

CÓMO CITAR

Pérez-Jordá, I. (2024). La necesidad de los marcos de integridad ética en la Administración Pública. El caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja (2019-2023). *Ethika+*, (9), 41-74. <https://doi.org/10.5354/2452-6037.2024.71748>

La necesidad de los marcos de integridad ética en la Administración Pública. El caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja (2019-2023)

THE NEED FOR ETHICAL INTEGRITY FRAMEWORKS IN PUBLIC ADMINISTRATION. THE CASE OF THE AUTONOMOUS COMMUNITY OF LA RIOJA (2019-2023)

Iván Pérez-Jordá

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

ivan.perez@gandia.uned.es

RESUMEN: Este artículo plantea la necesidad de establecer marcos de integridad ética en el ámbito de las administraciones públicas. Se constata que no resulta suficiente el mero recurso a su divulgación y aprendizaje, sino que se necesita su puesta en marcha práctica. Se analiza la implementación de un Marco de Integridad Ética en la Comunidad Autónoma de La Rioja durante el intervalo de la legislatura autonómica de 2019 a 2023.

PALABRAS CLAVE: ética, integridad institucional, Administración Pública, marcos de integridad, gobernanza.



ABSTRACT: This article raises the need to establish ethical integrity frameworks in the field of public administrations. It is noted that the mere recourse to its dissemination and learning is not sufficient, but rather its practical implementation is needed. The implementation of an Ethical Integrity Framework in the Autonomous Community of La Rioja is analyzed during the interval of the autonomous legislature from 2019 to 2023.

KEYWORDS: ethics, institutional integrity, public administration, integrity frameworks, governance.

En este artículo, de manera sucinta, planteamos la necesidad de establecer marcos de integridad ética en el ámbito de las administraciones públicas, no resultando suficiente el mero recurso a su divulgación y aprendizaje, sino recalcando la necesidad de su puesta en marcha práctica, y, en concreto, se analiza su implementación en la Comunidad Autónoma de La Rioja durante el intervalo de la legislatura autonómica de 2019 a 2023.

La aplicación práctica de principios éticos en el actuar administrativo presenta numerosas dificultades, sin embargo, pensamos que la puesta en marcha de esos principios resulta posible a través de instrumentos modernos como los marcos de integridad ética en las administraciones públicas. Por esta razón, resulta conveniente estudiar estos marcos, lo que haremos a través de la verificación de algunos aspectos de su implementación en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Este estudio tiene como punto de partida una concepción holística de la integridad institucional, en consonancia con la *Recomendación sobre Integridad Pública* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2017) y con los planteamientos de diversos autores como Jiménez Asensio (2020), Villoria Mendieta (2018), Campos Acuña (2020), González (2006) y Palomar (2016).

La necesidad de la ética en la Administración Pública

Los servidores públicos se incardinan en un conglomerado de entidades que conforman la Administración Pública, la que constituye el brazo actuante al servicio del poder (político) ejecutivo, garante de la libertad civil y política en todo Estado, entendido este último como forma de organización política de una comunidad en su búsqueda del bien común. De aquí deriva el carácter bifronte de la Administración Pública: de un lado, depende del poder político y, de otro, es poder administrativo propiamente dicho.

Todo gobierno que se precie justo debe buscar el bien de la sociedad y no el propio ni de un tercero. Ese es el pago que comporta la posesión de la autoridad: gobernar para el bien de las partes aunque se sacrifique el del propio gobernante (De Diego, 2015, p.41). Por su parte, la Administración Pública ha de comprometer todos sus recursos en la prestación de bienes y servicios de interés público.

Los valores son ideas (mutables) que comparten y aceptan los integrantes de un sistema cultural (en constante evolución y cambio), y que influyen en su comportamiento. Estas se refieren a pautas deseables de conducta individual y colectiva, y proporcionan los parámetros que determinan qué conductas son apropiadas. Constituyen un conjunto de creencias sobre lo justo y lo injusto, sobre lo bueno y lo malo, y son la base de las actitudes y las conductas externas de los hombres; son, además, los cimientos de una educación encaminada a lograr un desarrollo humano integral que busca formar al individuo de manera correcta (De Diego, 2015, p.57).

Los actos que el hombre realiza ya sean buenos o malos proceden de los principios que posee. De igual manera, en el ámbito público, todo gobierno lleva a cabo sus determinaciones de acuerdo con sus principios. Los principios de un gobierno se establecen en concordancia con la naturaleza de cada pueblo, retomando su historia, cultura y tradiciones. La ética de los servidores públicos se refiere a situaciones de aplicación de estos principios pues el bien común,

lejos de ser una abstracción, se materializa en cada acto que realizan los poderes públicos (De Diego, 2017, p.25).

La ética da a las personas conocimiento que les permite elegir correctamente entre las opciones que se les presentan en cada acto que realizan, en la medida en que esta no solo estudia las costumbres y características de los individuos, sino que las clasifica en aquellas que son convenientes o nocivas, benéficas o perjudiciales, buenas o malas para el individuo y para la sociedad (De Diego, 2017, p.21, p.76). El equilibrio entre los extremos de cualquier actitud es la virtud, que es una especie de moderación o templanza de los afectos o sentimientos (De Diego, 2015, p.66).

La excelencia en la gestión de los intereses colectivos no se puede alcanzar sin educar a los servidores públicos en sólidos criterios de conducta ética, dado que el comportamiento correcto de estos es una condición *sine qua non* para una buena administración y este comportamiento correcto lo señala la ética (De Diego, 2015, p.55). Uno de los recursos principales para combatir las prácticas indebidas de los políticos y funcionarios públicos es establecer barreras que prohíban conductas indeseables, y fomentar las conductas deseables mediante principios y valores éticos sólidos que respalden su conducta (De Diego, 2015, p.60).

Para la prestación de un servicio a otro individuo, por sencillo o simple que sea, se requieren dos cosas: compromiso con el trabajo y respeto hacia la persona a quien se sirve (la comunidad). Por ello, es importante que el servidor público cuente con personalidad autónoma y principios sólidos que le impidan realizar actos indebidos o ceder a propuestas reprobables (De Diego, 2015, p.55). En la actualidad, es posible afirmar que existe una pérdida de valores que deberían ser aplicados en el campo de la Administración Pública. Esta situación ha generado muchos vicios en las instituciones, lo que se refleja a través de un gran desprestigio de los servidores públicos (De Diego, 2015, p.62).

Medidas de fomento de la ética pública

Siguiendo la doctrina (De Diego, 2017, p.29-38, p.75-103) podemos destacar las siguientes medidas o instrumentos para alcanzar mejoras en el cumplimiento de los principios de la ética pública:

1. Aprobar un código ético para el servicio público¹ y para los gobernantes².
2. Crear un área (estructura organizativa) de ética pública que fomente, dirija, coordine y garantice los valores públicos, incluyendo la conformación de comisiones/comités de ética o integridad institucional.
3. Generar un marco normativo y ético claro, bastante y ejecutable.
4. Vigilar, controlar e investigar el comportamiento de los servidores públicos.
5. Dinamizar el interés por la ética en los asuntos públicos, y formar/educar (profesional y personalmente) en dichos valores (incluso a través del cine), de modo que el servidor público los interiorice y se sensibilice con ellos (...) [y] haciéndolos propios, los aplique, como arma preventiva de acciones corruptas.
6. Establecer un sistema de denuncias que proteja al denunciante, a través de canales internos y externos (v.gr. buzones de ética institucional).

¹ En España, los valores éticos del Código de Buena Administración (2023) son: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, transparencia, confidencialidad, dedicación al servicio público, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad y a la igualdad entre mujeres y hombres.

² En España, los valores éticos del Código de Buen Gobierno (2023) son: servicio al interés general, integridad, objetividad, imparcialidad, transparencia, confidencialidad, diligencia y calidad, responsabilidad, respeto a la igualdad y a la igualdad entre mujeres y hombres, austeridad, credibilidad, dedicación al servicio público, ejemplaridad, accesibilidad, eficacia, honradez y promoción del entorno cultural y medioambiental.

7. Regular un sistema sancionador apropiado para la defensa de esos valores públicos.
8. Contar con una permanente rendición de cuentas y comunicación (y participación) con la ciudadanía.
9. Implementar el sistema ético con nuevas experiencias.
10. Evaluar la situación inicial y, así, proceder a su planificación y supervisión adecuadas, y al control y evaluación final, con revisión y seguimiento de los aspectos a corregir, excluir o incluir.

La ética en los servidores públicos no se reduce (como garantía de resultado) a una lista (o código) clara y normativizada de buenos principios, sino que implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo, cuyo camino se inicia en la educación familiar, profesional y social, para su realización efectiva.

El cumplimiento de los intereses colectivos exige una notoria ejemplaridad (probidad) por parte de los servidores públicos. Si queremos adecuar los actos de estos a los parámetros de eficiencia y calidad que requiere la sociedad es conveniente que cuenten con principios éticos en su actuar, para lo cual debemos tomarnos en serio la dignidad humana como fundamento teórico y práctico de la ética pública a partir del modelo de la ética de la responsabilidad.

La formación/educación en valores ético, teniendo en cuenta que existen diversos modelos de educación moral (v.gr. sociologista, relativista cognitivista, prudencial o constructivista), resulta necesaria en todo el espectro de la función pública, no solo en la preparación a su acceso sino también durante la carrera administrativa. Además, es importante el fomento potenciador de intuiciones y capacidades. Mientras existan dentro del sector público personas con actitudes negativas, la corrupción y el malestar seguirán reinando en el país. Recordemos que la mejora de las condiciones éticas se traducirá en optimización de las condiciones no solo económico-políticas, sino también culturales y sociales. Si se continúa manteniendo en el olvido los valores y la ética, de nada sirve que tengamos un crecimiento de

la economía porque el pueblo continuará en la pobreza y la ignorancia, y los gobernantes continuarán siendo injustos, ambiciosos y corruptos. Debiera, por tanto, haber preocupación por los aspectos morales para lo que resulta necesario un adecuado y ejecutivo sistema de integridad público político-administrativo. La nueva cultura de la gestión ético-pública debe enriquecerse mediante la percepción de la responsabilidad (*accountability*) como un componente del proceso de gestión más que como algo extraño a él.

Por último, debe estar claro que gestión ética no implica, de suyo, su confrontación con la gestión pública realizada a través de entidades del sector privado.

Sistema de integridad ético-público: objeto, principios y características

La integridad consiste en «hacer lo correcto cuando nadie te está observando». Actuar con integridad tiene que ver con entender, aceptar y escoger vivir conforme con principios éticos y morales, incluyendo la honestidad, la rectitud y la decencia.

En el ámbito de las instituciones, según la OCDE, la integridad no es solo una cuestión moral, sino que permite hacer las economías más productivas, los sectores públicos más eficientes, y las sociedades y las economías más inclusivas. Se trata de restablecer la confianza, no solo en el gobierno, sino en las instituciones públicas, los reguladores, los bancos y las empresas.

En resumen, la integridad pública se refiere a la alineación consistente y a la adhesión a valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y priorizar el interés público por sobre los intereses privados en el sector público. Así, un sistema de integridad es un conjunto de elementos, procesos y órganos, que se relacionan entre sí de forma ordenada, de los que se dota una institución para contribuir a lograr la integridad en su ámbito competencial. Un sistema de integridad es un subsistema del sistema integrado de gestión de

la institución, y por ello puede y debe gestionarse a lo largo de todo su ciclo de vida, desde el diseño, pasando por la implantación, hasta el seguimiento y la evaluación.

Definir valores y principios sobre integridad pública, esperando que estos se respeten sin importar el cómo, podría enviar un mensaje equivocado e ingenuo. Por ello, es de suma importancia reconocer que para alcanzar la meta de la integridad pública es necesario dotarse de los instrumentos fundamentales para la promoción y garantía de la integridad y la ética públicas, es decir, construir un sistema de integridad pública.

Los principios suelen hacer referencia a un «conjunto de parámetros éticos dirigidos a orientar la conducta y los valores a «guías para definir el correcto comportamiento de los individuos», en este caso dentro del sector público. En la práctica, algunos principios cobran mayor relevancia que otros, dependiendo, entre otros factores, del tipo de ente para el que se concrete el sistema de integridad (estatal, local, supralocal e infraestatal), el ámbito de sus competencias, su personalidad jurídica, su relación más o menos directa con la sociedad y los riesgos detectados en su gestión pública.

El sistema de integridad no tiene carácter normativo, pues su propósito es proporcionar directrices dirigidas a todos los órganos de esa Administración Pública, a fin de promover y consolidar de manera global una cultura de integridad y valores éticos en la actuación del conjunto de la organización.

Según el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado español (SIAGE, 2023, pp.48-61), los principios o principales características del Sistema de Integridad son:

1. Su carácter holístico y coherente en sus ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación, los que han de abarcar todas aquellas funciones de una organización en cuya ejecución puedan presentarse riesgos para la integridad y debe implicar al conjunto de la organización, sin dejar brechas. Asimismo, no deben producirse contradicciones entre sus distintos elementos, procesos y órganos.

2. Tiene un ciclo de vida completo que comprende el diagnóstico, implicación de todos los interesados, planificación, implantación, seguimiento y evaluación, ya que, por su carácter fundamentalmente preventivo, sus elementos, procesos y órganos deben planificarse y no diseñarse o implantarse de manera casuística. Asimismo, con carácter previo a su despliegue e implantación, deberán establecerse objetivos y resultados clave a obtener.
3. Está orientado a la mejora continua, eficiente y sostenible, con medios proporcionales a los resultados que se quieran alcanzar y acordes con los recursos disponibles en la organización, de forma que se asegure la estabilidad y validez para el medio plazo.
4. Es compartido a través de los mecanismos de consulta, participación, formación y sensibilización para que sea conocido por el conjunto de la organización, debiendo ser claro y comprensible.
5. Es transparente y basado en indicadores que permitan rendir cuentas a la ciudadanía en materia de ética e integridad.

El Sistema de Integridad en la Comunidad Autónoma de La Rioja

Marco normativo

El marco normativo autonómico riojano parte de su norma básica, la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (EALR), cuyos apartados 1 y 2 del artículo 8 atribuyen a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja. Asimismo, conforme al apartado 1 de su artículo 26, corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración Pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado. En un sentido más específico, se funda en la Ley

3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (LTBGLR), que regula las obligaciones de transparencia en su modalidad de publicidad activa, acceso a información pública, y participación y colaboración ciudadanas, así como la reutilización documental pública autonómica. Además, se fundamenta en la Resolución de 30 de octubre de 2020, de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se publica el Convenio con la Comunidad Autónoma de La Rioja, para la atribución del ejercicio de la competencia a dicho Consejo, para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno [LTAIBG] (Boletín Oficial del Estado español -BOE núm. 298, 12.11.2020)³.

Partiendo de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública (OCDE, 2017), la norma fundamental es la Resolución 2/2022, de 20 de enero, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Sistema de Integridad Institucional y Código Ético de los miembros del Gobierno, cargos públicos y personal eventual de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La

³ El artículo 16 de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, establece que el órgano competente para conocer las reclamaciones frente a las resoluciones expresas o presuntas de las solicitudes de derecho de acceso a la información pública es el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno integrado en la Administración General del Estado, conforme a lo establecido en el apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG. Así, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno resulta competente para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la LTAIBG respecto de las resoluciones dictadas por la Administración de la Comunidad Autónoma y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial (riojano), de los organismos y entes vinculados o dependientes de ambas, de las entidades integradas en el sector público autonómico o local, así como de los demás entes u organizaciones obligadas en el ámbito territorial de La Rioja, tal y como prevé la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.

Rioja y su sector público (Boletín Oficial de La Rioja -BOR- 15, 24.1.2022). Complementando a la anterior, se debe considerar la Resolución 1503/2021, de 29 de diciembre, de la Secretaría General Técnica de Hacienda y Administración Pública, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Gobierno por el que se aprueba el “Plan antifraude del Gobierno de La Rioja en materia de fondos europeos” (BOR 6, 11.1.2022).

Como una variación de la precedente, destacamos la Resolución 1235/2022, de 31 de octubre, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se modifica el “Plan antifraude del Gobierno de La Rioja en materia de fondos europeos” (BOR 211, 3.11.2022), en adelante R1235/2022.

Otras normas con incidencia en el Sistema de Integridad en La Rioja son:

Ley 3/1985, de 20 de mayo, sobre iniciativa legislativa del pueblo riojano.

Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LFPLR).

Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros.

Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LRJLR).

Ley 1/2016, de 4 de abril, de impulso y consolidación del diálogo social en La Rioja (LIDSLR).

Ley 5/2017, de 8 de mayo, de Cuentas Abiertas para la Administración de La Rioja.

Ley 7/2017, de 22 de mayo, de Comunicación y Publicidad Institucional (LCPI).

Decreto 14/2022, de 13 de abril, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR 74, 20 de abril de 2022).

Este Sistema Normativo de Integridad Institucional y Código Ético constituye, por su naturaleza, una decisión propia del Gobierno de la Rioja que no tiene carácter de norma jurídica en su sentido formal, es decir, no tiene carácter legal o reglamentario, sino que es la expresión de una voluntad del gobierno de autodotarse de una serie de instrumentos que constituyen una declaración, un compromiso propio y una apuesta por la integridad pública. Así el sistema de integridad tiene la finalidad de iniciar y guiar la acción del gobierno en sus políticas de buen gobierno e integridad pública.

Arquitectura institucional

Considerando que la prueba de un buen gobierno parte de su aptitud y tendencia hacia la producción de una buena administración, y atendido que leyes o códigos, por sí mismos, no son herramientas suficientes para alterar la realidad vigente, su cambio exige la dotación de adecuados sistemas o marcos de integridad institucional (Villoria Mendieta et al., 2016).

Este sistema de integridad institucional, en tanto que sistema (Villoria Mendieta, 2012, p.107, p.113), se debe componer de un conjunto de instrumentos, procesos y órganos interrelacionados entre sí y con entidad propia que son necesarios para prevenir la corrupción y fomentar un servicio público fundamentado en la ética profesional y el marco de integridad organizacional (*Integrity Framework*) establecido desde la OCDE.

En la estructuración de un adecuado sistema de integridad institucional debe desarrollarse la dimensión de refuerzo institucional a través

de la Gobernanza. Esta incluiría portales de transparencia, el *Open Government* y los sistemas de participación ciudadana. Incorporaría también la prevención, que incluiría las simplificaciones organizativas con reducción de cargos, órganos y consejerías a las estricta y normativamente⁴ necesarias⁵. Lo anterior debe desarrollarse mediante un calendario normativo, refundiciones de normas, reglamentaciones de desarrollo, derogaciones expresas, así como códigos de buenas prácticas en la contratación pública y técnicas de *compliance*⁶. Debieran desarrollarse, además, las dimensiones de rendición de cuentas y la cultura de integridad a través de los códigos de conducta (de altos cargos y empleados públicos), así como medidas para su difusión mediante formación y otras políticas de personal.

A continuación examinaremos los principales elementos de la arquitectura institucional del Sistema de Integridad de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

- ⁴ Nos referimos a la exigencia de ciertas normas como las de una Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción, sobre función pública, sobre régimen jurídico de los altos cargos de la Administración, sobre transparencia, acceso a la información pública y su reutilización, sobre participación ciudadana, y sobre Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los servicios. Estas se sumarán a las ya existentes sobre garantías de los informantes, derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, gobierno y administración, y a normas estatales que también se ocupan de esta materia.
- ⁵ Aunque una parte de la producción normativa proceda del cumplimiento de obligaciones impuestas por el derecho nacional o el comunitario, existe el riesgo de que su profusión choque frontalmente con la recomendable simplicidad, nitidez y seguridad que para los ciudadanos tienen que ofrecer las normas que regulan sus relaciones con la Administración.
- ⁶ Esto implica adoptar medidas efectivas para prevenir y detectar conductas inadecuadas de cualquiera de los individuos que integran una organización a la vez que responder adecuadamente, con objetividad e imparcialidad, frente a ellas. Pellicer (2017, pp. 1-9) distingue cuatro tipos de *compliance*: administrativo, penal, de mediación intrajudicial y de gestión del conocimiento.

El 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 (en adelante Código Ético)

Uno de los compromisos asumidos por la Comunidad Autónoma de La Rioja en el IV plan de Gobierno Abierto 2020-2024, aprobado por el Foro de Gobierno Abierto de España el 29 de octubre de 2020, es la elaboración de un Código Ético.

Dicho código constituye el principal instrumento de autorregulación mediante el que se identifican las normas de conducta, valores y principios a los que deben ajustar su actuación las personas que ejercen funciones públicas en el Gobierno, la Administración y el Sector Público.

Dicho código tiene como objetivos la eliminación de la corrupción; la mejora de la confianza de la ciudadanía en las instituciones; la generación de conductas acordes con las responsabilidades que se manejan en lo público; la mejor gestión y aprovechamiento de los recursos públicos; la innovación y eficacia en la gestión de los recursos públicos; la promoción de una cultura de la integridad en toda la sociedad; la creación de una comisión de Integridad Institucional y de Ética Pública, la adopción de medidas de difusión y formación en Transparencia y Buen Gobierno; y la regulación del Buen Gobierno.

A través del Código Ético se pretende establecer la conducta de los miembros del gobierno, los altos cargos y el personal eventual, de acuerdo con los valores y principios reflejados en el mismo. Sus efectos son los propios de esta clase de actos: prevenir y detectar las conductas no deseadas, e incluso llegar al eventual cese del personal político o directivo que haya incumplido sus previsiones, lo que decidirá libremente el gobierno. Se busca que permeen esos principios y valores que preconiza en las conductas y comportamientos, esto es, busca modificar los hábitos o el carácter de los cargos o servidores públicos mediante procesos de internalización de tales valores y normas

de conducta (Jiménez Asensio, 2017b). Según dicho compromiso, este Código contribuye a construir un Sistema de Integridad Pública, fortaleciendo valores éticos y mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y mejorar la confianza de la ciudadanía. Se busca mediante este mecanismo avanzar en la consecución de una administración mucho más abierta, más eficaz e innovadora con servicios de calidad y eficientes y con nuevos valores de transparencia e igualdad en la Gobernanza Pública.

En concreto, el Código Ético tiene por objeto establecer las normas éticas y de conducta aplicables a los miembros del gobierno, cargos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Las normas en él contenidas suponen estándares mínimos que podrían ser superados por códigos sectoriales o específicos. Este Código es de aplicación, además, al personal eventual de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el que ya existía una declaración o Código Ético al cual se adherían en el momento de su nombramiento. El Código Ético actualiza, completa y concreta las conductas descritas en el anterior por lo que sustituye a aquel desde el momento de su aprobación. Pretende, además, incrementar y mantener la calidad de la alta dirección con el fin de ofrecer un nivel eficiente de prestación de servicios públicos.

El Código Ético no tiene, en sí mismo, valor de norma jurídica en su sentido formal. Se da por supuesto que las exigencias legales, así como el cumplimiento de las normas penales y sancionadoras forman parte necesaria de las obligaciones y de los deberes del cargo público como responsable público y, en su caso, como ciudadano o ciudadana. El Código Ético supone un plus sobre el cumplimiento de la legalidad vigente. No obstante, el incumplimiento del Código Ético tiene consecuencias. Por una parte, sirve para dar nombre y reflejar por escrito cuáles son las conductas y comportamientos éticos deseables y exigibles de los miembros del gobierno, cargos y el personal eventual de la administración. Dejan de ser por tanto unas conductas que cada persona puede expresar o valorar de manera diferente para reflejarse de forma objetiva, de manera que se trate de una conducta

identificable y pública. Por otra parte, mediante un compromiso de adhesión, surge una manifestación expresa y consciente de la persona que ostenta un cargo público de someterse a dicho comportamiento.

Las consecuencias que se puedan derivar de su incumplimiento pueden venir dadas porque las conductas establecidas sirvan de elemento que dé lugar a la investigación de la posible existencia de infracciones o delitos que estén establecidas en las leyes, pero más aún debe servir de base para la identificación y objetivación de las conductas a tener en cuenta por los órganos con competencia para el nombramiento y cese de los altos cargos, para objetivar la existencia de motivos para proceder al cese. Se trata, por tanto, de un valor añadido al cumplimiento estricto de las exigencias derivadas del ordenamiento jurídico.

Además del antedicho Código Ético, la Comunidad riojana dispone de un Código Ético Institucional del Gobierno de La Rioja, aprobado en el Anexo III de la R1235/2022 (en adelante Código Ético Institucional). Este se aplica a la Administración General del Gobierno de La Rioja y al conjunto de entidades que conforman su sector público institucional, definido en el artículo 2 de la Ley 3/2003 de 3 de marzo de organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LOSPLR), si bien los consorcios en los que el Gobierno de La Rioja tenga participación y no formen parte del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja podrán adherirse al mismo en la forma que determinen sus estatutos o normativa que resulte de aplicación. Dicho Código Ético Institucional es de aplicación a todo el personal al servicio de las entidades incluidas en su ámbito de aplicación, con independencia de la relación jurídica que les vincule con las referidas entidades, siendo de aplicación a los funcionarios o personal estatutario al servicio de las diversas entidades incluidas en el ámbito de aplicación, así como a las personas que tengan una relación con el Gobierno de La Rioja regida por la normativa laboral, incluidos los contratos laborales especiales. Sin embargo, el Sistema de Integridad Institucional y Código Ético de los miembros del gobierno, cargos públicos y personal eventual de

la Administración de la Comunidad Autónoma y su sector público se aplicará con carácter preferente para el personal incluido en su ámbito de aplicación, resultando de aplicación supletoria el Código Ético Institucional.

En este Código Ético Institucional se destacan como valores a defender, la integridad, la independencia y la objetividad, la competencia y el comportamiento profesional, y la confidencialidad y la transparencia.

b) La Comisión de Integridad Institucional y de Ética Pública

Esta Comisión es el órgano colegiado cuya finalidad es el impulso del Sistema de Integridad Institucional y garantía de la actualidad, aplicación y cumplimiento del Código Ético, así como también del Código Ético Institucional del Gobierno de La Rioja⁷. Forman parte de dicha Comisión los principales órganos competentes implicados en el Gobierno de La Rioja, así como las Consejería de Buen Gobierno y Administración Pública.

Su principal objeto es la promoción y garantía del correcto cumplimiento de los valores, principios y normas de conducta establecidos en el 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. Sus funciones comprenden, entre otras, impulsar la efectiva puesta en funcionamiento y

⁷ Según la cláusula octava del Anexo III de la Resolución 1235/2022, de 31 de octubre, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, la Comisión de Integridad Institucional y Ética Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que se regulará por Decreto de Consejo de Gobierno y estará adscrita a la Consejería con competencias en materia de buen gobierno, será el órgano competente para la supervisión del cumplimiento de este. Valorará y resolverá las consultas y los incumplimientos que pudieran detectarse en el seno de la institución y asumirá el resto de las funciones que se determinen en su normativa de regulación.

difusión del Código Ético y proponer sus modificaciones; resolver las consultas sobre dilemas, o problemas éticos o de conducta, que le puedan dirigir tanto las personas a quienes se aplica el Código Ético como otras instancias; y recibir las quejas o denuncias sobre posibles incumplimientos. También podrá dirigir recomendaciones sobre el cumplimiento del Código Ético, promover y participar en el cumplimiento del Sistema de Integridad Pública, así como realizar informes o evaluaciones sobre el mismo.

c) Medidas de difusión y formación en Transparencia y Buen Gobierno

En concordancia con esa cultura de la transparencia y la integridad, estas medidas comportan actuaciones de difusión de los valores, principios y normas que conforman la integridad institucional, tanto *ad extra*, para con la ciudadanía, como *ad intra*, mediante la formación de los empleados públicos.

La noción de transparencia normativa se aborda con dos modalidades publicitarias, la activa y la pasiva. La primera, alberga las obligaciones de información que la respectiva Administración ha de llevar a cabo por iniciativa propia a través de medios electrónicos y con un amplio campo de extensión. La segunda, la publicidad pasiva, es el conocido derecho de acceso (virtual o presencia) a la información, como libre acceso, a petición individualizada de una información concreta en disposición de la Administración y sujeta a unos límites determinados y a condiciones en su ejercicio (Campos Acuña, 2017).

La Comunidad riojana cuenta con la Ley 7/2017, de 22 de mayo, de Comunicación y Publicidad Institucional, que abarca la integridad del sector público autonómico⁸. La publicidad se encuentra sujeta a una serie de principios: objetividad, veracidad, orientación servicial,

⁸ También al local de población superior a 5.000 habitantes y al sector universitario público o cofinanciado mayoritariamente por la Comunidad.

utilidad pública, transparencia, colaboración, claridad, creatividad, responsabilidad, rendición de cuentas, efectividad, profesionalidad, normalización, pluralidad en los soportes y medios, respeto a la ética y deontología profesional y periodística, independencia, equidad, protección de la dignidad, imagen y honor, sensibilidad a la realidad social, de género y de diversidad, integración social, medioambiente, paz, tolerancia, infancia y adultos mayores, y accesibilidad e impulso tecnológico (art. 3 LCPI).

La Ley 5/2017, de 8 de mayo, de Cuentas Abiertas para la Administración de La Rioja, complementa la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, a la que modifica para incluir dentro de la información económica a suministrar en el Portal de la Transparencia la relativa a las cuentas bancarias de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y demás organismos del sector público presentes en el ámbito subjetivo de dicha ley de transparencia.

Dicha ley declara abierta y accesible la información sobre las cuentas abiertas en instituciones bancarias de todas las entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja y en concreto de su Administración General, de los organismos públicos, fundaciones, consorcios y empresas públicas, del Parlamento, Universidad y Consejo Consultivo riojanos.

La presencia del Gobierno de La Rioja en las redes sociales se inspira en los principios de eficacia, transparencia, servicio público, responsabilidad, inmediatez, cercanía, conocimiento abierto, creatividad, sensibilidad social, dentro de unas políticas de utilidad e identidad de los contenidos distribuidos en campañas de comunicación global, corporativas, por programas o institucionales, de la acción gubernativa.

Las personas a quienes se les aplica este sistema de integridad institucional estarán guiadas en el desempeño de sus funciones por una actuación transparente con el fin de mejorar la relación de confianza de la ciudadanía en sus instituciones, permitir a esta el control democrático de las mismas y garantizar la rendición de cuentas.

Como principal instrumento de transmisión informática, 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.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, concedió dos años a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales para adaptarse a las obligaciones contenidas en la misma. En cumplimiento de ese mandato, en el año 2014, se aprobó la Ley de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, cuyo ámbito subjetivo-institucional se concretó en su artículo 2 y en el artículo 24⁹. Con ella, el Gobierno de la Comunidad se obligó a publicar información con relevancia jurídica, económico-presupuestaria y estadística. Como consecución de estos objetivos, se publicarán las actuaciones, normas, propuestas y recomendaciones de la Comisión de Integridad Institucional y Ética Pública, si bien, previa la disociación de los datos personales o de la información afectada por cualquier límite del derecho de acceso a la información pública. De igual modo, se publica el catálogo de información pública y datos reutilizables¹⁰ a través del Portal de Transparencia¹¹.

⁹ Este artículo remite a la disposición adicional segunda de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (LGI), en general referida a los consejeros autonómicos, altos cargos y personal de confianza del sector público autonómico.

¹⁰ La regulación del Portal de Transparencia podemos encontrarla en la Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público; en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público; en el Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público para el ámbito del sector público estatal; en la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; y en el Decreto 19/2013, de 31 de mayo, por el que se regula la reutilización de la información en el sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

¹¹ Disponible en <https://bi.larioja.org/pentaho/transparencia>

Esos miembros del gobierno, cargos públicos y personal eventual, en ejecución de sus cometidos de transparencia y rendición de cuentas, actuarán de manera especialmente diligente en la aportación de los datos que deban ser publicados en el Portal de Transparencia según la normativa y las directrices de los órganos con competencias en materia de transparencia; comunicarán al Consejo de Gobierno de La Rioja la apertura de cualquier procedimiento jurisdiccional penal contra su persona y dimitirán en el caso de que la autoridad judicial acuerde la apertura de juicio oral; harán pública su participación como ponentes en congresos, seminarios, jornadas de trabajo, conferencias o cursos, siempre que su participación se efectúe en su condición de alto cargo o en representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja y, en estos casos, solo podrán percibir las indemnizaciones por gastos de viaje, estancias y traslados que les correspondan de acuerdo con la normativa vigente (las restantes cantidades que en su caso se pudieran devengar por el desarrollo de estas funciones y cargos, sea cual fuere el concepto del devengo, serán ingresadas por la entidad a la que corresponda el pago en la Tesorería General de la Comunidad Autónoma); garantizarán la conservación de los documentos que estén bajo su custodia para su transmisión y entrega a los posteriores responsables en el momento en que finalicen sus funciones; harán públicos sus actos y reuniones públicas previstas para el desarrollo de sus funciones en el Portal de la Transparencia (cuando los intereses de la Comunidad lo aconsejen, la publicidad podrá sustituirse por la comunicación al Consejo de Gobierno); desarrollarán el cumplimiento efectivo del principio de publicidad activa con el fin de garantizar la transparencia en sus respectivos departamentos o entidades, procurando en la medida de lo necesario, no solo cumplir con las obligaciones legales sino aportar un plus de transparencia a sus acciones y a las políticas o actividades de gestión de sus departamentos o entidades, siguiendo las directrices de la consejería competente en materia de transparencia; procurarán respuestas ágiles y convenientemente razonadas a las solicitudes de información que en el ámbito de sus competencias les sean cursadas, facilitando el acceso efectivo

de todas las personas a la información pública dentro de los límites establecidos en la legislación vigente; facilitarán la implantación efectiva en sus respectivas entidades o departamentos del Gobierno Abierto, la apertura de los datos, la reutilización de los mismos y la Administración electrónica; impulsarán la participación efectiva de la ciudadanía en los asuntos públicos y en los procesos de toma de decisiones; la participación de los cargos públicos y personal eventual en medios de comunicación deberá realizarse previo consentimiento expreso de su superior jerárquico, salvo que tales entrevistas, tertulias o reportajes traten sobre materias ajenas completamente a su ámbito público de actuación.

Por último, la consecución de la mejora del acceso al Portal de Transparencia y al Portal de *Open Data* se materializó con la implantación del proyecto de Plataforma Semántica del Gobierno de La Rioja. Este proyecto transformó la semántica de los repositorios de datos utilizados por la Comunidad Autónoma de La Rioja para el ejercicio de sus funciones, focalizándolo en las áreas transversales¹², denominadas “objetos de conocimiento”, que aportan más valor a la hora de buscar y recuperar datos en los portales de Transparencia y *Open Data* (como Dato Abierto Rioja).

El Plan de Gobierno Abierto riojano, supervisado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior, y seguido por una Mesa del Plan, contiene cinco grandes ejes de actuación:

1. Apertura de la acción política: mejora de la legitimidad y crecimiento de la confianza ciudadana del Gobierno de La Rioja a través de la apertura en la toma de decisiones y la colegiación de esfuerzos en el ciclo de vida de las políticas públicas autonómicas.

¹² Estas áreas contienen los epígrafes de normativa, directorio de empleados públicos, planes y programas, participación, noticias y eventos, transparencia, Datos Abiertos, trámites, servicios y procedimientos, acción de Gobierno, presupuestos, formación, contratos, publicaciones, empleo público, centros y Boletín Oficial de La Rioja.

2. Transparencia y datos abiertos: mejora de la transparencia en sus dos vertientes, publicidad activa (información parlamentaria, económico-presupuestaria, de contratación y portal de transparencia) y derecho de acceso a la información (guía de acceso, regulación del procedimiento y campaña), así como la apertura de los datos, públicos y el fomento de su reutilización y explotación para generar valor social.
3. Participación y colaboración ciudadana (mediante regulación de procesos y espacios colegiados, manuales, presupuestos participativos): fomento de la participación ciudadana y de la colaboración público-privada en los asuntos públicos que permita codecisión y coproducción.
4. Rendición de cuentas: mejorar los mecanismos (*web*) de rendición de cuentas y fomentar la integridad pública y el buen gobierno (Estatuto del Alto Cargo, Código Ético, Compromiso de Calidad Servicios Públicos).
5. Cambio cultural: información y conocimiento que permita el cambio cultural de la organización administrativa (en la selección y formación para empleados, así como en la creación de buenas prácticas) e iniciativas de la sociedad civil (campañas y formación).

d) Regulación del Buen Gobierno

En la actualidad el Buen Gobierno en la Comunidad Autónoma de La Rioja está regulado en la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno, cuyo título III regula el buen gobierno, estableciendo los órganos a los que corresponde el desarrollo, ejecución y aplicación de la normativa básica estatal en esta materia. No obstante, se pone de manifiesto la falta de desarrollo reglamentario de la materia en dicha Comunidad Autónoma, lo que resulta necesario abordar.

La noción de “buen gobierno”, en sí misma considerada y sin perjuicio de su relación actual con la noción de “gobernanza”, no aparece desarrollada a nivel conceptual en la normativa básica, pero para situar la exposición podemos decir que “buen gobierno” sería aquel que promueve instituciones formales, a través de normas y reglamentos, e informales, que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia, la coherencia, la participación, la integridad, la objetividad o imparcialidad en el servicio al interés general (Campos Acuña, 2017).

Patente resulta la correlación entre los institutos de la gobernanza y la integridad pública, dado que la integridad resulta fundamental para la gobernanza (Huberts, 2018, p.18). Por gobernanza cabe entender un estilo de gobierno paradigmático, cuya utilidad radique en la mejora de las relaciones entre representantes públicos, sociedad civil, tercer sector y resto de agentes socioeconómicos (Pérez, 2015, p.68). Esa gobernanza facilita el traslado al sector público del *compliance* privado. Sin embargo, y pese a que *compliance* e integridad institucional tengan varios puntos en común, como la autorregulación, la prevención, los valores, los canales de denuncia, los órganos de vigilancia, no es menos cierto que la implementación del *compliance* en la integridad institucional implicaría dar paso a un sistema holístico de integridad institucional, sistema que debería contar con códigos de conducta para la totalidad de empleados públicos, para los ámbitos de la contratación pública, las subvenciones, los procesos selectivos de personal y para sociedades mercantiles públicas (Jiménez Asensio, 2017a).

Los instrumentos de autorregulación de los códigos éticos en el ámbito público pueden servir para abrir camino en la traslación de las técnicas de *compliance* a la gestión pública¹³, con el matiz de la

¹³ Para ello resultaría muy conveniente que se partiera de las previsiones recogidas en el artículo 31 *bis* del Código Penal, si bien adaptadas al ámbito de la gestión pública, lo que implica no solo aprobación normativa de una estructura organizativa, sino su aplicación y puesta en marcha de manera real y efectiva. En ese sentido debería procederse a la identificación de las actividades susceptibles de mayor control y supervisión para la prevención (gestión económico-financiera,

exclusión de la responsabilidad penal de las personas jurídicas públicas, y sin perjuicio de la evolución regulatoria que pueda llevar en esta dirección, entendiendo la unidad de acción de las organizaciones y la responsabilidad de crear marcos de integridad institucional, como climas éticos para evitar la proliferación de conductas corruptas.

La realización de una completa construcción de la teoría apuntada, conforme a las previsiones recogidas en el artículo 31 *bis* del Código Penal, si bien adaptadas al ámbito de la gestión pública, implica no solo aprobación normativa de una estructura organizativa, sino su aplicación y puesta en marcha de manera real y efectiva. En este ámbito, no menos necesaria resulta la obligación de informar de posibles riesgos e incumplimientos al organismo encargado de vigilar el funcionamiento y observancia del modelo de prevención, así como la implantación (basándose en la norma UNE-ISO-37002 sobre sistemas de gestión de denuncias de irregularidad y sus directrices) de canales de información apropiados, internos y externos (a modo de buzón de ética institucional), con clara y precisa exigencia de protección de las personas informantes y con taxativa prohibición de represalias hacia las mismas.

La articulación de esta obligación nos remite a las figuras del *whistleblower* y del *compliance officer*, dotado de independencia y de medios, con poderes coercitivos y adecuada composición, y eficaz modo de funcionamiento para garantizar su independencia y objetividad en el desarrollo de su función. En algunos casos, será la

contratación, ordenación del territorio y urbanismo), seguidos de unos protocolos para la determinación de la voluntad en los diversos escenarios de actuación pública. Lo mismo es válido para la gestión financiera. Esto, unido a supervisión, vigilancia y control, por parte del órgano competente independiente y objetivo, cuyas funciones no resulten insuficientes ni sean susceptibles de ser omitidas, una figura análoga al *compliance officer* (independiente, objetivo, dotado de medios, y con poderes coercitivos, disciplinarios), sin perjuicio de la existencia de una figura de denunciante o *whistleblower* suficientemente protegido por el anonimato. Un análisis y ponderación de la implantación de estas medidas éticas, mediante su difusión, evaluación y seguimiento, unido a la evaluación, y en su caso modificación, del modelo de seguimiento.

normativa estatal, autonómica o local, la que contemple su existencia, recogiendo los extremos relativos a su composición y funcionamiento para garantizar su independencia y objetividad en el desarrollo de su función; en otros, serán acuerdos organizativos los que deberán establecer las condiciones correspondientes y, en otros, los únicos sistemas de control serán los tradicionales órganos que, en el ejercicio de su función, tienen atribuido el control de la legalidad y de la actividad económica-financiera, y que se encuentran plenamente integrados en el organigrama de la respectiva Administración. Esto se completa con órganos de control externo existentes en ámbitos sectoriales, como el Tribunal de Cuentas y los órganos de control autonómicos, así como el Valedor en Galicia, el Síndic de Greuges en Cataluña o el Defensor del Pueblo con carácter general o, en materia de contratación, los tribunales administrativos.

No se cuenta con una ley específica que permita denunciar casos de corrupción o malas prácticas administrativas, dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración y que establezca las garantías de los informantes. Los mecanismos de denuncia serían los genéricos, obtenidos de la legislación estatal contra el fraude (ley estatal 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción) y a través de la planificación contra el fraude (R1235/2022).

Existen canales que permiten la presentación de las denuncias por escrito, por correo, a través de un buzón físico, a través de una plataforma en línea, ya sea en la intranet o en internet y, verbalmente, por línea de atención telefónica, a través de otro sistema de mensajería vocal y previa solicitud del denunciante por medio de una reunión presencial o mediante procedimientos telemáticos.

En materia de formación en la Escuela riojana de Administración Pública, destaca la oferta formativa en integridad, transparencia y buen gobierno, muy centrada en el Gobierno Abierto, transparencia

y rendición de cuentas, incluidos cursos específicos para unidades de transparencia o de ética en los servicios públicos locales (*on line*).

La Comunidad promueve la participación mediante el uso de los medios electrónicos (art. 8 LAESA), tanto a nivel de consulta previa, como de audiencia e información pública, y sobremanera destaca la iniciativa de participación social *Lariojapar+icipa*. Como sistemas de participación social, destacan el diálogo social, institucionalizado de manera permanente mediante la Ley 1/2016, de 4 de abril, de impulso y consolidación del diálogo social en La Rioja, y el diálogo político y civil (a través de consejos sectoriales)¹⁴.

En conclusión, la corrupción no se puede combatir únicamente con la gobernanza¹⁵, por cuanto, además, exige de la aplicación de los principios de participación, transparencia, rendición de cuentas, eficacia y coherencia (Herederó, 2022, pp.27-47).

Estructura organizativa

Corresponde a la Consejería competente en materia de Transparencia y Buen Gobierno¹⁶ impulsar el desarrollo de este Sistema de Integridad

¹⁴ Según el art. 7.2 EALR corresponde a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el ámbito de sus competencias, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, así como la defensa y protección de los valores culturales del pueblo riojano.

¹⁵ Estos principios se encuentran establecidos en el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*, 2010, <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html>

¹⁶ Esta Consejería está organizada a través del Decreto 50/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030 y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Además, está regulada en la Resolución 1/2021, de 19 de marzo, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda

Institucional. Asimismo, le corresponde implementar, con la colaboración del resto del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, las medidas previstas en el mismo.

A través de la Resolución 2/2022, de 20 de enero, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030, la Comunidad riojana admite que la integridad, la transparencia y el buen gobierno deben guiar las políticas públicas si se pretende estar en consonancia con los principales objetivos y directrices de la gobernanza global. El Gobierno de La Rioja apuesta así por un refuerzo de las políticas orientadas hacia la transparencia.

Asumida por el Gobierno de La Rioja la importancia que la materia de Transparencia e Integridad tiene para un buen gobierno, la decisión de dotarse de un Sistema de Integridad Institucional no respondió a la observancia o reacción frente a situaciones indeseables, sino a un deseo de autoanálisis de la situación y de instaurar un entorno de gobernanza en clave positiva que legitime las instituciones ante los ciudadanos.

El objetivo fue, y sigue siendo, que la actuación de los poderes públicos sea ejemplar, mediante una acción preventiva que se valga de este Sistema de Integridad, para instaurar una cultura de la ética en el actuar público. Para ello, la responsabilidad en la dirección de los asuntos públicos exige un compromiso con la ética pública, la eficiencia y la mejora continua.

Por todo ello, se entiende que la implementación de una política de integridad no puede quedarse en un mero cumplimiento de la legalidad vigente, sino que debe dirigirse hacia la construcción de instrumentos que fomenten los valores y estructuras que permitan ir más allá en el desarrollo de buenas prácticas en la materia. Todo ello debe organizarse en un sistema cuya aplicación mejora el rendimiento

2030, de delegación de competencias en los órganos de la Consejería, y en la Resolución 9/2021, de 19 de marzo, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030, de delegación de competencias en los órganos de la Consejería y de asignación de funciones a los jefes de servicio.

del gobierno y la Administración y beneficia directamente a los riojanos. En consecuencia, el gobierno de La Rioja decidió apostar por una política de buen gobierno, para lo que resultó necesario dotarse de un Sistema de Integridad Institucional que contuviera los principales mecanismos para iniciar un proceso de salvaguardia de la ética en la organización, y sobre todo garantizar una adecuada y honesta gestión de los recursos públicos, reforzando así la transparencia y la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

El Sistema de Integridad Institucional construyó una infraestructura estableciendo una serie de principios, medidas, instituciones de garantía, y mecanismos de transparencia para el fomento y la salvaguardia del comportamiento ético en el gobierno y la administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El objetivo se encamina hacia la constitución de un sistema vivo de integridad pública, de forma que pueda ir aplicándose, completándose y actualizándose para conseguir del sector público un posicionamiento claro y una adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público por sobre los intereses privados.

El ejercicio de las funciones de los miembros del gobierno, cargos públicos y personal eventual de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y su sector público ha de ser respetuoso con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, sin que pueda cometer discriminación por razón de género, origen racial o étnico, nacionalidad y origen, orientación sexual, ideología, religión o creencias, situación familiar, discapacidad, enfermedad o cualquier otra condición o circunstancia personal, debiendo guardar un trato respetuoso y directo con los ciudadanos y con sus organizaciones representativas, así como promocionar la igualdad de género y trato igual a todas las personas que se encuentren en la misma situación, así como la integración de las personas con discapacidad, actuando con el mayor respeto a los empleados públicos y sus funciones, defendiendo la promoción del mérito y la capacidad. En cualquier caso,

las políticas han de ser impulsoras de la protección del patrimonio cultural y del medio ambiente.

En definitiva, se trata de instaurar una cultura de la integridad en el ejercicio de las funciones públicas y prevenir las conductas inadecuadas o aquellas prácticas que puedan afectar la imagen de transparencia, imparcialidad, objetividad y eficiencia que las instituciones públicas tienen ante la ciudadanía. Los baluartes de esta cultura han de ser la ejemplaridad, integridad, objetividad e imparcialidad, actuando con transparencia y en defensa de un Gobierno Abierto, con criterios de austeridad, responsabilidad por la gestión, eficacia y eficiencia.

Como órganos de garantía externos de la integridad destacamos la Administración de Justicia y la Fiscalía, el Tribunal de Cuentas estatal, el Consejo de Transparencia y Buen gobierno Estatal, sin que se haya previsto la creación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción, ni una Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los servicios autonómica.

Como órganos de garantía internos constan, regulados, el Servicio de Evaluación de Políticas Públicas, la Inspección General de Servicios y la Comisión de Integridad Institucional y Ética Pública riojana, con funciones consultivas, de supervisión, de seguimiento y de sanción del incumplimiento del código ético.

Conclusiones

A la luz de los anteriores apartados, entendemos que los marcos de integridad ética resultan un instrumento necesario para la puesta en práctica de los principios éticos aplicables a las administraciones públicas de todo orden.

Aún queda trabajo pendiente por gestionar en materia de ética e integridad en las administraciones públicas, como también en la Comunidad riojana.

Entendemos que, en la Comunidad riojana, resta poner en marcha la Comisión de Integridad Institucional y Ética Pública Autonómica, así como gestionar un (hoy inexistente) Código de Buena Administración, aplicable a empleados públicos autonómicos, con un adecuado sistema de prevención y gestión de conflicto de intereses, y un aseguramiento comprometido de la gestión del riesgo que quede integrado en todas las actividades de la organización, como política de riesgos y a modo de cumplimiento de la norma UNE ISO 31000, sobre gestión de riesgos.

También resultaría muy conveniente que se enfatizara, en el nivel autonómico riojano, la verificación de la aplicación práctica de ese Código de Buen Gobierno, la elaboración de otro de Buena Administración, y la promoción de un entorno cultural y medioambiental que minimice los impactos negativos de su carencia o ausencia de evaluación.

En todo marco de integridad pública, nunca está de más seguir poniendo énfasis en la realización de actividades de formación y difusión, internas y externas, a través de múltiples cursos y canales, adecuados a los tiempos y realidades territoriales.

Por último, necesaria resulta una (hoy, en ciernes) empírica puesta en marcha de los mecanismos de planificación, seguimiento, evaluación y revisión del sistema de integridad autonómico riojano, aún en fase de inicio, con verdaderos objetivos estratégicos, operativos y con indicadores de la evolución del diagnóstico inicial, tanto de los códigos éticos, como de la gestión de riesgos, de las actividades formativas, informativas y participativas.

Referencias

- Campos Acuña, C. (2020). *¿Qué es el círculo virtuoso de la integridad pública?* <https://concepcioncampos.org/que-es-el-circulo-virtuoso-de-la-integridad-publica/>
- Campos Acuña, C. (2020). *Cuántas más leyes ¿más corrupción?* <https://concepcioncampos.org/cuantas-mas-leyes-mas-corrupcion/>
- Campos Acuña, C. (2017). Ética en la gestión pública. Los códigos éticos como herramientas de compliance: una propuesta de traslación normativa. *CEFLegal: Revista práctica de derecho*, (195), 73-114.
- Cárdava Pérez, A. C. (2015). La participación ciudadana y el modelo de gobernanza como «praxis» de acción de gobierno para la sostenibilidad económica y reforzamiento de la legitimidad democrática en los gobiernos locales. En J. Marco y B. Nicasio (Coords.), *La regeneración del sistema. Reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción* (pp.63-78). Avapol- Asociación Valenciana de Politólogos.
- Código de Buena Administración* (2023). https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:3e076aaa-ec7e-4a92-963f-36f176d23f18/Cap_2.pdf
- Crespo Martínez, I. y Oñate Rubalcaba, P. (2012). *El Marco Institucional de Integridad en España: situación actual y recomendaciones*. Tirant Lo Blanch.
- De Diego Bautista, O. (2015). *La ética en los servidores públicos*. Universidad Pedagógica Nacional.
- De Diego Bautista, O. (2017). *Ética pública: su vinculación con el Gobierno*. INAP-UAEM.
- González Pérez, J. (2006). *Corrupción, ética y moral en las administraciones públicas*. Civitas.
- Herdero Ortiz de la Tabla, L. (2022). La construcción de un sistema de integridad institucional en la Administración de Castilla y León (2007-2021). *Gestión y análisis de políticas públicas* (28), 27-47.

- Huberts, L. W. J. C. (2018). Integrity: What it is and Why it is Important. *Public Integrity*, 20 (sup1), 18-32. <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>
- Jiménez Asensio, R. (2017a). *Cómo prevenir la corrupción: integridad y transparencia*. Catarata.
- Jiménez Asensio, R. (2017b). *Compliance e integridad institucional*, <https://rafaeljimenezasensio.com/2017/06/11/compliance-e-integridad-institucional-1/>
- Jiménez Asensio, R. (2020). *Gobernanza ética e integridad institucional*, <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/05/27/gobernanza-etica-e-integridad-institucional/>
- Libro Blanco de la Gobernanza Europea* (2010). <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html>
- OCDE (2017). *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública*. OCDE. <https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>
- Palomar Olmeda, A. (2016). ¿Hay vida en la Administración después de la corrupción? *Revista Internacional de Transparencia e Integridad* (1), 1-13. <http://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2016/09/ALBERTO-PALOMAR.pdf>
- Pellicer García, J. L. (2017). Herramientas y propuestas para luchar contra la corrupción en el sector público: ética, transparencia y compliance. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad* (5), 1-9. http://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/12/jose_luis_pellicer.pdf
- Sistema de Integridad de la Administración General del Estado español* (SIAGE), aprobado el 7 de marzo de 2023 por la Comisión coordinadora de las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales. <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/es/portalsefp/Secretaria-de-Estado-de-Funcion-Publica/Actualidad/ultimas-noticias/Noticias/2023/07/2023-07-14->

- Villoria Mendieta, M. (2012). Integridad. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, (1), 107-113. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2160>
- Villoria Mendieta, M. (2018). Los sistemas de integridad en las organizaciones: una reflexión desde el enfoque institucionalista del buen gobierno. En J. Rodríguez Alba y G. Lariguet (Comps.), *Gobierno Abierto y ética* (pp. 85-120). Universidad Nacional de Córdoba. <https://www.researchgate.net/publication/337929308> Los sistemas de integridad en las organizaciones una reflexión desde el enfoque institucionalista del buen gobierno
- Villoria Mendieta, M., Forcadell Esteller, X. y Baena García, L. (Coords.) (2016). *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*. Tecnos/Diputació de Barcelona.