



Gestión y política pública

ISSN: 1405-1079

Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.,
División de Administración Pública

Cadaval Sampetro, María; Vaquero García, Alberto

La ética en la gestión pública: El caso de España

Gestión y política pública, vol. XXXII, núm. 2, 2023, Julio-Diciembre, pp. 1-28

Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., División de Administración Pública

DOI: <https://doi.org/10.60583/gypp.v32i2.8119>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13378551001>

- [Cómo citar el artículo](#)
- [Número completo](#)
- [Más información del artículo](#)
- [Página de la revista en redalyc.org](#)



Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

La ética en la gestión pública

El caso de España

Ethics in Public Management: The Case of Spain

María Cadaval Sampedro y Alberto Vaquero García*

Resumen: En los últimos años se ha manifestado un creciente interés por mejorar la ética en la gestión de los recursos públicos. Se han producido importantes mejoras en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la utilización de los fondos de naturaleza pública, si bien no existe todavía un desarrollo completo e integral de mecanismos e instrumentos que potencien la ética en las decisiones de los gestores públicos. En este trabajo se realiza el estudio de caso español y su ejercicio de responsabilidad ética, con resultados de interés para otros países con modelos semejantes de gestión pública.

Palabras clave: gestión pública, transparencia, gobierno abierto, rendición de cuentas, lucha contra la corrupción.

Abstract: In recent years there has been a growing interest in improving ethics in the management of public resources. However, while there have been significant improvements in the search for efficiency and effectiveness in the use of public funds, there is not yet a complete and comprehensive development of mechanisms and instruments that enhance ethics in the decisions of public managers. In this article the Spanish case study and its exercise of ethical responsibility are carried out, through which results of interest to other countries with similar models of public management are obtained.

Keywords: governance, transparency, open government, accountability, anti-corruption.

* **María Cadaval Sampedro** es profesora doctora del Departamento de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Santiago de Compostela. Av. Burgo s/n, 15782, Santiago de Compostela. Tel: 0034 881 811 664. Correo-e: maria.cadaval@usc.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7948-6004>. **Alberto Vaquero García** es profesor titular del Departamento de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de la Universidad de Vigo, Campus Universitario Ourense, As Lagoas s/n, 32004, Ourense. Tel: 0034 988 368 762. Correo-e: vaquero@uvigo.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8697-4847>.

Artículo recibido el 24 de marzo de 2022 y aceptado para su publicación el 17 de febrero de 2023.

DOI: <https://doi.org/10.60583/gypv.v32i2.8119>

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se ha producido un vuelco en el concepto tradicional de la gestión pública, al hilo de una serie de cambios de naturaleza multidisciplinar en el ámbito económico, social y cultural (Fernández *et al.*, 2008). Este nuevo planteamiento supera las modificaciones introducidas en los niveles organizativos y en las formas de actuación, con el fin de conectar la gestión pública con los nuevos valores de la sociedad en general y con la ética pública en particular.

La presente investigación profundiza en el estado de situación de la ética en las actuaciones públicas, primero desde una perspectiva general, después particularizada para el caso español. A partir de aquí se extrae una serie de recomendaciones generales válidas para aquellos países con modelos de gestión pública similares a los de España. Gracias a este ejercicio se señalan actuaciones para mejorar el sistema actual, extrapolables tanto en el marco europeo como de Iberoamérica, con el que el caso español comparte muchos elementos. De este modo, se realiza una aproximación exhaustiva a la situación de la ética en la gobernanza pública, a partir de la cual se posibilita un ejercicio de reflexión que permite seguir avanzando hacia una gestión eficiente, transparente y alejada de cualquier atisbo de corrupción pública.¹

Para conseguir este objetivo, el artículo se estructura de la siguiente manera: tras esta introducción, el primer apartado aborda el concepto de ética pública. El segundo vincula la ética pública con el principio de conducta en el funcionamiento de las instituciones públicas. El tercero estudia, desde una perspectiva general, el Sistema de Integridad Institucional (SII) y, a continuación, se particulariza para el caso europeo. El siguiente apartado formula una propuesta de mejora en el campo de la contratación pública, basada en la creación de una oficina independiente de evaluación de proyectos. En el sexto se detalla un conjunto de actuaciones implementadas para reducir la corrupción pública. Después se extrae una serie de recomendaciones para mejorar la ética en la gestión pública y se cierra con un epígrafe de conclusiones.

¹ La corrupción en el ámbito público es una cuestión de profunda preocupación desde hace años. La revista *Gestión y Política Pública* presentó, en 2001, un primer volumen centrado en la corrupción administrativa, recogiendo, entre otras, colaboraciones de Caiden (2001); veinte años después, ha publicado un segundo volumen sobre la misma temática. Aunque son numerosas las contribuciones que se podrían referenciar, la que más encaja es el artículo de Arellano, Del Castillo y Rojas (2021), donde precisamente se analizan los cambios producidos en las dos últimas décadas sobre la corrupción administrativa.

LA DIMENSIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA

El acercamiento a la dimensión de la ética pública no es sencillo, pues carece de una definición única. Según el diccionario de filosofía de Cambridge, el concepto de ética suele utilizarse indistintamente como una aproximación de moral, pero también para referirse a los principios morales de una tradición, grupo o individuo. En ocasiones, se confunde la ética con el cumplimiento de la ley, huelga decir que son cuestiones claramente diferenciadas. Si bien la ley se basa en principios éticos, la ética no resulta de obligado cumplimiento, algo que sí sucede con la ley. Por el contrario, la aplicación de las normas está literalmente acotada en los términos recogidos (lo que no figura en la norma no se puede aplicar), mientras el campo de acción de la ética resulta mucho más amplio.

Paul y Elder (2006) realizan una aproximación explícita a la ética desde la perspectiva pública y la definen como el conjunto de conceptos y principios que guían la actuación pública para determinar el comportamiento que beneficia o perjudica a la sociedad. Previamente, el libro *Ethics for Bureaucrats* (Rohr, 1978) sirvió como referencia para la extensión del uso de la ética en las organizaciones, en especial en aquellos países de cultura anglosajona, que asumen con más arraigo este concepto.

Estados Unidos es un referente en el campo de la ética pública. La Sociedad Estadounidense para la Administración Pública (American Society for Public Administration, ASPA²) aprobó un Código ético para sus miembros; pocos años después, la Red de Escuelas Públicas, Asuntos y Administración (National Association of Schools of Public Affairs and Administration, NASPAA³) elaboró un código de conducta para mejorar los “valores morales, el conocimiento y las habilidades de los estudiantes y actuar de forma ética y eficaz”. La Oficina de Ética Gubernamental de Estados Unidos (OGE, por sus siglas en inglés)⁴ estableció las directrices necesarias para garantizar la democracia, la economía de mer-

² La ASPA busca mejorar los niveles de ética en todas las administraciones públicas. Desde 1939, apoya el estudio y la investigación en la administración pública, con una amplia participación de la administración pública, universidades y ciudadanía, <https://www.aspanet.org/ASPA/About-ASPA/ASPA/About-ASPA/About-ASPA.aspx?hkey=que893802-9bb7-4541-a68y-6d24c185ad77>.

³ La NASPAA persigue la excelencia en la educación y la formación para la mejora del servicio público. Esta red se encuentra integrada por personal docente e investigador y egresados de masters en administración, políticas y asuntos públicos, <https://www.naspaa.org/>.

⁴ La Oficina de Ética Gubernamental de Estados Unidos se configura como una agencia independiente del gobierno federal para la prevención de los conflictos de interés por parte de los funcionarios y responsables políticos, <https://www.oge.gov/>.

cado y la confianza de la ciudadanía en la integridad de las instituciones, de los gobernantes y de los empleados públicos.

Estas tres iniciativas ponen de manifiesto la importancia de la ética pública sobre el funcionamiento de las administraciones en este país. Precisamente, gracias a este conjunto de propuestas quedó patente la necesidad de desarrollar un código ético de los servidores públicos que contemple los comportamientos exigibles para el desarrollo correcto de la gestión pública: integridad, eficiencia, salvaguarda de la imagen institucional y garantía de la confianza ciudadana en las instituciones.

No son pocos los organismos e instituciones a nivel internacional que han ido incorporando estos conceptos a la filosofía de actuación pública. Uno de los que más ha apostado es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2000), que ha jerarquizado y establecido una batería de acciones para la correcta implementación de la ética en la administración pública. A saber, el desarrollo y la revisión de políticas, procedimientos y prácticas en todas las instituciones que ejerzan o puedan ejercer alguna influencia sobre la conducta de la administración pública; el fomento de acciones gubernamentales para mantener altos estándares de conducta y contrarrestar la corrupción pública⁵ (Villoria, 2013); la incorporación de la ética al marco administrativo que garantice y asegure los valores y principios del servicio público⁶ en la gestión; la evaluación adecuada de los cambios en la conducta ética del servicio civil y la aplicación de los principios del manejo de la ética en el servicio público para garantizar altos niveles de conducta en la función pública.

La relevancia económica y social de esta institución, que engloba a las economías más desarrolladas y con una administración pública moderna y adaptada al nuevo escenario económico, ha permitido poner en el lugar que corresponde a la ética en la gestión pública.

LA ÉTICA PÚBLICA Y EL PRINCIPIO DE CONDUCTA

La referencia seminal sobre ética pública y principios de conducta se recoge en el *Standards in Public Life: First Report of the Committee on Standards in Public Life*

⁵ Al igual que sucede con la ética, la corrupción admite diversos enfoques. En Trejo (2021) se recoge una completa revisión de este problema desde una múltiple perspectiva.

⁶ Este fue precisamente el enfoque adoptado en algunos países latinoamericanos, como Chile, donde no solo se tiene en cuenta los elementos punitivos como mecanismo para combatir la corrupción, al optar por un enfoque de integridad basado en los valores de la función pública (Pliscoff y Lagos, 2021).

(Nolan, 1995).⁷ Este documento surgió a raíz de la detección de varios casos de corrupción y soborno en la década de 1980 en el Reino Unido, en los que estuvieron involucrados políticos, funcionarios, empresarios y lobistas. En la década de 1990 se constituyó un comité de personas expertas que tenía como cometido restablecer las normas de conducta en la vida pública. Presidido por el juez Michael Patrick Nolan, en mayo de 1995, se aprobó el Informe Nolan, que recoge los principios y actuaciones que deben inspirar a políticos y funcionarios para recuperar y conservar las normas de conducta en la vida pública y, al mismo tiempo, fomentar una política de transparencia y gobierno abierto que permita a la ciudadanía comprobar que se cumplen no solo los principios legales, sino también los éticos (cuadro 1). Estos principios de conducta permanecen en el tiempo y forman parte de los diversos informes aprobados *a posteriori*.

CUADRO 1. Principios de conducta del Informe Nolan

-
- Capacidad para asumir el interés de la administración como propio y adoptar decisiones basadas únicamente en el interés público, evitando la obtención de beneficios para uno mismo o terceros.
 - Integridad para evitar situaciones de influencia indebida para favorecer intereses de terceros.
 - Objetividad en el desarrollo de las actividades públicas, sin discriminación ni parcialidad en la toma de las decisiones.
 - Responsabilidad de las decisiones de los cargos públicos.
 - Transparencia en la toma de las decisiones públicas.
 - Honestidad de los empleados públicos, evitando el conflicto de interés y salvaguardando el interés público.
 - Capacidad de decisión de los empleados públicos para promover y tomar decisiones idóneas con base en los principios de la buena conducta.
-

Fuente: Nolan (1995).

Apenas un año después, en 1996, la OCDE publicó el estudio “La ética en el servicio público: cuestiones y prácticas actuales”⁸ sobre la base de la experiencia de un conjunto de países (Austria, Estados Unidos, Finlandia, México, Nueva Zelanda, Países Bajos, Noruega, Portugal y Reino Unido). Sus resultados apuntan en la misma dirección que los principios de conducta recogidos en el Informe Nolan, y se vuelven a señalar como elementos clave la integridad, objetividad, responsabilidad de

⁷ La Comisión Nolan, que elaboró el informe del mismo nombre, tenía como objetivo analizar los efectos del elevado nivel de corrupción presente en el Reino Unido (Nolan, 1995).

⁸ Existe una versión en castellano de este manual publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España en 1997.

los políticos y empleados públicos, a los que habría que añadir las actuaciones tendentes a alcanzar la eficacia y eficiencia del gasto público. A partir de los mismos principios, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la Resolución 51/59, del 12 de diciembre de 1996, por la que se aprueba una declaración contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales del sector público.

Esta inquietud generalizada por la ética pública en la segunda mitad de la década de 1990 propició que un conjunto de instituciones internacionales, entre las que destacan el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Consejo de Europa, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, reforzasen sus códigos de conducta en cadena con el fin de erradicar o, cuando menos, mitigar las prácticas de corrupción.

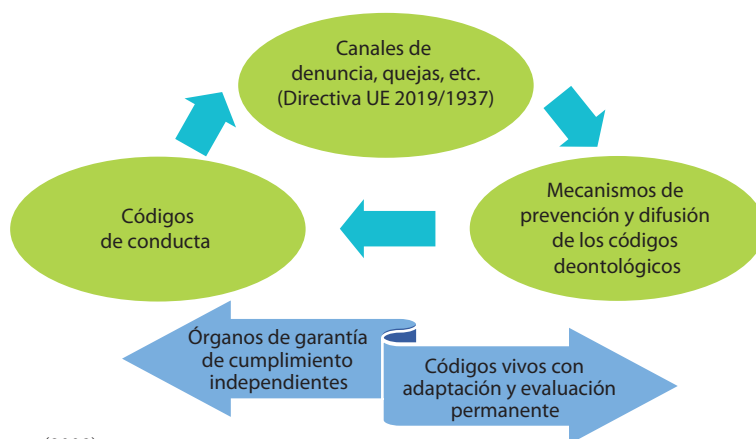
Tras la definición y la adopción de los códigos de buenas prácticas se desarrollaron diversos procedimientos e instrumentos para incluir la ética en la conducta pública, a través de una serie de patrones comunes. Los códigos éticos en la administración pública no son ni demasiado amplios ni concretos, afectan a todos los actores, públicos y privados, y son considerados una herramienta útil para normalizar y regular las relaciones entre la administración pública y la ciudadanía. Persiguen, en definitiva, que el sistema de integridad conductual esté presente en los empleados públicos, más allá de convertirse en meras manifestaciones reglamentarias de conducta.

Es fundamental comprender la filosofía de fondo de los códigos éticos y no concretarlos exclusivamente en su vertiente sancionadora, en cuyo caso derivan en una concepción tan errónea como infructuosa. Este fue el resultado del Real Decreto Legislativo 5/2015, del 30 de octubre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público de España, el cual reproduce, prácticamente, el contenido de la Ley 19/2013, del 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en su título II, relativo al buen gobierno (Jiménez, 2017). En consecuencia, antes de avanzar en la regulación y las sanciones por la corrupción, deben trabajarse y asumirse los valores y la ética en la actuación pública por parte de todas las personas que forman parte de la organización.

EL SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL: DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO A LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La correcta implementación de un código de conducta precisa contar con un Sistema de Integridad Institucional (SII) (OCDE, 2009). El SII tiene como objetivo mejorar la infraestructura ética de las organizaciones públicas y prevenir la

ESQUEMA 1. Sistema de Integridad Institucional (sII)



Fuente: OCDE (2009).

corrupción y las conductas públicas inadecuadas. Contar con un sII permite armar una verdadera estructura ética compuesta por un código ético y de conducta, un plan de medidas antifraude, acciones de difusión y formación, un canal de comunicación, un comité antifraude, mecanismos reales de transferencia, además de instrumentos que se retroalimenten, evalúen y revisen.⁹

El sII (esquema 1) debe abarcar toda la estructura organizativa pública de modo que pueda conectar la cultura ética institucional con la sociedad y dotarse de los mecanismos de seguimiento y evaluación precisos, así como de un sistema de adaptación permanente a la realidad cambiante, lo que conforma el Marco de Integridad Institucional (MII).

Disponer de un MII es condición necesaria, pero no suficiente (Taylor, 2017) para dar respuesta al reto ético del comportamiento de la administración y recomienda ir más allá del enfoque tradicional del cumplimiento formal de la cultura ética. Los aspectos informales de su cultura organizativa pueden abordarse a través de acciones y pautas con una quintuple dimensión: individual, interpersonal, de equipo, en interequipos e interorganizacional, del modo que se describe en el cuadro 2.

De este modo, el MII debe contemplar un conjunto de normas, procesos y órganos dentro de cada organización pública con el fin de prevenir las conductas

⁹ Esta es, en líneas generales, la estructura seguida por la Administración General del Estado (ministerios) y los gobiernos de las comunidades autónomas en España.

CUADRO 2. Conjunto de acciones y pautas de avance para que el funcionamiento de las organizaciones no perjudique la integridad pública

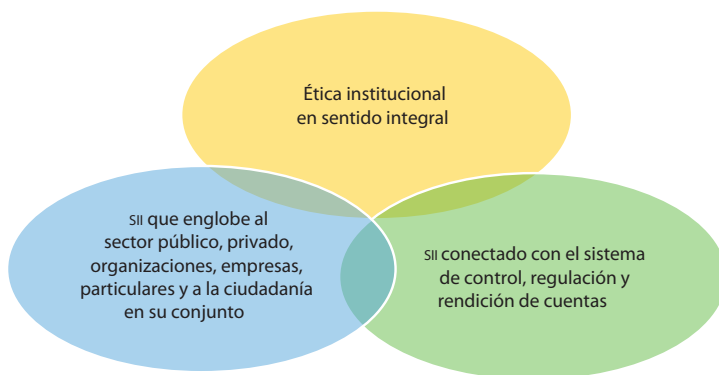
Dimensiones	Descripción
Individual	La forma en la que se evalúa y remunera a los empleados es un factor clave que sostiene —o reduce— la cultura ética.
Interpersonal	Las organizaciones tienen responsabilidad en la interacción de los empleados con las diferentes jerarquías. La cultura ética interpersonal requiere un mecanismo y medidas de protección para que los empleados puedan realizar su trabajo con libertad. Los responsables de los equipos públicos deben ejercer su influencia en la implantación de la conciencia ética de las organizaciones.
Equipo	La socialización en grupo es un aspecto central en el trabajo. El desarrollo del trabajo en equipo fomenta la cultura y los métodos de trabajo más efectivos.
Interequipos	La calidad de las relaciones entre grupos es fundamental para construir una cultura ética.
Interorganizacional	El efecto de las cuestiones organizaciones externas es básico para que internamente se asuma la cultura ética.

Fuente: Taylor (2017).

inmorales recogidas en su código ético (Jiménez, 2017). Su fin no es solo contribuir al avance de la gobernanza ética, sino también a la creación del SI (Villoria, 2013), siendo necesario que abarque al menos tres ámbitos esenciales: interno, externo y mixto (esquema 2).

- **Ámbito interno.** La administración debe contar con un plan de integridad con finalidad preventiva, seguido por un código de conducta. Es necesario disponer de un marco de garantías, tramitación y propuestas de resolución de conflictos, así como sistemas de evaluación y cumplimiento (*compliance*).
- **Ámbito mixto.** Incluye, además de la integridad en la contratación pública, los códigos de conducta preventivos y la anticipación a los conflictos de interés, el control sobre la integridad en los procesos selectivos y de gestión del personal en la contratación, en la gestión personal, en la concesión de subvenciones, ayudas y en la ética del cuidado a través de los valores educativos y de concepción de lo público.
- **Ámbito externo.** Comprende el control a través de agencias de prevención y de lucha contra la corrupción, apoyados en los órganos de control y en los consejos de transparencia.

ESQUEMA 2. Marco de Integridad Institucional (MII)



Fuente: Elaboración propia a partir de Jiménez (2017).

En el esquema 2, las agencias y entidades fiscalizadoras tienen un papel fundamental en el refuerzo de la eficiencia, la rendición de cuentas y la transparencia de la administración pública. En concreto, la Resolución de la Asamblea General de las NU 69/228, “Promoción y fomento de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores”, señala el importante papel de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) en estas tareas.

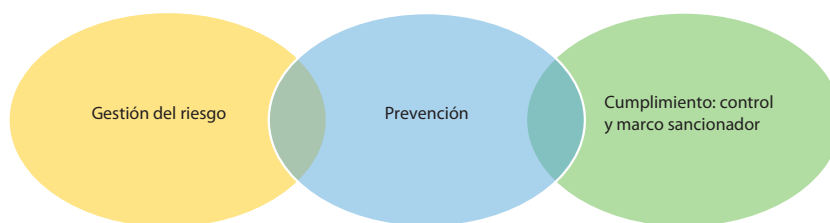
Las EFS se sitúan como actores centrales, independientes e indispensables en el perfeccionamiento de la función pública y en la consolidación del sistema democrático, a través de la articulación de instituciones eficientes, transparentes e íntegras, así como también de la fiscalización y el seguimiento de la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la agenda 2030 de las NU.

Además, la integridad institucional debe abarcar un enfoque de 360 grados (esquema 3), tal como indica el Banco Interamericano de Desarrollo (2019), con una concepción coordinada entre el organismo de integridad institucional y el sistema corrector o sancionador, si no funcionan las alternativas anteriores.

En este marco, la transparencia se configura como la primera herramienta en la lucha contra la corrupción pública,¹⁰ de ahí la importancia de que la información pública de interés para la ciudadanía sea accesible para su consulta. Desde

¹⁰ En ámbitos especialmente sensibles, como la contratación administrativa, la resolución proactiva de expedientes en un formato accesible y abierto es una práctica muy recomendable para reducir la corrupción.

ESQUEMA 3. Enfoque de integridad institucional 360°



Fuente: Elaboración propia a partir de BID (2019).

una perspectiva internacional esto se ve como una necesidad, pero también como un derecho. Una de las referencias más claras en este sentido la constituye la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP), que busca asegurar el compromiso de los gobiernos para promover la transparencia, la capacitación de la ciudadanía, la lucha contra la corrupción y el uso de las nuevas tecnologías para favorecer la gobernabilidad.

España, como integrante de la OGP,¹¹ ha llevado a cabo tres planes de acción de gobierno abierto, con mecanismos de amplio espectro y medidas que abarcan desde normativas suficientemente extensas para combatir la corrupción, pasando por la prevención, hasta la detección anticipada a través de mecanismos de verificación en todos los niveles de la administración pública.

EL ENTORNO EUROPEO EN EL MARCO DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

El objetivo de un marco de integridad institucional es conseguir que las instituciones nacionales funcionen correctamente para limitar el abuso de poder, los delitos y la malversación de fondos públicos. Al mismo tiempo, el fortalecimiento del sistema nacional de integridad permitirá avances en la gobernabilidad y, por ende, hacia una sociedad más justa. La clave de su buen ejercicio se asienta sobre tres dimensiones: la medición de la capacidad general del funcionamiento de las instituciones, la rendición de cuentas de la gobernabilidad interna relativa a

¹¹ La OGP es una alianza de países cuyo principal objetivo es que los países integrantes alcancen compromisos concretos para fomentar la transparencia y el empoderamiento de la ciudadanía, combatir la corrupción y el uso de las nuevas tecnologías para fortalecer la gestión pública. Inicialmente fue creada por ocho países, entre ellos México. En 2023, 70 países conforman la OGP, además de otras organizaciones no gubernamentales.

la integridad y la transparencia, y la contribución a la integridad general del sistema de gobernabilidad nacional.

Este aspecto multidimensional precisa, en definitiva, de recursos e independencia, transparencia y rendición de cuentas, e integridad en la gobernabilidad. Pero esta búsqueda debe ir más allá de la visión pública; las acciones y los comportamientos de las personas, la sociedad civil y de las empresas inciden directamente sobre el cumplimiento de la integridad. Por lo tanto, resulta necesario un pacto integral para alcanzar el correcto funcionamiento de la gestión pública, como lo han recogido los principales organismos internacionales.

La OCDE ha señalado que para garantizar la integridad pública es preciso reconocer el papel de la sociedad civil a través del respeto y de los valores con la administración. Además, resulta necesario fomentar estos elementos y contribuir a una responsabilidad compartida, implicar a todas las partes interesadas en el desarrollo, actualizar y aplicar sistemas de integridad pública, concienciar a la sociedad de sus beneficios y contribuir a reducir la tolerancia de las infracciones de las normas. En consecuencia, es necesaria una responsabilidad conjunta y solidaria para el buen funcionamiento de los gobiernos.

La UE ha puesto en marcha el programa de integridad institucional European Integrity Systems Project (ENIS), para evaluar a las instituciones de gobernabilidad que conforman los sistemas nacionales de integridad.¹² Este catálogo de medidas no es algo novedoso. Holanda, por ejemplo, apuesta desde hace décadas por la transparencia y la rendición de cuentas públicas. Para ello cuenta con la Oficina para la Promoción de la Integridad del Sector Público, organismo independiente, creado por el Ministerio del Interior, que apoya al sector público en el diseño de políticas de integridad en todos los niveles de la administración.

Reino Unido aprobó en 1998 la *Public Information Disclosure Act*,¹³ para proteger a las personas que denuncien irregularidades en la gestión pública. Al mismo tiempo, la *Bribery Act*¹⁴ (2010) invierte la carga de la prueba hacia la persona denunciada y deriva la responsabilidad objetiva de la corrupción sobre

¹² El proyecto “Evidence-based Action against Corrupción: The European Integrity Systems Project (ENIS)” persigue fomentar la transparencia a través de la creación y aplicación de un sistema de integración europeo, como instrumento de control y lucha contra la corrupción.

¹³ El objetivo de la Ley de Divulgación de Interés Público de 1998 (Public Interest Disclosure Act) era proteger a las personas que realizan ciertas divulgaciones de información para el interés público, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>.

¹⁴ La Ley de Soborno (Bribery Act) de 2010 tenía como objetivo establecer un marco regulatorio sobre los delitos relacionados con el soborno y fines relacionados, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>.

la empresa que no hubiera puesto los medios para impedir que algún empleado público se beneficie de una contratación. Además, incorpora elementos positivos para reconocer a aquellas empresas que apuesten por procedimientos preventivos y disuasorios del soborno; van más allá del mecanismo tradicional de sanciones y elementos punitivos que, a nuestro juicio, se deben mantener, pero que es preciso complementar con otras medidas más proactivas.

Inspirado en el modelo británico, Irlanda aprobó, en 2001, la Protected Disclosures Act, que establece medidas protectoras para los denunciantes ante los organismos públicos. Su contenido inicial fue completado en 2014 con una nueva normativa para proteger a los trabajadores del sector público y privado de represalias por denunciar irregularidades en su puesto de trabajo. Con este cambio buscan promover la denuncia de conductas corruptas o indebidas por parte de los organismos y funcionarios públicos sin temor a venganzas.

El portal de transparencia, el Open Data, el Big Data¹⁵ y la contratación electrónica son algunas de las vías escogidas por Portugal para mejorar los niveles de transparencia en la gestión pública. Además, el gobierno luso cuenta con el Portal BASE,¹⁶ una plataforma nacional de contratación pública, que centraliza toda la información desde la fase de preadjudicación hasta su ejecución, lo que posibilita un seguimiento de todo el proceso y desalienta la corrupción.

En la misma línea, Eslovenia y Croacia tienen mecanismos para prevenir y detectar actuaciones inadecuadas en la gestión pública. El “Supervizor” esloveno recoge información sobre las transacciones comerciales públicas: partes contratantes, beneficiarios, vínculos y objeto de la transacción.¹⁷ En Croacia, el control sobre la contratación pública resulta menos institucional, al depender de osc que recogen los datos sobre contratación pública y la información económico-financiera (Comisión Europea, 2017), pero aun así permiten una monitorización de todo el proceso.

Sin quitar valor a todas estas experiencias *ex ante* que se acaban de describir, cabe mirar también el proceder *ex post*. Los órganos de control externo (OCEX) tienen, habitualmente, la función de fiscalizar las actuaciones públicas con base en los aspectos legales y de regularidad contable, pero pocas veces basan sus prioridades de

¹⁵ En Curto y Pascual (2021) se analiza la potencialidad de la utilización de los datos reutilizables para combatir la corrupción de los estados mexicanos.

¹⁶ BASE es el portal de contratación pública que permite publicitar la información sobre contratos públicos celebrados en Portugal de forma centralizada, posibilitando su seguimiento y control, <https://www.base.gov.pt/Base4/en/>.

¹⁷ En Eslovenia, desde 2011, la agencia anticorrupción cuenta con un portal de transparencia denominada Supervizor, donde se recogen las transacciones de las diferentes administraciones públicas, <https://community.openspending.org/resources/mappingcommunity/case-studies-spending/supervizor/>.

CUADRO 3. Acciones y pautas de avance en los OCX según la Comisión Europea

- Transparencia total del gasto público, información transparente y accesible sobre los criterios y la utilización de los recursos públicos.
- Acceso a toda la información de los organismos públicos y evaluación de la eficiencia en la prestación de los servicios.
- Información pública sobre los posibles conflictos de interés que se puedan producir en la contratación.
- Regulación de los *lobbies* y su relación con la administración.
- Necesidad de contar con un organismo de resolución de conflictos de intereses independiente.
- Control de los principios de buena conducta para los servidores públicos.

Fuente: Comisión Europea (2017).

observancia en la eficiencia económica y en el control ético de las actuaciones públicas. En aras de avanzar en el objetivo de cumplimiento ético debe corregirse también esta situación, como ha señalado la Comisión Europea (2017) en un conjunto de acciones y pautas para mejorar el funcionamiento de los OCX (cuadro 3).

Finalmente, conviene traer a colación que el proceso de control de recursos públicos se ha visto acelerado en Europa a partir de la aprobación del programa extraordinario para hacer frente a los efectos derivados del covid-19, los Fondos Next Generation de la Unión Europea,¹⁸ lo que ha posibilitado un notable refuerzo de los códigos legales y éticos en la adjudicación y control de estos recursos (Vaquero y Cadaval, 2021).

INSTRUMENTOS PARA LA MEJORA DE LA EFICIENCIA: OFICINA INDEPENDIENTE DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS

La Comisión Europea calcula que la contratación pública supone aproximadamente 19 por ciento del PIB de la Unión Europea. Para España, la OCDE (2020) fija su importancia en 9.6 por ciento en el informe *Government at a Glance 2019*,¹⁹ con un peso sobre el gasto público total de 23.4 por ciento, según la Oficina

¹⁸ Los NextGenerationEU son el instrumento europeo de recuperación de emergencia, dotados con 750 000 millones de euros destinados a cubrir las necesidades inmediatas de la población europea más afectada por las consecuencias económicas y sociales del covid-19. Según la Comisión Europea son algo más que un plan de recuperación, al suponer una oportunidad única para salir más fuertes de la pandemia, transformar la economía y crear oportunidades y trabajos para construir la Europa del futuro a través del mayor paquete de estímulo nunca antes financiado.

¹⁹ El informe *Government at a Glance* (OCDE, 2021) recoge información sobre las actividades gubernamentales y sus resultados en los países de la OCDE.

Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (2019). Su trascendencia es tan importante que precisa contar con todos los mecanismos e instrumentos posibles que mejoren la eficiencia en su gestión. El respeto al procedimiento legal es condición necesaria pero no suficiente para garantizar la *compliance* y ponerla al servicio del cumplimiento del ODS16 —centrado en la necesidad de contar con instituciones sólidas, íntegras y en las que se pueda confiar— ni tampoco para combatir la corrupción, como ha apuntado Daniel Kaufman.²⁰ En consecuencia, es necesario un giro integral en la gestión pública en general y en la contratación pública en particular.

La política de integridad requiere una gestión de riesgos *ex ante*, preventiva, por lo que es necesario contar con un mapa de peligros debidamente identificados, en la línea de la *Integrity frameworks* de la OCDE. De acuerdo con la directiva 2014/24/UE sobre contratación pública, “los poderes adjudicadores deben hacer uso de todos los medios de derecho nacional a su disposición, con el fin de evitar que los procedimientos de contratación pública se vean afectados por conflictos de interés, destinados a detectar, evitar y resolver conflictos de interés”, para ello es necesario desarrollar una política de gestión de riesgos basada en las técnicas de *compliance*.

Además, resulta vital profundizar en la prevención de los conflictos de interés y denuncias preventivas, como señalan la Propuesta de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, “Reforzar la protección de los denunciantes de la UE”, del 23 de abril de 2018, y el acuerdo de los compromisarios del Parlamento Europeo y de los gobiernos de la UE del 11 de marzo de 2019, por los que se establece un sistema de canales de denuncia, que protegen a los denunciantes frente a todo tipo de sanciones y represalias.

La contratación pública sostenible e integradora se encuentra en la línea de las directivas europeas de contratación pública, denominadas de “cuarta generación”: directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la directiva 2004/18/CE; y la directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del

²⁰ Daniel Kaufmann es el economista principal del Banco Mundial y experto en gobernabilidad y corrupción.

agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y por la que se deroga la directiva 2004/17/CE. Todas ellas tienen como objetivo aumentar la eficiencia del gasto público y la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en la contratación del sector público, contemplando un conjunto de procedimientos comunes para todos los entes públicos.

Tras la aprobación de la Ley 9/2017, del 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento y del Consejo Europeo 2014/23/UE y 2014/24/UE, del 26 de febrero de 2014, se ligan las políticas de *compliance* a las medidas de *self-cleaning*, muchas de ellas vinculadas directamente a la contratación pública. Precisamente, este es uno de los ámbitos de la administración más expuestos a la corrupción; así lo recoge el informe de la Comisión sobre la lucha contra la corrupción, que anima a los Estados miembros a mantener una actitud preventiva y proactiva contra las prácticas corruptas, en aras de una mejor y mayor competitividad dentro de la Unión Europea.

Para conseguir este objetivo los países han de dotarse de un mecanismo que posibilite un control preventivo y haga frente a las irregularidades de contratación, al tiempo que dote de garantías este proceso y permita descartar las ofertas menos ventajosas económicamente. En este contexto, es fundamental la decisión de la UE 2017/984 del Consejo, del 8 de agosto de 2016, que notifica a España que adopte las medidas necesarias para la reducción del déficit estructural, para lo que recomienda contar con un marco adecuado que garantice la transparencia y la coordinación de las políticas públicas.

Desde la UE también se ha señalado que la ausencia de un organismo independiente que garantice estas funciones en materia de contratación pública tiene efectos negativos. Esta necesidad fue incluida en la Ley de Contratos del Sector público, tras la que se ha creado la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (Oirescon), con el objetivo de velar por la correcta aplicación de las normas, la transparencia y la promoción de la concurrencia para combatir las ilegalidades en la contratación pública.

La Oirescon goza de plena independencia orgánica y funcional (artículo 332 de la Ley 9/2017, del 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, del 26 de febrero de 2014). Sin embargo, no cuenta con los medios suficientes para obtener información directa y depende de los datos que le transfieren otros organismos como las Oficinas antifraude de Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, o las que

tienen los grandes ayuntamientos como Madrid o Barcelona. Con todo, los informes de la Oirescon son documentos útiles que ofrecen una radiografía de la problemática derivada de la mala praxis en la contratación pública.²¹ Su ambición futura se refleja en el plan estratégico 2020-2024²² en el que la Oirescon reclama un mayor “compromiso y esfuerzo por parte del gobierno y la coordinación y cooperación con distintas instituciones” para hacer posible la consecución de los objetivos propuestos.

En todo caso, las oficinas de evaluación de proyectos deben cumplir, por lo menos, las tres funciones siguientes: *improvement* (avance de los proyectos que se están ejecutando), *accountability* (rendición de cuentas de todos los agentes implicados en el proceso de gasto público) y *enlightenment* (evaluación con aproximación desde las experiencias del pasado y la proyección futura). Con esto se conseguiría avanzar en la disminución —que no erradicación— de la mala praxis en la administración pública.

EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

El artículo 6 de la Convención Nacional de las NU contra la corrupción de 2003 (resolución 58/4 de la Asamblea General del 31 de octubre de 2003, Convención de las NU contra la corrupción) reclama la necesidad de contar con órganos independientes para su prevención. Recomendaba que cada Estado garantice la puesta en marcha de los órganos necesarios para prevenir la corrupción con la aplicación de las políticas señaladas en su artículo 5 y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas, así como el aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención.

Además, se establece la necesidad de que cada Estado asegure la independencia necesaria para que estos órganos puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin influencia indebida alguna.

España no cuenta con una oficina antifraude, si bien algunas Comunidades Autónomas han aprobado su propia normativa y han creado un organismo regional con el objetivo de combatir las situaciones de corrupción pública. Stricto sensu Cataluña,²³

²¹ Un ejemplo es el escaso uso de la sede electrónica para la licitación de contratos públicos a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

²² El Plan Estratégico de la Oirescon 2020-2024 tiene como objetivo supervisar la contratación de todo el sector público español, velando por la correcta aplicación de la normativa de contratación pública indicada en las directivas de contratación y, al mismo tiempo, prevenir y combatir las prácticas corruptas en la contratación.

²³ La Oficina antifraude de Cataluña es una entidad que busca preservar la transparencia y la integridad de las administraciones y personal al servicio del sector público en Cataluña.

Comunidad Valenciana²⁴ o las Islas Baleares²⁵ tienen una oficina antifraude, mientras otras comunidades como Galicia o las Islas Canarias cuentan con departamentos o secciones de vigilancia dentro de su tribunal territorial de cuentas. Algunas grandes ciudades como Madrid²⁶ o Barcelona²⁷ cuentan con su propia oficina antifraude a nivel municipal. En el extremo contrario está la comunidad de Castilla-La Mancha, que acordó en 2014 prescindir de la sindicatura de cuentas, que realizaba, hasta entonces, las funciones antifraude (Ley 1/2014, del 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas). Desde entonces corresponde al Tribunal de Cuentas de la Administración General del Estado la fiscalización de la Administración Autonómica.

A continuación, se desarrollan las principales características de las instituciones antifraude que se han creado en España hasta el momento.

La Oficina Antifraude de Cataluña se creó con la Ley 14/2008, del 5 de noviembre, que la concibe como una institución dotada de independencia funcional y autonómica, con funciones de órgano de control externo dentro de su territorio. Entre sus objetivos se encuentran la prevención e investigación de potenciales casos de uso ilegal de recursos públicos o cualquier otro aprovechamiento irregular que suponga un conflicto de interés o el uso en beneficio privado de información derivada de las funciones propias de los empleados públicos. Además, aconseja y asesora a las entidades incluidas en su ámbito de aplicación en la adopción y el impulso de medidas contra la corrupción y en favor de la transparencia.

La Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana, creada en 2017, es la institución responsable de la protección y asistencia a las personas que denuncian la corrupción en su ámbito territorial. Entre sus competencias está la investigación de denuncias y la prevención, formación y sensibilización en integridad y ética pública en materia de contratación pública y concesiones, subvenciones, urbanismo o patrimonio público.

La Comunidad Valenciana fue la primera en contar con el Estatuto de Protección a Personas, tanto físicas como jurídicas, que denuncian hechos o conductas,

²⁴ El objetivo de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana es erradicar y prevenir el fraude y la corrupción pública para impulsar la ética pública.

²⁵ Oficina de prevención y lucha contra la corrupción de las Islas Baleares, <https://www.oaib.es/>

²⁶ Oficina Municipal contra el Fraude y la corrupción del Ayuntamiento de Madrid.

²⁷ Oficina para la Transparencia y las Buenas Prácticas del Ayuntamiento de Barcelona, <https://ajuntament.barcelona.cat/bustiaetica/es>

potencialmente fraudulentos o corruptos. Esta protección comprende a aquellas personas que alertan o comunican información de esta naturaleza, testigos, peritos, familiares y del entorno de aquellos que sufren riesgo de represalia o amenaza como consecuencia de esta acción.²⁸

La Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de las Islas Baleares se encuentra regulada por la Ley 16/2016, del 9 de diciembre. Orgánicamente, depende del Parlamento de las Islas Baleares; su objetivo es la prevención e investigación de potenciales casos de uso fraudulento de recursos públicos o aprovechamiento ilícito de conductas, que impliquen un conflicto de intereses o uso para beneficio particular de información reservada al sector público.

Sin configurarse como una oficina autonómica independiente de lucha contra la corrupción, como sucede en los tres casos anteriores, es preciso mencionar la sección de prevención de la corrupción del Consejo de Cuentas de Galicia (Consejo de Cuentas de Galicia, 2017a y 2017b) y la Audiencia de Cuentas en las Islas Canarias.

La sección de Prevención de la Corrupción del Consejo de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Galicia se aprobó en 2015 (Ley 8/2015, del 7 de agosto, de reforma de la Ley 6/1985, del 24 de junio, del Consejo de Cuentas) cuando el Parlamento de Galicia atribuyó al Consejo de Cuentas las funciones de prevención de la corrupción. Con esta decisión se optó por un modelo similar al implantado en Portugal (Consejo de Cuentas de Galicia, 2019). Su objetivo es “colaborar con las administraciones sujetas a su ámbito de actuación, proponiendo la implantación de sistemas de prevención y desarrollo de manuales de gestión de riesgos de corrupción; comprobar los sistemas de prevención que se ponen en marcha; asesorar sobre los instrumentos reglamentarios más acomodados para prevenir la corrupción; promover en la sociedad civil y, en particular, en el ámbito empresarial, la transparencia y el comportamiento ético en sus relaciones con el sector público”. Con todo, esta sección del Consejo de Cuentas no tiene funciones de investigación o inspección.

Por su parte, la Audiencia de Cuentas en Canarias, creada por la Ley 4/1989, del 2 de mayo, tiene entre sus funciones informar y recomendar buenas prácticas administrativas, contables y financieras para prevenir la corrupción en el sector público en su territorio.

²⁸ Para facilitar las denuncias de la ciudadanía, desde mayo de 2018, la Agencia Valenciana cuenta con una caja de correos de denuncias, incluso de forma anónima, para proceder a su análisis e investigación.

Además de las experiencias autonómicas, se pueden indicar algunas otras a nivel local o supramunicipal, como la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid, la Dirección de Servicios de Análisis del Ayuntamiento de Barcelona y la Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona.

La Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid, creada en 2016, realiza funciones de inspección, comprobación y prevención de las actuaciones desarrolladas por empleados municipales que podrían constituir fraude o corrupción.

El ayuntamiento de Barcelona creó, con base en las funciones atribuidas a la Dirección de Servicios de Análisis, el Buzón Ético y de Buen Gobierno, como canal prioritario de admisión de comunicaciones relacionadas con malas praxis municipales. En la misma línea, la Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona tiene como objetivo promover la transparencia y el buen gobierno como proceso integrado a lo largo del ciclo de gestión de la actividad pública metropolitana. Entre sus tareas destaca la promoción y coordinación de acciones tendentes a buscar la transparencia por medio de protocolos internos y el fortalecimiento de la ética pública.

RECOMENDACIONES

A lo largo de este artículo se ha señalado una serie de actuaciones encaminadas a mejorar la ética en la gestión de los recursos públicos, con una mirada puesta en el caso español. Tras el repaso y el aprendizaje realizado, en este apartado los autores proponemos una serie de recomendaciones:

- Primero. La ética en la gestión pública no solo debe ser algo propio de los responsables políticos y funcionarios públicos, sino que debe extenderse a toda la ciudadanía.²⁹ La corrupción solo es posible si en el ámbito no público se toleran y fomentan este tipo de conductas. En consecuencia, la lucha contra la corrupción pública es trabajo de todas las personas, tanto dentro como fuera de la administración.
- Segundo. La digitalización de los procesos de contratación no solo supone un gran cambio en los tiempos de tramitación y resolución de los contratos

²⁹ Con todo, la participación ciudadana en la gestión y las políticas públicas presenta resultados duales; si bien resulta necesaria, es recomendable delimitar su práctica y mejorar su diseño para un correcto funcionamiento (Díaz, 2017).

públicos, sino que también posibilita un ejercicio completo e intenso de transparencia. Por este motivo, resulta fundamental que las administraciones públicas apuesten por implementar todas las herramientas digitales que están a su disposición. Actuar de esta forma, posibilitará un mayor acercamiento y comprensión de la ciudadanía a la labor pública, al tiempo que permite detectar y evitar prácticas inapropiadas en el ámbito público. La transparencia en la administración es algo fundamental para contar con el respaldo de la ciudadanía y las herramientas digitales son la fórmula más sencilla e inmediata para alcanzar este objetivo.

- Tercero. Es necesario una mayor coordinación entre las diferentes administraciones públicas, en especial en aquellos países políticamente descentralizados, como sucede con España. Es preciso contar con un paraguas normativo estatal que establezca los parámetros generales en el campo de la ética pública, que después desarrollen y mejoren los niveles de gobierno subcentrales. No se puede obviar que la corrupción pública ocurre tanto a nivel estatal, como regional y local,³⁰ de ahí la necesidad de contar con actuaciones y protocolos de aplicación indistinta con independencia del nivel administrativo en que se produzca.
- Cuarto. Es recomendable realizar, de forma periódica, un análisis de las actuaciones aplicadas en otros países para mejorar los niveles de ética pública. En este estudio se han señalado, aparte del caso español, las prácticas del Reino Unido, Irlanda, Croacia, Eslovenia y Portugal, que no agotan todas las existentes. Hay otros casos merecedores de estudio, aunque la extrapolación no siempre resulta inmediata ni sencilla, dada la idiosincrasia particular de cada país. Lo anterior no es óbice para observar y aplicar las “buenas prácticas” adaptadas para mejorar la ética pública, incrementar la transparencia y reducir los niveles de corrupción.
- Quinto. España puede ser un referente para tenerse en cuenta. Se han descubierto algunos episodios de corrupción pública —sobre todo en un ámbito local, donde hay más de 8 100 municipios—, en los que no siempre se ha actuado con la diligencia oportuna, lo que ha permitido ciertos abusos, casi todos perseguidos y castigados. Esta lección ha servido para que se tomasen en consideración los perjuicios de la corrupción pública y activar la actualización de

³⁰ En Vaquero y Cadaval (2022) se realiza un análisis pormenorizado de las propuestas para combatir la corrupción pública en la administración local, que ha sido el nivel de gobierno más afectado por la corrupción en España.

los controles y la supervisión de un modo más exhaustivo y eficiente. Con todo, es necesaria una labor continua de monitoreo del ámbito público, sobre todo en el campo de la contratación, por el importante peso económico que esto supone (Alcalá y Jiménez, 2018).

- Sexto. La mejor forma de mejorar la ética pública es, primero, asumirla y, después, prevenir la realización de prácticas corruptas. Las sanciones y los castigos son importantes, pero es más necesario y efectivo fomentar la cultura de la transparencia en las actuaciones públicas para que tanto la propia administración como las empresas y la ciudadanía entiendan que la corrupción es una mala praxis que perjudica a todos. En consecuencia, se precisa una cultura cívico-transparente, dotada de mayor profesionalización e independencia del funcionariado público, cuyos criterios y valoraciones tengan peso a la hora de tomar las decisiones políticas.

CONCLUSIONES

El interés creciente por mejorar la ética pública en la gestión de los recursos deriva en mejoras de eficiencia y eficacia. En la última década se ha avanzado de manera significativa en el desarrollo integral de mecanismos e instrumentos que potencian la ética en las decisiones de los gestores públicos. Tras el repaso de distintos modelos puestos en marcha, este trabajo propone una serie de recomendaciones a modo de buenas prácticas, válidas no solo para la órbita europea sino también iberoamericana.

El caso de España es paradigmático, tras algunos casos de corrupción pública, concentrados sobre todo en el ámbito local, se han aplicado revulsivos ejemplares contra las malas praxis. Los controles son ahora mucho más intensivos y extensivos que hace una década y, lo más importante, han servido de labor pedagógica para la ciudadanía, que ha interiorizado la importancia de combatir y erradicar los comportamientos corruptos.

Conseguir implantar la ética en la administración pública exige un trabajo de responsabilidad colectiva, que no resulta un ejercicio sencillo ni automático; al contrario, precisa de un movimiento proactivo por parte de la administración, al que acompañe la complicidad de la ciudadanía.

Es innegable el impulso que se ha producido en los últimos años en el funcionamiento eficiente del sector público, en buena medida por las mejoras en el tratamiento de la información y los cambios en la forma trabajar de los empleados públicos. En este proceso resulta determinante la asunción de un Sistema Integrado Institucional (SII) que avance hacia un Marco Integrado Institucional (MII)

eficiente. Esto exige impregnar a la administración y a la ciudadanía de una cultura ética que trascienda la frontera de la implantación de medidas, y también de una mayor independencia y profesionalización de los empleados públicos, con una nítida separación entre la vertiente política y de gestión pública, que ayude a reducir los problemas de corrupción. Pese a los avances realizados, queda mucho camino por recorrer. 🏛️

REFERENCIAS

- Alcalá Agulló, F. y F. Jiménez Sánchez (2018), *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*, Madrid, Fundación BBVA, en: https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2018/10/DE-Ivie-2016_costes-economicos-deficit-calidad-institucional.pdf [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Arellano Gault, D., A. Del Castillo y G.S. Rojas (2021), “Segundo volumen temático sobre corrupción administrativa: ¿Qué sabemos veinte años después?” *Gestión y Política Pública*, volumen temático, pp. 1-8, en: <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/cide/index.php/gyp/article/view/958> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2019), *Oficina de integridad institucional y sistema de sanciones, Informe anual 2019*, Washington, D.C., en: <https://publications.iadb.org/en/office-of-institutional-integrity-and-sanctions-system-annual-report-2019> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Caiden, G. (2001), “Tendencias actuales en la ética del servicio público”, *Gestión y Política Pública*, X(2), pp. 233-252, en: <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3082/TENDENCIAS%20ACTUALES%20EN%20LA%20ETICA%20DEL%20SERVICIO%20PUBLICO.pdf?sequence=1> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Comisión Europea (2010), *Europa 2020: Una estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Bruselas, en: <https://www.eapn.es/publicaciones/61/europa-2020-una-estrategia-para-un-crecimiento-inteligente-sostenible-e-integrador-comision-europea> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Comisión Europea (2014), *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE*, Bruselas, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0038> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Comisión Europea (2017), *Fichas temáticas del semestre europeo: Lucha contra la corrupción*, Bruselas, en: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/fight_against_fraud.html?locale=es&root_default=SUM_1_CODED%3D22 [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].

- Comisión Europea (2020), *Special Eurobarometer 502: Report, Corruption, December 2019*, Bruselas, en: https://data.europa.eu/data/datasets/s2247_92_4_502_eng?locale=en [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Consejo de Cuentas de Galicia (2017a), *Documento número 1: Estrategia en materia de prevención de la corrupción*, Santiago de Compostela.
- Consejo de Cuentas de Galicia (2017b), *Directrices técnicas para la evaluación del control interno de las entidades públicas*, Santiago de Compostela.
- Consello de Contas de Galicia (2019), *Planes de prevención de la corrupción: Nuevas funciones de los OCEX*, Santiago de Compostela, en: https://obcp.es/sites/default/files/documentos/documentos_B.RODRIGUEZ_FRAGA_Planes_de_preencion_de_la_corrupcion._Formigal_34f232ca.pdf [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Curto Rodríguez, R. y P. Pascual Fernández (2021), “¿Se está elevando al cuadrado la lucha contra la corrupción en los estados mexicanos? Comunicación de datos públicos reutilizables”, *Gestión y Política Pública*, volumen temático pp. 115-145, en: <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/cide/index.php/gyp/article/view/962> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Díaz Aldret, A. (2017), “Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas”, *Gestión y Política Pública*, XXVI(2), pp. 341-379, en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v26n2/1405-1079-gpp-26-02-00341.pdf> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Fernández, Y., J.M. Fernández y A. Rodríguez (2008), “Modernización de la gestión pública: Necesidad, incidencias, límites y críticas”, *Pecunia*, 6, pp. 75-105, en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2710925> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Jiménez Asensio, R. (2017), *Marcos de integridad institucional y códigos de conducta: Encuadre conceptual y algunas buenas prácticas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública-Ministerio de Hacienda y Función Pública, en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506999> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Irish Statute Book (2001), *Protected Disclosure's Act*, en: <https://www.irishstatutebook.ie/> [fecha de consulta 28 de abril de 2023].
- Irish Statute Book (2014), *Protected Disclosure's Act 2014*. <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/html> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Ministerio de Hacienda (2019), *Plan Estratégico de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (Oirescon) 2020-2024*, Madrid, en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Oirescon/Paginas/plan-estrategico-oirescon.aspx> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Nolan, C. (1995), *Standards in Public Life: First Report of the Committee on Standards in Public Life*, Londres, en: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/>

- uploads/attachment_data/file/336919/1stInquiryReport.pdf [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (1997), *La ética en el servicio público: Cuestiones y prácticas actuales*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2000), *Integridad pública: Una estrategia para la corrupción*, París, en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, París, en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2652177 [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2013), *Issue Paper: Corruption and Economic Growth*, París, en: <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/issues-paper-on-corruption-and-economic-growth.htm> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2017), *Recomendación de la OCDE sobre integridad pública*, París, en: <https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2021), *Government at a Glance*, París, en: <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (2019), *Informe anual de supervisión de la contratación pública en España*, diciembre, Madrid, en: <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIREscon/informe-anual-supervision/ias-2019.pdf> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Paul, R. y L. Elder (2006), *The Miniature Guide to Critical Thinking, Concepts and Tools*, Tomales, The Foundation for Critical Thinking, en: https://www.criticalthinking.org/files/Concepts_Tools.pdf [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Pliscoff Varas, C. y N. Lagos Machuca (2021), “Implementación de sistemas de integridad como estrategia de control de la corrupción en el Gobierno Central de Chile”, *Gestión y Política Pública*, volumen temático, pp. 81-114, en: <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gyp/article/view/961> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Rohr, J. (1978), *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*, Nueva York, Marcel Dekker.
- Taylor, A. (2017), “The Five Levels of an Ethical Culture: How to Build and Sustain Orga-

- nizations with Integrity”, San Francisco, BSR, en: https://www.bsr.org/reports/BSR_Ethical_Corporate_Culture_Five_Levels.pdf [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Trejo Alonso, L.J. (2021), “Corrupción: La comprensión del concepto multifacético desde diferentes enfoques. La política anticorrupción mexicana a revisión 2012-2021”, *Gestión y Política Pública*, volumen temático, pp. 37-79, en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8131432> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Vaquero García, A. y M. Cadaval Sampedro (2021), ¿Qué podemos esperar de los fondos europeos”, *Revista Administración & Ciudadanía*, 16(2), pp. 225-243, en: <https://egap.xunta.gal/revistas/AC/article/view/4880/7930> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Vaquero García, A. y M. Cadaval Sampedro (2022), “Reflexiones y propuestas para combatir la corrupción pública en la administración local”, *Revista Española de Transparencia*, 15, pp. 181-205, en: <https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/issue/view/19> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Villoria Mendieta, M. (2013), “Corrupción en España: Cinco ideas para el debate”, *Temas para el Debate*, 221, pp. 15-17, en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4185899> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].

Normativa y decisiones europeas

- Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público, en: <https://www.boe.es/doue/2003/345/L00090-00096.pdf> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 31 de marzo de 2004 sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, la energía, de los transportes y de los servicios postales, en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2004-81001> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos, de obras, de suministro y de servicios, en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2004-81002> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 26 de junio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público, en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2013-81251> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2014-80597> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].

Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, en: <https://www.boe.es/doue/2014/094/L00065-00242.pdf> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].

Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, en: <https://www.boe.es/doue/2014/094/L00243-00374.pdf> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].

Decisión (UE) 2017/984 del Consejo del 8 de agosto de 2016 por la que se formula una advertencia a España para que adopte medidas dirigidas a una reducción del déficit que se considera necesaria para poner remedio a una situación de déficit excesivo, en: <https://www.boe.es/doue/2017/148/L00038-00041.pdf> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].

Comunicación del 23 de abril de 2018 de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, “Reforzar la protección de los denunciantes en la UE”, Bruselas, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0214> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].

Normativa estatal (España)

Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].

Ley 37/2007, del 16 de noviembre, de Reutilización de la Información Pública, en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-19814> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].

Ley 19/2013, del 9 diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno del Estado, en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].

Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración, en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-5676> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].

Ley 9/2017, del 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, del 26 de febrero de 2014, en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].

Normativa autonómica (comunidades autónomas de España)

Ley 6/1985, del 24 de junio, del Consejo de Cuentas, en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-18554-consolidado.pdf> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].

- Ley 1/2014, de 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas, en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-10664> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-470-consolidado.pdf> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Ley 8/2015, del 7 de agosto, de reforma de la Ley 6/1985, del 24 de junio, del Consejo de Cuentas y del texto refundido da Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1999, del 7 de octubre, para la prevención da corrupción, en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-10234> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Ley 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica, en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-9208 [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Ley 1/2016, del 18 de enero, de Transparencia y Bueno Gobierno de la Xunta de Galicia, en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2016/BOE-A-2016-3190-consolidado.pdf> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Ley 5/2017, del 1 de junio, de Integridad y Ética Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-10292> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Ley 8/2018, del 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés del Principado de Asturias, en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-14293> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].

Resoluciones internacionales

- Naciones Unidas (1996), Resolución 51/59 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 12 de diciembre de 1996, contra la corrupción y el soborno en las transacciones del comercio, en: <https://secretaria.anticorruccion.org/wp-content/uploads/2019/12/Resoluci%C2%A2n-de-las-Naciones-Unidas-51.59-Medidas-contra-la-corrupci%C2%A2n.pdf> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Naciones Unidas (2003), Resolución 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 31 de octubre de 2003, Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, en: <http://redanticorruccion.com/estandares/convencion-naciones-unidas-la-corruccion/> [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].
- Naciones Unidas (2014), Resolución 69/228 de la Asamblea General de las NU, del 19 de diciembre de 2014, “Promoción y fomento de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de

las entidades fiscalizadoras superiores”, en: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/intosai_and_united_nations/69_228_2014/SP_un_resol_69_228.pdf [fecha de consulta: 28 de abril de 2023].

María Cadaval Sampedro es profesora contratada doctora. Universidad de Santiago de Compostela. Profesora de economía aplicada, área de hacienda pública. Especialista en federalismo fiscal, descentralización, y hacienda autonómica y local. Codirectora ejecutiva de la Agenda Urbana de Santiago de Compostela. Directora de la Cátedra Iberoamericana. Miembro del Foro Económico de Galicia y del grupo de trabajo Galicia 2040. Pertenecer a la Red de Investigadores en Financiación Autonómica y Descentralización Financiera en España (RIFDE), a la Red Localis y al Observatorio Internacional de la Regulación de las Entidades del Sector Público (OIRESP). Forma parte de la Cross-Research in Environmental Technologies (Cretus) para el desarrollo de las tecnologías ambientales sostenibles. Colaboró en varios proyectos de investigación nacionales e internacionales, financiados por la Unión Europea, el Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Hacienda), y para varias consejerías de la administración autonómica y el gobierno de España.

Alberto Vaquero García es profesor titular en la Universidad de Vigo. Investigador en el Departamento de Economía Aplicada de la Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de la misma universidad (Grupo GEN de investigación, Governance and Economics research Network). Ha publicado diversos artículos de investigación en revistas nacionales e internacionales indexadas y diferentes capítulos de libro internacionales y nacionales. Sus principales líneas de investigación son economía de la educación, economía laboral, economía pública, economía social y economía regional. Es codirector de Red Localis (Red de Administración Local), pertenece a la Red de Investigadores en Financiación Autonómica y Descentralización Financiera de España, RIFDE) y al grupo Global Entrepreneurship Monitor (GEM)-Galicia. Colaboró en varios proyectos de investigación nacionales e internacionales, financiados por la Comisión Europea, el Ministerio de Educación y Ciencia, el Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Hacienda), el Consejo de Cuentas de Galicia, las Consejerías de Presidencia, Administración y Justicia, Economía y Hacienda, Trabajo y Bienestar, Familia y Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras (Xunta de Galicia), la Diputación de Ourense y el Instituto Ourenseano de Desarrollo Económico (Inorde).