

LOS CODIGOS DE CONDUCTA EN EL MARCO DE INTEGRIDAD

Belen López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades
de Castilla-La Mancha

Doctora en Derecho

“La herramienta de persuasión más importante que tienes en todo tu arsenal es la integridad.” Zig Ziglar

SUMARIO: 1. El código de conducta: herramienta de un marco de integridad. 2. El procedimiento de elaboración 3. Mecanismos de garantía. 3.1 Organo encargado de su cumplimiento. 3.2. Canales de denuncia 3.3. El régimen sancionador. 4. Difusión, formación, supervisión y seguimiento del código ético o de conducta. 5. Repositorio de evidencias en los códigos de conducta 5.1 Requisitos de un repositorio de evidencias. 6. Bibliografía

1.El código de conducta: herramienta de un marco de integridad

Siguiendo el criterio establecido por la OCDE en su Recomendación sobre Integridad Pública de 26 de enero de 2017, el sector público debería implementar sistemas de integridad, promover una cultura ética y ejercer el liderazgo necesario en este ámbito y, por último, demostrar una rendición de cuentas o accountability real y efectiva. para que los resultados de la actividad administrativa lleguen a los ciudadanos y puedan ser comprendidos por estos.

Además, los sistemas de integridad a los que hace referencia la recomendación de la OCDE, deberían utilizar modelos de control interno y de gestión del riesgo, de forma similar a la metodología utilizada por las empresas del sector privado cuando establecen y gestionan sus sistemas de compliance.

Los códigos éticos son una pieza clave dentro de los sistemas o marcos de integridad. Su aprobación se torna necesaria en un contexto en el que cada vez más, el conjunto de la ciudadanía demanda mayores dosis de transparencia e integridad institucional frente a los casos de corrupción.

La implantación de los códigos de conducta en el seno de las Administraciones Públicas es cada vez más habitual, también en el ámbito local.

Como señala PONCE SOLÉ, los códigos van adquiriendo desde hace años un papel relevante en el ámbito de la gestión pública, por la complejidad de ésta y sobre todo por su valor como guía o referente para alcanzar una gestión íntegra.¹

¹ PONCE SOLÉ, J: “Panorama comparado sobre la integridad y los códigos de conducta” en Empleo público, derecho a una buena Administración e Integridad, ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2018, pp 98-140

La aprobación de los Códigos es un signo de autorresponsabilidad y de madurez de las instituciones, que va más allá de cumplir las obligaciones legales. Son muchos los artículos doctrinales y guías sobre el papel de los códigos coincidiendo todos ellos en un mismo denominador común, y es, la enorme utilidad para mejorar la ética y gestión pública a través de los valores y principios siendo además pieza clave para prevenir la corrupción. Es fundamental que incluyan principios de buena gobernanza o buen gobierno, así como buenas prácticas que deberán orienten el desarrollo de la gestión pública.

Con frecuencia se discute acerca de cuál puede ser la utilidad de los códigos éticos o de conducta en el ámbito de las Administraciones, pues siempre puede indicarse que los empleados públicos tienen su código de conducta en la ley y que todo lo demás es accesorio. Por otro lado, suele criticarse que la enunciación de grandes principios (eficiencia, objetividad, proporcionalidad, imparcialidad...) carece de valor alguno; de hecho, el Estatuto Básico del Empleado público en sus artículos 52 a 54 recoge ya estos principios básicos. A este respecto coincidimos con NIETO GARCIA que tratándose de la Administración, la función de los códigos de conducta consiste precisamente en concretar los principios contenidos en el Estatuto Básico del Empleado público al ámbito de actuación de cada empleado público y acotar, de acuerdo con los mismos los márgenes de discrecionalidad que deja cualquier disposición normativa². Es decir, el Estatuto Básico conforma el marco general de actuación de los empleados públicos mientras que el código de conducta materializa la aplicación concreta de los principios a las particularidades de cada Administración.

El buen gobierno y el derecho a la buena administración, como derecho de los ciudadanos exigen adoptar instrumentos que garanticen su cumplimiento, como es el diseño de una infraestructura ética dentro de un marco de integridad institucional, en el que la elaboración, aprobación y evaluación de un código ético se convierte en una pieza clave.

Los códigos de conducta, constituyen de este modo, una herramienta esencial que como señala JIMENEZ ASENSIO sirven para mejorar la calidad institucional y reforzar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, debiendo estar alineados con una política de calidad institucional³.

La finalidad pretendida, no es otra que, promover la ejemplaridad a través de la integridad, trasladando de manera transversal los valores y principios a las políticas que conforman la agenda del sector público, es decir, a la gestión, preservar la imagen de la institución, y fundamental, recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

No obstante, no puede perderse de vista que el verdadero nudo gordiano de los códigos éticos reside en la comunicación, formación y sobretodo en la supervisión. Es decir, la aprobación por si misma de un código ético no garantiza su efectividad si no va acompañado de una serie de elementos, como veremos más adelante.

² NIETO MARTIN, A y GARCIA MORENO, B (Coord): Guía para la prevención de la corrupción en las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha, Coordinadores ed. Instituto de Derecho Penal europeo e internacional p 35.

³ JIMENEZ ASENSIO, R: “Prevenir o lamentar: Un primer análisis del Código Etico y de Conducta del Ayuntamiento de Barcelona” en Revista Internacional Transparencia e Integridad nº 4 Mayo-Agosto 2017

La formación en el código para que sea efectiva ha de ser continua, como si se tratara de una “lluvia fina” que va impregnando poco a poco, casi de una manera imperceptible pero eficaz en el empleado público.

En este sentido, compartimos la afirmación de CASANOVAS cuando se refiere a que la ética no sólo se enseña sino que también se entrena⁴, señalando también que *“Cuando el cumplimiento de las normas y los estándares éticos no está verdaderamente interiorizado, no es difícil que se manifiesten conductas contrarias a ellos de forma espontánea, sin que se tenga conciencia de estar obrando incorrectamente. La cuestión es que los incumplimientos normativos o éticos terminan formando una espiral: es raro el caso en que una persona incurra por primera vez en un incumplimiento significativo, siendo lo más frecuente que una situación de este tipo venga precedida por una serie de incumplimientos menores que evolucionan in crescendo.”*

Es decir, puede darse el caso en cualquiera Administración, que un empleado público guiado por la máxima *“Todo lo que no está prohibido, está permitido”* (fruto del legado de Kelsen) realice una conducta con el falso convencimiento de que la misma es éticamente correcta. A todo empleado público, simplemente por ser servidor público de una Administración, que está sujeta al imperio de la ley y a la consecución del interés general, se le tiene que exigir un plus de ejemplaridad en su recto ejercicio, no bastando con cumplir las normas legales sino adecuando sus conductas o comportamientos a una serie de principios y valores éticos.

Frente a los casos de corrupción o el clientelismo, se hace cada vez más necesario el establecimiento de marcos de integridad.

2. El procedimiento de elaboración

El código ético o de conducta constituye la declaración pública y el compromiso formal del máximo órgano de la Administración (como puede ser el Consejo de Ministros en el Estado, el Consejo de Gobierno en el ámbito de la Administración autonómica o el Pleno en el caso de la Administración Local) o del ente que conforma el sector público, con las normas de conducta y los principios de ética e integridad.

El compromiso y la cultura en ética e integridad son fundamentales para garantizar que un código cumple los objetivos dentro del marco de integridad y no son puro maquillaje. Ya MATARELLA afirmaba que los códigos son eficaces si hay voluntad de cumplirlos y compromiso de actuar correctamente en situaciones dudosas, pero no pueden impedir que quienes quieran infringir las leyes y el ordenamiento jurídico realmente lo haga.

Una vez tomada la decisión de aprobar un código, la fase siguiente, es su elaboración. El código ético no es único o universal para cada organización, sino que tiene que ser confeccionado como si de un traje a medida se tratara, es decir, individualizado y atendiendo a las características de la Administración o ente del sector público en cuestión.

⁴ CASANOVA, ALAIN en Serie de casos sobre errores de compliance
https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/es/pdf/2016/12/Errores_Compliance_N4.pdf

Para que sea útil es necesario que esté orientado a los riesgos y en su elaboración participen todos los grupos de interés. El código de esta manera gozará de más legitimidad si ha sido impulsado por diversos actores.

No obstante, tratándose de pequeños Ayuntamientos o de entidades pequeñas con problemas de integridad similares, podrían elaborarse códigos de conducta tipo por las Diputaciones provinciales, como de hecho ha sucedido en otros países como Reino Unido, a los entes locales.

Esta participación puede articularse de diversos modos a través de la realización de encuestas online a todos los empleados públicos y altos cargos, entrevistas, seminarios o reuniones, en los que se discuta sobre los problemas de integridad que existen en cada puesto y las diversas opciones que existen para afrontarlos.

A partir de estas técnicas de captura de información se logrará conocer los valores que según los empleados públicos y altos cargos caracterizan a la institución, identificar riesgos de probidad y faltas éticas y determinar fortalezas y dificultades en la convivencia y relaciones internas.

Se deberá elaborar y entregar un informe con los resultados del diagnóstico, información relevante acerca de qué contenidos incluir en el código y proporcionar ejemplos que permitan ilustrar las situaciones de manera pertinente a la realidad del organismo. Además, se deberán incluir ciertos contenidos mínimos, transversales a todo el sector público y que deben estar presentes en cada código, independientemente de si en el diagnóstico fueron identificados como tópicos de riesgo

No puede negarse que la primera decisión de elaborar un código, es una decisión política pero una vez tomada, en la fase de elaboración debería primar la presencia de personas externas con acreditada experiencia y reconocido prestigio en el ámbito de su actuación y los propios servidores públicos frente a los cargos públicos.

Dicho lo anterior, el Código de conducta debe tener una parte común para todos los empleados públicos, altos cargos y electos y una parte diferenciada, centrada en los riesgos específicos de cada uno. En este sentido se inclina PONCE SOLE al considerar que “la legitimidad y responsabilidad de los cargos electos y altos cargos son distintas de los empleados públicos, por lo que convendría diseñar códigos de ética y conducta también diferentes (o al menos, identificar claramente, si se hace común, las partes de aplicación respectivas.”

A la hora de la redacción de los códigos éticos es importante tener en cuenta las recomendaciones siguientes, algunas de las cuales son ofrecidas por la OCDE y que exponemos a continuación:

-El código ético de cualquier organismo debe incluir aquellos temas que han sido definidos como contenidos mínimos, aun cuando en el diagnóstico no hayan sido identificados como relevantes o problemáticos para la institución en cuestión pero que sean considerados como prioritarios en la medida en que se reconocen como aspectos centrales de la función pública y son los tópicos recurrentemente aludidos en la experiencia nacional e internacional.

-Además, cada organismo debe incluir aquellos temas que han aparecido en los resultados del diagnóstico.

- El código debe escribirse en un lenguaje simple, claro y fácil de entender.
- Debe ser inclusivo, considerando el lenguaje de género, por ejemplo: funcionarios(as) y que los ejemplos estén equilibrados por género, edades, etc.
- Se recomienda redactar los contenidos del código de manera positiva y en primera persona plural, de modo que se destaquen las fortalezas y se involucre a los funcionarios (as). Por ejemplo: frases como “respetamos a las personas sin distinciones”, en vez de “se prohíben las faltas de respeto” o “Los empleados públicos ni los altos cargos ofrecemos a terceros, ni aceptamos de parte de los mismos, regalos cualquiera sea su valor: dinero, préstamos o sobornos”, es decir, evitar el lenguaje coercitivo.
- Cada concepto que se presente como contenido del Código (por ejemplo, valores, algunas faltas a la probidad, delitos, etc.) debe ser definido para facilitar su comprensión. Estas definiciones tienen que ser lo más concretas posibles, por lo tanto, se recomienda ilustrarlas con algún ejemplo extraído del día a día o quehacer. En una etapa avanzada, podrían acompañarse los ejemplos con ilustraciones, viñetas que faciliten la lectura.
- El código debe redactarse de una manera comprensible, por lo tanto, no se deben transcribir normas o leyes y es necesario utilizar casos que ejemplifiquen las conductas para que la normativa sea por todos.
- El Código de ética es un reflejo de las características éticas de la organización, por lo tanto, es dinámico y está sujeto a modificaciones. Es decir, de acuerdo a las situaciones que se vivan dentro de la institución, el Código debe ser actualizado en sus contenidos (al menos cada dos años).

Como señala JIMENEZ ASENSIO deben ser “instrumentos vivos” de adaptación sencilla y permanente a las exigencias de cada momento.

3.Mecanismos de garantía

Aunque los códigos de conducta de las empresas, Administraciones y el resto del sector público son una forma de regulación voluntaria, pues no existe obligación legal, su establecimiento tiene un efecto regulador, señalando el comportamiento adecuado.

Los códigos éticos y de conducta no garantizan por sí solos su cumplimiento. Es necesario que incorporen explícitamente mecanismos para garantizarlo. El cumplimiento de los códigos éticos y de conducta se garantiza a través de distintos mecanismos: la existencia de un órgano encargado de su seguimiento; la disponibilidad de un canal para alertar de los incumplimientos y, en su caso, la definición de las consecuencias por su incumplimiento.

3.1 Organo encargado de su cumplimiento

La elaboración y sobre todo su aplicación debe estar acompañada de otros elementos fundamentales como una Oficina o Comisión de Ética, que coordine la estrategia para su fomento y aplicación, así como de expertos o especialistas que divulguen, siembren y fomenten los valores.

Esta Oficina podría concebirse como un como órgano colegiado dotado de independencia y autonomía funcional. El aspecto clave de su éxito es sin lugar a dudas su composición y la designación de sus miembros. Una opción que proponemos es que fuera un órgano

adscrito al Ministerio o Consejería en el caso de las Comunidades Autónomas, con competencias en materia de buena gobernanza y transparencia que, gozase de un estatus semejante por ejemplo a los miembros que integran el Tribunal Central de Recursos Contractuales, que sean inamovibles e independientes. La composición pasaría por un Presidente y los Vocales; y la duración de su nombramiento podría ser, por ejemplo, por seis años, sin posibilidad de prórroga, aunque una primera renovación (mediante sorteo) se produjera cada tres años. Otra alternativa podría ser que la Oficina estuviera adscrita a las Cortes o Parlamento

La composición de la Oficina aconsejamos que no sea muy extensa para que fuera mucho más ágil y operativa.

Una vez constituida tendría entre sus primeros cometidos realizar un análisis de los riesgos, es decir, identificar las actividades o procesos sujetos a riesgo, cuantificar la probabilidad de estos eventos y medir el daño potencial asociado a su ocurrencia.

Este análisis le serviría para concretar qué aspectos tienen que incluirse en el código junto a los principios y valores identificados o bien cuales deben formar parte de una política o de una guía específica, sin perder de vista que la naturaleza del código no puede pretender abarcar todas las posibles situaciones que puedan tener lugar. El objeto del código será brindar un marco de referencia respecto del cual medir cualquier actividad. Es decir, en base a los resultados obtenidos, la Oficina confeccionaría y propondría la aprobación del código ético o de conducta así como las guías o instrucciones con buenas prácticas a la luz de los resultados empíricos.

Otra de sus funciones sería formar y concienciar a los destinatarios del código, de la conveniencia de pedir asesoramiento en caso de tener alguna duda en una situación determinada, ya que la responsabilidad absoluta de cada empleado es “hacer lo correcto”. De esta manera se daría un mensaje claro y positivo de unas directrices orientadas fundamentalmente a evitar la materialización de los riesgos identificados. GARCIA-MARZÁ señala que *“Con esta mejora se asegura la construcción de un suelo firme para una buena reputación, y en definitiva, para la generación y desarrollo de la confianza”*.

Por último, se encargaría de tramitar y resolver las quejas y denuncias que se fueran recibiendo sobre el incumplimiento de los valores, principios y normas de conducta recogidos en el código de conducta.

Para ello es fundamental que el código proporcione un canal que garantice que los valores permanecen vigentes y que el código ético se cumple de manera adecuada; por lo tanto, debe alentar a que todos los empleados públicos, grupos de interés y al público en general envíen sugerencias, consultas e informes sobre posibles violaciones.

Es fundamental que toda la información recibida sea tratada de manera confidencial y que no habrá ningún tipo de represalia.

3.2. Canales de denuncia

En segundo lugar, los códigos éticos y de conducta deben incorporar mecanismos para que se puedan alertar o denunciar incumplimientos de su contenido. Señala CERRILLO I MARTÍNEZ que: *“La alerta o denuncia de irregularidades, conflictos de intereses o*

casos de corrupción por parte de la ciudadanía es una manifestación específica del gobierno abierto en la prevención y la lucha contra la corrupción⁵”.

El considerando 1 de la Directiva señala: *“Las personas que trabajan para una organización pública o privada o están en contacto con ella en el contexto de sus actividades laborales son a menudo las primeras en tener conocimiento de amenazas o perjuicios para el interés público que surgen en ese contexto. Al informar sobre infracciones del Derecho de la Unión que son perjudiciales para el interés público, dichas personas actúan como denunciantes (en inglés conocidas coloquialmente por whistleblowers) y por ello desempeñan un papel clave a la hora de descubrir y prevenir esas infracciones y de proteger el bienestar de la sociedad. Sin embargo, los denunciantes potenciales suelen renunciar a informar sobre sus preocupaciones o sospechas por temor a represalias. En este contexto, es cada vez mayor el reconocimiento, a escala tanto de la Unión como internacional, de la importancia de prestar una protección equilibrada y efectiva a los denunciantes.”*

Los códigos éticos y de conducta deben disponer los canales a través de los que aquellos que tengan conocimiento de una irregularidad lo puedan poner en conocimiento de la comisión de ética o el órgano competente para su análisis e investigación. En particular, puede resultar de utilidad para favorecer la alerta el uso de medios electrónicos como buzones de correo electrónico o formularios web de denuncia. En cualquier caso, el uso de estos medios debe ir acompañado de las medidas de seguridad necesarias para garantizar la confidencialidad de la información y la protección del denunciante.

En esta dirección, es importante que los códigos también prevean mecanismos de protección de los alertadores para evitar que puedan ser objeto de represalias.

3.3. El régimen sancionador

Finalmente, un tercer mecanismo de garantía del cumplimiento de los códigos éticos y de conducta es el régimen sancionador. Los códigos éticos o de conducta que sólo incluyan principios y valores orientadores quedan desprovistos de fuerza, o más bien se corre el riesgo que queden en papel mojado por ello, es recomendable que incluyan un régimen sancionador. Tenemos que tener en cuenta que las sanciones lo serían no por incumplimiento de normas legales sino por infracción de normas de autorregulación.

4. Difusión, formación, supervisión y seguimiento del código ético o de conducta

La difusión del código es esencial. La aprobación solemne del código no es un fin en sí mismo, sino que requiere que vaya acompañado de una campaña de difusión y formación del mismo. Cuando los códigos carecen de una estrategia de comunicación, acaban convirtiéndose en papel mojado.

Los códigos por sí solos no son la panacea para prevenir la corrupción, pero sin son una pieza clave de los marcos o sistemas de integridad tan necesarios, no sólo en la Administración sino en la sociedad en general.

⁵ CERRILLO I MARTÍNEZ, A: “Los códigos éticos y de conducta: de la teoría a la práctica” en Compliance e Integridad en el Sector Público (coord. Federico A. Castillo Blanco) Tirant lo Blanch, 2019, p 83.

Compartimos lo sostenido por DIEGO BAUTISTA cuando afirma que *“El hecho de que los países considerados como más transparentes del mundo cuenten con instrumentos de aplicación ética es un indicador de la importancia que los valores tienen en la función de gobierno. La responsabilidad sobre la conducta de los servidores públicos es un asunto de Estado que debe observar el buen comportamiento de sus miembros. Así como existen una serie de instrumentos en torno al seguimiento, control y supervisión de los recursos financieros, es conveniente hacer lo mismo respecto del comportamiento de los servidores públicos. Cuando un Estado cuenta con servidores públicos íntegros, éstos obran con excelencia y calidad, lo cual supone poseer y hacer efectivos los medios para satisfacer la pluralidad de intereses de la comunidad política”* .

La etapa de difusión y comunicación del código conlleva una serie de acciones como son:

- a) Publicación del código en los boletines o diarios oficiales aunque el mismo no revista el carácter de norma jurídica y en la intranet o portal del empleado.
- b) Obligación de la Administración o ente del sector público de mencionar el código en la firma de convenios y contratos.
- c) El desarrollo de acciones específicas de formación para el conocimiento y efectividad del código.
- d) Realización de cursos presenciales, bien talleres o reuniones a cargo de la Oficina de Ética para los altos cargos y empleados públicos con responsabilidades de dirección y/o gestión de las áreas más sensibles.

Para las instancias de difusión y a los efectos de que el código se entienda como una herramienta útil, y no una simple sucesión de enunciados, se recomienda basarse en casos prácticos que se presenten en el sector público. Si esto no es posible, se debería trabajar en casos hipotéticos que sean fácilmente trasladables a la realidad propia de la organización.

Los casos y ejemplos deberán ilustrar las mejores prácticas y propiciar el intercambio de ideas en torno a valores, conductas deseables e indeseables, decisiones correctas e incorrectas, etc.

Puede ser de utilidad, de acuerdo al público con el que se trabaje en la difusión, revelar posibles casos públicos o conocidos sobre los que pueda tener lugar el debate respecto a las decisiones y conductas tomadas, así como sobre las consecuencias de ellas en el sector público.

- e) Comunicados organizacionales (carteleros en los centros de trabajo con mensajes referidos a puntos de Código; entrega de boletines internos con la versión resumida el resto de empleados públicos, dejando constancia de su recepción mediante la firma del empleado que lo recibe; establecimiento de mensajes del Código en los salvapantallas de

los ordenadores corporativos, difusión de vídeos de corta duración con temática del código).

f) Realización de cursos online anuales para todos empleados públicos que cuenten con ordenador y que dispongan de la dirección de correo corporativo. Es recomendable que al final del curso, los empleados completen un cuestionario sobre los contenidos estudiados.

g) Sesiones formativas específicas dirigidas a los nuevos empleados públicos, con ocasión de su incorporación. En el caso de sesiones presenciales, es recomendable que una vez finalizadas las instancias de difusión, los participantes realicen una prueba de asimilación de conocimiento a través de un cuestionario, que permita evaluar lo aprendido así como también recoger dudas o comentarios para enriquecer otras instancias de comunicación.

Toda formación conlleva previamente el diseño de un plan que identifique los contenidos, objetivos, destinatarios a los que va dirigida, el modo de impartición, el tiempo invertido y el coste económico que lleva aparejado. La inversión en tiempo y dinero no debe frenar a cualquier organización y menos aún, al sector público, a llevarla a cabo, pues no realizarla puede salirle cara a la larga: personas no formadas ni actualizadas en las competencias que requiere el puesto, sin contar con posibles efectos secundarios como, un mal ambiente laboral, desmotivación, falta de productividad, malas prácticas, falta de transparencia e integridad, y no alineación con los valores...Ya lo decía Derek C. Bok *“Si cree usted que la educación es cara, pruebe con la ignorancia ”*.

Con la formación se persiguen dos grandes objetivos: por un lado, crear una cultura de cumplimiento e integridad en el sector público, evitar “malas prácticas” e intentar poner freno a los casos de corrupción y, por otro lado, alinear las conductas de los empleados públicos con los valores y la misión que tiene.

La formación en el Código ético o de conducta tiene que revestir las siguientes características:

- Clara y con un lenguaje sencillo que facilite su comprensión, por ello, debe evitarse explicaciones teóricas con citas doctrinales como si se tratara de clases magistrales, sino enfocada más a talleres de formación.
- Concisa pero completa, en el sentido de poder ser asimilable en sus aspectos más relevantes.
- Práctica: Los casos y ejemplos deberán ilustrar las mejores prácticas y propiciar el intercambio de ideas en torno a valores, conductas deseables e indeseables, decisiones correctas e incorrectas, etc, es decir, simular situaciones con las que puede encontrarse el empleado público.

Objetivo de la formación debe ser también dar a conocer los distintos procedimientos y reglas de conducta.

- Periódica y obligatoria, es decir, al menos una vez al año tiene que impartirse la formación en ética pública e integridad y sobretodo tiene que ser obligatoria ya que si no, perdería la efectividad que se pretende.

En tercer lugar, la formación puede ser tanto presencial como online, e impartida tanto por personal interno como externo, pero en todo caso, por personas cualificadas y con amplia experiencia en la materia.

En cuarto y último lugar, es fundamental la evaluación de los conocimientos de los destinatarios antes y después del curso como uno de los indicadores para conocer la eficacia de la acción formativa así como tener un registro de evidencias de la realización de los cursos por los empleados.

Propuesta de metodologías formativas: presencial para altos cargos, directivos y miembros consejo administración de empresas publicas

Se convocará a los miembros del consejo de ministros o de gobierno, altos cargos y demás directores generales, directivos de empresas públicas y al personal de la unidad de compliance para una sesión formativa presencial

Objetivos de la formación

Sin perjuicio del posible dinamismo, se impartirá en formato sesión magistral o workshop Dirigidas por profesionales expertos en Compliance, las sesiones se orientarán a la transmisión de los mensajes más importantes sobre el Compliance en acordes al público objetivo y a su directa injerencia en la positiva adquisición de conocimientos y conductas en materia de cumplimiento normativo por parte de todos los miembros de la Administración u organización.

Se entregará en mano el Código ético, con una sesión de formación dirigida por la unidad de compliance.

Propuesta de metodologías formativas: presencial para empleados públicos

Objetivos de la formación

Se entregará en mano el Código ético, con una sesión de formación dirigida por la unidad de compliance que podrá hacerse coincidir con formación específica de su puesto de trabajo

Se entregará a los nuevos empleados, con ocasión de la toma de posesión o de la firma del contrato, en caso de personal laboral, exigiendo su aceptación expresa

Deberá desarrollarse dentro de la planificación y metodología de trabajo de recursos humanos o de función pública, teniendo la aprobación de los representantes de los trabajadores, dentro del plan de formación anual, si es el caso.

Propuesta de metodologías formativas: *online* para altos cargos, directivos, miembros consejo administración de empresas públicas y empleados públicos

Objetivos de la formación

La formación online deberá buscar cómo llegar a la totalidad de los empleados públicos con acceso a medios tecnológicos, con un mensaje novedoso y un formato innovador, que permita la trazabilidad y medición de la formación y sus resultados.

Para la impartición de la formación online se empleará una plataforma específica a la que se accederá de forma logada para los empleados públicos con una estructura que permita el acceso a contenidos y la interacción con test, videos y casos prácticos.

En definitiva, se ha intentado recoger un elenco de acciones de comunicación del Código que sirvan de acicate para implementar una cultura de cumplimiento. Este proceso es continuo y requiere tiempo para que se asiente y madure. De esta manera las buenas prácticas serán después de un proceso de comprensión y reflexión.

Sólo mediante una visión de futuro, una inversión a largo plazo, se podrán obtener resultados.

Por último, el último eslabón dentro del Código vendría determinado por la supervisión y evaluación. Es fundamental la rendición de cuentas periódica ante el máximo órgano de la Administración o el sector público sobre el nivel de cumplimiento del código y las medidas adoptadas para extender y mejorar su aplicación.

5. Repositorio de evidencias en los códigos de conducta

La primera premisa de la que debemos partir es, que todo modelo o sistema de compliance resultará útil y eficaz, si hay evidencias o prueba de su aplicación. Es decir, toda organización, ya se trate de una empresa privada o pública debe diseñar un registro o repositorio en el que se vayan dejando constancia de todas y cada una de las evidencias obtenidas en la aplicación de los controles preventivos, detectivos o reactivos que han sido diseñados para mitigar los riesgos y de sus respectivas revisiones.

El término “repositorio de evidencias” no aparece regulado en ninguna norma, ni tampoco es un vocablo utilizado en general en el mundo jurídico. Quizás, dicha terminología guarda similitud con la preconstitución de la prueba, como medio para acreditar la diligencia debida.

El repositorio de evidencias, supone por tanto, la gestión documental del sistema de compliance que permite acreditar determinados aspectos del modelo de prevención y control implantado, dotándolo de una mayor eficacia, preconstituyendo prueba del mismo ante posibles acontecimientos futuros.

Dicho de otro modo, un buen “termómetro” para evaluar un modelo de compliance o sistema de integridad pasa por una ordenada y rigurosa gestión documental o repositorio de evidencias.

En el presente epígrafe, estableceremos unas pautas generales teniendo por base diversos estándares internacionales que marcan unas determinadas directrices. Las más conocidas son las normas ISO, pero no son las únicas, lo que no impide que cualquier ente del sector público siga otra metodología para obtener y guardar evidencias.

Algunas de las normas ISO, reconocidas internacionalmente son:

-ISO 19600 indica, que se debería conservar información documentada sobre los riesgos y las acciones planificadas para gestionarlo, pero no habla claramente de las evidencias.

-UNE 19601 establece que, “la organización debe determinar la manera de generar evidencias de cumplimiento en el momento de realizar los controles y revisiones y su gestión propia o por terceros de forma inalterable e íntegra para su posible presentación en futuros procedimientos judiciales que afecten a la organización”.

- ISO 15489: Establece unos principios de gestión documental y marca los requisitos esenciales para que cualquier organización pueda establecer un marco de buenas prácticas.

La norma diseña una metodología que debe responder a las necesidades del organismo que la acoge, e incluye los siguientes aspectos:

Investigación preliminar.

Análisis de las actividades del negocio.

Identificación de los requisitos para registros.

Evaluación de sistemas existentes.

Identificación de estrategias para satisfacer los requisitos de los registros.

Diseño e implantación del sistema de registros.

Implementación de un sistema de registros.

Revisión posterior a la implantación.

El sistema de gestión documental debe realizar el registro de cada documento del sistema, para luego clasificarlo, asignarle metadatos, números y códigos, definir su almacenamiento y acceso para consulta e incluir su trazabilidad y la disposición final.

-ISO 30301 Sistemas de Gestión para los Documentos,

-ISO 23081 Metadatos para la Gestión de Documentos, entre otras.

-UNE-ISO/TR 15801:2019 IN Gestión de documentos. Información almacenada electrónicamente. Recomendaciones sobre confiabilidad y fiabilidad. Incluida en el anexo de la Resolución de 30 de julio de 2019, de la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, por la que se publica la relación de normas UNE aprobadas por la Asociación Española de Normalización, durante el mes de julio de 2019 (BOE nº 189, de 8 de agosto).

Sustituye a la norma UNE-ISO/TR 15801:2008 IN

Estas normas otorgan un elenco de requisitos para la conformidad de la gestión documental, así como un catálogo de buenas prácticas para la mejora continua en sistemas, procesos y controles documentales, tecnologías y requisitos funcionales para el software

Aproximadamente, hay unas 90 normas ISO relacionadas con la gestión documental.

Tan importante, como venimos diciendo, es el repositorio de evidencias que, por ejemplo, imaginemos como riesgo penal el delito contra la propiedad intelectual, y como uno de

los controles, que la adquisición de software se realice con la correspondiente licencia de uso. En este caso, sería necesario conservar evidencias del proceso de compra de software en la compañía, desde quién realiza la compra, a quién, cuándo y cómo.

Otro supuesto, pensemos como riesgo penal un delito de malversación de caudales públicos, y como uno de los controles establecido, es tener poderes mancomunados con límite de cuantía. También en este caso, sería necesario conservar evidencias de la firma de los apoderados, por ejemplo. En relación con este riesgo, los principios generales de actuación que deberían acatar todos los empleados y representantes legales de cualquier Administración o de una empresa pública, podrían ser, según su Código de Conducta, los siguientes:

- I. Los responsables de la gestión de fondos públicos velarán por el cumplimiento de los procedimientos de gestión financiera, asegurándose de que no existe ningún tipo de desviación financiera no controlada, que pudiera perjudicar al interés público.
- II. Es obligatoria la asistencia a los cursos de formación que se impartan en la prevención de riesgos penales.
- III. El personal está expresamente obligado, a través de los cauces establecidos a denunciar cualquier indicio de delito de esta naturaleza del que pueda tener conocimiento en el ejercicio de sus responsabilidades laborales.

En definitiva, son varias las razones apuntadas para entender que una combinación perfecta de un modelo de compliance pasa por una cultura de la gestión documental o repositorio de evidencias y evaluación del sistema.

Las evidencias deben tener una virtualidad “suficiente” para ser válidas y eficaces, por ejemplo ante un procedimiento penal.

Dicho lo anterior, irremediablemente deberemos tener diseñado e implantado con éxito un procedimiento específico de gestión de evidencias que permita la trazabilidad de la prueba y que demuestre cómo la Administración, la empresa pública o cualquier organización ejerce el “debido control”.

El repositorio de evidencias o sistema de gestión documental forma parte indisolublemente del modelo de compliance o sistema de integridad como hemos dicho.

Resulta fundamental documentar el proceso de gestión de evidencias, detallando por escrito “qué se hace”, “quién lo hace” y “cómo se hace”. Además, el proceso tiene que garantizar la autenticidad, fiabilidad, integridad y disponibilidad. El objetivo no es otro que la recogida, mantenimiento y actualización de aquellas, capaces de respaldar las actividades de la Administración o ente del sector público y de probar que éstas se llevan a cabo según los requisitos legales.

Es fundamental que esta política al igual que el resto de políticas del modelo y Códigos de conducta sea apoyada por la alta dirección y difundida a todos los niveles organizativos.

Uno de los primeros aspectos será la definición y asignación de responsabilidades y las funciones asignadas o vinculadas con política de gestión documental o repositorio de evidencias, así como informar de ello a toda la organización, de modo que a medida que

vayan surgiendo necesidades de crear e incorporar documentos o evidencias, se sepa de antemano quien es el responsable de tomar las medidas oportunas.

En relación a lo anterior, será conveniente disponer de varios perfiles de acceso, para permitir una adecuación de las capacidades de los usuarios dentro de la herramienta informática. De esta forma también se mitigan riesgos de fuga de información confidencial o incluso errores humanos derivados de accesos con una amplia capacidad de actuación.

La herramienta informática debería poder agregar varias evidencias relacionadas con el control asignado así como determinar, determinar la fecha de recogida de la evidencia. Por último, pero no menos importante, es el sellado de tiempo que tiene que llevar a cabo la aplicación informática de forma automática, una vez se vayan cargando en el sistema. En el siguiente esquema comprobamos la posición que ocupa el repositorio de evidencias o sistema de gestión documental en cualquier organización, ya sea pública o privada.

5.1 Requisitos de un repositorio de evidencias

A continuación, en el siguiente cuadro, se detallan los requisitos básicos que debe tener todo repositorio de evidencias, que nos permitirán evaluar la efectividad del mismo.

Responsables	<p>Quien o quienes son los encargados de la planificación y ejecución de la recogida de evidencias.</p> <p>Designar los perfiles que tendrán acceso al repositorio</p>
Estándares y Herramientas	<p>Para la gestión documental del sistema, se definirá el estándar o metodología a seguir.</p> <p>La generación de evidencias debe estar basada en un proceso automatizado, mediante el uso de una herramienta informática, de tal manera por ejemplo que el sistema envíe recordatorios para generar la evidencia, o el sistema las genera de manera automática.</p>
Calendario de conservación	<p>Es fundamental que en la política de gestión documental se defina el plazo de conservación de las evidencias</p> <p>El criterio vendrá determinado en algunos casos por el plazo de prescripción del delito asociado al riesgo mitigado por el control o por el de las infracciones administrativas</p> <p>También pueden tenerse en cuenta aspectos como:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El marco legal b) Necesidades de rendición de cuentas. c) Consecuencias de la pérdida de información y documentación.
Tablas de acceso y seguridad	<p>Es fundamental definir quién puede tener acceso a las evidencias. Lo normal es que el responsable acceda a todas las evidencias derivadas del control y luego se vayan definiendo perfiles de acceso.</p>

	<p>Los controles de acceso apropiados se garantizan mediante la asignación de un nivel de acceso tanto a los documentos como a los individuos.</p> <p>Es imprescindible el uso de herramientas informáticas, que permitan que el repositorio generado esté protegido por medidas de seguridad que preserven los atributos esenciales de la información: confidencialidad, integridad y disponibilidad.</p> <p>Ofrecer garantías de que los documentos se conservan en un entorno seguro.</p>
Sellado de tiempo	<p>Es muy útil que la herramienta informática incorpore un sellado de tiempo que nos permita acreditar en qué fecha se generó la evidencia y que no ha sido alterada desde la fecha de su creación.</p>
Evaluación, medición y aprendizaje	<p>La evaluación permite medir si la política o repositorio de evidencias es eficaz.</p> <p>La formación es una de las actividades que toda organización o entidad del sector público tiene que ofrecer a las personas que la componen.</p>

Descendiendo por ejemplo a un caso concreto, esto es, el código de conducta como norma de alto nivel que toda organización ya sea pública o privada tiene que tener aprobado, veremos a continuación como puede diseñarse la gestión de las evidencias.




En los códigos se describen los valores de la organización, las conductas óptimas, las deseadas, las prohibidas, las obligatorias de forma comprensible para todos los miembros. Establecen cuáles son los procedimientos a seguir para la resolución de los conflictos o de los dilemas éticos que se puedan surgir en su puesta en práctica.

Determinan cómo se van a llevar a cabo la evaluación del grado de seguimiento de su contenido y el sistema de sanciones y recompensas en función de su ejecución.

Sirven como mecanismo de garantía de la buena imagen y reputación de la organización. Tratándose de Administraciones Públicas, son muchos los artículos doctrinales y guías publicadas, sobre el papel de los códigos éticos o de conducta, coincidiendo todos ellos en un mismo denominador común, y es, la enorme utilidad para mejorar la ética y gestión pública a través de los valores y principios siendo además pieza clave para prevenir la corrupción. Es fundamental que incluyan principios de buena gobernanza o buen

gobierno, así como buenas prácticas que deberán orientar el desarrollo de la gestión pública.

Ficha de evidencias sobre el Código de conducta

	Código de conducta Fecha de aprobación Revisiones
	Control aplicado: Formación
	Responsable del control
	Evidencia Fecha de generación Persona que agrega la evidencia Revisión de la evidencia
	Sellado de tiempo

En definitiva, en el presente capítulo se ha puesto de relieve la importancia de los códigos éticos y de conducta como una pieza clave del marco o sistema de integridad que puede guiar la actuación de los cargos públicos y fomentar la integridad de su conducta. Sin embargo, también se ha apuntado que los códigos por sí solos no garantizan su efectividad, sino que requiere que vaya acompañada de la creación de los mecanismos de garantía necesarios y, en última instancia, de la adhesión y el compromiso de sus destinatarios.

6. Bibliografía

BIEDMA-FERRER, JM: "Los códigos de conducta en las organizaciones. Estudio del compromiso de los códigos de conducta con los recursos humanos en las organizaciones turísticas", Revista Turydes: Turismo y Desarrollo, n. 24 (junio / junho 2018).

CAMPOS ACUÑA, M.C: "La dimensión ética en la gestión pública local: el código de buen gobierno local de la FEPM". VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas

Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España) 29, 30 septiembre, 1 y 2 octubre 2015.

CASANOVA, ALAIN en Serie de casos sobre errores de compliance
https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/es/pdf/2016/12/Errores_Compliance_N4.pdf

CERRILLO I MARTÍNEZ, A: “Los códigos éticos y de conducta: de la teoría a la práctica” en Compliance e Integridad en el Sector Público (coord. Federico A. Castillo Blanco) Tirant lo Blanch, 2019

DIEGO BAUTISTA, O: “Los códigos éticos en el marco de las Administraciones Públicas contemporáneas. Valores para un buen gobierno” en Revista de las Cortes Generales N° 65, 2005.

FEMP (2015): “Código de Buen Gobierno”. [Internet] Disponible en:
http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjJ7QfK2Z5a0ypjGDF7hVCHy14AjBJqzzGBaprI61UXG91P195HSkFd8QIM5YD
Fecha de consulta 1 de agosto de 2019.

GARCIA-MARZÁ, D: Ética empresarial. Del diálogo a la confianza, Trotta, Madrid, 2004

JIMENEZ ASENSIO, R: “Prevenir o lamentar: Un primer análisis del Código Etico y de Conducta del Ayuntamiento de Barcelona” en Revista Internacional Transparencia e Integridad n° 4 Mayo-Agosto 2017

NIETO MARTIN, A y GARCIA MORENO, B (Coord): Guía para la prevención de la corrupción en las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha, Coordinadores ed. Instituto de Derecho Penal europeo e internacional p 35.

OCDE: La ética en el servicio público, MAP, Madrid, 1997

PRIETO ROMERO, C: “Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno” en *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public, 2011