

# 8

GUÍA PARA LA GESTIÓN  
DE BUZONES DE ÉTICA  
INSTITUCIONAL



## 8.1 ANTECEDENTES

El TREBEP incluye dentro de los deberes de las empleadas y empleados públicos, unos *Principios Éticos* que sirven para «*informar la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos*». Adicionalmente, los distintos organismos pueden establecer códigos éticos específicos más alineados con sus competencias y funciones.

En el Sistema de Integridad de la AGE los valores éticos que guían el comportamiento de las empleadas y empleados públicos se canalizan alrededor del Código de buena administración, así como en la existencia de un marco organizativo que permite que se planteen las oportunas consultas.

En este capítulo se analiza el funcionamiento y la gestión del buzón de ética institucional, para establecer un protocolo que guíe su posible implantación.

Un buzón es un mecanismo que permite intercambiar información sobre cualquier materia con el propósito de clarificar determinados aspectos susceptibles de diversas interpretaciones, o poner en conocimiento información de carácter relevante.

La palabra ética tiene una dimensión conceptual extensa que se refiere a aquellas conductas que son acordes y no contrarias a principios, valores y pautas de conducta que son establecidas como referente y que legal o moralmente son de cumplimiento obligatorio.

La dimensión del concepto es extensa, porque una conducta o comportamiento que no merezca la consideración de ético puede hacer referencia tanto a aquellas acciones que están tipificadas por una norma legal como delictivas o irregulares por la concurrencia o no de aspectos dolosos o involuntarios del comportamiento, o no constituir una conducta reprobable desde la perspectiva jurídica, pero no ser deseables por ser objeto de rechazo generalizado.

En este sentido, la dimensión ética que se pretende destacar en este documento se sitúa al margen tanto del régimen disciplinario de una organización, como comprensiva de un catálogo de conductas irregulares, como de aquellas conductas más graves tipificadas como delitos en el Código Penal. Es decir, se va a entender la ética como un conjunto de comportamientos que, no estando prohibidos, tampoco están permitidos o no son deseables por perjudicar la imagen reputacional de una organización.

El buzón de ética como tal es un concepto cuya propia existencia se vincula necesariamente con otros dos conceptos: a) por una parte, el código ético, de buena administración o de buen gobierno de una organización, como catálogo de principios valores y conductas normalmente de carácter orientador y no normativo y b) por otra parte con un órgano que, teniendo carácter consultivo y asesor, va a tener atribuidas las funciones tendentes al aseguramiento, revisión y actualización del cumplimiento del Código de buena administración.

Aunque hablemos del TREBEP como texto refundido<sup>19</sup> del año 2015, fue la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público la que introdujo por primera vez en la legislación los principios éticos:

*«Por primera vez se establece en nuestra legislación una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, fundada **en principios éticos** y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta. Estas reglas se incluyen en el Estatuto con **finalidad pedagógica y orientadora, pero también como límite de las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias**. Pues la condición de empleado público no sólo comporta derechos, sino también una especial responsabilidad y obligaciones específicas para con los ciudadanos, la propia Administración y las necesidades del servicio. Este, el servicio público, se asienta sobre un conjunto de valores propios, sobre una específica «cultura» de lo público que, lejos de ser incompatible con las demandas de mayor eficiencia y productividad, es preciso mantener y tutelar, hoy como ayer.»*

Existen diversos organismos públicos y privados que tienen implantados buzones de ética. Estos son algunos ejemplos identificados:

<https://ajuntament.barcelona.cat/bustiaetica/es/que-es-buzon-etico>

<https://www.eoi.es/es/buzon-etico>

<https://www.tragsa.es/es/grupo-tragsa/nuestro-compromiso/Paginas/buzon-etico.aspx>

<https://transparencia.xunta.gal/canle-de-denuncias>

<https://www.iberdrola.com/proveedores/contribucion-sostenibilidad/codigo-etico-proveedor/buzon>

<https://www.isdefe.es/buz-n-tico>

<https://www.realinstitutoelcano.org/sobre-elcano/transparencia/buzon-etico/>

<https://www.aoc.cat/es/2021/1000294983/bustia-etica-10-idees-per-entendre-la/>

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Etica-Judicial/Comision-de-Etica-Judicial/Que-es/>

En general, no existe una uniformidad, sino más bien una disparidad, en la forma de entender estos buzones, por lo cual debe recalarse con absoluta claridad que el ám-

<sup>19</sup> Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Cita de la exposición de motivos.

bito de los mismos no es el de los canales a los que se refiere la Ley 2/2023, de 20 de febrero.

De hecho, la nomenclatura es dispar, confundiéndose en ocasiones con canal de denuncia o alerta interna y permitiendo la comunicación de denuncias, irregularidades, comportamientos contrarios a la ley, etc. Por ello, deben distinguirse ámbitos claramente diferenciados, aunque su gestión pueda ser integrada y/o con un acceso único:

- a) Quejas y sugerencias, descritas en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, en el programa que lleva su nombre.
- b) Infracciones a las normas (lo que comúnmente se suele llamar denuncias y en el Sistema de Integridad se denominan informaciones), cuyos canales se establecen en la mencionada Ley 2/2023, de 20 de febrero.

Según lo dispuesto por el artículo 7.4 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, los canales internos de información podrán estar habilitados por la entidad que los gestione para la recepción de cualesquiera otras comunicaciones o informaciones fuera del ámbito establecido en el artículo 2, si bien dichas comunicaciones y sus remitentes quedarán fuera del ámbito de protección dispensado por la misma. Como se ha mencionado, queda abierta la opción de la gestión integrada o acceso único.

Al contrario que las denuncias, las consultas planteadas a través de un buzón ético pueden ser planteamientos o presentaciones que recaen, no sólo sobre hechos que están ocurriendo o ya ocurrieron, sino también sobre hechos hipotéticos o que no han ocurrido todavía, siendo función de los comités y la Comisión de integridad institucional establecer las directrices en aquellas situaciones que no estén previamente identificadas, y revisar globalmente los casos o consultas para generar directrices que permitan prevenir los dilemas éticos más frecuentes.

En definitiva, un buzón ético es una estructura creada para recibir y dar respuesta a las inquietudes, y así poder detectar tempranamente situaciones que impliquen un riesgo para los valores y principios de la organización, o un potencial daño reputacional para la misma.

No obstante, conviene dejar bien claro que las actuaciones que se realicen en el ámbito de la gestión de un buzón ético no pueden interferir en las actuaciones que tengan lugar en el ejercicio de la potestad disciplinaria por el órgano que tenga atribuida la competencia para ello, ni muchos menos inmiscuirse de forma alguna en la determinación por el orden jurisdiccional que corresponda de la posible responsabilidad civil o penal de las empleadas y empleados públicos, por lo que no podrán ser objeto de admisión a través de este tipo de buzones consultas sobre cuestiones o asuntos sometidos a investigación, enjuiciamiento o expediente disciplinario, por ser obvio que, a estos efectos, los informes o dictámenes de los comités o la Comisión de integridad institucional carecen de fuerza jurídica obligatoria y de efectos vinculantes.

## 8.2 FINALIDAD

El objeto del buzón de ética es canalizar las dudas y consultas que se pueden plantear ante los coordinadores o coordinadoras y los comités de integridad institucional en el ámbito de sus funciones.

Los objetivos fundamentales que perseguiría la creación del buzón serían:

- a) Alentar y facilitar las dudas planteadas en relación con la aplicación del Código de buena administración.
- b) El tratamiento de la comunicación debería efectuarse de una manera adecuada y oportuna.
- c) Las consultas presentadas y evacuadas se incorporarían a un repositorio del cual se daría la adecuada publicidad en la página web de la organización.

Hay que resaltar que el Sistema de Integridad distingue entre estos buzones de ética institucional, a utilizar para solicitar información o resolver dudas de interpretación o concreción sobre la materia o dilemas éticos, y los canales internos de información en los que, en su caso, pueden plantearse denuncias sobre conductas irregulares o contrarias a las reglas éticas. Todo ello además al margen de los buzones de quejas y sugerencias, que mantiene su función actual sin verse afectados por el Sistema de Integridad de la AGE.

De igual modo debe recalcar con absoluta claridad que el ámbito de los buzones de ética institucional no es el de los canales a los que se refiere la Ley 2/2023, de 20 de febrero.

### **8.3 ÁMBITO SUBJETIVO**

El buzón de ética institucional está destinado a las empleadas y empleados públicos incluidos en el ámbito de aplicación del Código de buena administración, que comprende la Administración General del Estado, así como los organismos del sector público institucional estatal que suscriban el oportuno instrumento de adhesión al Sistema de Integridad de la AGE.

Del mismo modo, las consultas relacionadas con la aplicación del Código de buen gobierno se dirigirán, por aplicación de lo previsto en el artículo 12 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, a la Oficina de Conflictos de Intereses mediante los canales establecidos al efecto.

El Código de buena administración y la información relativa a la composición y funcionamiento de la Comisión de integridad institucional estarán disponibles en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado y en los portales web de los organismos públicos que se hayan adherido al Sistema de Integridad, para conocimiento de toda la ciudadanía y que, en su caso, podrán utilizar el canal de quejas o sugerencias para comunicar cuestiones relacionadas con temas éticos.

### **8.4 ÁMBITO OBJETIVO**

El buzón de ética institucional es un instrumento que desarrolla los valores y principios éticos descritos en el TREBEP y permite la aplicación del Código de buena administración, poniendo en comunicación a las empleadas y empleados con las coordinadoras y coordinadores y el Comité de integridad institucional.

Las consultas o dudas éticas que puedan plantearse en relación con el régimen de incompatibilidades de las empleadas y empleados públicos se dirigirán a la Oficina de Conflictos de Intereses.

El buzón de ética institucional canalizaría exclusivamente aquellas cuestiones referentes a la interpretación y concreción de los principios y valores incorporados al Código de buena administración. El buzón ético no debería canalizar denuncias internas o externas, así como tampoco quejas o sugerencias que pudieran ser objeto de registro y tramitación en la unidad de quejas y sugerencias del organismo.

## 8.5 ELEMENTOS DEL SISTEMA

A continuación, se describen los elementos necesarios que deberán tenerse en cuenta para el establecimiento de un buzón de ética institucional, incluyendo los elementos necesarios para configurar el Sistema de Integridad.

### 8.5.1 Código de buena administración

Es el elemento central del Sistema, que establece los principios éticos a cumplir, si bien no es objeto del presente protocolo.

### 8.5.2 Coordinadores, comités y Comisión de integridad institucional

Con arreglo a la estructura organizativa propuesta por el Sistema de Integridad de la AGE, las coordinadoras y coordinadores de integridad institucional pueden ser las personas responsables de la gestión de los buzones de ética, proporcionando respuesta en el ámbito departamental a las consultas que les sean formuladas por las empleadas y los empleados públicos, con el apoyo de la estructura que se describe más adelante.

Los comités de integridad institucional proporcionarían, a solicitud de las coordinadoras y coordinadores, orientaciones uniformes en el ámbito departamental sobre las consultas que les sean elevadas.

Finalmente, la Comisión de integridad institucional proporcionaría, a solicitud de los comités de integridad institucional, orientaciones uniformes en el ámbito interdepartamental sobre las consultas que les sean elevadas por los comités de integridad institucional.

### 8.5.3 Buzón ético

Es el medio de comunicación entre las empleadas y empleados públicos y las coordinadoras y coordinadores de integridad institucional, objeto de la presente guía.

#### 8.5.3.1 Sistema de gestión del buzón

Debe establecerse una infraestructura administrativa mínima que asegurase el tratamiento de todas las consultas y su contestación y difusión. Para ello, debería designarse una unidad administrativa que asegure el apoyo a las coordinadoras y coordinadores de integridad institucional en su análisis, así como en su adecuada tramitación y contestación.

La implantación del buzón requiere el establecimiento de un sistema de gestión que dé cobertura a su funcionamiento, y dentro del cual se pueden distinguir las características mínimas que figuran en los siguientes apartados.

#### 8.5.3.2 Procedimientos de gestión del buzón

Deberán existir procedimientos documentados y formalizados, que incluirán en su caso los aspectos citados en los siguientes apartados:

- a) Deberá garantizarse que existe personal suficiente en cantidad y cualificación para poder realizar las tareas correspondientes a las que se destinan.
- b) El sistema de control interno (auditorías internas) deberá abarcar el funcionamiento del buzón.
- c) Los procedimientos deberán revisarse al menos cada 3 años.
- d) Deberá habilitarse un mecanismo para resolver dudas respecto al funcionamiento y competencias del buzón, sobre el que asesorar antes de presentación de las consultas. Deberá estar adecuadamente publicitado junto al buzón.
- e) Deberá valorarse si dar al procedimiento la cobertura de procedimiento administrativo.
- f) Las contestaciones a las consultas y peticiones formuladas deben estructurarse por materias y conceptos (según estructura del Código de buena administración) y situarse en la web del organismo protegiendo la identidad de la persona que dirige la petición, y con acceso no restrictivo para todo el personal de la organización.

#### 8.5.3.3 Responsables

La responsabilidad de supervisión y aprobación de los mecanismos de gestión establecidos para el buzón recaerá sobre los comités de integridad institucional de carácter departamental.

Deberán identificarse las líneas de responsabilidad en la gestión del buzón en los distintos pasos desde la recepción de las solicitudes, hasta la emisión de la contestación correspondiente.

#### 8.5.3.4 Solicitudes

Las formas de presentar las solicitudes podrán ser:

- a) Obligatorias:
  - i. A través de medios electrónicos habilitados al efecto.
  - ii. Por escrito.
- b) Opcionales:
  - i. A través de correo postal.
  - ii. Verbalmente.
  - iii. Vía telefónica.
  - iv. Sistemas de mensajería de voz.
  - v. Mediante reunión presencial.

En principio se descartan las solicitudes anónimas para el buzón de ética institucional, puesto que las solicitudes que en él se presentan buscan una respuesta o criterio ético a una duda planteada, la cual habrá de dirigirse a persona concreta, o puede darse el caso de tener que solicitarle una aclaración o ampliación de información para poder darle la respuesta.

Se identificará a la persona solicitante para poder clarificar cuestiones sobre su consulta y para poder darle una respuesta, si bien en todo caso, deberá garantizarse su confidencialidad preservando su identidad ante el órgano encargado de dilucidar la consulta, mejorando así la imparcialidad de las decisiones.

Todas las comunicaciones se harán a través de la administración electrónica.

En principio, por la naturaleza del buzón no se plantea un régimen de protección a la persona solicitante.

Deberá definirse el grado en el que la persona solicitante es informada de la tramitación de su solicitud y de la información a la que puede tener acceso.

Igualmente, con el objetivo de respetar las cautelas de confidencialidad necesarias aplicables en cada caso, cabe la posibilidad de limitar el acceso por parte de la persona comunicante a determinada información cuando dicho acceso suponga un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de ilícitos penales o administrativos y en el resto de los supuestos que se prevén en la normativa reguladora de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública.

#### 8.5.3.5 Plazos

Se deberán definir:

- a) Plazo máximo para el acuse de recibo.
- b) Plazo máximo para emitir el criterio y contestar a la persona solicitante.

#### 8.5.3.6 Registros

Los expedientes asociados a las distintas solicitudes se guardarán por un tiempo mínimo especificado.

#### 8.5.3.7 Gestión integrada / acceso único

Puede plantearse la gestión integrada y/o el acceso único del buzón a tres niveles:

- a) Integración con otros buzones (quejas y reclamaciones, denuncias) y/o
- b) Integración del buzón para toda la Administración General del Estado, dado el carácter único del Código de buena administración.

Ambas integraciones se pueden combinar, existiendo una gran flexibilidad de opciones que habrá que valorar convenientemente (recursos necesarios, sistemas informáticos necesarios, interconexiones, etc.).



Además de la integración de los sistemas de gestión, puede plantearse un acceso único al buzón, e igualmente cabría plantearlo junto con otros buzones y/o a nivel organización/administración.

En cada caso, deberán adaptarse los procedimientos clarificando con detalle las funciones y responsabilidades de cada parte.

Hay que dejar en todo caso remarcado que la eventual integración a nivel interno de los sistemas de gestión técnica de los buzones no afectaría a su visibilidad y funcionamiento hacia el exterior en sus respectivos ámbitos, ya que, como se ha dicho anteriormente, el buzón de ética institucional canalizaría exclusivamente aquellas cuestiones referentes a la interpretación y concreción de los principios y valores incorporados y al Sistema de Integridad en general, y no canalizaría informaciones o denuncias internas o externas, como tampoco el de quejas o sugerencias, que mantendrá su funcionalidad actual.

## 8.6 PUBLICIDAD Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

### 8.6.1 Publicidad del buzón

El sistema que conforma la ética de la organización deberá ser objeto de publicidad para potenciar su uso, por ejemplo, a través de la página de inicio de la intranet, o incluso por medio de la creación de un acceso directo en el escritorio remoto de cada empleado o empleada (ej. BDNS).

Dentro de esta publicidad, sería conveniente incluir una serie de informaciones, como, por ejemplo, los trámites del procedimiento de gestión y los plazos asociados. Es especialmente importante informar con detalle suficiente el objeto del buzón, sus motivos de exclusión, y otros posibles canales existentes para aquellas cuestiones que exceden del objeto del buzón.

A modo de ejemplo se describen a continuación posibles apartados a incluir en la publicidad del buzón:

- a) *¿Qué es el buzón de ética institucional?* Herramienta que ofrece un espacio de comunicación segura a través de la implantación de un canal de carácter electrónico que permite al empleado o empleada plantear cuestiones éticas de diversa índole.
- b) *¿Para qué funciona? ¿Qué objetivos y finalidades tiene?* Permite solicitar información sobre la materia para resolver dudas de interpretación o concreción o plantear dilemas éticos, materias diferentes de las de los canales internos de información, en los que se puede comunicar eventuales conductas irregulares o contrarias a las reglas éticas, como también al margen de los buzones de quejas y sugerencias, que mantienen su función.
- c) *¿Cuál es su ámbito de actuación?* Incluir un listado de entidades en este sentido.
- d) *¿Son anónimas las comunicaciones?* Indicar si se preserva o no la identidad de la persona que realiza la comunicación.

- e) *¿De qué derechos y obligaciones dispone la persona solicitante? Recalcar sus derechos y obligaciones en una pestaña distinta.*
- f) *¿Cuáles son los requisitos que deben reunir las comunicaciones? ¿Cuáles son los motivos de exclusión? Incluir unas pautas de elaboración y presentación de comunicaciones en las que se indique, por ejemplo, el formato de los documentos adjuntos, las versiones de los exploradores que funcionan correctamente con la herramienta, o, por el contrario, aquellas que suelen tener incidencias al utilizarse el buzón.*
- g) *¿Cómo funciona? ¿Qué plazos tiene? Detallar brevemente los trámites y plazos asociados.*
- h) *¿Es posible realizar un seguimiento de las comunicaciones presentadas? ¿Se pueden realizar consultas de las solicitudes? Indicar si es posible y, en tal caso, cómo hacerlo (por ejemplo, por medio de usuario y contraseña).*

### 8.6.2 Publicidad de las consultas

Las cuestiones recibidas por el buzón de ética institucional y tratadas por los comités y la Comisión de integridad institucional deben conducir a la actualización del Código de buena administración o a la emisión de notas interpretativas (o similar) debiéndose dar en ambos casos máxima difusión entre las empleadas y empleados.

El informe anual de seguimiento del Plan de Integridad de la AGE contendrá un apartado referido al funcionamiento del buzón, a partir del cual poder establecer una mejora continua. El contenido de este apartado se examina en el capítulo 9.

## 8.7 RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL

Si bien para el buzón de ética institucional no se plantean en este protocolo comunicaciones anónimas, en cualquier caso deben garantizarse la seguridad y la confidencialidad de la información. Además, la gestión de la información debe llevarse a cabo con el pleno respeto de la normativa de protección de datos de carácter personal.

En el anexo 8.1 se recogen las menciones expresas que deberían constar en el buzón en materia de acceso, rectificación, supresión, limitación al tratamiento, portabilidad y oposición al tratamiento de datos de carácter personal.