



Asunto 5/2019

RESOLUCIÓN RELATIVA A UNA CONSULTA FORMULADA EN RELACIÓN A LA INVITACIÓN A UN EMPLEADO PÚBLICO A REALIZAR UN VIAJE AL EXTRANJERO CON TODOS LOS GASTOS PAGADOS

I.- CONSULTA

1.- Mediante correo electrónico remitido a la Comisión de Ética Institucional del sector público foral (CEI) con fecha 8 de mayo del 2019, la Directora de (...), Dña. (...), realiza consulta a la CEI en relación a la invitación que un técnico de su dirección ha recibido para acudir en calidad de asistente a un Congreso en Japón.

Según se señala en el correo, la empresa (...) organiza en Japón el Congreso mundial (...). Las ponencias del Congreso serán impartidas por Doctores de Universidad, miembros de la Administración y diferentes asociaciones y de la propia empresa (...). En el marco del Congreso se organizan, además, diferentes visitas a instalaciones y lugares.

Esta empresa no es contratista directa de la Diputación Foral de Gipuzkoa pero es proveedora de diferentes empresas que sí tienen contratos con la Diputación foral, ya que es la empresa líder en (...). De hecho, (...) es el elemento que más peso económico suele tener en los pliegos de contratación, que se describe expresamente en los mismos.

La empresa en cuestión ha invitado a un técnico de la dirección de (...) a asistir a dicho Congreso, en calidad de oyente, haciéndose cargo de sufragar los gastos del viaje, alojamiento y dietas.

2.- Ante las dudas éticas que la situación le plantea, la Directora quiere conocer la opinión de la CEI sobre si la realización de dicho viaje resulta conforme a lo establecido en el Sistema de Integridad Institucional o vulnera algunos de los valores o principios en él establecidos.



II.- NORMAS DE APLICACIÓN

1.- Por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de 1 de marzo del 2016 se aprobó el Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público, con el que se quiere afianzar la ética pública y la ejemplaridad como señas de identidad.

En el marco de dicho sistema, por Acuerdo del Consejo de Gobierno Foral del 5 de septiembre de 2017, se aprobó el Código de Conducta y Marco de Integridad Institucional aplicable a la contratación pública (CCC), que establece los valores éticos y normas de conducta, así como los principios de buena gestión y normas de actuación profesional que deben presidir las actuaciones en materia de contratación pública, tanto de los cargos públicos y empleadas y empleados públicos forales en todas aquellas actividades profesionales relacionadas con el ejercicio de sus funciones, como de las empresas y entidades licitadoras intervinientes en procedimientos de contratación.

Por otra parte, por Acuerdo del Consejo de Gobierno Foral del 7 de noviembre de 2017, se aprobó el Código Ético y de Buena Gestión del empleo público foral de Gipuzkoa (CCEP), que establece los valores éticos y normas de conducta, así como los principios de buena gestión y normas de actuación profesional que deben adoptar las empleadas y los empleados públicos forales en todas aquellas actividades profesionales relacionadas con el ejercicio de sus funciones.

2.- Tanto el CCEP como el CCC establecen que será la CEI, creada por Decreto Foral 3/2016, de 1 de marzo, el órgano de máxima garantía y quien conozca los asuntos relativos a su aplicación.

Para la resolución de asuntos relacionados con el CCEP formará parte de la misma una persona designada por la representación unitaria del personal y podrá ser asesorada por una persona experta en contratación en el caso del CCC.

3.- Según el citado decreto foral corresponde a la CEI tramitar y resolver las quejas y denuncias recibidas sobre el incumplimiento de los valores, principios y normas de conducta establecidos en los diferentes instrumentos de desarrollo del Sistema de Integridad Institucional.

4.- A la persona solicitante, empleada pública de la Diputación Foral de Gipuzkoa, se le aplica el CCEP en virtud de su artículo 1.1 y el CCC en virtud de su artículo 3.



III. VALORACIÓN DE LA COMISIÓN DE ÉTICA INSTITUCIONAL

1.- En el presente asunto resulta necesario atender tanto a lo establecido en el CCEP como en el CCC ya que el origen de la situación que plantea las dudas es precisamente esa relación (indirecta) habida entre el técnico de la Diputación foral y la empresa que invita a acudir al Congreso.

2.- Dado que se menciona expresamente en la consulta el dato de que la empresa no es contratista de la Diputación foral, comencemos analizando lo que el Código referido a la contratación establece al respecto.

Antes incluso de comenzar el análisis de lo que los preceptos del Código puedan contemplar en relación al viaje en cuestión, tenemos que reflexionar en torno al hecho de que la empresa que realiza la invitación no es contratista directa de la Administración foral.

Tanto el objeto del Código como los artículos relativos al ámbito de aplicación refieren que el CCC es aplicable tanto al personal de la Administración foral como a las empresas que participan en las licitaciones:

1.- Objeto

*1.1.- El presente Código establece los valores éticos y normas de conducta, así como los principios de buena gestión y normas de actuación profesional, que deben presidir las actuaciones en materia de contratación pública, tanto de los cargos públicos y **empleadas y empleados públicos forales** en todas aquellas actividades profesionales relacionadas con el ejercicio de sus funciones, **como de las empresas y entidades licitadoras** intervinientes en procedimientos de contratación.*

(...)

3.- Ámbito de aplicación

(...)

***Respecto de las empresas y entidades licitadoras** pretende establecer el **marco de actuación en garantía de la integridad del procedimiento de contratación** resultando de obligado cumplimiento para las que concurran a licitaciones promovidas por la Diputación Foral de Gipuzkoa y a sus adjudicatarias.*

(...)

De una primera lectura de los artículos podría interpretarse que, no siendo la empresa en cuestión adjudicataria de una licitación de la Diputación foral, no le sería aplicable el CCC y, por lo tanto, no cabría entrar a analizar la vulneración (o no) de los valores y principios que en él se establecen. Sin embargo, no es baladí el hecho de que sea la principal



proveedora de diferentes empresas que a su vez sí resultan ser adjudicatarias en diferentes licitaciones de la Administración foral. Es más, el mayor peso económico de la licitación recae precisamente sobre el producto que fabrica esta empresa por lo que su figura no puede pasar desapercibida.

Además, no tenemos que olvidar que aunque el ámbito de aplicación del CCC hable de empresas adjudicatarias, fácilmente se desprende del texto la idea que de que la obligación de cumplir con lo establecido en él no recae exclusivamente sobre la empresa adjudicataria sino que también existe un ámbito de aplicación más extenso. Tanto es así que tiene, por ejemplo, un apartado dedicado exclusivamente a la subcontratación, donde se señala lo siguiente:

9. Subcontratación

(...)

9.4.- La empresa subcontratada será informada del contenido del presente Código y de su obligado cumplimiento.

Es cierto que en el presente caso no se trata de una subcontratación propiamente (en cuyo caso no cabría duda de que estaría plenamente en el ámbito de aplicación del CCC), pero quizás carezca de mayor importancia si atendemos al espíritu del Sistema de Integridad Institucional, que no es otro que extender la cultura ética incluso, más allá de los ámbitos de actuación de la Diputación foral, a toda la sociedad guipuzcoana.

Objetivos del Sistema de Integridad Institucional

*La finalidad del Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa es desarrollar y promover una cultura de integridad en el ejercicio de las funciones públicas por parte de **todos los responsables y empleados públicos, así como por aquellas entidades o personas que participen en la provisión de servicios públicos forales, articulando de modo efectivo una infraestructura ética (...).***

(...)

Códigos de Conducta

(...)

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

(...)



Queda claro, pues, que el objetivo es llegar al máximo de personas y entidades que participan de forma directa o indirecta en la prestación de servicios públicos incluso, como se señala expresamente, en la sola provisión de los mismos. Por ello, esta CEI entiende que, aun siendo solo proveedora de la empresa adjudicataria, en virtud de lo señalado el artículo 6, lo establecido en el Sistema de Integridad Institucional le es aplicable a la referida empresa que organiza el Congreso –proveedora de la empresa adjudicataria-. Partiendo de esta consideración, sigamos con el análisis de los preceptos del CCC.

En primer lugar, es necesario recordar cuál es el objeto de éste y del resto de los Códigos que componen el Sistema de Integridad Institucional. Según se establece en el artículo 1.2 del CCC no es otro que el “**fortalecimiento de la infraestructura ética de la Administración foral y de las entidades de su sector público institucional (...) reforzando de ese modo la confianza que la ciudadanía guipuzcoana tiene en la integridad de la Administración, de la función pública y de la propia institución o entidades de la que forma parte**”.

De lo que se trata, pues, es de afianzar esa confianza que la ciudadanía tiene en la Administración foral y en sus servidores públicos, definir un sistema preventivo que favorezca el aseguramiento de la integridad y la prevalencia de los intereses públicos frente a otros que pudieran o pareciera que pudieran concurrir o interferir en el desempeño de las funciones públicas.

Ahondando en los valores y principios que establece el CCC, especial mención merece en el presente asunto lo que señala en relación a recepción de regalos o similares:

7.- Rechazo de regalos

Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía por parte de cualquier empresa o entidad.

Como puede observarse, no solo se ciñe a los regalos materiales sino que de forma más genérica se refiere a cualquier favor o actitud que parezca ir más allá de lo que puede ser un favor o regalo de cortesía. Recordemos que lo que está en cuestión en el asunto que nos ocupa es un viaje a Japón con todos los gastos cubiertos algo que *a priori*, y sin saber qué supone ese coste para la empresa, pues si se trata de una empresa multinacional posiblemente el coste de este viaje no suponga un porcentaje alto, objetivamente sí que parece que se excede de lo que habitualmente se entiende y esta CEI ha entendido por regalos de cortesía (Resoluciones 08/2018, 01/2019).

No partimos, por supuesto, de la mala fe de nadie, ni del empleado público ni de la empresa en cuestión, porque entonces nos encontraríamos ante un supuesto también



previsto en el CCC y que haría evidente la vulneración del mismo (artículo 7.2 sobre el soborno). Pero aun partiendo de la buena fe de ambas partes, es parecer de esta CEI que la situación excede de lo que podría considerarse uso y costumbre habitual.

3.- Como ya hemos mencionado al inicio, en el presente asunto también cabe analizar lo que el CCEP señala. En este caso, también debemos de atender en primer lugar al objeto del mismo y sobre el cual se señala lo siguiente:

1.- Objeto

(...)

b) *Desarrollar en el ámbito del empleo público foral una infraestructura ética que ponga de relieve y profundice la **ejemplaridad, objetividad y excelencia** de las y los empleados públicos forales en el ejercicio de sus funciones.*

(...)

d) *Reforzar la imagen de **imparcialidad, profesionalidad, integridad y servicio a la ciudadanía** del empleo público foral.*

(...)

h) ***Fortalecer** a través del respeto y promoción de los valores éticos y normas de conducta y principios de buena gestión y actuación profesional, **una mayor confianza pública de la ciudadanía en las y los empleados públicos forales** y, por ende, en la Administración foral y en sus entidades del sector público a las que prestan sus servicios profesionales.*

Ese es el objetivo sobre el que se ha erigido todo el Sistema de Integridad Institucional: afianzar la confianza que la ciudadanía tiene en las instituciones forales, en la vocación de servicio público de su personal, en la falta de interés personal en el ejercicio de las funciones públicas. En este sentido, se establecen en el CCEP las normas de conducta relacionadas con el valor de la Integridad (artículo 1.d)):

Integridad

(...)

d) *Asimismo, desecharán radicalmente o **evitarán cualquier ventaja**, directa o indirecta, que se les proponga o insinúe por parte de cualquier persona o entidad o que puedan obtener en razón del empleo público que ocupan o que pueda tener, **mediatamente, influencia sobre el ejercicio de sus funciones.***

(...)



Por su parte, los valores de Honestidad y el Desinterés y sus normas de actuación tienen una importancia crucial en este sentido (artículo 3):

Honestidad y Desinterés

(...)

g) **Las y los empleados públicos forales no aceptarán ningún regalo, invitación, viajes, comidas o compensación económica por impartición de conferencias o participación en medios de comunicación siempre que se trate de actividades vinculadas exclusivamente con el ejercicio de sus funciones propias de su puesto de trabajo, como tampoco aceptarán beneficio alguno que pueda poner en duda su honestidad, condicione o pueda dar la apariencia de condicionar la toma de decisiones o la participación en ellas en aquellos asuntos que sean de su competencia (...).**

(...)

Porque como tantas otras veces hemos mencionado, desde el punto de vista ético, que no jurídico, tan importante como ser íntegro es parecerlo, pues cara a la ciudadanía no debe haber ni un atisbo de duda o sospecha que ponga en riesgo la imagen de integridad y profesionalidad ni de la Administración foral ni de sus servidores públicos. Porque la ética es algo más que cumplir la ley; no se trata de que legalmente haya algún impedimento o incompatibilidad entre ciertas acciones y el ejercicio de la actividad pública sino que, cara a la sociedad, la simple apariencia de que dicha situación pudiera ejercer algún tipo de influencia a la hora del ejercicio de las funciones públicas hace prudente adoptar las medidas preventivas necesarias.

Más aún en un ámbito tan sensible y vulnerable como es la contratación y que es el que más desconfianza puede suscitar entre la ciudadanía, por ello lo señala expresamente también el CCEP en su artículo 3.h):

(...)

h) **En cualquier caso, las y los empleados públicos forales con el fin de salvaguardar la imagen de la institución rehusarán las ofertas de regalos, invitaciones, asistencia a congresos o conferencias de aquellas empresas o particulares que hayan sido contratadas o puedan objetivamente serlo en el ámbito específico de sus responsabilidades públicas (...).**

(...)



En virtud de todo lo expuesto, la Comisión de Ética Institucional adopta, por unanimidad, la siguiente

RESOLUCIÓN

Único.- En virtud de los artículos 7 y 9 del Código de Conducta y Marco de Integridad Institucional aplicable a la contratación pública, los artículos 1 y 3 del Código Ético y de Buena Gestión del empleo público foral de Gipuzkoa y los artículos referidos a los objetivos y los Códigos de Conducta del Sistema de Integridad Institucional, la aceptación por parte del funcionario de la invitación a participar en el Congreso de Japón vulnera los valores, principios y normas de actuación establecidos en el Sistema de Integridad Institucional, por lo que recomendamos el rechazo de la invitación.

San Sebastian, a 22 de mayo de 2019

Presidente de la Comisión de Ética Institucional

Imanol Lasa Zeberio