integridad pública y a gestionar conflictos de interés reales o potenciales;

d) comunicando los valores del sector público internamente a las entidades del sector público y externamente al sector privado, la sociedad civil y las personas físicas, y solicitando a estos interlocutores que respeten dichos valores y normas en sus interacciones con los funcionarios públicos.

² El manual incluye dentro de los marcos jurídicos y reglamentarios y estrategias que incorporan valores y normas de integridad los códigos de conducta o ética.

Los códigos de conducta y los códigos de ética presentan e ilustran claramente los diversos marcos jurídicos y reglamentarios y son un instrumento útil para orientar la conducta. Los códigos de conducta aclaran las normas previstas y las situaciones prohibidas, mientras que los códigos de ética identifican los principios que guían el comportamiento y la toma de decisiones. La mayoría de los marcos reglamentarios nacionales se sitúan entre ambas herramientas, que combinan los valores de servicio público con la orientación sobre cómo aplicar las normas y principios de conducta previstos. Dichas combinaciones encuentran un equilibrio entre la formulación de valores básicos generales y ofrecer a los funcionarios públicos un marco con el que apoyar la toma de decisiones cotidianas.

Los modelos internacionales, como el Código Internacional de Conducta para Funcionarios Públicos o el Código de Conducta Modelo del Consejo de Europa, proporcionan orientación sobre las cuestiones que se abordan de manera más habitual en los códigos de conducta. Entre tales cuestiones figuran el conflicto de intereses, los

3.1.3 EL CONSEJO DE EUROPA.

Las recomendaciones a España de la quinta ronda de evaluación del grupo de estados contra la corrupción del Consejo de Europa (2019).

En ellas se apunta a la necesidad de disponer de una estrategia de 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.³

3.2 LA UNIÓN EUROPEA.

Las recomendaciones de los informes sobre estado de derecho de la Unión Europea, que van en la misma línea que las recomendaciones de las organizaciones internacionales anteriormente citadas para garantizar la solidez de las instituciones.

La Declaración de Estrasburgo sobre los valores y los retos comunes de las Administraciones Públicas Europeas firmada el 17 de marzo de 2022 por las/os Ministras/os responsables de Función Pública de los países miembros de la Unión Europea (UE), supone un reconocimiento de la existencia de valores y retos comunes de las Administraciones Públicas en la UE, con base en tres áreas esenciales: la construcción de una función pública atractiva, moderna e innovadora, que lidera a través de su ejemplo; la existencia de unos servicios públicos transparentes y resilientes que responden a las expectativas de la ciudadanía; unos servicios públicos digitales de alta calidad, inclusivos y estratégicamente autónomos.

regalos y atenciones, la obligación de denunciar las faltas de conducta, el cohecho y otras formas de influencia indebida, el uso de información en poder de las autoridades públicas y el abandono del servicio público.

Además de un código de conducta general, las normas pueden adaptarse a los sectores y funciones sensibles de la administración pública mediante códigos a medida. En particular, se pueden elaborar códigos de conducta adaptados a los puestos de riesgo, como los de los funcionarios de adquisiciones o de los que trabajan en las aduanas.

Dado que el sector privado puede participar en la adopción de decisiones y en la prestación de servicios públicos, la aplicación de normas de conducta puede aumentar también la confianza en las decisiones y transacciones gubernamentales.

³ Informe de evaluación: <https://rm.coe.int/quinta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-y-promocion-de-/168098c693>

Informe de cumplimiento: <https://rm.coe.int/quinta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-y-promocion-de-/1680a5f3c2>

La Declaración llama a colocar a la ciudadanía en el centro de la acción pública y a preparar a las administraciones públicas para hacer frente a los retos del siglo XXI.

Asimismo, se han ido incorporando en la regulación comunitaria medidas y referencias relativas a aspectos de la integridad institucional tanto en ámbitos concretos de especial importancia como la contratación pública como en la gestión de los fondos europeos, tanto estructurales y de inversión como extraordinarios como consecuencia de la crisis Covid19 pero más bien con un enfoque dominante de políticas antifraude o de lucha contra la corrupción, el conflicto de intereses o cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses económico financieros de la Unión.

Un ejemplo es el **Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**, instando a los estados miembros deben adoptar las medidas adecuadas para garantizar que el uso de fondos en relación con las medidas financiadas se ajuste al Derecho aplicable de la Unión y nacional. En particular, deben velar por que se prevengan, detecten y corrijan el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, y porque se evite la doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas de la Unión.

Asimismo, la **Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la UE** encomienda el establecimiento de una regulación para proteger a todas las personas que informen sobre corrupción o fraudes y violaciones del derecho comunitario, mediante el establecimiento de canales protegidos de denuncias y la prohibición de represalias contra quienes denuncien irregularidades en empresas privadas y organismos públicos.

3.3 NACIONAL.

3.3 a) La Estrategia de Desarrollo Sostenible.

La Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, aprobada por el Consejo de Ministros el 8 de junio de 2021, define los retos de nuestro país para alcanzar los ODS e incluye las políticas aceleradoras y las prioridades de actuación necesarias para cumplir con la Agenda 2030 y el sistema de seguimiento de las mismas. El reto país 6 consiste en revertir la crisis de los servicios públicos mediante una política aceleradora orientada a construir unos servicios públicos para un Estado democrático del bienestar reforzado y resiliente.

Entre los objetivos de esta política aceleradora se encuentran:

-El impulso de las actuaciones en materia de gobierno abierto, dirigidas a reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, mejorar la participación, o a establecer sistemas de integridad pública, entre otras, que serán articuladas a través de la combinación de esfuerzos por parte de los tres niveles de la Administración pública.

-La mejora de la accesibilidad a las administraciones públicas a través de los procedimientos administrativos y su digitalización, con todas las garantías para la protección de los datos personales y de las empresas.

3.3 b) La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

La aprobación de la Ley de 2013 amplía y refuerza las obligaciones de transparencia de la actividad pública, regulando y garantizando el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad, además de establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los altos cargos y responsables públicos.

3.3 c) Los Planes de Gobierno Abierto.

Para la consecución de los objetivos internacionales asumidos por el Reino de España en materia de Gobierno Abierto, se aprueban una serie de planes por las administraciones públicas que incluyen las actuaciones a las que se comprometen con objetivo de impulsar la colaboración, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

Excepto en lo relativo a la transparencia, para la que citada la Ley 19/2013, establece obligaciones comunes para todas las administraciones públicas, cada administración pública tiene competencia exclusiva en materia de Gobierno Abierto. Así, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales desarrollan sus propias políticas y cuentan con sus propios órganos competentes en materia de Gobierno Abierto.

Actualmente, en la Administración General del Estado está en vigor el **IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024, España. Ministerio de Política Territorial y Función Pública**, el cual incluye en su eje 3 como primer compromiso el de implantar Sistemas de Integridad Pública, fortaleciendo los valores éticos y los mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de la ciudadanía.

Este compromiso contiene cuatro líneas de acción:

1. Diagnóstico y mejora de los sistemas preventivos de integridad pública.
La elaboración de un diagnóstico general de los sistemas de integridad pública existentes en la Administración General del Estado permitirá establecer, en sucesivas fases, sistemas de seguimiento en las organizaciones, mediante el desarrollo de mapas de riesgo y planes de mejora, elaboración de códigos de conducta, realización de encuestas y autoevaluación del clima ético, impulso de los valores de integridad en los modelos gestión de la calidad de las organizaciones y mejora de la formación y asesoramiento de las empleadas y los empleados públicos en la materia.
2. Regulación de un registro de lobbies obligatorio y de las relaciones de los grupos de interés con las y los responsables públicos.

3. Modificación de la Ley de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas.
4. Refuerzo de la Integridad en ámbitos específicos, como en el de la inteligencia artificial.

El segundo compromiso incluido en este grupo consiste en la Protección de denunciantes. Para ello se transpondrá al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la UE.

Dicho compromiso se concretó en la **Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción**.

3.3.d) En cumplimiento del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, se aprueba el **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España**, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, así como otra serie de normas que permitan la correcta implementación y gestión de las ayudas financieras del mecanismo. En su desarrollo se aprueban:

- Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- OM HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Orientaciones para el Refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en el artículo 6 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.
- Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

Estas disposiciones han venido a establecer la obligatoriedad de establecer un plan de medidas antifraude en todas aquellas entidades decisoras o ejecutoras de

fondos públicos comunitarios⁴. Entre estas, se contempla el establecimiento de medidas preventivas contra el fraude y la corrupción, dirigidas a reducir el riesgo residual de fraude a un nivel aceptable y el desarrollo de una cultura ética. Esta cultura ética estará basada, entre otras tantas acciones, en el establecimiento de un Código de conducta ante el fraude que pueda incluir aspectos como: el conflicto de interés, obsequios, confidencialidad, cauces de denuncia (buzón de denuncias y/o enlace al canal de denuncias del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude), etc.

3.3.e) La Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

En dicha norma se regulan las causas que dan lugar a la **abstención y la recusación** y que son aquellas que se entiende harían peligrar la neutralidad y objetividad que se exigen en cualquier procedimiento administrativo por parte las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones que intervienen en éste.

3.3.f) La normativa en materia de incompatibilidades, que busca garantizar que personal al servicio de las Administraciones Públicas desempeña sus funciones con plena dedicación, imparcialidad e independencia.

Principalmente se regula en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas y el Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes.

3.3.g) El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

El capítulo VI recoge tanto los deberes de los empleados públicos como el Código de Conducta por el que han de regirse éstos.

4 EXPERIENCIAS COMPARADAS.

Son varias las administraciones que han puesto en marcha sus respectivos Sistemas de Integridad Institucional, entendidos estos como aquellos integrados

⁴ Sin embargo, sería deseable “*Una Estrategia por la integridad desde un enfoque holístico y no segmentado solo hacia los recursos financieros procedentes de Europa y con una visión más de integridad que “antifraude”, como también han defendido Joan Llinares desde la Agencia Valenciana Antifraude (<https://www.antifraucv.es/de-los-planes-antifraude-a-los-planes-de-integridad/>) y Joaquim Bosch en su reciente libro (La patria en la cartera, Ariel, 2022), se impone cada vez con mayor peso y con más sentido.*” Jiménez Asensio, Rafael (2022). La arquitectura institucional de las políticas de integridad en España. Blog AVAF. Disponible en <https://www.antifraucv.es/la-arquitectura-institucional-de-las-politicas-de-integridad-en-espana/>

por una diversidad de instrumentos integrados e interdependientes entre sí y con los que, yendo más allá de las actuaciones en materia de transparencia y participación ciudadana, se pretende configurar una infraestructura ética que impregne toda la organización pública y con la que, de forma preventiva, se reduzcan las oportunidades de conductas públicas inadecuadas o punibles.

Con carácter general los elementos que conforman los Sistemas de Integridad Institucional son, en síntesis, los siguientes:

- Códigos de buen gobierno.
- Códigos de buena administración, incluyendo códigos referidos a ámbitos sectoriales.
- Mecanismos de prevención, detección, gestión, corrección y persecución de conflictos de interés.
- Procedimientos de gestión de riesgos (en corrupción, fraude y conflicto de intereses).
- Diseños organizativos a través de los que se gestiona la integridad institucional.
- Programas de formación en materia de integridad institucional.
- Difusión y sensibilización activas, interna y externa, sobre la integridad institucional.
- Protocolos de canales internos de información y consulta sobre la materia.
- Canales de ética institucional y del estatuto del denunciante.
- Mecanismos de planificación, seguimiento, evaluación y revisión del sistema de integridad, incluyendo órganos de garantía, tanto externos (como son los Consejos de transparencia, las Agencias de Integridad o de Ética, etc.) como internos (comisiones de integridad o de ética institucional, coordinadores de ética, etc.).

Dentro de las administraciones públicas que cuentan con un Sistema de Integridad en los términos descritos, cabe citar en primer lugar a la **Administración General del Estado**, la cual, podemos afirmar, en términos generales, está llevando a cabo la implantación de su sistema que se dota de prácticamente todos los instrumentos descritos previamente. El documento ha sido aprobado el 7 de marzo de 2023 por la Comisión coordinadora de las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales.

Respecto de las comunidades autónomas, la **Comunidad Autónoma de Aragón**, también dispone de un sistema de Integridad Pública, creado mediante Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas, dispone código de buen gobierno para altos cargos y de conducta para los empleados públicos, se ha dotado de un órgano externo, cual es la Agencia de Integridad y Ética Públicas, que tiene atribuida la evaluación externa del sistema, el régimen de lobbies, el estatuto del denunciante, el régimen del conflicto de intereses e incompatibilidades, así como el régimen sancionador en la materia. Determina, con carácter preceptivo

que el plan de formación concrete el conjunto de acciones formativas y otras iniciativas que atiendan a la divulgación y conocimiento del conjunto de los principios recogidos en los códigos de buen gobierno y conducta, así como diversas guías de conocimiento, difusión y consulta en la materia.

También la **Comunidad Autónoma de la Región de Murcia** ha aprobado su propio Sistema de Integridad Institucional en el que, tal y como exponen en su página web, está conformado por un Código de Conducta de los Altos Cargos, un Código de Buenas Prácticas en contratación pública, un Código de Conducta de los Empleados Públicos, y un Código de Conducta en materia de subvenciones y ayudas públicas.

Asimismo, dispone de una política propia de difusión y formación del Sistema, a través de medidas tales como la inclusión en los temarios de acceso a la función pública, contenidos formativos específicos dedicados a la ética pública e integridad institucional, tanto en los programas de acogida a los nuevos empleados públicos, como en los programas anuales de formación continua y la entrega obligatoria de un ejemplar del código de conducta con carácter previo al nombramiento o contratación de cualquier alto cargo o empleado público.

Señalar, asimismo, la puesta en marcha de un buzón informático denominado “Buzón Ético y de Buen Gobierno”, es decir, un canal de comunicación operativo 24 horas al día que sirve para plantear cuantas dudas, consultas y dilemas éticos puedan surgir en relación al contenido y aplicación de los códigos, así como para comunicar posibles actuaciones irregulares, inadecuadas o contrarias al sistema; se trata éste de un canal adicional que no sustituye a cualquier otro mecanismo de comunicación específico exigido en la legislación (como el Canal del Denunciante) ni a los instrumentos específicos de cualesquiera otros órganos de control o prevención.

Se incluye, asimismo, dentro del Sistema de Integridad Institucional, al Registro de Grupos de Interés de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cuya finalidad es la de asegurar la transparencia en las actuaciones de influencia que los grupos de interés o lobbies puedan ejercer directa o indirectamente en los procesos de toma de decisión, de diseño, elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas o en la elaboración normativa de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de manera que éstos sean públicamente conocidos y ejerzan su actuación con la suficiente visibilidad en beneficio de todos. Se trata de un registro que tiene carácter público y gratuito, siendo la inscripción en el mismo voluntaria.

Finalmente, se crea, asimismo, la Comisión de Ética Institucional, que asume el papel de órgano garante del Sistema de Integridad Institucional, quedando adscrita a la Consejería competente en materia de buen gobierno, si bien dotada de autonomía funcional.

La **Comunidad Autónoma de la Rioja** aprueba en el año 2022 su propio Sistema de Integridad Institucional con el que pretende autodotarse de una serie de instrumentos que constituyan un compromiso propio y una apuesta por la integridad pública, y cuyos hitos son los siguientes:

- Código Ético de los miembros del gobierno, cargos públicos y personal eventual de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y su Sector Público.
- Creación de una Comisión de Integridad Institucional y de Ética Pública. Esta analizará y evaluará el grado de desarrollo del sistema y el cumplimiento de los valores y normas de conducta previstos.
- Medidas de difusión y formación en Transparencia y Buen Gobierno. El Portal de Transparencia del Gobierno de La Rioja publicará toda la información relativa al Sistema de Integridad Institucional y Código Ético de miembros del gobierno, cargos públicos y personal eventual de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y su Sector Público. Asimismo, se publicarán las actuaciones, normas, propuestas y recomendaciones de la Comisión de Integridad Institucional y Ética Pública previa disociación de los datos personales o de la información afectada por cualquier límite del derecho de acceso a la información pública.
- Regulación del Buen Gobierno. Corresponde a la Consejería competente en materia de Transparencia y Buen Gobierno impulsar el desarrollo de este Sistema de Integridad Institucional.

Por su parte, la **Comunidad Autónoma de Galicia** ha aprobado el Programa Marco de Ética Institucional y Prevención “entendido como un compromiso de la Administración pública gallega con la integridad y la búsqueda de una acción ejemplar y responsable de los altos cargos y de todo el personal de la Administración pública gallega”.

Integran su diseño de sistema de integridad:

- El Código Ético Institucional, en el que se recogen criterios de conducta y responsabilidad profesional en el funcionamiento de la administración pública.
- El Comité de Ética como órgano de asesoramiento sobre el cumplimiento de la política de integridad y, en especial, sobre el tratamiento de las denuncias por irregularidades.
- El Canal de denuncias que, junto a la posibilidad de denunciar cualquier acción u omisión que pueda constituir infracción del derecho de la unión europea siempre que entre dentro del ámbito de aplicación de la normativa relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la unión, afecte a los intereses financieros de la unión europea o incida en el mercado interior, así como acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave, también prevé la denuncia de acciones o conductas contrarias al sistema de integridad de la Xunta de Galicia.
- Unidad didáctica de Ética que tiene el objetivo de promover y difundir el comportamiento ético y la integridad en la sociedad, formando a la juventud a través de la enseñanza para difundir las normas y los estándares de integridad en toda la sociedad.

En otras ocasiones, como ocurre en el caso de la **Comunidad Foral de Navarra**, si bien no tienen formalmente aprobado (con esa denominación) un Sistema Integral de Integridad, disponen, no obstante, de un órgano de control y vigilancia al que

se le atribuyen la ejecución de los distintos instrumentos que conforman un sistema de integridad institucional.

Así, en efecto, mediante Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, se crea la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción (OANA), actualmente ya en funcionamiento, siendo así que crea, por un lado, para la detección, prevención, investigación y erradicación de la corrupción y prácticas fraudulentas de las Administraciones Públicas, y por otro para impulsar y favorecer una cultura de buenas prácticas, de valores cívicos y buen gobierno en la ciudadanía, y para rechazar la corrupción en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas o actuaciones administrativas. Dentro de las funciones que ejerce están, entre otras:

- La elaboración de códigos éticos y de conducta y guías de buenas prácticas, así como su promoción y difusión, garantizando su aplicación.
- El diseño y programación de acciones formativas y de sensibilización en materia de integridad y ética pública.
- La investigación sobre conductas irregulares que puedan suscitar conflictos de interés en autoridades, altos cargos y personal al servicio de las Administraciones Públicas o fundaciones y empresas públicas, con participación mayoritaria o dominio efectivo, independientemente de que se rijan por el derecho público o privado, que vayan en detrimento del Código Ético.
- La gestión del buzón de denuncias y ética.

Por lo que a la **Comunidad Valenciana** se refiere, la Ley 1/2022, de 13 de abril de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno, contempla en su artículo 56 la implantación de un Sistema de Integridad Institucional como marco para la gestión de la integridad y la mejora de la cultura ética de la organización, determinando el siguiente contenido mínimo de éste:

- a) Códigos éticos o de conducta que definan los valores, principios y normas de conducta en los marcos de infraestructura ética.
- b) Mecanismos de difusión, información, formación, sensibilización y desarrollo de los marcos de integridad y de la cultura ética para la asunción de los códigos y la mejora continua de la ética pública. En particular, se habrá de prever materiales y cursos de formación en integridad y ética pública dirigida tanto a los altos cargos y asimilados como al personal empleado público.
- c) Vías para la formulación y resolución de consultas y dilemas en la aplicación de los códigos y para el seguimiento y respuesta a comunicaciones, alertas o quejas en relación con su cumplimiento.
- d) Instrumentos de garantía del cumplimiento y la efectividad del sistema de integridad institucional, con la creación de una comisión de ética institucional que incluya la participación de personas expertas externas a la administración.
- e) Mecanismos de seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y mejora continua del sistema de integridad.

Su disposición adicional quinta contempla la obligatoriedad de un plan anual de formación para el personal empleado público en el que se incluya un ámbito formativo específico en materia de transparencia y buen gobierno, que ofrezca acciones formativas en las materias de transparencia, apertura y reutilización de datos, buen gobierno e integridad y ética pública.

Desde el punto de vista de la existencia de órganos de vigilancia, señalar, junto al Consejo Valenciano de Transparencia, la constitución de la Agencia Valenciana Antifraude (AVAF), creada por Ley 11/2016, de 28 de noviembre. La misma es creada, por un lado, como instrumento de prevención, investigación y combate del fraude y la corrupción, con capacidad para proteger a las personas denunciantes; y por otro, para el impulso de la integridad y la ética pública, y para el fomento de una cultura de buenas prácticas y de rechazo al fraude y la corrupción en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y en la gestión de los recursos públicos. La misma tiene atribuido la elaboración de códigos de conducta, guías, y catálogos, entre los que cabe mencionar a título de ejemplo, los siguientes:

- El Código de Integridad de la Comunidad Valenciana.
- El Plan de Integridad Pública: Hoja de Ruta y Anexos Facilitadores.
- El ejercicio del cargo público con integridad: Antes, durante y después del proceso electoral.
- Catálogo de riesgos comunes en los procesos de toma de decisiones y algunos mecanismos de prevención.
- Riesgos contrarios a la integridad pública en el sector público instrumental valenciano.
- Riesgos contrarios a la integridad pública en materia de contratación pública.
- La ejecución de los contratos en clave de integridad pública.
- Reflexiones sobre conflictos de interés: su desconocimiento la antesala de la corrupción.
- La planificación: herramienta clave para prevenir los riesgos de corrupción en las organizaciones.

La **Comunidad Autónoma del País Vasco** contempla, en su Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública 2017-2020, la construcción de un Sistema de Integridad Institucional como medio de mejorar la infraestructura ética de las organizaciones públicas y prevenir las malas prácticas, afirmando expresamente que *"frente a otros modelos que apuestan por la vía represiva o sancionadora, así como por la configuración de instituciones tales como las agencias de lucha contra la corrupción, dicho modelo se inclina por invertir en la prevención, puesto que cuando se aplican condenas o sanciones administrativas el daño institucional ya es inevitable."*

Partiendo de dicho modelo y opción, contiene instrumentos tales como:

- Ley Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los cargos públicos.
- Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco, cuyo artículo 166 rubricado *Principios generales que inspiran el código ético y de conducta del personal empleado público vasco* determina que el personal empleado público vasco ha de respetar los mismos principios generales que rigen el código de conducta de los cargos públicos del sector público vasco, según lo dispuesto en la Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos. Todo ello sin perjuicio de la obligación de aprobar un código de conducta propio de los empleados públicos.
- Código Ético y de Conducta de los Cargos Públicos, en el que se establece su propio sistema de seguimiento.
- Buzón de ética pública.
- Comisión de Ética Pública de los cargos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su sector público, cuyas funciones son, en síntesis:
 - Impulso de la aplicación efectiva del Código Ético y de Conducta a través de las acciones y medidas que sean necesarias, incluso mediante la propuesta de su modificación.
 - Consultas, promoción y difusión de la cultura ética, recepcionando y tramitando sugerencias al respecto.
 - Quejas y denuncias sobre posibles incumplimientos de los valores, principios y conductas recogidos en el Código.

El resto de administraciones autonómicas, si bien no disponen de un sistema de integridad sistematizado con dicha denominación o similar, no obstante se han dotado en mayor o menor medida de varios de los instrumentos previamente identificados que conforman un sistema de integridad. Así:

La **Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha** dispone de los siguientes instrumentos:

- Código Ético para Altos Cargos o asimilados.
- Carpeta de Alto Cargo.
- Código Ético y de Conducta para el personal de la Administración (vinculado a PRTR).
- Comisión de Ética Pública. Creada en 2018, con funciones de consulta y asesoramiento, promoción y difusión, así como evaluación del cumplimiento del código ético.
- Oficina de Transparencia, Integridad y Participación.
- Cuenta de correo para quejas o denuncias sobre incumplimientos del Código Ético.

- Anteproyecto de Ley de Integridad Pública.

La **Comunidad Autónoma de Andalucía** dispone de los siguientes instrumentos:

- Código de conducta para el uso de tecnologías.
- Oficina de Transparencia, Integridad y Participación a la que le corresponde la aplicación de distintos instrumentos preventivos, actuaciones de detección temprana, elaboración de protocolos de fomento, y guías de buenas prácticas.
- Oficina Andaluza Antifraude.
- Actividades formativas.
- Consejo de Transparencia y Protección de Datos.

La **Comunidad Autónoma de las Islas Baleares** dispone de los siguientes instrumentos:

- Código Ético del Gobierno.
- Comisión de Ética Pública, con funciones de impulso, consultas y asesoramiento, recomendaciones, supervisión y difusión.
- Oficina de Prevención y Lucha contra la corrupción.
- Ley de Buena Administración y Buen Gobierno.

La **Comunidad Autónoma de Cataluña** dispone de los siguientes instrumentos:

- Código de conducta de altos cargos y personal directivo.
- Código Ético del servicio público.
- Oficina Antifraude de Cataluña.

La **Comunidad Autónoma de Castilla y León** dispone de los siguientes instrumentos:

- Código ético y de austeridad para altos cargos.
- Código de Conducta para empleados públicos.

La **Comunidad Autónoma de Extremadura** dispone de los siguientes instrumentos:

- Código Ético de conducta de los miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos.
- Plan de medidas contra el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses (articular el sistema de control interno correspondiente al nivel 1 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia).

La **Comunidad Autónoma de Cantabria** dispone de:

- Código de Buen Gobierno y altos Cargos.
- Plan de medidas contra el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses (vinculado al sistema de control interno correspondiente al nivel 1 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia).
- Ley 1/2018, de Transparencia.

La **Comunidad Autónoma de Madrid** dispone de:

- Código Ético de Altos Cargos.

La **Comunidad Autónoma de Canarias** dispone de:

- Código Ético para la Educación.
- Plan de medidas contra el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses (vinculado al sistema de control interno correspondiente al nivel 1 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia).

5 SITUACIÓN EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS.

En esta materia nuestra comunidad autónoma cuenta con los siguientes elementos o herramientas propios de un sistema de integridad:

-Regulación normativa:

La Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.

En el Título II “Buen gobierno” se recogen los principios de actuación de los altos cargos junto con la obligación que tienen de adecuar su comportamiento a un código de conducta que deberá aprobarse por el Consejo de Gobierno a propuesta del Pleno del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias.

La Ley del Principado de Asturias 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público.

Se regula en el Título VIII los derechos y deberes de los empleados públicos. Asimismo se recoge como código de conducta el integrado por los principios éticos y de conducta regulados en la legislación básica. No obstante, la ley habilita la posibilidad de aprobar códigos de conducta específicos para colectivos de empleados públicos en que la peculiaridad del servicio público prestado lo haga necesario.

El Plan Antifraude Asturias.

Vinculado al sistema de control interno correspondiente al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se aprueba, por Acuerdo de 22 de diciembre de 2021, del Consejo de Gobierno, el Plan de medidas antifraude de la Administración del Principado de Asturias y su Sector Público (BOPA 13-1-2022), actualizado mediante Acuerdo de 2 de junio de 2023 (BOPA 12-VI-2023).

-Los códigos del sector público del Principado de Asturias que aparecen publicados en sus respectivas páginas web institucionales:

Organismo Autónomo Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias (ERA). Código ético para facilitar el papel de los familiares de residentes.

Fundación Centro Cultural Internacional Oscar Niemeyer Principado de Asturias. Normas de conducta.

Sociedad de Promoción Exterior Principado de Asturias, S.A. (ASTUREX). Código Ético Básico.

Inspección Técnica de Vehículos de Asturias, SAU. Manual de Buenas Prácticas.

Sociedad Regional de Promoción del Principado de Asturias, S.A. Código de Conducta y el Modelo de Prevención y Detección de Delitos.

SEDES, SA. Principios de actuación y valores.

Ciudad Industrial del Valle del Nalón, SAU. Código ético.

Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias, S.A. Código de Conducta y el Manual de Diligencia Debida.

Radiotelevisión del Principado de Asturias, SAU. Código de Conducta y el Modelo de Prevención y Detección de Delitos.

6 PROPUESTA DE CÓDIGO DE CONDUCTA PARA UNA BUENA ADMINISTRACIÓN.

6.1 INTRODUCCIÓN: “LA CENTRALIDAD DE LA PERSONA”.

El derecho fundamental de la ciudadanía a una buena administración, determina que sea la “centralidad de la persona” la primera y principal característica de una auténtica buena administración, la cual no se logrará si no se consigue que toda actuación administrativa – sin excepción- desarrollada por todos y cada uno de los empleados públicos tenga como referente, destinatario y protagonista a cada una de las personas a las que sirven las administraciones públicas.

La centralidad de la persona como eje definidor de la conducta administrativa va más allá de la mera exigencia constitucional del deber de servir con objetividad los intereses generales, siendo así que dicha centralidad impregna y hace efectivos todos y cada uno de los criterios y principios éticos establecidos en el ordenamiento jurídico y a los que, como empleados públicos estamos sujetos.

Y es que, tal y como sostiene la doctrina⁵, la idea de buena administración va más allá del estricto respeto a la legalidad, puesto que entraña un conjunto de valores, principios y reglas de actuación que son susceptibles de no ser respetadas por determinadas conductas, incluso aunque dichas conductas sean conformes con la norma jurídica. Estas reglas y principios no pueden ser considerados como reglas de cortesía administrativa, sino como una serie de exigencias cuya inobservancia – aunque no conlleve infracción administrativa- afecta a la propia esencia, imagen y justificación de la propia administración pública.

⁵ Bas Soria José Juan (2022). “El derecho a una buena administración”. *Revista Valenciana de Reformas Democráticas* N°6/2022. pp. 69-82.

Tal y como afirma Pedro T. Nevado-Batalla Moreno⁶, “El fiel cumplimiento de la norma como fundamento del desempeño público, es sin duda una parte esencial de la integridad pública, pero no colma por sí solo el auténtico deber de servicio que debería acompañar al servidor público como inequívoca materialización de integridad pública. Es más, aunque pudiera parecer un anacoluto, es posible carecer de integridad desde el absoluto cumplimiento de la legalidad”.

Es por ello que la consecución de una buena administración descansa en dos aspectos interrelacionados; uno de ellos, sin duda, el referido al cumplimiento de las obligaciones legales impuestas a la práctica de la función administrativa; y junto a él, y con no menor importancia, otro aspecto dotado de un indudable componente ético, el cual ha de ser interiorizado y asumido por todos los servidores públicos, siendo así que a tal finalidad es a la que atiende la aprobación del presente código.

Tal y como se recoge en el Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública 2020 del País Vasco “Hoy más que nunca, la sociedad exige que las responsabilidades públicas recaigan en personas fiables, de probada integridad, y que la administración de los recursos públicos se lleve a cabo con rigor, transparencia y responsabilidad. De ahí que la Buena Gobernanza deba ir siempre acompañada de un sólido marco de integridad institucional, que descansa sobre dos pilares: un elevado umbral de estándares éticos y un mecanismo efectivo de seguimiento y evaluación, que impida que la proclama ética se quede en un mero brindis al sol.”

Es evidente que el derecho, mediante la configuración de obligaciones y la subsiguiente tipificación de infracciones y sanciones, resulta necesario y configura instrumentos que dirigen, ayudan o estimulan a que los comportamientos se correspondan con los que exige una “buena administración”, pero no son suficientes, sino que se necesita una interiorización- tanto organizativa como individual- de las exigencias éticas del actuar administrativo que nos impone la centralidad de las personas. Así, tal y como afirma José Luis Meilán Gil⁷ “la buena cara que pone un funcionario en su atención al ciudadano forma parte de la buena administración, y tendrá su raíz en convicciones de ética que se corresponden con el carácter de servidor público”.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 2.ª, 1312/2021 de 4 de noviembre (Recurso 8325/2019), considerando la buena administración como un elemento intrínseco de la

⁶ Nevado-Batalla Moreno Pedro T. (2023). Análisis y reevaluación de la integridad en el desempeño del servidor público local. *Revista Documentación Administrativa*. INAP. Número 11. Diciembre 2023. pp. 70-88. Disponible en <https://doi.org/10.24965/da.11304>

⁷ Meilán Gil, José Luis (2013). El paradigma de la buena administración. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2013, 17: 233-257. ISSN: 1138-039X, pp. 233-258. Disponible en <http://hdl.handle.net/2183/12531>.

integridad pública, el principio de buena administración no se detiene en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al ciudadano.

La aprobación del presente código no tiene, pues, como finalidad reiterar, ni recopilar o sistematizar la distinta normativa que con una u otra denominación incide, con carácter imperativo y sancionador, en la actuación administrativa de los empleados públicos; al contrario, su propósito es dotar a éstos de un instrumento de autorregulación y de naturaleza orientadora sobre los valores y las conductas cuya asunción y práctica contribuyen a la satisfacción del derecho a una buena administración del que son titulares las personas a las que servimos. Es por ello que este código carece de valor normativo y de contenido disciplinario directamente aplicable a los empleados públicos.

No obstante, el desempeño de una función o puesto público debe implicar el compromiso y la asunción de los valores y principios éticos que representen a la administración en cuestión; de ahí que el código adquiera la condición de código deontológico profesional, no requiriendo acto de adhesión individualizado.

Este código ofrece unos criterios orientadores cuyos contenidos se contemplan como estándares de conducta mínimos y generales, siendo recomendable la aprobación ulterior de códigos específicos o sectoriales que, en atención a las especificidades de los distintos servicios públicos que se presten, puedan completar los niveles de exigencia, sin que, en ningún caso, puedan suponer una reducción de los estándares de conducta aquí establecidos o de los recogidos en las disposiciones legales.

En todo caso, y sin perjuicio de lo expuesto, la aprobación del presente código ha de integrarse en el seno de una ética pública colectiva cuya consolidación se vea liderada, desde un punto de vista institucional, por la propia organización administrativa, a fin de que los estándares éticos se apliquen e interioricen como parte indisoluble del servicio y atención públicos hacia los ciudadanos, como sujetos de máximo respeto.

6.2 ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN.

El presente código será aplicable a todos los empleados públicos, incluido el personal eventual y el personal con contratos de alta dirección, y al resto del personal que presta servicio tanto en la Administración general del Principado de Asturias, como en los organismos públicos adscritos a la misma, excepto en el ámbito sanitario del Servicio de Salud del Principado de Asturias, en el que priman los códigos deontológicos de las profesiones sanitarias y los códigos éticos de investigación.

6.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- Integrar la dimensión ética tanto en el ámbito de la adopción de decisiones como en el desempeño de la actuación administrativa ordinaria.
- Servir de guía y facilitar el trabajo de los empleados públicos en el correcto ejercicio de las funciones públicas encomendadas.
- Reforzar el compromiso del servicio público con los derechos de la ciudadanía. Asentar la vocación y orientación de servicio a la ciudadanía de las y los empleados públicos.
- Disponer de un enfoque eminentemente preventivo sobre cualquier conducta de los servidores públicos respecto a la ciudadanía que pueda erosionar la confianza de ésta en sus relaciones con la administración.
- Incrementar los parámetros de calidad de la administración autonómica para dar respuestas efectivas a las necesidades y expectativas de la ciudadanía.

6.4 PAUTAS BÁSICAS DE ACTUACIÓN VINCULADAS A PRINCIPIOS ÉTICOS.

-OBJETIVIDAD E IMPARCIALIDAD.

Ambos principios son equiparados, en su acepción, por gran parte de la doctrina jurídica.

Según Francisco Manuel García Costa⁸ *"Lo que prohíbe la norma de objetividad es una instrumentación del derecho aplicable, desviándolo del servicio al interés público previsto en la propia norma. Como también prohíbe las actitudes que, aun atendiendo al interés público considerado por la norma, se llegue a desconocer las situaciones de interés particular amparadas por la propia norma. De ahí que la objetividad encuentra su esencia en el modo de cómo se han de entender y aplicar las normas"*.

Desde el punto de vista de la centralidad de las personas, estos principios exigen de los empleados públicos la adopción de conductas que, yendo más allá de la aplicación e interpretación objetiva del ordenamiento jurídico, generen una percepción de confianza y respeto de los ciudadanos en relación con la actuación administrativa; así:

- Reaccionar activamente frente a las situaciones que puedan generar un conflicto de intereses, evitando conductas que puedan generar sospecha o

⁸ García Costa, Francisco Manuel (2011). Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad. *Revista Documentación Administrativa*. INAP. nº 289, enero-abril 2011, pp. 21-42. Disponible en <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/10067/10470>

duda en la ciudadanía de que la decisión o actuación pueda llegar a estar influida por intereses particulares de cualquier tipo.

- Evitar cualquier tipo de comportamiento que pueda llegar a dar la apariencia de trato preferencial o especial a determinadas personas en defecto o perjuicio de otras, siempre que dicho trato no esté amparado u obligado por el ordenamiento jurídico.
- Motivar la adopción de decisiones, propuestas u observaciones, sin incurrir en una motivación entendida como mero formalismo, sino que debe incorporar una exigencia de alcanzar una efectiva comprensión por parte del ciudadano.
- Evitar manifestaciones de opiniones personales que puedan generar confusión en la ciudadanía sobre la imparcialidad y la objetividad en la gestión pública.

-INTEGRIDAD.

Entendida como entereza moral, rectitud, decencia y honradez en la conducta y en el comportamiento.

La integridad en el ámbito público se concreta en el sentimiento de servicio, como virtud instintiva de quien de manera electa (por la confianza política depositada) o por selección profesional (a través de su mérito y capacidad) interioriza ese sentimiento superior y lo refleja mediante correctos actos de gobierno y administración.⁹

Desde el punto de vista de la centralidad de las personas, estos principios exigen de los empleados públicos la adopción de conductas que conlleven:

- Asumir la trascendencia de lo que supone el servicio público y su proyección hacia los ciudadanos como sujetos de máximo respeto.
- Mantener la coherencia en sus conductas.
- Concienciarse sobre los factores que puedan fortalecer o, por el contrario, debilitar la confianza ciudadana en el buen funcionamiento de la administración.
- Exteriorizar una postura firme y clara del rechazo a ofrecimientos directos o indirectos para sí mismos o para su círculo personal inmediato de regalos,

⁹ Nevado-Batalla Moreno Pedro T. (2023). Análisis y reevaluación de la integridad en el desempeño del servidor público local. *Revista Documentación Administrativa*. INAP. Número 11. Diciembre 2023. pp. 70-88. Disponible en <https://doi.org/10.24965/da.11304>

atenciones, servicios u otras clases de favores o beneficios, incluidos aquellos que puedan ser considerados de uso o costumbre social, evitando acciones que puedan inducir a error. Asimismo, en caso de que finalmente recibiera dichas atenciones –pese a una postura clara de rechazo- se recomienda dejar constancia formal de su devolución – en caso de ser posible- así como la puesta en conocimiento formal al superior jerárquico de las circunstancias concurrentes.

- No obstante, tratándose de entregas propias de atenciones protocolarias éstas deberían limitarse a detalles corporativos, servicios básicos de eventos o reuniones (cafés o caterings), artículos de propaganda y publicidad que por su escasa entidad e irrelevante valor unitario resulte sencillo discernir sin necesidad de efectuar un juicio de valor (agendas, calendarios, bolígrafos....).
- En cualquier caso, aun tratándose de atenciones protocolarias resulta extremadamente aconsejable rechazar las mismas cuando éstas provengan de empresas que sean contratistas o puedan objetivamente serlo, así como adoptar las medidas necesarias para garantizar que su círculo personal inmediato tampoco sea receptor de las mismas.

- RESPONSABILIDAD.

Una conducta responsable supone el cumplimiento diligente y profesional del trabajo, desempeñando con pericia, diligencia, aplicación, seriedad y honradez y eficacia, eficiencia y mejora continua de las tareas y obligaciones encomendadas.

Desde el punto de vista de la centralidad de las personas, este principio exige de los empleados públicos la adopción de conductas que conlleven:

- Reflexionar, con carácter previo a su adopción, sobre el impacto que las decisiones, gestiones o actuaciones administrativas pudieran tener, activa o pasivamente en la ciudadanía, especialmente en el ámbito de las personas en situación de vulnerabilidad.
- Reconocer los errores cometidos, valorar sus causas y consecuencias, solucionarlos y prevenir que se repitan por el mismo empleado público u otros.
- Planificar la actuación administrativa que le compete en el desempeño de las funciones propias y, en su caso, de las unidades a su cargo y responsabilidad.
- Garantizar la constancia documental de la información y su conservación para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.

- Agilizar al máximo el suministro de la información requerida, en especial cuando la misma es interesada por la ciudadanía o su aportación está directamente orientada a atender las necesidades ciudadanas.
- Evitar, en función de las circunstancias, el agotamiento de los plazos máximos aplicables a la actuación administrativa de que se trate, así como la utilización del silencio administrativo desestimatorio.
- Actualizar permanentemente la formación y conocimientos técnicos para el más eficaz cumplimiento de las funciones que se le asignen.
- Planificar los descansos de la jornada laboral con sus compañeros de forma que los ciudadanos apenas aprecien estas ausencias momentáneas.
- Poner en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados.

- TRANSPARENCIA.

La transparencia en el ejercicio de las funciones encomendadas permite que la acción de los empleados públicos se someta al escrutinio, que la ciudadanía pueda conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las administraciones públicas.

Desde el punto de vista de la centralidad de las personas, este principio exige de los empleados públicos la adopción de conductas que conlleven:

- Actuar con claridad sobre los hechos y criterios sobre los que se toman decisiones y se gestionan los asuntos públicos, evitando en todo caso actitudes y acciones ambiguas; todo ello con la finalidad de ser generadoras de confianza.
- Asegurarse de que la información que se comparte es veraz, imparcial, clara, comprensible, accesible, fiable y que se facilita de forma ágil.
- Contribuir de forma real y efectiva a la puesta a disposición de la información pública en formato reutilizable, con el fin de que la ciudadanía, de forma individual o colectiva puedan con dichos datos tener un conocimiento más profundo de la actividad administrativa, así como generar dinámicas eficientes y propuestas de mejora.

-CONFIDENCIALIDAD.

La confidencialidad comporta guardar la debida discreción tanto sobre las materias o asuntos cuya difusión esté prohibida legalmente, como sobre

cualesquiera que conozcan por razón de su puesto de trabajo y no puedan divulgar atendiendo a la afectación de intereses públicos.

Desde el punto de vista de la centralidad de las personas, este principio exige de los empleados públicos la adopción de conductas que conlleven:

- Conocer las disposiciones y procedimientos aplicables a las distintas categorías de información que se manejen así como las previsiones aplicables en materia de protección de datos.
- No buscar el conocer información a la que no le corresponda acceder, ni hacer un mal o indebido uso de la información de la que tome conocimiento en el ejercicio de sus funciones.
- Procurar la trazabilidad de la información en las aplicaciones que recojan datos personales e información especialmente sensibles.
- Estar especialmente atentos e implicados en garantizar la seguridad de los datos personales e información especialmente sensible, comunicando las posibles brechas de seguridad que se adviertan.

- AUSTERIDAD.

La austeridad supone emplear los recursos públicos de forma racional y eficiente, en el ejercicio de las actividades y funciones públicas.

Desde el punto de vista de la centralidad de las personas, este principio exige de los empleados públicos la adopción de conductas que conlleven:

- Ejercer las funciones y cometidos de modo que pueda rendirse cuentas de los mismos y ser justificados, teniendo siempre presente que se están manejando fondos, recursos y servicios públicos cuyos destinatarios legítimos son los ciudadanos.
- Evitar el uso de cualquiera de los medios públicos puestos a su disposición con conductas que conlleven derroche, despilfarro o uso antieconómico de los mismos.
- Gestionar los recursos públicos con un sentido de responsabilidad y proporcionalidad, y velando en todo momento por su adecuada conservación, partiendo del criterio de que tales recursos no son medios propios y que su óptimo funcionamiento está relacionado con los servicios a la ciudadanía, quien sufraga con sus tributos su existencia, mantenimiento y uso.

- ACCESIBILIDAD.

La accesibilidad significa remover los obstáculos que dificulten o impidan el acceso a los servicios públicos por parte de todas las personas, en especial de las afectadas por situaciones de vulnerabilidad.

Desde el punto de vista de la centralidad de las personas, este principio exige de los empleados públicos la adopción de conductas que conlleven:

- Proveer a la ciudadanía de toda la información, asistencia y orientación que pueda serle de interés para facilitar, tanto el ejercicio de sus derechos como las relaciones mismas de los ciudadanos con la administración.
- Esforzarse en usar un lenguaje sencillo, fácilmente comprensible y exento de tecnicismos en la redacción de documentos o en las explicaciones verbales, respuestas ante consultas de la ciudadanía o información a facilitar.
- Escuchar activa y atentamente las demandas de la ciudadanía, de forma preferente e individualizada, con deferencia, empatía y serenidad, evitando molestias innecesarias a los ciudadanos, y colocándose en el lugar de las personas afectadas, especialmente en el de las afectadas por cualquier situación de vulnerabilidad.
- En el caso de interacción física y presencial, además de velar por un adecuado intercambio de mensajes verbales, se tendrá en cuenta la comunicación no verbal para abordar cualquier situación, por compleja que resulte, de forma positiva, evitando en todo caso el uso de términos despectivos, mediante lenguaje verbal o no verbal.

- INNOVACIÓN, COLABORACIÓN Y TRABAJO EN EQUIPO.

El proceso continuo de actualización e innovación, el trabajo colaborativo, el compromiso organizativo y el desempeño contextual, así como el espíritu de equipo y el desarrollo profesional contribuyen al mejor rendimiento y resultados de la organización en beneficio de los usuarios de los servicios públicos.

Desde el punto de vista de la centralidad de las personas, estos principios exigen de los empleados públicos la adopción de conductas que conlleven:

- Contribuir a la innovación y mejora continua en la prestación de los servicios públicos.
- Poner en común su conocimiento y la experiencia en el avance de los métodos de trabajo y desarrollo de las funciones y cometidos que tengan atribuidos.

- Estar en disposición activa a participar en las nuevas iniciativas y en los procedimientos de evaluación, mejora de gestión y de cambio que, en su caso, se implanten.
- Ayudar a los compañeros de otros departamentos que, como consecuencia de reorganizaciones o nuevos destinos, deban poner en marcha o insertarse en nuevas estructuras organizativas, o cuyas unidades asuman nuevas competencias, facilitándoles ese traspaso de funciones, para que sea lo más ágil, eficaz y eficiente, de forma que cause los menores perjuicios posibles a los ciudadanos.
- Colaborar activamente en los procesos de gestión del conocimiento, en especial en relación a determinados puestos nucleares de la organización facilitando la transferencia de ese conocimiento y destrezas a los nuevos empleados públicos que ocupen tales puestos estratégicos.
- Fomentar un clima de comunicación abierto y colaborativo con los empleados de su unidad o servicio, así como con el resto de empleados públicos de la Administración, evitando la reduplicación de esfuerzos y la existencia de acciones divergentes o contradictorias susceptibles de incidir perjudicialmente en la prestación del servicio público.
- Facilitar el trabajo en equipo y el desarrollo de entornos en los que se de participación a todos los efectivos adscritos a las unidades orgánicas de las que, en su caso, sean responsables.

7 RECOMENDACIONES EN LA MATERIA.

PARTIENDO DE:

-las recomendaciones de las organizaciones internacionales en materia de gobernanza que promueven la adopción de medidas dirigidas a reforzar las infraestructuras éticas, con el fin de generar una cultura de probidad, prevenir la corrupción o las conductas públicas no adecuadas, así como blindar esa institución invisible que es la confianza de la ciudadanía,

-las obligaciones impuestas por la normativa comunitaria, principalmente, orientadas a la acciones que tienen por objeto prevenir y combatir el fraude, la corrupción y otras actividades ilegales que afectan a los intereses financieros de la UE,

-las experiencias de otras administraciones públicas nacionales que han incorporado en sus organizaciones sistemas de integridad, entendidas como instrumentos de carácter esencialmente preventivo, dirigidos a mejorar la infraestructura ética de sus organizaciones, a prevenir la corrupción y las conductas públicas inadecuadas encaminándose hacia la implantación y desarrollo

de buenas prácticas en la gestión pública para mejorar su rendimiento en beneficio de los servicios que recibe la ciudadanía,

-las actuaciones llevadas a cabo en nuestra administración que posibilitan la puesta en marcha de algunos de los instrumentos clave de los que se compone un marco de integridad organizacional como ha sido la aprobación de la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés,

SE CONSIDERA OPORTUNO:

Primero.- Aprobar el Código de Conducta para una Buena Administración que se propone en el presente texto, y que está articulado sobre el eje de la “centralidad de la persona”, orientado a hacer efectivo el derecho a una buena administración, así como su consiguiente difusión y publicidad activa.

Segundo.- Seguir dotándose del resto de los elementos que conforman un marco de integridad institucional (Integrity Framework)¹⁰. Para ello sería necesario:

-ahondar en el compromiso desde los niveles altos de gobierno y gestión con el refuerzo de la integridad pública fijando prioridades y objetivos estratégicos en la materia pudiendo aprovechar la oportunidad de incorporar en los planes de gobierno abierto de ámbito autonómico compromisos en este ámbito, de modo similar a lo ocurrido con el sistema de integridad de la Administración General del Estado, aprobado en 2023 y que deriva directamente de uno de los compromisos del IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024.

-desarrollar las medidas previstas en la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés, como son la aprobación del código de conducta de altos cargos, la implantación íntegra del canal de lucha contra la corrupción o el registro de grupos de interés que deben aportar sus propios códigos de conducta.

-valorar, de acuerdo con lo establecido en la Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público, la posibilidad de aprobar códigos de conducta específicos bien relacionados con sectores mayoritariamente vulnerables al fraude y a las irregularidades al estar afectados por un mayor gasto público, como son la contratación pública y la gestión de subvenciones y ayudas públicas o bien el establecimiento de códigos que afecten a sectores sensibles como son los

¹⁰ Según la construcción conceptual de la OCDE, se dota de un conjunto de valores y principios, códigos y un órgano de garantía, así como de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y evaluación.

Un “Marco de Integridad Institucional” debe establecer –tal como han reconocido Manuel Villoria y Agustín Izquierdo– normas, procesos y órganos dentro de cada organización pública que prevengan las conductas inmorales (p. 202). Jiménez Asensio, R. (2016). Manuel Villoria Mendieta y Agustín Izquierdo Sánchez (2016), Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público. *EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad*, (10), 318-332.

servicios sociales o todos aquellos relacionados con la utilización masiva de datos e inteligencia artificial.

-establecer mecanismos de difusión y comunicación a la ciudadanía de las medidas adoptadas por la administración en su compromiso sobre la integridad pública al ser esta la destinataria última de los servicios públicos.

-establecer un sistema de gestión de riesgos que salvaguarde la integridad, que permita controlar los riesgos propios en el desarrollo de las políticas, procedimientos y actividades de la administración, yendo más allá de los aplicados en la gestión de los fondos del Programa de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), pudiendo aprovechar la experiencia obtenida precisamente con la aprobación del plan de medidas antifraude de la Administración del Principado de Asturias y su Sector Público para la gestión de esos fondos europeos.

-establecer un procedimiento de prevención y gestión de conflictos de intereses orientado a evitar que estos no desemboquen finalmente en riesgos potenciales de corrupción. Ello conllevaría no solo determinar quiénes y cuando se deben presentar declaración de conflictos de intereses (DACI) sino también los cauces procedimentales a seguir, así como los órganos que deben dirimir la existencia o no de esos conflictos y su repercusión en los expedientes en los que se genera dicha situación.

-valorar la creación de una comisión o comité como órgano garante del sistema de integridad institucional en el caso de no residenciar sus funciones en la oficina de buen gobierno y lucha contra la corrupción una vez esté implantada.

-determinar aquellas herramientas que permitan el seguimiento, evaluación y revisión del funcionamiento del sistema, en caso de decidirse su implantación. Esas actuaciones evaluadoras y revisoras permitirían mediante la sistematización oportuna y eficiente de datos, comprobar su impacto en la mejora del clima ético y en la reducción de los casos de conductas no éticas en la organización.

-ofrecer a los empleados públicos la información, formación, orientación y asesoramiento suficientes para que estos apliquen las normas de integridad, mediante

- la difusión de guías, recopilación de indicadores de alerta y mejores prácticas,
- la programación de un mayor número de cursos sobre los valores y la cultura ética y la política de integridad, más allá de los cursos puntuales que ahora se ofertan en el IAAP sobre ética pública y buen gobierno o sobre ética en la atención social.
- la incorporación de esta materia en los temarios de oposición y de módulos en los cursos de prácticas o en los de acogida de empleados públicos de nuevo ingreso.
- la implantación de actuaciones necesaria para que en el procedimiento de la evaluación del desempeño se garantice la observancia

los deberes y principios éticos en la valoración de la conducta profesional del empleado.

- la implantación de buzón o canal de ética operativo 24 horas al día que sirva para plantear de forma telemática cuantas dudas, consultas y dilemas éticos puedan surgir en relación al contenido y aplicación de los códigos, así como para comunicar, también telemáticamente, posibles actuaciones irregulares, inadecuadas o contrarias al sistema que se implante.

De todo lo cual, informado y elevado al Inspector General de Servicios, en fecha 27 de febrero de 2024, éste manifiesta su conformidad con esta fecha, mediante visto bueno, y a los efectos de su remisión a la titular de la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo, con el fin de que pueda formular las consideraciones que se estimen pertinentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.3 de la Ley del Principado de Asturias 11/2018, de 16 de noviembre, de la Inspección General de Servicios.

Inspectora de Servicios

Inspectora de Servicios

VºBº

Inspector General de Servicios



DILIGENCIA PARA HACER CONSTAR QUE EN EL EXPEDIENTE INSP/2023/623 (ELABORACIÓN DE UN CÓDIGO ÉTICO O DE CONDUCTA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SU ACTIVIDAD PROFESIONAL / PLAN ANUAL 2023 DE LA INSPECCION GENERAL DE SERVICIOS), NO SE HAN FORMULADO CONSIDERACIONES AL INFORME PROVISIONAL EN EL ASUNTO CITADO POR LO QUE LA INSPECCION GENERAL DE SERVICIOS SE HA RATIFICADO EN EL MISMO Y SE HA ELEVADO A INFORME DEFINITIVO (ARTÍCULOS 7.3 Y 8.3 E) DE LA LEY DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS 11/2018, DE 16 DE NOVIEMBRE, DE LA INSPECCION GENERAL DE SERVICIOS).

Oviedo, a la fecha de la firma digital

EL INSPECTOR GENERAL DE SERVICIOS

