



## Asunto 6/2019

---

### RESOLUCIÓN RELATIVA A UNA CONSULTA FORMULADA EN RELACIÓN AL ALCANCE DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA Y DE SU SECTOR PÚBLICO

---

#### I.- CONSULTA

El 21 de mayo del 2019 se realizó consulta oral a la Comisión de Ética Institucional, sobre la cual se pidió expresamente mantener la confidencialidad, en relación al alcance del ámbito de aplicación del Sistema de Integridad Institucional.

En el asunto concreto se plantea la duda de si el SII es aplicable a una sociedad mercantil que está participada al 100% por (...).

#### 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 (SII), con el que se quiere afianzar la ética pública y la ejemplaridad como señas de identidad.

En el marco de dicho Sistema, se aprobaron sucesivamente diferentes Códigos de conducta: por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de 1 de marzo del 2016, el Código de Conducta y Buenas Prácticas de los miembros de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de los altos cargos públicos y personal asimilado de la Administración Foral de Gipuzkoa y de las entidades de su sector público (CCCP); por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral del 5 de septiembre de 2017, el Código de Conducta y Marco de Integridad Institucional aplicable a la contratación pública (CCC); por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral del 7 de noviembre de 2017, el Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público foral de Gipuzkoa (CCEP); y por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de 2 de octubre del 2018, el Código de conducta y Marco de Integridad aplicable a Ayudas y Subvenciones de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público (CCAS).

2.- Tanto el SII como los respectivos Códigos de conducta establecen que será la Comisión de Ética Institucional (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.



3.- Según el citado Decreto Foral corresponde a la CEI tramitar y resolver las consultas, quejas y denuncias recibidas sobre los valores, principios y normas de conducta establecidos en los diferentes instrumentos de desarrollo del Sistema de Integridad Institucional y su posible vulneración.

4.- Dado que en el presente asunto no se cuestiona ninguna actividad o posible conflicto sino el alcance del ámbito de aplicación del SII, no resulta necesario cerciorar la aplicabilidad del mismo.

### III. VALORACIÓN DE LA COMISIÓN DE ÉTICA INSTITUCIONAL

1.- La presente consulta es la primera que se realiza de forma genérica, sin cuestionar la vulneración o no de los valores, principios y/o normas de conducta establecidos en el SII sino que se realiza una consulta general sobre el alcance del ámbito de aplicación del mismo y sus códigos de conducta. En este caso concreto, se plantea la duda de si le es aplicable a una sociedad mercantil participada al 100% por (...), adscrita a la Diputación Foral de Gipuzkoa.

2.- En primer lugar, tendremos que atender a lo que literalmente se señala respecto al ámbito de aplicación:

- **SII**

***Definición del Sistema de Integridad Institucional***

*El Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa se articula a través de un conjunto de objetivos, principios, procedimientos e instituciones de garantía, así como de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y de evaluación, que tienen por objeto asentar una política de integridad y la construcción de una infraestructura ética **de la Administración foral en su conjunto, así como de su sector público foral.***

- **CCCP**

**1.3 Ámbito de aplicación**

1.- El presente Código se aplica a los siguientes cargos públicos o asimilados:

a) Diputado o Diputada General y Diputados o Diputadas forales.



- b) *Directores o Directoras Generales.*
- c) *Directores y Directoras y Gerentes de las entidades del sector público foral.*
- d) *Miembros de Consejos de Administración de las sociedades públicas forales.*
- e) *Miembros de los órganos de gobierno de los Consorcios adscritos a la Diputación foral.*
- f) *Todos los cargos públicos asimilados a los anteriores en su norma de creación o en su nombramiento.*
- g) *Personal eventual con funciones de asesoramiento.*

- **CCEP**

**1.- Objeto**

(...)

1.2.- *Con el cumplimiento responsable de tales valores éticos y normas de conducta y principios de buena gestión y actuación profesional, las y los empleados públicos forales contribuyen activamente al fortalecimiento de la infraestructura ética de la **Administración foral y de las entidades de su sector público institucional**, desarrollando la vocación y orientación hacia el servicio público y reforzando de ese modo la confianza que la ciudadanía guipuzcoana tiene en la integridad de la función pública y de la propia institución, así como de **las entidades que conforman su sector público foral**.*

- **CCC**

**1.- Objeto**

(...)

1.2.- *Con el cumplimiento responsable de tales valores, principios y normas, los cargos y empleadas y empleados públicos forales, así como las empresas y entidades licitadoras y adjudicatarias, contribuyen activamente al fortalecimiento de la infraestructura ética de la **Administración foral y de las entidades de su sector público institucional**, desarrollando la idea y vocación de servicio público y 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.*

(...)

- **CCAS**

**3.- Ámbito de aplicación**

(...)

3.2.- *La primera dimensión del Código de Conducta tiene naturaleza endógena. El ámbito de aplicación endógeno del presente Marco de Integridad Institucional se proyecta sobre aquellos **cargos o personal del sector público foral** que participa en los procesos de impulso, gestión,*



*control y evaluación de subvenciones y ayudas a entidades, empresas y resto de organismos beneficiarios de conformidad con lo establecido en la normativa foral aplicable y en sus correspondientes Códigos.*

(...)

Como puede observarse, ninguno de ellos menciona expresamente a las sociedades mercantiles participadas por (...) participado a su vez por la Diputación foral. Ciertamente enumerar cada uno de los supuestos y entidades a las que el SII les es aplicable quizás no resulte lo más operativo, ya que es lógico pensar que conforme las necesidades de la sociedad y de la Administración foral vayan cambiando surjan nuevas figuras que se integran en el sector público foral. Por lo que quizás sea más prudente apuntar, como hemos visto que hacen los diferentes instrumentos del SII, al “sector público foral” o “Administración foral” y analizar, en cada momento, a qué se refiere exactamente.

2.- A pesar de la falta de concreción del SII y sus instrumentos, encontramos en la normativa foral referencia a las entidades que conforman el sector público foral.

La Norma Foral 4/2007, de 27 de marzo, de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Gipuzkoa, en su Título I. relativo al Sector público foral, realiza la clasificación del sector público foral:

(...)

*Artículo 2. Clasificación del sector público foral*

*1. A los efectos de la presente Norma Foral, **el sector público foral del territorio histórico de Gipuzkoa se halla integrado por** la Administración Foral, que se identifica con la Diputación Foral, por la Administración Institucional y **por las sociedades mercantiles forales.***

(...)

*Artículo 6. Las sociedades mercantiles forales.*

*1. **Son sociedades mercantiles forales** las sociedades mercantiles **en cuyo capital la participación del sector público foral es superior al 50 por 100.** Para la determinación de dicha participación se tendrán en cuenta las participaciones, directas o indirectas, en el capital social del resto de entidades que integran el sector público foral.*

(...)

Encontramos aquí ya una referencia expresa a las sociedades mercantiles forales, señalando que se entiende por tal aquéllas participadas por el sector público foral por un



mínimo del 50%. Recordemos que en el asunto que nos ocupa, se trata de una sociedad mercantil participada al 100% por (...) que, a su vez, está participada en un 33% por la Diputación Foral de Gipuzkoa por lo que, en principio, parece que quedaría fuera del ámbito de aplicación del SII.

Sin embargo, cabe reflexionar sobre la finalidad del SII, sobre cuál fue su origen, cuál su espíritu y cuál su objetivo final.

3.- No pocas veces hemos recordado por qué la Diputación Foral de Gipuzkoa ha apostado por la creación de una de una infraestructura ética tan ambiciosa como lo es el Sistema de Integridad Institucional de la Diputación foral y su sector público, y la razón no es otra que, como bien se señala en su objeto, la de “desarrollar y promover una cultura de integridad”. Precisamente en la reciente Resolución 5/2019 recordábamos la importancia del espíritu del SII y sus herramientas de desarrollo que no es otro que “*afianzar la confianza que la ciudadanía tiene en las instituciones forales*” y “*extender la cultura ética incluso, más allá de los ámbitos de actuación de la Diputación foral, a toda la sociedad guipuzcoana*”. Como en tantos foros se ha escuchado, el fin último es hacer del Territorio una *Gipuzkoa ejemplar*, no sólo de las personas que lo dirigen, de las empleadas y empleados públicos, de aquellos que participan en la prestación y mejora de los servicios a través de los contratos o de las entidades que reciben ayudas; se trata de ser ejemplar como sociedad, que la sociedad guipuzcoana sirva de ejemplo en lo que a integridad se refiere.

En este sentido, recordemos lo que en la exposición de motivos del último código aprobado hasta el momento, el relativo a ayudas y subvenciones, se señala:

*“(...) la política de Gobernanza Ética que viene impulsando este gobierno foral desde sus primeros pasos se asienta en una proyección externa de la integridad institucional en plena coherencia con las líneas de trabajo que recientemente está impulsando la propia OCDE: **la integridad institucional no puede quedar intramuros a la Administración foral y al sector público institucional** dependiente de aquella, **sino que debe permear a la sociedad**, a su tejido asociativo, a sus entidades y empresas, a la contratación pública y a toda la ciudadanía guipuzcoana. De esta forma, la Institución impulsa el sentido de la responsabilidad colectiva, impregnando la mentalidad de la gente, **produciendo un cambio de la cultura cívica** y favoreciendo la interiorización de las normas; **la ejemplaridad como elemento clave para permear a la sociedad** (...)”.*

Volviendo al caso concreto, se trata de una sociedad mercantil 100% titularidad de (...) y, por lo tanto, probablemente participe en la gestión del servicio (por cierto, tan importante y básico para la ciudadanía como es (...)) que ofrece (...) que, no olvidemos, abarca todo el territorio de Gipuzkoa. Y como bien se señala en la exposición de motivos del SII:



*“(...) el diseño e impulso de **una Política de Integridad Institucional** en la Administración foral **no puede detenerse en un mero cumplimiento de la legalidad**, sino que debe dar pasos decididos hacia la construcción y efectividad de un marco de integridad institucional y, asimismo, hacia la implantación y desarrollo de **buenas prácticas en la gestión pública que mejore el rendimiento de la Administración en beneficio de los servicios que recibe la ciudadanía (...)**”.*

No podemos limitar el alcance del SII bajo la apelación a la legalidad formal porque la legalidad no equivale a la ética. Porque la ética es algo más que cumplir la ley (Resolución 5/2019) y, además, esta CEI no tiene la competencia de velar por el cumplimiento de la normativa sino por el cumplimiento, concienciación e impulso de las buenas prácticas que contempla el SII.

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

## RESOLUCIÓN

**Único.-** Si bien desde la dimensión subjetiva del ámbito de aplicación la entidad mercantil referida en el presente asunto pudiera entenderse como no adscrita al Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público, atendiendo a su directa participación en la gestión y provisión de servicios públicos recomendamos que los valores, principios y normas de conducta recogidas en el mismo sirvan de parámetro de buena actuación.

**Donostia–San Sebastian, a 31 de mayo de 2019**

**Presidente de la Comisión de Ética Institucional**

**Imanol Lasa Zeberio**