

Comisión de Ética Pública

Asunto 4/2019

ACUERDO RELATIVO A LA DENUNCIA FORMULADA POR (...) CONTRA (...), DIRECTOR DE (...) DEL DEPARTAMENTO DE (...) DEL GOBIERNO VASCO, SOBRE EL POSIBLE INCUMPLIMIENTO POR PARTE DE ÉSTE, DE LOS VALORES, PRINCIPIOS Y CONDUCTAS RECOGIDOS EN EL CÓDIGO ÉTICO Y DE CONDUCTA (CEC) EN EL MARCO DE LA ACTIVIDAD DOCENTE QUE DESARROLLÓ CON ANTERIORIDAD A SU NOMBRAMIENTO.

1.- Mediante correo electrónico fechado en Bilbao a 6 de junio de 2019, la persona interesada, remite a esta Comisión de Ética Pública (CEP), un escrito en el que solicita información y da cuenta de unos hechos que tuvieron lugar entre los años 2005 y 2012, y que, en caso de resultar ciertos, podrían constituir, a su juicio, un supuesto de contravención de los valores, principios y conductas recogidos en el Código Ético y de Conducta de los cargos públicos del sector público autonómico del País Vasco (CEC), por parte de (...), director del Departamento de (...).

2.- El escrito comienza solicitando información a esta CEP sobre si (...) “se ha adherido o no” al CEC.

3.- A renglón seguido, pone en conocimiento de esta CEP los hechos que, a juicio de la persona denunciante, podrían ser la causa del citado incumplimiento.

4.- Según el relato incluido en el escrito por el que se formula la denuncia, (...), reúne la condición de profesor, formando parte de un grupo de docentes “a los que se cambiaron hace ya unos años sus contratos de una dedicación de 3 o 4 horas semanales a contratos de 6 horas”. El incremento horario de la actividad docente, que iba acompañado del correspondiente incremento en la retribución, se justificó -según la persona denunciante- en el hecho de que el nuevo régimen de horas exigía “atender alumnos en unas Prácticas (...), prácticas en las que ellos nunca estuvieron presentes”

5.- El autor de la denuncia señala a este respecto que tales hechos “fueron denunciados en 2011 y comprobados por el Servicio de Inspección de (...)”

6.- Con objeto de ilustrar el desfase presuntamente existente entre los encargos docentes oficialmente asignados a la persona que ostenta actualmente la responsabilidad de cargo público y las clases realmente impartidas, el autor de la denuncia adjunta una tabla que recoge la información relativa a los siete cursos académicos comprendidos entre los años 2005 y 2012. Según su apreciación, los datos de la tabla denotan que “el grado de cumplimiento real del contrato fue del 36% en el curso 2005-2006 y del 53% en el curso 2006-2007, los años previos al cambio de contrato a 6 horas”.

7.- A lo anterior, el escrito añade que “(...) le subió para el curso 2007-2008 a un contrato de 6 horas semanales, pese a que seguía dando las mismas horas reales que el curso anterior: 63”. Y agrega que “Los años siguientes siguió con bajos porcentajes de cumplimiento real, respecto a lo recogido oficialmente”

8.- Según el autor de la denuncia “Esa situación en esos cursos ha podido suponer un perjuicio económico que estimo superior a los 30.000 euros para (...) y los contribuyentes vascos”.

9.- El escrito concluye con dos observaciones complementarias, que el denunciante considera “llamativas”. El autor de la denuncia considera, en efecto, que:

“Es llamativo que en el encargo docente de (...) en el curso 2011-2012, siguiera con el contrato de 6 horas y que incluso aparecieran como oficiales 60 horas por Prácticas en las que no estuvo presente.

Pero es más llamativo aún, que ninguna de las personas implicadas en estos fraudes recibiera ninguna sanción, que ni siquiera les solicitó que devolvieran el dinero cobrado fraudulentamente, pese a que los fraudes fueron comprobados de manera inequívoca por el servicio de Inspección”

10.- A la vista de lo anterior, la persona denunciante solicita a esta CEP que valore “si por parte del actual Director de (...) han podido haber posibles incumplimientos de los valores, principios o conductas recogidos en el Código Ético y de Conducta de los cargos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi”

11.- En su virtud, haciendo uso de las herramientas telemáticas a las que se refiere el inciso segundo del apartado 16.4 del CEC, esta CEP ha adoptado por unanimidad el siguiente

ACUERDO:

I.- Antecedentes

1.- El Código Ético y de Conducta aprobado por el Consejo de Gobierno vasco el 28 de mayo de 2013 (CEC) nace del propósito de recuperar el sentido ético de la política y de la apuesta por restablecer la confianza de la ciudadanía en sus instituciones. A tal efecto, el citado Código identifica las conductas, actitudes y comportamientos exigibles a los cargos públicos y asimilados que forman parte de la alta dirección ejecutiva del Gobierno vasco, con objeto de que sus acciones, tanto públicas como privadas, se mantengan en consonancia con los valores, principios y estándares de conducta previamente fijados en el mismo. Todo ello, con el fin último de promover la integridad y la ejemplaridad, salvaguardando la imagen institucional del

Gobierno, reforzando su eficiencia y evitando que la confianza de la ciudadanía en sus instituciones sufra menoscabo alguno.

2.- El CEC se articula en torno a cinco valores básicos -la Integridad, la Excelencia, el Alineamiento entre la Política y la Gestión, el Liderazgo y la Innovación- y seis principios esenciales: la Imparcialidad y Objetividad, la Responsabilidad por la Gestión, la Transparencia y Gobierno Abierto, la Honestidad y Desinterés subjetivo, el Respeto y la Ejemplaridad. En este marco de valores y principios, el Código incorpora un amplio catálogo de conductas, actitudes y comportamientos, que constituyen el parámetro de referencia con el que ha de operar esta CEP para dar respuesta a las cuestiones y dilemas éticos que puedan someter a su consideración, tanto los cargos públicos y asimilados voluntariamente adheridos al mismo, como terceras personas sinceramente interesadas en el efectivo cumplimiento de sus previsiones.

3.- A tal efecto, el apartado 16.3. del CEC establece en su inciso primero que la CEP, será el órgano competente para “recibir las quejas o denuncias, en su caso, sobre posibles incumplimientos de los valores, principios o conductas recogidos en el Código Ético y de Conducta y darles el trámite que proceda”.

II.- CUESTIÓN SOMETIDA A LA CONSIDERACIÓN DE LA CEP

1.- Como hicimos notar en los Acuerdos 4/2015 y 1/2017, el Código Ético y de Conducta, aprobado mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de mayo de 2013 (CEC), sólo surte efectos a partir de su publicación en el BOPV -hecho que tuvo lugar el 3 de junio del mismo año- y sólo adquiere fuerza vinculante para los cargos públicos definidos en su apartado 2, a partir del momento en el que éstos han sido nombrados con arreglo al procedimiento legalmente establecido y han formalizado su adhesión al mismo. Así lo establece taxativamente su apartado 18.3, cuando señala que “La adhesión individual al Código implica la asunción del deber y obligación plena del cargo público y asimilado de mantener, en todo caso, unas conductas y comportamientos tanto en su vida pública como privada, acordes con el contenido expreso, la intención y el espíritu de los valores, principios y conductas establecidos en el mismo”.

2.- Este modelo de aplicabilidad temporal y subjetiva que el CEC estableció en el momento de su aprobación, no ha sido alterado por la Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos (LCCCI), cuyos “principios generales de conducta para los cargos públicos”, recogidos en los artículos 5, 6, 7 y 8 de la norma, sólo resultan vinculantes tras la entrada en vigor de la Ley -que tuvo lugar el día 1 de noviembre de 2014-, y sólo obligan a los cargos públicos definidos en su artículo 2, una vez que estos han sido oficialmente nombrados y se han comprometido a observar sus prescripciones a través del “sistema de adhesión” al que se refiere su artículo 11.

3.- En consecuencia, el CEC tan sólo obliga a las personas designadas para desempeñar los cargos que se encuentran integrados en el Catálogo actualizado de cargos públicos previsto en el art. 4 de la LCCCI -lo que excluye, de entrada, al personal no incluido en el mismo- y en el período comprendido entre la formalización de su nombramiento y el momento en el que surte efectos su cese; ni antes, ni después de estos dos hitos temporales.

4.- La persona que ostenta actualmente la responsabilidad de cargo público fue nombrado director mediante Decreto y formalizó en tiempo y forma su adhesión personal al CEC. El cargo que desempeña se encuentra incluido en el Catálogo actualizado de cargos públicos aprobado mediante Decreto 51/2019, de 26 de marzo (BOPV nº 68 de 8 de abril de 2019, Anexo punto 8, I, A), 8.1.1.).

5.- Los hechos relacionados en el escrito de denuncia son -todos, sin excepción- anteriores a su nombramiento como director y, por ende, previos a su adhesión personalizada al CEC. Más aún, el relato de la denuncia se remonta a un periodo (el comprendido entre 2005 y 2012) en el que ni tan siquiera existía el CEC que, como ya se ha señalado, fue aprobado mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de mayo de 2013. En consecuencia, procede inadmitir la denuncia sin más trámite, por exceder del ámbito de actuación temporal y subjetivo en el que opera esta CEP, al referirse a hechos anteriores a su constitución -e incluso a la propia aprobación del CEC, de la que nace la Comisión- y a la conducta de una persona que, en el momento en el que se produjeron los hechos, no reunía la condición de cargo público adherido al CEC.

6.- Hay, sin embargo, un aspecto de la cuestión planteada que aconseja no rechazar *a limine* la denuncia formulada por la persona interesada, sin antes analizar con más detenimiento la trascendencia de los hechos denunciados.

7.- En efecto, como hemos hecho notar en anteriores ocasiones, los límites temporales y subjetivos a los que el CEC sujeta el ámbito de actuación de esta CEP, tienen una excepción. Una excepción estrechamente relacionada con el valor ético de la Ejemplaridad, cuya observación por parte de los cargos públicos no siempre permite desconocer o hacer abstracción del comportamiento que las personas que los ocupan tuvieron con anterioridad a su nombramiento.

8.- El apartado 15 d) del CEC establece que “la investigación de los cargos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su Sector Público en cualquier proceso penal o administrativo sancionador, derivada de hechos vinculados al ejercicio de las funciones públicas de su cargo o por acciones de singular relevancia pública, se elevarán a la Comisión de Ética Pública para que emita la recomendación que estime oportuna en cada caso”. Como se puede observar, en este apartado del Código se prevé expresamente la posibilidad -ciertamente excepcional en el marco del CEC- de que un cargo público pueda contravenir las pautas éticas relativas a la Ejemplaridad por actuaciones que llevó a cabo antes de su nombramiento, o por comportamientos que no estén “vinculados al ejercicio de las funciones públicas de su cargo”,

siempre que aquellas o estas revistan “singular relevancia” y hayan dado lugar a la tramitación de un procedimiento penal o administrativo sancionador, en cuyo seno, el cargo en cuestión es citado a declarar en concepto de investigado.

9.- Como dijimos en el Acuerdo 4/2015, esta excepción obedece a una lógica fácilmente comprensible. Con carácter general, el Código sólo resulta de aplicación a las actitudes, conductas y comportamientos que los cargos públicos adoptan durante el tiempo en el que reúnen dicha condición y en el ámbito, precisamente, de las funciones que tienen legalmente encomendadas como tales cargos públicos. Sus pautas éticas, por tanto, no se proyectan ni sobre los hechos anteriores al nombramiento, ni sobre la vida privada o íntima de los cargos públicos, que quedan sustraídas al ámbito de aplicación del CEC. Así ocurre, concretamente, con los principios de Imparcialidad, Objetividad, Responsabilidad por la gestión, Transparencia y Gobierno abierto, Honestidad, Desinterés subjetivo y Respeto.

En el caso de la Ejemplaridad, sin embargo, no resulta tan fácil trazar fronteras entre el pasado y el presente o separar taxativamente la vida pública de la privada. Porque si este principio ético –tal y como señala el apartado 5.2.6. del CEC- se fundamenta en el hecho de que los cargos públicos “son el espejo de la institución en la que se mira tanto la ciudadanía como el resto de personas que trabajan en esa entidad pública”, lo que les obliga a “evitar cualquier acción u omisión que perjudique, siquiera sea mínimamente, el prestigio, la dignidad o la imagen institucional de la Administración [...] evitando así minar la confianza que la ciudadanía tiene en su sistema institucional”, parece claro que difícilmente podrán irradiar ejemplaridad los cargos públicos que se encuentren incurso en un procedimiento penal o administrativo sancionador por hechos de “singular relevancia”, aunque tales hechos sean anteriores a su nombramiento o se hayan producido al margen del desempeño oficial de las funciones que tienen atribuidas.

10.- Pero el apartado 15 d) del CEC tampoco llega hasta el extremo de establecer que el acto de nombramiento de un cargo público o la distinción entre su vida pública y privada sean absolutamente irrelevantes de cara a la exigibilidad de las pautas éticas relacionadas con el principio de Ejemplaridad. Antes al contrario, postula que la ruptura de las reglas generales que ordenan la aplicabilidad temporal y subjetiva del CEC, sólo se excepcionan, en el ámbito de la Ejemplaridad, cuando los cargos públicos son objeto de “investigación” en “cualquier proceso penal o administrativo sancionador”. Eso sí, una vez que se acredite el cumplimiento de ese requisito básico, al Código le parece irrelevante que la “investigación” tenga lugar por “hechos vinculados al ejercicio de las funciones públicas de su cargo”, o por acciones llevadas a cabo en el ámbito de la vida privada, siempre que adquieran “singular relevancia pública”. En cualquiera de esos supuestos, cuando un cargo público de los incluidos en la relación de “destinatarios” del CEC, sea investigado en el seno de “un proceso penal o administrativo sancionador”, el asunto se debe poner en conocimiento de la CEP “para que emita la recomendación que estime oportuna en cada caso”.

11- En el asunto sometido a nuestra consideración, el cargo público objeto de la denuncia no se encuentra incurso en procedimiento penal o sancionador alguno. La persona denunciante se hace eco de unos hechos que, de acreditarse con carácter fehaciente, podrían constituir una irregularidad administrativa e incluso una infracción jurídica, con lesión patrimonial para el erario público. Pero, hasta la fecha, no han dado pie ni a la incoación de un procedimiento penal, ni a la apertura de un procedimiento administrativo sancionador. El propio autor de la denuncia reconoce en su escrito que, aun cuando tales hechos fueron “denunciados” y “comprobados por el Servicio de Inspección”, a (...) ni se le impuso sanción alguna, ni tan siquiera se le solicitó el reintegro de las sumas satisfechas de manera presuntamente fraudulenta. Parece claro, por tanto, que no concurre, en este caso, el requisito formal que el apartado 15 d) del CEC exige para que resulte obligatoria la consulta a esta CEP.

12.- Sin embargo, en la medida en que la persona denunciante ha puesto en conocimiento de esta CEP actuaciones del cargo público objeto de la denuncia que, de ser ciertas, podrían entrañar una infracción jurídica, esta CEP considera aconsejable operar de acuerdo con lo prescrito en el apartado 16.3.2 del CEC, según el cual, cuando los hechos denunciados pudieran constituir una infracción legal, se dará traslado del asunto al órgano administrativo competente, para que, previa constatación de su efectiva realización y consiguiente análisis de su eventual gravedad, proceda, en su caso, a la incoación del expediente informativo o sancionador que pudiera corresponder.

En su virtud, esta CEP adopta por unanimidad el siguiente

ACUERDO:

- 1.- Inadmitir la denuncia presentada por la persona interesada contra (...), director del Gobierno Vasco, por referirse a unos hechos anteriores a su nombramiento como cargo público y exceder, por tanto, de los límites temporales impuestos a la CEC a la actuación de esta CEP.
- 2.- Dar cuenta de esta resolución a la persona denunciada, para su conocimiento y efectos.
- 3.- Poner al (...) en conocimiento de los hechos recogidos en la denuncia que ha dado pie al presente Acuerdo, para que decida, en su caso, si procede promover diligencias o incoar algún expediente administrativo en relación con los mismos.



Josu Iñaki Erkoreka Gervasio
Presidente de la Comisión de Ética Pública

Vitoria-Gasteiz, a 14 de junio de 2019.