

ÉTICA PÚBLICA EN EL NIVEL LOCAL

PAQUETE DE INICIATIVAS MODELO

*Traducción y edición a cargo de
José Manuel Rodríguez Álvarez*

Revisión de textos:

Montserrat Solera Porras

© de la edición: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals
Barcelona, junio 2003

Depósito legal: B-26.316-2001
ISSN: 1139-0212

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER
D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS
Gran Via de les Corts Catalanes, 491. Casa Golferichs
08015 Barcelona
Tel. 93-452 71 15 Fax 93-323 34 31
e-mail: fundacio@pisunyer.org
<http://www.pisunyer.org>

PREFACIO

El Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR) del Consejo de Europa incluyó en su programa una actividad sobre “La ética pública en el nivel local: estrategias de lucha contra la corrupción y los demás delitos económicos en las administraciones locales”, y encargó al Grupo de especialistas sobre la ética pública en el nivel local (LR-E-PE) su aplicación.

El Grupo de especialistas dividió el tema de la lucha contra la corrupción en 6 subtemas y designó un ponente por tema. Invitó a los ponentes a preparar sus contribuciones concisas y estructuradas de forma semejante.

Sobre la base de las seis contribuciones y de otras informaciones disponibles (sobre todo las recomendaciones relevantes del Comité de Ministros y del CPLRE¹ y de los trabajos anteriores del CDLR) se prepararon seis fichas temáticas, comprendiendo listas de recomendaciones a proponer a varios intervinientes: autoridades centrales, autoridades locales, electos, candidatos y responsables políticos.

Estas fichas fueron agrupadas en lo que constituye la primera parte del paquete, el Manual de Buenas Prácticas. La segunda parte del paquete está constituida por las contribuciones de los especialistas y la tercera por estudios de caso.

El paquete de iniciativas modelo no es un instrumento jurídico. Representa simplemente un conjunto de buenas prácticas identificadas en el curso de esta actividad. Aunque no todas las prácticas presentadas en este documento son aplicables en todos los países, son interesantes y merecen ser conocidas para la definición de cualquier reforma o política destinada a reforzar la ética pública y a luchar contra la corrupción en el nivel local.

Con ocasión de su reunión del 25 al 27 de noviembre de 2002, el CDLR revisó el documento. También decidió desclasificarlo y realizar una serie de consultas, nacionales e internacionales, sobre el Manual de Buenas Prácticas. Este documento está disponible de forma gratuita en el sitio Internet de Democracia Local y Regional del Consejo de Europa (www.coe.int/local) y en la biblioteca electrónica LOREG (www.loreg.org). Cualquier persona u organización interesada está invitada a expresar su opinión y sus comentarios sobre este texto.

¹ NOTA DEL TRADUCTOR: EL CPLRE es el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, un órgano bicameral de representación de las entidades territoriales europeas en el Consejo de Europa.

TABLA DE MATERIAS

Introducción	7
I. Manual de buenas prácticas	11
A. Iniciativas modelo en el ámbito del estatuto de los electos locales	11
B. Iniciativas modelo en el ámbito de la financiación de los partidos, de las asociaciones políticas y de los candidatos individuales en el nivel local	18
C. Iniciativas modelo en el ámbito de los mecanismos de control y auditoría	23
D. Iniciativas modelo en el ámbito del estatuto de los funcionarios locales	29
E. Iniciativas modelo en el ámbito de la transparencia, del acceso a la información y de los procedimientos administrativos	38
F. Iniciativas modelo en el ámbito de las relaciones de las autoridades locales con el sector privado	41
II. La ética pública en Europa: el estado de cuestión	51
A. Estatuto de los funcionarios territoriales y condiciones de trabajo (contribución de Taisia CEBISOVA, República Checa)	51
B. Formas de expresión de la democracia local: financiación de las campañas electorales, financiación de las asociaciones y de los partidos políticos en el nivel local (contribución de Paavo NIKULA, Finlandia)	56
C. Control interno/control externo (contribución de Bernard LEVALLOIS, Francia)	62
D. Acceso a la información, transparencia administrativa y procedimientos administrativos (contribución de Bernardo Giorgio MATTARELLA, Italia)	68
E. Estatuto y reglas que rigen la responsabilidad de los electos locales: garantías, indemnizaciones, protección profesional, responsabilidad civil, penal y administrativa, etc. (contribución de Alan DOIG, Reino Unido)	71
F. Las formas de organización del Derecho privado (contribución de Jaume GALOFRÉ CRESPI, España)	78
III. Estudios de caso	81
A. Principios de la vida pública desarrollados por la Comisión sobre los Estándares en la Vida Pública del Reino Unido	81
B. Ejemplo de iniciativa modelo en el ámbito de las sociedades de Derecho privado con capital público	82
C. Declaración de financiación para las elecciones locales en Helsinki	84

INTRODUCCIÓN

1. Marco general

En muchos países europeos se constata un descenso del nivel de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, incluidas las locales. La amplitud, la evolución y las causas del fenómeno varían de un país a otro, en función de la situación propia de cada uno de ellos. Pero la opinión pública se acomoda cada vez menos a las prácticas "opacas" de gestión local, asociada a menudo a sistemas de poder que aparecen cada vez más intolerables y anticuados. En algunos casos, el descubrimiento de situaciones de malversación o de corrupción, con la publicidad que las rodea, sobre todo si cuestiona a las autoridades locales, después de haber provocado la cólera, parece generar ahora una especie de fatalismo desencantado de la opinión pública, con el peligro de derivas como el populismo, el absentismo electoral y la radicalización del mensaje político.

Por otra parte, los mismos electos, confrontados a la actitud desconfiada de sus electores, a la censura de los medios de comunicación, al encorsetamiento de los procedimientos y la vigilancia de los tribunales, se declaran con frecuencia fatigados y desmotivados, y renuncian a presentarse a nuevos mandatos. A su vez, los ciudadanos dudan con frecuencia en presentarse como candidatos en las elecciones municipales, esencialmente porque el mandato del electo local se percibe como algo no sólo cada vez más complejo, sino también "peligroso": en algunos países europeos, las normas que estos electos deben respetar y hacer respetar son con frecuencia demasiado numerosas para permitir su conocimiento profundo, interviniendo la justicia cada vez más en los asuntos públicos; los electos locales son considerados frecuentemente responsables de los accidentes y de los acontecimientos imprevistos que se producen sobre el territorio de sus municipios; las acciones ejercidas contra los electos por los ciudadanos revisten con una frecuencia creciente un carácter penal, incluso en ocasiones en las que su buena fe no es cuestionada; etc.

La respuesta a estos diferentes fenómenos sólo puede ser muy amplia y variada; sin embargo, el primer paso hacia la recuperación de la confianza de los ciudadanos en las instituciones que los representan pasa por el restablecimiento de un nivel aceptable de comportamiento éticamente irreprochable por parte de los electos y de los funcionarios. Esto significa la adopción de reglas claras, de procedimientos transparentes y de sanciones eficaces cuando se trate de comportamientos que la moral pública reprueba abiertamente.

He aquí otras tantas cuestiones claves para el buen funcionamiento de la democracia local y regional. En efecto, garantizar la ética pública en el nivel local significa eliminar uno de los mayores obstáculos que frenan el proceso de descentralización y la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad.

2. Trabajos realizados en el seno del Consejo de Europa

La prevención, más que la represión, de la corrupción y de otros delitos económicos constituye una gran preocupación en todos los Estados miembros del Consejo de Europa. El problema afecta directamente a las autoridades locales y es igualmente en el nivel local donde hay que encontrar las buenas respuestas para salvaguardar la ética pública y, además, los intereses de los ciudadanos.

Se han realizado importantes trabajos en el seno del Consejo de Europa en lo referente al marco legal común de la lucha contra la corrupción. El 11 de mayo de 2000 el Comité de Ministros aprobó la Recomendación nº R (2000) 10 sobre el código deontológico para los funcionarios públicos. Además, el Comité de Ministros ha aprobado también la Recomendación nº R (98) 12 sobre el control de la acción de las entidades locales y la Recomendación nº R (99) 8, sobre la responsabilidad pecuniaria de los electos locales por los actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones.

Por su parte, el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) ha elaborado varios documentos:

- La Recomendación 60 (1999), que contiene un código de conducta europeo referente a la integridad política de los electos locales y regionales;
- La Carta Urbana;
- La Recomendación 86 (2000), referente a la transparencia de la financiación de los partidos políticos y su funcionamiento democrático en el nivel regional.

El mismo Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR), sin abordar directamente la cuestión de la lucha contra la corrupción, ha tratado, sin embargo, algunos temas que están en relación con la ética pública, a saber: estatuto de los electos, responsabilidades de los electos, estatuto del personal, mecanismos de control (incluido el financiero) y sistemas electorales locales.

Los documentos del Comité de Ministros y del CDLR pueden encontrarse en inglés y en francés en el sitio Internet Democracia Local y Regional del Consejo de Europa, www.coe.int/local y en la Biblioteca LOREG (Local and Regional Democracy Library) www.loreg.org.

3. Paquete de iniciativas modelo

El CDLR incluyó en su programa una actividad sobre “La ética pública en el nivel local: estrategias de lucha contra la corrupción y los demás delitos económicos en las administraciones locales” y encargó al Grupo de especialistas sobre la ética pública en el nivel local (LR-E-PE) su aplicación. Este Grupo de especialistas estaba compuesto por seis especialistas nombrados por la Secretaría General del Consejo de Europa.

Vista la complejidad del tema de la ética pública, los especialistas han decidido dividirla en seis temas y tratar cada uno de ellos de forma sistemática y comparable, a fin de poder preparar un paquete de iniciativas modelo conciso y bien estructurado.

El paquete de iniciativas modelo representa el resultado de los trabajos de los especialistas, revisados por el CDLR. Las diversas informaciones y sugerencias de buenas prácticas incluidas en este paquete, aunque han sido concebidas para la lucha contra la corrupción en el nivel local, pueden ser útiles y aplicarse también, *mutatis mutandi*, para la lucha contra la corrupción en el nivel regional en los países donde hay regiones con autonomía administrativa y órganos electos. El paquete de iniciativas modelo está compuesto por:

- Una primera parte que comprende el “manual de buenas prácticas”, preparado por la Secretaría sobre la base de las contribuciones de los especialistas y de otras informaciones disponibles, revisado posteriormente por el Grupo de especialistas y por el CDLR;
- Una segunda parte que comprende las contribuciones preparadas por los especialistas; esta parte trata de identificar, sobre la base de una estructura común, la situación en Europa, los problemas y los riesgos existentes, pero también las políticas y las medidas que hay que adoptar a fin de mejorar la situación y reducir los riesgos;
- Una tercera parte que comprende estudios de caso preparados por los especialistas y por los miembros del CDLR.

En la utilización del paquete de iniciativas modelo debería tenerse en cuenta el hecho de que no es un instrumento jurídico. No todas las prácticas contenidas en este documento pueden reproducirse en todos los países; en algunos países hay obstáculos constitucionales, institucionales o simplemente culturales que hacen que algunas de las medidas presentadas en este paquete sean difícilmente aplicables; además, este ejercicio, por ambicioso que sea, no es exhaustivo: puede haber otras prácticas, también incluso más eficaces, que no han sido identificadas en el curso de este ejercicio.

Sin embargo, todas las prácticas presentadas son interesantes y merecen ser conocidas con ocasión de la definición de cualquier reforma o política destinada a reforzar la ética pública y a luchar contra la corrupción en el nivel local.

La finalidad del paquete de iniciativas modelo es, pues, esencialmente:

- Presentar, de acuerdo con una estructura sencilla y legible, las mejores prácticas europeas identificables con ocasión de este ejercicio;
- Servir de fuente de inspiración para las reformas en curso o contempladas en los diferentes países y/o entidades locales y regionales;
- Servir de guía para los actores locales (electos y funcionarios) sobre los comportamientos a adoptar en diversas circunstancias.

Este ejercicio no está concebido para hacerse de una vez, sino para durar en el tiempo. En efecto, el paquete de iniciativas modelo podrá perfeccionarse a la luz de los debates y de las nuevas informaciones recogidas. Además, las medidas, las políticas y los principios mismos sobre los que se basa la ética pública pueden evolucionar en el tiempo; por lo tanto, es necesario reflejar los cambios de las mentalidades, de las legislaciones, de los programas y de las prácticas para ofrecer un instrumento útil y al día, por ser vivo y evolutivo.

En consecuencia, el paquete de iniciativas modelo no sólo será distribuido de forma impresa, sino que también se encontrará disponible en Internet, en una parte dedicada a él en el sitio Democracia Local y Regional (www.coe.int/local) y en la Biblioteca LOREG (Biblioteca de Democracia Local y Regional www.loreg.org). Esta parte contendrá también informaciones aportadas por las delegaciones nacionales sobre los temas objeto de debate o que son objeto de reformas en los Estados miembros del Consejo de Europa; sumarios y síntesis de obras científicas y vínculos con otros recursos interesantes en el campo de la democracia local y regional; también será posible a los visitantes del sitio reaccionar sobre los distintos documentos publicados.

A la luz de todas esas informaciones, el CDLR revisará periódicamente el paquete de iniciativas modelo y adoptará las medidas necesarias para divulgarlo.

I. MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS

A. Iniciativas modelo en el ámbito del estatuto de los electos locales

Este informe temático presenta las mejores prácticas identificadas en el ámbito del estatuto de los electos locales por el Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR). Debido al interés por la precisión y la concisión, estas prácticas se estructuran según el autor de las medidas que constituyen buenas prácticas, en opinión del CDLR, y se formulan de manera concisa, e incluso lapidaria. No se trata, sin embargo, de un conjunto de recomendaciones a poner en práctica, en su totalidad, por todos los países. Las autoridades centrales y locales deberían escoger las prácticas que sean pertinentes en su situación concreta.

Este informe temático se ha concebido de forma que pueda ser usado independientemente de las otras partes del paquete de iniciativas modelo; sin embargo, para una mayor coherencia, la situación de Europa presentada en una segunda parte del paquete y los demás informes temáticos del manual deberían también ser consultados.

1. Marco general

a. Posibles acciones de las autoridades centrales¹

Los electos locales se benefician de un marco jurídico sencillo y unitario que regula sus derechos y obligaciones, responsabilidad, garantías y protecciones, remuneraciones y condiciones de trabajo, control, incompatibilidades, cesación de funciones y suspensión. Este marco se establece por las autoridades centrales consultando a las asociaciones de electos locales.

Más allá del marco jurídico propiamente dicho, las autoridades centrales preparan y proponen modelos de códigos de conducta a las autoridades locales. Estos códigos-modelo contienen una lista de disposiciones obligatorias que las autoridades locales deben incluir en los códigos de conducta aprobados en el nivel local y una lista de disposiciones modelo que las autoridades locales pueden, en su caso, adaptar e incluir en los códigos de conducta locales. El respeto a los códigos de conducta puede hacerse obligatorio por ley.

Las autoridades centrales permiten el acceso a las informaciones por parte de los ciudadanos y de las autoridades locales, mediante la publicación y el análisis, utilizando especialmente las nuevas tecnologías de la información, de los datos sobre:

- Los diversos instrumentos legislativos que rigen el ejercicio de las funciones de los electos locales;
- Los diversos códigos de conducta aprobados por las autoridades locales para permitir un análisis comparado de éstos;
- Estadísticas referentes a los casos de corrupción y a las otras formas de violación de la ética pública y de la confianza de la población en los electos y en los funcionarios locales.

b. Posibles acciones de las autoridades locales²

Las autoridades locales:

- Aprueban los códigos de conducta para los electos locales, adaptando en su caso a las realidades de las entidades afectadas los códigos-modelo preparados por las autoridades centrales y teniendo en cuenta sugerencias hechas por las distintas asociaciones;

¹ Autoridades que establecen el marco jurídico y controlan la actividad de las autoridades locales: parlamento y gobierno centrales en los países unitarios, parlamento y gobierno de los Estados federados en la mayor parte de los Estados federales.

² Autoridades de las entidades locales y regionales que gozan de un estatuto de autonomía administrativa.

- Garantizan la difusión de estos códigos de conducta entre los electos, las autoridades centrales, otros órganos interesados y el público, utilizando los medios disponibles, incluidas las tecnologías de la información.

2. Incompatibilidades, cese de funciones y suspensión

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales garantizan un marco jurídico que regula las incompatibilidades, el cese en las funciones y la suspensión de los electos locales adaptado a las realidades de cada país (o región, en los Estados federales) y basado, en la medida de lo posible, en los siguientes principios:

I. Las inelegibilidades e incompatibilidades pueden generarse por:

- Incapacidad legal, mental o financiera de la persona, si está establecida oficialmente, de acuerdo con la ley, a fin de evitar cualquier riesgo de irresponsabilidad en el ejercicio de las funciones;
- La condena penal firme por una falta grave o por la violación de la ética pública; el periodo de incompatibilidad se adapta a la gravedad de la situación y la justicia tiene un margen de maniobra importante en el establecimiento del periodo de incompatibilidad;
- Una pena accesoria mediante resolución judicial;
- La existencia de un conflicto de intereses potencial; así ninguna persona puede estar en una posición en la que sea su propio órgano de control o el de un pariente próximo;
- La existencia simultánea de otro mandato electivo que impediría al electo cumplir correctamente con sus responsabilidades, de acuerdo con la ley.

II. El cese de funciones antes de la finalización del mandato puede ser:

- Decidido por la persona afectada mediante simple dimisión;
- Decidido por los tribunales, especialmente por falta grave en el ejercicio de las funciones o por violación de la ética pública;
- Constatado por la autoridad local o por la junta electoral competente en caso de aparición de una situación de incompatibilidad; el electo en cuestión puede recurrir el acuerdo del cese ante los tribunales, que deberán pronunciarse de manera urgente.

III. La suspensión de funciones de un electo local no es automática en caso de investigación, pero:

- Excepcionalmente puede ser acordada por la autoridad central o por la autoridad electoral en situaciones de gran gravedad y urgencia, pero esta decisión es susceptible de recurso jurisdiccional;
- Se decide por la justicia, si la continuación de las funciones electivas amenaza seriamente con producir daños importantes o difícilmente reparables o entorpecer un procedimiento judicial.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

De acuerdo con la ley, la autoridad local:

- Pone en conocimiento de las instancias competentes (tribunales de justicia, junta electoral, autoridad central) cualquier situación de incompatibilidad que conozca;
- Sanciona o comunica al órgano habilitado por la ley para sancionar al electo, de acuerdo con la ley y con la reglamentación aprobada por la autoridad local en aplicación de la ley;
- De acuerdo con la ley, suspende por un periodo limitado al electo local que no cumple sus obligaciones (ausencias repetidas y no motivadas, incumplimiento de sus obligaciones reglamentarias...), dentro de los márgenes establecidos por la ley; esta decisión puede ser recurrida en vía judicial por el electo afectado; la suspensión por el órgano colegiado puede ser por un periodo limitado o ilimitado si se ha sometido a los órganos judiciales el pronunciamiento sobre el cese de las funciones del electo en cuestión;

- Pide a los órganos judiciales que decidan el cese de las funciones de un electo, especialmente en caso de falta grave o de violación manifiesta de las normas de la ética pública, y que le suspenda hasta la sentencia.

c. Posibles acciones de los electos locales³

Los electos locales respetan las reglas y:

- Evitan en la medida de lo posible la aparición de cualquier conflicto de intereses o de situaciones de incompatibilidad;
- Comunican cualquier situación susceptible de plantear una incompatibilidad o un conflicto de intereses desde su aparición;
- Se abstienen de ejercer otras funciones que les impidan desarrollar su mandato de electos locales de forma eficaz;
- Respetando la elección de sus electores, se abstienen, en la medida de lo posible y especialmente si son elegidos mediante una lista electoral, de cambiar de partido político conservando su mandato.

3. Derechos y deberes de los electos

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales:

- Aprueban la legislación-marco que establece los derechos y obligaciones fundamentales de los electos locales;
- Difunden los derechos y obligaciones de los electos locales, utilizando las diversas formas disponibles de difusión de la información;
- Establecen los pertinentes mecanismos de control.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Sancionan, con total transparencia y de acuerdo con la ley y los actos estatutarios locales, la violación de sus obligaciones por parte de los electos;
- Velan por el respeto de los derechos fundamentales de los electos locales por los demás electos, por los funcionarios y por la población;
- Garantizan la reparación y sancionan, dentro de los límites de sus competencias legales, cualquier obstrucción a un derecho reconocido a un electo local.

c. Posibles acciones de los electos locales

Los electos locales:

- Cumplen todas sus obligaciones y ejercen sus derechos con moderación y en interés general;
- Declaran sus intereses patrimoniales antes y después del mandato;
- Firman y aceptan respetar el código de conducta municipal;
- Estimulan y desarrollan cualquier medida que favorezca la mejora del funcionamiento de los servicios de los que son responsables, así como la motivación del personal;
- Declaran cualquier interés personal (patrimonial o familiar) en un asunto municipal y se abstienen de participar en los debates y de adoptar una posición en cualquier asunto en los que tengan un interés personal;

³ En este manual pueden extenderse las buenas prácticas que afectan a los electos locales, *mutatis mutandis*, a todos los titulares de mandatos políticos no electivos.

- No ejercen sus funciones ni utilizan las prerrogativas vinculadas a sus funciones para su interés particular directo o indirecto o en interés particular de individuos o de grupos de individuos con la finalidad de obtener un interés particular directo o indirecto;
- Respetan la disciplina presupuestaria y financiera, tal y como está definida por la legislación nacional, y se abstienen de cualquier acto destinado a desviar de su objetivo los fondos y otros bienes públicos; se abstienen de cualquier actuación cuyo objetivo sea utilizar con fines personales directos o indirectos fondos y otros bienes públicos;
- Rehúsan cualquier regalo o beneficio personal recibido de las personas que hagan una petición al municipio;
- Declaran cualquier regalo o beneficio recibido en calidad de representante de la entidad local; todo regalo que supere un cierto valor establecido en el código de conducta municipal pertenece de derecho al municipio;
- Hacen públicas las razones de todas sus decisiones; si tales razones deben ser confidenciales, explican los motivos de esta necesidad;
- Estimulan cualquier medida dirigida a hacer más transparentes las formas de ejercicio de sus potestades y el funcionamiento de los servicios administrativos de los que están encargados;
- Se oponen al nombramiento y a la promoción de funcionarios y de otros empleados locales sobre principios diferentes que el mérito y la capacidad profesional y para fines diferentes que las necesidades del servicio;
- Respetan la independencia, las competencias y las prerrogativas de los demás mandatarios políticos y de los funcionarios locales y no les piden la adopción de medidas que les aporten ventajas personales directas o indirectas o que conceden ventajas a grupos de personas con la finalidad de obtener ventajas directas o indirectas; respetan las decisiones reservadas por la ley o los reglamentos a los funcionarios;
- Responden abiertamente a las preguntas de los ciudadanos y de los medios de comunicación respecto al ejercicio de su mandato y no divulgan informaciones confidenciales o referentes a la vida privada de otras personas;
- Estimulan y desarrollan cualquier medida que favorezca la transparencia de sus competencias, del ejercicio y del funcionamiento de los servicios bajo su responsabilidad.

4. Responsabilidad de los electos

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales establecen el marco general de la responsabilidad de los electos locales por los actos y omisiones en el ejercicio de sus funciones. Este marco está basado en los siguientes principios:

- Cualquier persona física o jurídica que haya sufrido un perjuicio injustificado como consecuencia de la acción u omisión de los electos locales tiene derecho a una indemnización;
- La responsabilidad personal de los electos locales está limitada a los casos de falta grave o intencional;
- En los órganos colegiados los electos no pueden ser considerados responsables de las decisiones a las que se opongan;
- No existe sanción automática contra los electos locales sin procedimiento contradictorio o recurso ante un órgano judicial que tenga efecto suspensivo;
- Los jueces a los que corresponde pronunciarse sobre la responsabilidad de los electos tienen un grado de especialización (especialización de jurisdicciones o formación especial de los jueces) o hay órganos administrativos especializados independientes que pueden emitir un informe, a petición del órgano jurisdiccional, sobre los asuntos en los que están implicados los electos locales.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Indemnizan rápida y completamente a las personas lesionadas por la acción u omisión de sus electos;
- Ejercitan la acción de retorno contra los electos que han causado un perjuicio en caso de falta grave o dolosa de éstos;

- Recurren, en la medida de lo posible, al voto nominal, utilizando, cuando sea posible, las técnicas modernas y haciendo públicos los votos de los electos;
- Organizan un control jurídico interno eficiente, que también puede tener la función de asesoramiento jurídico a los electos que lo soliciten;
- Examinan la posibilidad de crear organismos de mutualización de riesgos con otras entidades;
- Suscribe, seguros para cubrir el riesgo financiero derivado de su responsabilidad civil y, en su caso, parcialmente de la de sus electos, sea ante órganos de mutualización de riesgos, sea ante compañías de seguros;
- Garantizan el acceso al público a informaciones completas sobre la aplicación de su responsabilidad y la de sus electos.

c. Posibles acciones de los electos locales

Los electos locales:

- Ejercen con diligencia y buena fe sus responsabilidades;
- Minimizan el riesgo de aparición de daños importantes o irreversibles a terceros como consecuencia de sus acciones u omisiones;
- Cubren, al menos parcialmente, su responsabilidad civil mediante organismos de mutualización de riesgos o seguros privados;
- Aportan a los órganos competentes cualquier información referente a los asuntos en los que asuman responsabilidades.

5. Retribuciones, condiciones de trabajo y de carrera de los electos locales

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales establecen el marco regulador de las retribuciones, las condiciones de trabajo y la carrera de los electos locales, que se basa en los siguientes principios:

- La función de electo local es un ejercicio benévolo para la mayoría de los electos;
- Sin embargo, los electos locales no deben sufrir perjuicios materiales como consecuencia del ejercicio de sus funciones: los gastos producidos y los beneficios profesionales perdidos les son reembolsados;
- Hay un marco general sobre las retribuciones de los electos que trabajan para las entidades con dedicación exclusiva, pero la autoridad local tiene un margen de actuación considerable en el establecimiento de estas retribuciones;
- Hay normas referentes a la regulación del tiempo de trabajo de las personas que se convierten en electos locales; estas normas no deben penalizar a las empresas que emplean a los electos; en caso de daño constatado, la autoridad local debe garantizar una indemnización, bien directamente, bien a través de un fondo especialmente creado para ello;
- Se ofrecen facilidades para la reinserción de las personas que han desarrollado un mandato con dedicación exclusiva: se ofrecen estímulos a las empresas que se comprometen a conservar el puesto del mandato durante la duración de su mandato electivo con dedicación exclusiva;
- Las indemnizaciones y retribuciones de los electos locales son tenidas en cuenta en el cálculo de los impuestos, de las cotizaciones y de las prestaciones sociales;
- Los importes de las indemnizaciones y de las retribuciones percibidas por los electos locales son públicas; las autoridades centrales preparan y ponen a disposición del público estadísticas referentes a estas indemnizaciones en el nivel nacional, especialmente utilizando las nuevas tecnologías de la información;
- Hay incompatibilidades de duración determinada que afectan a la capacidad de los electos, especialmente de los que ocupan posiciones ejecutivas, para trabajar para algunos empleadores después de la finalización de su mandato, conforme a la ley.

b. Posibles acciones de los electos locales

Los electos locales:

- Declaran de forma honesta y justifican los gastos, los beneficios perdidos y los beneficios materiales producidos por el ejercicio de sus funciones;
- Se abstienen de adoptar medidas que les concedan una ventaja profesional en el seno de las entidades públicas o privadas que controlan, con las que tienen relaciones contractuales o que han sido creadas durante el ejercicio de sus funciones y, en virtud de éstas, evitan trabajar para tales empresas a la expiración de su mandato –al menos durante un “plazo de cuarentena” de una duración razonable después de la expiración de su mandato o el cese de sus funciones.

6. Formación, información y cooperación de los electos locales**a. Posibles acciones de las autoridades centrales**

Las autoridades centrales:

- Garantizan el marco general de formación de los electos, aportando una red de formación o financiando una parte de los gastos de formación de los electos;
- Preparan los manuales de derecho y de gestión para los nuevos electos;
- Preparan módulos de formación que distribuyen entre los centros de formación que los soliciten y utilizando las tecnologías de la información;
- Ofrecen un servicio de asesoramiento jurídico a las entidades locales que lo solicitan;
- Estimulan el intercambio de experiencias entre los electos locales mediante seminarios y conferencias, pero también creando foros de discusión *on line*;
- Preparan instrumentos de información que ponen a disposición de los electos locales, preferentemente utilizando las tecnologías de la información: estadísticas demográficas, financieras y referentes al nivel de los servicios en las entidades del país; instrumentos de gestión y de *benchmarking* de los servicios públicos locales;
- Estimulan y ayudan a las iniciativas privadas o de las autoridades locales en el ámbito de la formación de los electos locales;
- Crean el marco, estimulan y participan en las diversas formas de cooperación intermunicipal, interterritorial e internacional dirigidas a identificar las mejoras prácticas en el ámbito del estatuto de los electos locales;
- Ponen a disposición del público, utilizando especialmente las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, la legislación nacional y las normas de los tratados internacionales referentes al estatuto de los electos locales, así como las mejores prácticas europeas y las recomendaciones de las organizaciones internacionales en este campo.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Asumen la formación de los electos;
- Garantizan la distribución de las informaciones necesarias a los electos para el ejercicio de sus mandatos;
- Garantizan la reunión y la transmisión a las autoridades centrales de las informaciones necesarias para el establecimiento de las estadísticas e instrumentos de gestión comparados sobre las entidades locales;
- Garantizan la adaptación de los módulos de formación propuestos por las autoridades centrales a las necesidades de los electos de la respectiva entidad;
- Realizan y ofrecen a los electos una selección de los recursos informativos mejor adaptados a las especificidades de la entidad y de los electos;
- Participan en los diversos intercambios de experiencias en el nivel local, regional, nacional e internacional referentes al estatuto de los electos locales.

c. Posibles acciones de los electos locales

Los electos locales:

- Siguen cursos de formación después de su primera elección;
- Están permanentemente al corriente de los cambios legislativos o de los nuevos instrumentos de gestión disponibles;
- Solicitan a la autoridad competente la información necesaria para un buen ejercicio de sus funciones;
- Participan activamente en las formas de intercambio de experiencias ofrecidas por las autoridades centrales o locales.

B. Iniciativas modelo en el ámbito de la financiación de los partidos, de las asociaciones políticas⁴ y de los candidatos individuales en el nivel local

Este informe temático presenta las mejores prácticas en el campo de la financiación de los partidos políticos en el nivel local identificadas por el Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR). Como consecuencia del interés en la precisión y en la concisión, estas prácticas se estructuran según el autor de las medidas que constituyen, en opinión del CDLR, buenas prácticas, y son formuladas de manera concisa, e incluso lapidaria. Sin embargo, no se trata de un conjunto de recomendaciones que deban ponerse en práctica en su totalidad por todos los países. Las autoridades centrales y locales deberían escoger las prácticas que resulten pertinentes en su concreta situación.

Este informe temático se ha concebido de forma que pueda usarse independientemente de las otras partes del paquete de iniciativas modelo; sin embargo, y para una mejor coherencia, también deberían consultarse la situación de Europa presentada en la segunda parte del paquete y los otros informes temáticos del manual.

1. Marco general

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales establecen, con la consulta de las asociaciones de los electos locales, un marco jurídico coherente, simple y claro que rige la financiación de los partidos y asociaciones políticas y de las campañas electorales.

En lo que se refiere a la financiación de los partidos y asociaciones, este marco jurídico:

- Se aplica a todas las organizaciones que tiene como objetivo la promoción de la candidatura de una o varias personas, individualmente o por grupos: partidos políticos y, en su caso, asociaciones, grupos de interés, de apoyo y de iniciativa que presentan, apoyan o reúnen fondos para candidatos;
- Se aplica a la vez a las organizaciones nacionales, locales o regionales y a las ramas locales o regionales de las organizaciones nacionales, con las adaptaciones exigidas por la realidad (tamaño, población, situación económica...) de cada caso.

Por lo que respecta a la financiación de las campañas electorales, este marco jurídico:

- Se aplica de forma uniforme a todos los candidatos y a todas las asociaciones políticas que los sostienen;
- Se aplica de forma coordinada a todas las elecciones, en el nivel central, regional o local, con las adaptaciones impuestas por el diferente tamaño de las entidades de los diversos niveles.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales ayudan a los órganos especializados a:

- Organizar las elecciones locales;
- Velar por el respeto a las normas referentes a las elecciones;
- Garantizar la distribución de la información referente a la organización de las elecciones entre los candidatos y los electores;
- Ayudar a la divulgación de las informaciones sobre el marco jurídico referente a la financiación de los partidos políticos y de las elecciones.

⁴ Asociaciones que presentan candidatos a las elecciones centrales, regionales o locales, o que se dirigen a sostener a tales candidatos.

c. Posibles acciones de los candidatos y de los electos

Los candidatos y los electos:

- Conocen y respetan todas las normas referentes a la financiación de los partidos y asociaciones políticas y a las elecciones;
- Se abstienen de cualquier comportamiento que les conduzca o pueda conducir a favorecer el interés privado sobre el público, incluso si esos comportamientos no son prohibidos formalmente por la ley;
- Participan en la difusión de las informaciones sobre el marco jurídico referentes a la financiación de los partidos y las elecciones.

d. Posibles acciones de los partidos políticos

Los partidos políticos:

- Examinan atentamente y se adecúan a las normas sobre la financiación de los partidos políticos, de las asociaciones políticas y de las campañas electorales;
- Garantizan que las filiales locales del partido tienen pleno conocimiento de las normas en esta materia y adoptan las medidas para garantizar que estas reglas se respetan en el nivel local;
- Ofrecen informaciones, asesoramiento y formación sobre las normas referentes a las elecciones a los miembros del partido que tienen la intención de presentar su candidatura a las elecciones locales.

2. Financiación de los partidos y asociaciones políticas locales**a. Posibles acciones de las autoridades centrales**

Las autoridades centrales establecen un marco jurídico que regula la financiación de los partidos y asociaciones políticas en el nivel local, basado en los siguientes principios:

- Los partidos y asociaciones políticas intervienen en el nivel local, como elementos indispensables de la democracia, y pueden recibir financiación pública;
- Cuando existe, la financiación pública, sus condiciones, su importe y las modalidades de control de su uso son regulados por la ley;
- El acceso de los partidos y asociaciones políticas a la financiación privada, realizada por los particulares, empresas o asociaciones sin fines lucrativos, sólo puede prohibirse cuando haya una financiación pública por unos importes que permitan a los partidos y asociaciones políticas un buen funcionamiento;
- La financiación privada, cuando existe, se regula de forma que garantice su total transparencia;
- Las donaciones realizadas a los partidos y a las asociaciones políticas pueden ser deducibles, al menos parcialmente y hasta un cierto límite, del impuesto sobre la renta o del impuesto sobre los beneficios del donante; los donantes hacen públicos los importes y los beneficiarios de sus donativos;
- Las organizaciones públicas y privadas que reciban una financiación pública no tienen derecho a financiar a los partidos y a las organizaciones políticas; la ley puede determinar otras clases de organizaciones que no pueden financiar a los partidos y a las asociaciones políticas;
- Los partidos y las organizaciones políticas publican sus cuentas y sus fuentes de financiación;
- Cuando se establezca un límite por debajo del cual no hay que divulgar el nombre de los donantes privados a fin de proteger la vida privada y las convicciones personales de éstos, ese límite debe ser razonable (por ejemplo, el salario medio); en caso de que las normas sobre la financiación de los partidos no sean respetadas, conviene priorizar las sanciones administrativas y las financieras; pueden suponer la pérdida de una función electiva y/o la pérdida de algunos derechos; pueden imponerse algunas sanciones por el órgano de control con la posibilidad de recurrir ante la justicia; otras, por el juez, en función de la gravedad de los hechos, en el marco de un abanico bastante amplio establecido por la ley.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Se abstienen de intervenir en el funcionamiento de los partidos y asociaciones políticas en el nivel local;
- No financian ningún partido ni asociación política, ni directamente ni mediante los organismos o empresas que controlan.

3. Financiación de las campañas electorales**a. Posibles acciones de las autoridades centrales**

Las autoridades centrales establecen un marco jurídico sobre la financiación de las campañas electorales en el nivel local, basado en los siguientes principios:

- Las normas sobre la financiación de los partidos y de las asociaciones políticas se aplican, *mutatis mutandi*, a la financiación de las campañas electorales;
- Hay límites para los gastos de las campañas electorales de los partidos y de los candidatos;
- Si se admite la financiación privada, hay límites para la contribución financiera de un solo donante a la campaña electoral de un partido o de un candidato, salvo que el donante sea el mismo candidato;
- La financiación de las campañas electorales por mediadores⁵ está prohibida; es posible la creación de asociaciones de financiación cuyo fin es recoger fondos para uno o varios candidatos, a condición de que desvelen las fuentes de los fondos obtenidos;
- El mandato local es representativo y no imperativo: todo contrato que establezca obligaciones para el electo sobre sus decisiones políticas es nulo; la ley sanciona penalmente tal tipo de contratos si la contrapartida de esas obligaciones se presenta como una contribución financiera a una campaña electoral;
- Las emisoras de radio y de televisión públicas, si existen, deben conceder a todos los candidatos un tiempo igual o definido en función de la audiencia actual de los partidos que les apoyen (resultados anteriormente obtenidos); los candidatos independientes y los apoyados por organizaciones/partidos cuya audiencia se sitúe por debajo de un cierto nivel deben beneficiarse de un tiempo mínimo de emisión.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- En cooperación con el órgano encargado del control de las elecciones, utilizan su infraestructura para poner a disposición del público las declaraciones de financiación de los candidatos;
- Ponen a disposición de los órganos de control habilitados por la ley las declaraciones patrimoniales de los electos;
- Tienen reglas o reglamentos apropiados para garantizar que los representantes municipales no utilizan sus funciones para financiar o facilitar la financiación de las campañas electorales.

c. Posibles acciones de los candidatos y de los electos

Los candidatos y los electos:

- Respetan escrupulosamente las normas legales sobre la financiación de las campañas electorales;
- Los candidatos declaran las fuentes de financiación y la estructura de los gastos de su campaña electoral, de acuerdo con la ley;

⁵ Persona física o moral que actúa en nombre de otra a fin de esconder la identidad del verdadero donante.

- A falta de obligación legal al respecto, los candidatos mantienen sus gastos de campaña electoral dentro de límites razonables y hacen públicas las informaciones esenciales (importes, fuentes y clases de gastos) sobre las cuentas de la campaña;
- Los candidatos se comprometen a declarar, una vez electos, sus intereses patrimoniales; si la ley fija un límite mínimo exento de declaración, debería ser razonable (por ejemplo, podría corresponder al valor medio de una residencia normal con su mobiliario y un coche);
- Los electos declaran sus intereses patrimoniales inmediatamente después de la elección y al final del mandato; estas declaraciones sólo pueden ponerse a disposición de los órganos de control habilitados por la ley; un tribunal puede decidir hacerlos públicos en caso de sentencia contra un electo;
- Los candidatos a un mandato público no tratan de obtener votos ofreciendo o prometiendo ventajas personales a los votantes, denigrando a los demás candidatos, utilizando la fuerza o las amenazas o haciendo promesas que saben que no pueden o no quieren cumplir.

4. Control del respeto a las normas sobre la financiación de los partidos y las elecciones

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales:

- Garantizan la existencia de un organismo encargado de la verificación del respeto a las normas legales sobre la financiación de los partidos y las asociaciones políticas, así como de las campañas electorales; esta institución podría ser la encargada de la organización y la vigilancia de las elecciones locales o la encargada del control y de la auditoría de los gastos públicos;
- Ofrecen al organismo encargado del control de la financiación de los partidos y de las campañas electorales los medios humanos, financieros y logísticos necesarios para que pueda cumplir su papel;
- Garantizan la independencia de este organismo de las influencias políticas;
- Conceden a este organismo la facultad de poder imponer multas, que pueden ser recurridas ante los tribunales.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Cooperan con el organismo encargado del control de la financiación de los partidos y de las campañas electorales en la vigilancia de las elecciones;
- Utilizan los medios a su disposición para difundir los informes y las conclusiones de este organismo;
- Transmiten a este organismo cualquier información sobre las elecciones locales.

c. Posibles acciones de los candidatos, de los electos y de los responsables políticos

- Los candidatos transmiten al organismo encargado del control de la financiación de los partidos y de las elecciones, a petición de éste, cualquier información necesaria sobre la financiación de su campaña electoral;
- Los electos transmiten de oficio al organismo encargado del control de la financiación de los partidos políticos los documentos contables que acreditan la financiación de su campaña electoral y, cuando les sea solicitada, cualquier otra información necesaria al respecto;
- Los responsables de los partidos políticos transmiten anualmente un balance y una cuenta de resultados o presupuesto al organismo encargado del control de la financiación de los partidos políticos y, cuando se les solicite, cualquier otra información financiera complementaria considerada necesaria por este organismo.

5. Información y publicidad

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales utilizan los medios a su disposición y especialmente las tecnologías de la información para:

- Difundir el marco legislativo de la financiación de los partidos y de las asociaciones políticas, así como el de las campañas electorales;
- Difundir los acuerdos, informes y resoluciones del organismo encargado del control de la financiación de los partidos y de las campañas electorales;
- Difundir las decisiones judiciales en el ámbito de la financiación de los partidos y las campañas electorales;
- Reunir, tratar y publicar estadísticas sobre la financiación de los partidos y las campañas electorales: importes, gastos, fuentes, operaciones de control, infracciones, multas y otras sanciones, y actuaciones judiciales;
- Poner a disposición del público las normas de los instrumentos jurídicos internacionales sobre la financiación política, así como las mejores prácticas europeas y las recomendaciones de las organizaciones internacionales en este ámbito.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales utilizan los medios a su disposición y especialmente las nuevas tecnologías de la información para:

- Divulgar el marco legislativo que rige la financiación de los partidos y de las elecciones locales;
- Dar a conocer los electos locales y sus declaraciones sobre la financiación de las campañas electorales;
- Divulgar las diversas decisiones, informes y resoluciones del organismo encargado del control de la financiación de los partidos y de las elecciones locales aplicable a la municipalidad respectiva;
- Divulgar las decisiones judiciales aplicables a las municipalidades respectivas, adoptadas en el ámbito de la financiación de los partidos y las campañas electorales.

c. Posibles acciones de los candidatos, de los electos y de los responsables políticos

Los candidatos, los electos y los responsables políticos:

- Utilizan los medios a su disposición (incluidas las nuevas tecnologías de la información) para poner a disposición del público las informaciones útiles referentes a la financiación de los partidos y de las organizaciones políticas que les apoyan y de sus campañas electorales;
- Participan en diversas formas de cooperación y de intercambio de experiencias sobre este tema.

C. Iniciativas modelo en el ámbito de los mecanismos de control y auditoría

Este informe temático presenta las mejores prácticas en el campo de la financiación de los partidos políticos en el nivel local identificadas por el Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR). Como consecuencia del interés en la precisión y en la concisión, estas prácticas se estructuran según el autor de las medidas que constituyen, en opinión del CDLR, buenas prácticas, y son formuladas de manera concisa, e incluso lapidaria. Sin embargo, no se trata de un conjunto de recomendaciones que deban ponerse en práctica en su totalidad por todos los países. Las autoridades centrales y locales deberían escoger las prácticas que resulten pertinentes en su concreta situación.

Este informe temático se ha concebido de forma que pueda usarse independientemente de las otras partes del paquete de iniciativas modelo; sin embargo, y para una mejor coherencia, también deberían consultarse la situación en Europa presentada en la segunda parte del paquete y los otros informes temáticos del manual.

* * *

A fin de garantizar un control eficaz de las entidades locales y de evitar las posibles violaciones de la ética pública (clientelismo, favoritismo, ejercicio de competencias en su propio interés, conflicto de intereses, abuso de bienes o de confianza, uso abusivo o anormal de la gestión mediante concesiones administrativas), preservando siempre la autonomía local, la ley prevé un sistema de control que se organiza sobre la base de los siguientes principios:

- Las entidades están sujetas al Derecho y las modalidades de control del respeto a ese Derecho están claramente definidas;
- Los responsables de la entidad son elegidos democráticamente con una periodicidad suficiente;
- Hay a lo largo del mandato un control de los gestores por asambleas pluralistas, elegidas democráticamente con una periodicidad suficiente;
- El control democrático por el acceso de los ciudadanos a la información, especialmente a los documentos administrativos y presupuestarios, es posible y se estimula;
- Hay un control externo independiente;
- Hay un control interno eficiente;
- El control se adapta al tamaño y las competencias de la entidad.

1. Control externo

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales establecen un marco legislativo que se basa en los siguientes principios:

- I. El objetivo del control es el de ofrecer a los representantes elegidos de la entidad local y a todos los terceros interesados –principalmente los ciudadanos y las autoridades centrales– la seguridad razonable de que la entidad se gestiona de acuerdo con:
 - El Derecho aplicable en los diferentes ámbitos de su competencia;
 - Las normas presupuestarias y contables generales y particulares aplicables;
 - Los principios comúnmente admitidos de economía, eficiencia y eficacia;
 - Los principios de ética pública, tal y como están fijados en los diversos códigos de conducta establecidos en el nivel nacional e internacional.

En cambio, aparte de las competencias gestionadas mediante concesiones administrativas, el control externo no tiene por objetivo ofrecer una opinión sobre la oportunidad de las opciones de gestión de las entidades locales. La apreciación de esas opciones sólo corresponde a la opinión pública y al elector.

- II. El control se ejerce a posteriori. Sin embargo, la independencia estatutaria del controlador externo,

especialmente con respecto al gobierno central, puede permitir al organismo de control desarrollar una función de asesoramiento. Las condiciones y los límites de las intervenciones a priori del controlador externo están definidas en los textos constitutivos del nivel superior de tal forma que esta función de asesoramiento es compatible con el principio de autonomía de las entidades locales y con la función de control.

III. El control externo:

- Comporta una certificación anual de las cuentas de la entidad local, incluidas las entidades subvencionadas o en las que la entidad detenta la mayoría del capital o tiene una facultad de gestión dominante, así como sobre las cuentas de las concesiones de los servicios públicos confiados a empresas privadas, en condiciones que permitan al controlador verificar sobre el terreno la veracidad y la fidelidad de las cuentas realizadas por el delegado;
- Comporta una auditoría de gestión más amplia que la auditoría contable y financiera. Esta auditoría “amplia” se produce con una periodicidad suficiente, definida en función del tamaño de las entidades locales;
- La prohibición al controlador externo de ofrecer una apreciación de la oportunidad de las decisiones de la entidad local no implica, sin embargo, que el controlador no pueda presentar observaciones sobre las condiciones de preparación y sobre la coherencia de las decisiones de la entidad, sobre todo las financieras.

IV. El control externo es independiente tanto de las autoridades controladas como de las autoridades centrales. Su organización y su funcionamiento se basan en los siguientes principios:

- La obligación de que las entidades locales se sometan a un control externo y las principales modalidades de ese control están previstas en textos normativos del mayor nivel jerárquico posible aplicables a las entidades locales;
- El control externo verifica la calidad de los procesos internos y el buen funcionamiento del servicio encargado de seguir la puesta en marcha, la aplicación y, mediante sondeos, la eficacia del control interno;
- Las condiciones de nombramiento de la autoridad encargada del control externo garantizan su independencia. Se fijan en textos del nivel jerárquico más elevado aplicable a las entidades locales;
- La autoridad encargada del control externo presenta garantías de competencia y de imparcialidad de alto nivel y fijadas de antemano;
- Cuando la autoridad de control externo está constituida por un órgano colegiado, estas condiciones se aplican a todos los miembros de ese órgano;
- La autoridad disciplinaria relativa al ejercicio de la función de control externo y aplicable a sus miembros se ejerce por un órgano independiente de las autoridades controladas y que ofrece todas las garantías de imparcialidad;
- La autoridad encargada del control dispone de un presupuesto propio adecuado, aprobado por la asamblea de la entidad en cuyo nombre se ejerce el control;
- La autoridad encargada del control externo fija por sí misma libremente el programa y el calendario de sus controles;
- Las normas profesionales de control son fijadas en textos de nivel elevado con referencias a las normas internacionales generalmente admitidas. Estas normas comprenden sobre todo las modalidades de ejercicio de las alegaciones que permiten a la entidad controlada exponer su punto de vista sobre las observaciones del controlador;
- Se nombra a un *ombudsman* local o regional; éste tiene derecho a solicitar informaciones a las autoridades locales; no aceptar las peticiones del *ombudsman* local/regional da lugar a sanciones disciplinarias contra las personas que tendrían que aportar la información solicitada.

El control tiene un carácter administrativo y no penal; sin embargo, la obstrucción contra el ejercicio de la misión del controlador externo puede ser constitutiva de una infracción penalmente sancionable. Las facultades de investigación del controlador externo se mantienen, sin embargo, dentro de los límites de las necesidades de un control que conserva un carácter administrativo y no penal; la autoridad encargada del control tiene la obligación de revelar al juez penal los hechos que se consideren constitutivos de infracción penal constatados con ocasión del control.

La ley designa a algunos funcionarios de la entidad local que son responsables de la forma en que la autoridad local ejerce sus atribuciones –y especialmente de asegurar que la ley no es violada y de que los gastos no se realizan de forma ilegal. Cuando los funcionarios designados tienen motivos para creer que se están realizando acciones ilegales, tienen el deber de preparar informes al respecto para la autoridad.

Si el control externo se confía a profesionales de la auditoría del sector privado, la decisión correspondiente, las normas de control, el presupuesto y, en general, todo lo referente a las condiciones de ejercicio de ese control, debería determinarse por una autoridad independiente, preferentemente pública, respondiendo a los criterios antes mencionados.

- V. El control externo obligatorio ejercido de oficio se limita a los actos de cierta importancia. Este control externo se desarrolla a priori cuando la intervención de la autoridad gubernamental constituye una condición para la eficacia o la validez del acto local; se limita a las competencias delegadas a las entidades locales por las autoridades centrales. Los actos afectados por el control externo obligatorio ejercido de oficio, a priori o a posteriori, se enumeran en los textos legislativos. Este control administrativo puede confiarse a uno o varios órganos diferentes del órgano encargado del control externo como función principal, según la especialidad de los actos que haya que controlar. El ámbito respectivo de competencia de cada órgano de control está claramente definido para evitar cualquier incertidumbre de la autoridad que debe efectuar el control.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Transmiten cualquier información al órgano encargado del control externo;
- Excluyen, de forma general, que los miembros del personal de las entidades locales dependan de otras autoridades que las emplean, cuando adoptan decisiones en el marco de sus funciones;
- Colaboran de buena fe con el organismo encargado del control externo.

2. Control interno

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales ponen en práctica un marco normativo que define los principios generales de control interno:

- El control interno está constituido por el conjunto de procedimientos escritos que definen los modos operativos en los diversos ámbitos de actividad de la entidad local; la preparación y la ejecución del presupuesto, especialmente las compras y los contratos, pero también el reclutamiento y la gestión del personal, se hacen por procedimientos internos escritos;
- El control interno es también, al menos en las entidades de cierta importancia, un servicio especializado, encargado de asistir mediante su trabajo especializado a los servicios operativos o funcionales en la elaboración de sus procedimientos; el servicio de control interno también tiene por misión la verificación de que los procedimientos aprobados son efectivamente respetados y, en caso contrario, buscar las causas y proponer soluciones adecuadas (revisión de procedimientos inadecuados, reorganización de los mecanismos operativos o de los servicios, formación o reasignación del personal, etc.);
- Las entidades locales pueden recurrir a una auditoría de gestión externa cada vez que lo consideren necesario; el marco jurídico establece las condiciones de delegación de la función de control interno a organismos privados de auditoría.

Las autoridades centrales ofrecen asesoramiento sobre la organización del control interno a las autoridades locales que lo solicitan.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales asumen la completa responsabilidad de su gestión ante los electores, la opinión pública, la jurisdicción administrativa o civil, e incluso ante el juez penal.

Aplican un mecanismo administrativo especializado de control interno a fin de minimizar los riesgos:

- De mala gestión económica y financiera;
- De mala gestión administrativa por desconocimiento de la reglamentación aplicable;
- De mala calidad de los servicios prestados;
- De contencioso-administrativo y de procesos civiles y penales.

Los miembros de la asamblea deliberante tienen acceso a todos los documentos de control interno.

La asamblea deliberante local designa a los miembros de una comisión especializada en los asuntos financieros que sigue la preparación y la ejecución del presupuesto, verifica las implicaciones financieras de los proyectos de decisión del pleno, propone al pleno los mecanismos y los procedimientos de control y verifica la calidad de esos procedimientos. La aplicación y el funcionamiento del control interno corresponden al ejecutivo de la entidad local.

Las autoridades locales recurren a profesionales de la auditoría financiera y de gestión:

- Cada vez que lo consideran necesario y especialmente cuando hay dudas sobre la veracidad de las cuentas de ejecución del presupuesto;
- Para la preparación de privatizaciones a cargo de la autoridad local;
- Cuando hay un déficit crónico o muy importante en el presupuesto de la entidad;
- Para evaluar los riesgos financieros y los planes de financiación de inversiones que superan cierto límite;
- Para analizar los métodos de estimación de necesidades de gastos e ingresos provisionales cuando se detectan desviaciones importantes entre previsiones y resultados.

Las autoridades locales eligen los organismos o los profesionales de la auditoría financiera y de gestión en función de su calificación y competencia profesional y conforme a las reglas generales de los contratos públicos para la prestación de los servicios.

c. Posibles acciones de los electos y de los funcionarios locales

Los electos y los funcionarios locales:

- Ponen a disposición de los órganos de control interno o de auditoría cualquier información financiera en su posesión solicitada por el órgano de control o que consideren útil en la actividad de control interno;
- Informan al ejecutivo local de cualquier negligencia constatada en la actividad de la autoridad local y de cualquier mal funcionamiento de la actividad de control y hacen, en su caso, proposiciones de medidas para mejorar la eficacia de ese control;
- Solicitan a la autoridad local el uso de la auditoría externa cada vez que consideran que resulta necesario, y especialmente cuando se da una de las condiciones enumeradas en la letra 2.b anterior.

3. Procesos judiciales

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales adoptan las medidas y organizan los procedimientos judiciales de control a los que están sujetas las autoridades locales a fin de:

- Excluir la posibilidad de que el juez sustituya a la autoridad local en la apreciación de la oportunidad

de un acto; cuando la evaluación de la diligencia de un acto o de un comportamiento se considere necesaria, debe efectuarse por un organismo independiente o por las autoridades administrativas de control;

- Conceder al juez la facultad de adoptar medidas cautelares, si están justificadas por la urgencia y/o por el riesgo de un perjuicio irreparable;
- Prever las medidas adecuadas para garantizar la ejecución plena e inmediata de las decisiones judiciales referentes a la legalidad del acto controlado, incluidos los procedimientos de sustitución de las autoridades ausentes;
- Prever las medidas necesarias para reducir la duración del examen por el juez de los litigios que le sean sometidos.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Ponen a disposición del juez todas las informaciones necesarias;
- Aplican criterios de prudencia en las medidas adoptadas sobre los asuntos que se encuentran sujetos a un proceso judicial;
- Adoptan las medidas necesarias para la aplicación inmediata de las decisiones judiciales.

c. Posibles acciones de los funcionarios locales

- Los electos y los funcionarios locales ponen a disposición del juez todas las informaciones solicitadas.

4. Otros mecanismos alternativos

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales adoptan las medidas necesarias para:

- Reforzar el diálogo entre las autoridades centrales y las autoridades locales, incluidas las asociaciones;
- Reforzar la función de asesoramiento y de evaluación que algunos órganos (independientes de la Administración central o pertenecientes a ella) pueden ejercer, en particular en el ámbito financiero o en el de la gestión;
- Fortalecer el papel de los órganos independientes, como el *ombudsman* y los mediadores;
- Promover las buenas prácticas contables y la eficacia de la gestión, utilizando especialmente las nuevas tecnologías de la información;
- Algunos departamentos de las entidades locales encargados del control del respeto de las reglas y de los procedimientos pueden tener tareas legales y una cierta autonomía.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Solicitan un asesoramiento externo cada vez que es necesario, por ejemplo, a las autoridades centrales o a órganos especializados;
- Ofrecen a los *ombudsmen* y a los mediadores todas las informaciones requeridas;
- Cooperan con las demás autoridades del mismo o diferente nivel, especialmente para mejorar la organización de control interno y el uso de la auditoría externa.

c. Posibles acciones de los electos y de los funcionarios locales

Los electos y los funcionarios locales:

- Utilizan la función de asesoramiento puesta a su disposición por otras autoridades u órganos especializados;
- Facilitan el trabajo de los *ombudsmen* y de los mediadores.

5. Información y transparencia

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las conclusiones del control administrativo externo tienen carácter público. Las condiciones en las que las conclusiones del control se hacen públicas son determinadas por textos jurídicos de alto nivel. Estas condiciones son conformes a los siguientes principios:

- Corresponde a la autoridad de control externo decidir y publicar los resultados de los controles, establecidos al final de un procedimiento contradictorio con la entidad controlada;
- El ejecutivo o la asamblea de la entidad controlada, aunque sean los primeros destinatarios de sus controles, no pueden oponerse a la publicación de los resultados del control por la autoridad de control externo;
- La publicación de los resultados del control debe comportar también las respuestas de la entidad controlada.

Las autoridades centrales ponen a disposición del público, utilizando especialmente las tecnologías de la información y de la comunicación:

- Estadísticas sobre los controles administrativos externos y judiciales efectuados, los principales problemas afectados por los controles, y las medidas adoptadas;
- Las mejores prácticas en el ámbito de la organización del control interno;
- Las mejores prácticas europeas en el ámbito del control y de la auditoría de gestión y las recomendaciones de las organizaciones internacionales en este ámbito;
- La legislación nacional y las normas de los tratados internacionales y otros instrumentos sobre el control y la auditoría de gestión.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

- Las autoridades locales hacen públicas, utilizando las tecnologías de la información y de la comunicación, los resultados de los controles externos, judiciales, internos y de las auditorías externas efectuadas.

c. Posibles acciones de los electos y de los funcionarios locales

- Los electos y los funcionarios locales participan en los intercambios de experiencias en el ámbito del control y de la auditoría de gestión.

D. Iniciativas modelo en el ámbito del estatuto de los funcionarios locales

Este informe temático presenta las mejores prácticas en el ámbito del estatuto de los funcionarios locales identificadas por el Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR). Como consecuencia del interés en la precisión y en la concisión, estas prácticas se estructuran según el autor de las medidas que constituyen, en opinión del CDLR, buenas prácticas, y son formuladas de manera concisa, e incluso lapidaria. Sin embargo, no se trata de un conjunto de recomendaciones que deban ponerse en práctica en su totalidad por todos los países. Las autoridades centrales y locales deberían escoger las prácticas que resulten pertinentes en su concreta situación.

Este informe temático se ha concebido de forma que pueda usarse independientemente de las otras partes del paquete de iniciativas modelo; sin embargo, y para una mejor coherencia, también deberían consultarse la situación en Europa presentada en la segunda parte del paquete y los otros informes temáticos del manual.

Estas iniciativas modelo se refieren específicamente a la situación de los funcionarios locales. Sin embargo, una gran parte de los principios y medidas numerados se aplican también a los demás empleados de las entidades locales.

1. Marco jurídico

Este capítulo comprende solamente los principios generales del marco jurídico; un número importante de modelos de iniciativas incluidas en los capítulos siguientes deberían o podrían establecerse por la ley o por otros actos normativos.

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Los funcionarios locales se benefician de un marco jurídico:

- Tan simple, claro y unitario como resulte posible;
- Que regule los derechos y obligaciones, la responsabilidad, las garantías y las protecciones, la selección, las retribuciones y las condiciones de trabajo, el control, las incompatibilidades y el cese de las funciones de los funcionarios locales;
- Establecido con la consulta de las autoridades locales;
- Que sigue los principios fundamentales del marco jurídico de que disponen los funcionarios de las autoridades centrales.

La lista de las obligaciones de los funcionarios locales puede ser completada/adaptada por las autoridades locales en función de sus exigencias.

Más allá del marco jurídico propiamente dicho, las autoridades centrales preparan modelos de código de conducta de los funcionarios locales. Estos códigos-modelo contienen una lista de normas que las autoridades locales deben introducir en los códigos de conducta aprobados en el nivel local y una lista de normas-modelo que las autoridades locales pueden, en su caso, adaptar e incluir en los códigos de conducta locales. Las normas del código de conducta son obligatorias para los funcionarios locales desde su firma. La violación del código de conducta se sanciona disciplinariamente.

Las autoridades centrales permiten el acceso a las informaciones referentes al estatuto de los funcionarios locales por los ciudadanos y las autoridades locales, utilizando especialmente las nuevas tecnologías de la información para:

- La publicación y la promoción de diversos instrumentos legislativos reguladores de la actividad de los funcionarios locales;
- La publicación de diversos códigos de conducta aprobados por las autoridades locales para permitir un análisis comparado de éstos;
- La recogida, el tratamiento y la publicación de estadísticas referentes a las decisiones de la justicia

sobre los casos de corrupción u otras formas de violación de la ética pública y de las estadísticas referentes a la confianza de la población en los funcionarios locales.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Adaptan el marco jurídico de los funcionarios locales a las especificidades y exigencias de cada entidad, especialmente mediante la aprobación de códigos de conducta locales, dentro de los límites establecidos por la ley y sobre la base de los códigos modelo de conducta;
- Aprueban códigos de conducta para funcionarios locales, adaptando el código modelo preparado por la autoridad central a las relaciones de la entidad afectada. Una vez aprobado el código de conducta se convierte en un instrumento jurídico obligatorio, que define el régimen de la responsabilidad administrativa para los funcionarios locales; se prevén sanciones disciplinarias contra las violaciones del código de conducta; esas sanciones pueden ser recurridas en vía judicial;
- Garantizan la difusión de estos códigos de conducta entre los funcionarios locales, las autoridades centrales, otros órganos interesados y el público, utilizando los medios disponibles, incluidas las tecnologías de la información.

c. Posibles acciones de los electos y de los funcionarios locales

Los electos locales:

- Conocen y respetan las normas del código de conducta de los funcionarios locales y de su entidad;
- Se abstienen de ejercer cualquier presión sobre los funcionarios locales;
- No solicitan ni toleran ninguna violación del código de conducta por los funcionarios locales;
- Comunican cualquier violación del código de conducta a la autoridad competente.

Los funcionarios locales observan las normas legales o establecidas por los códigos de conducta de la entidad local respectiva.

2. Incompatibilidad, suspensión y cese de funciones

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales garantizan un marco jurídico que regula las incompatibilidades. La separación del servicio y la suspensión de los funcionarios locales adaptada a las realidades de cada país y basado, en la medida de lo posible, en los siguientes principios:

I. Las incompatibilidades pueden generarse por:

- La existencia de un conflicto de intereses; por ejemplo, ninguna persona puede estar en una posición en la que sería su propio órgano de control o el órgano de control de un pariente próximo;
- El ejercicio de otras actividades que impedirían al funcionario local dedicarse correctamente a sus responsabilidades;
- La incapacidad legal, mental o financiera de la persona, a fin de evitar todo riesgo de irresponsabilidad en el ejercicio de sus funciones;
- La condena penal definitiva por una falta grave o por una violación de la ética pública; el periodo de inhabilitación se adapta a la gravedad de la situación y la justicia tiene un margen de maniobra importante en la fijación de este periodo.

II. La separación del servicio contra la voluntad del funcionario afectado puede decidirse por el representante de la autoridad local, con respeto al ordenamiento jurídico, por falta grave en el ejercicio de las funciones o por violación de la ética pública, sin perjuicio de las garantías jurisdiccionales.

Los funcionarios están protegidos frente a cualquier cese abusivo, pero las autoridades locales tienen la posibilidad de despedir al personal incompetente o culpable de falta grave.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

En el marco del respeto a la legalidad y del código de conducta del municipio, la autoridad local:

- Define las circunstancias en las que hay conflicto de intereses;
- Decide la conducta que debe respetar el funcionario que se encuentra en una situación de conflicto de intereses;
- Resuelve cualquier conflicto de intereses declarado por un candidato a la administración o a un nuevo puesto en la función pública antes de la designación;
- Suspende o pone fin al servicio del funcionario si se dan algunas condiciones especificadas en la ley, en el estatuto, en los códigos de conducta o en los contratos de trabajo, especialmente la existencia de una falta grave o intencional o de una violación de la ética pública.

c. Posibles acciones de los funcionarios locales

Los funcionarios locales:

- Evitan, en la medida de lo posible, ponerse en una situación de conflicto de intereses, real o aparente, o en una situación de incompatibilidad y respetan las restricciones referentes al conflicto de intereses;
- Dan a conocer cualquier situación susceptible de plantear una incompatibilidad o un conflicto de intereses desde su aparición;
- Respetan cualquier decisión final ordenándoles retirarse de la situación en la que se encuentren o evitando anticipadamente la causa del conflicto;
- Si ocupan un puesto en el que los intereses personales o privados son susceptibles de estar afectados por sus funciones oficiales, declaran la naturaleza y la amplitud de esos intereses, de acuerdo con la ley, con ocasión de su nombramiento, y después a intervalos regulares y con ocasión de cualquier cambio de situación;
- No se dedican a ninguna actividad o transacción y no ocupan ningún puesto o función, retribuido o no, incompatible con el buen ejercicio de sus funciones públicas o que les cause algún perjuicio; cuando no está claro si una actividad es incompatible, piden informe a su superior;
- Sin perjuicio de la legislación aplicable, informan y obtienen la aprobación de sus superiores jerárquicos en la función pública antes de ejercer algunas actividades, o de aceptar algunos puestos o funciones ajenos a su empleo en la función pública y que podrían interferirse en su trabajo;
- Declaran, de acuerdo con la ley, su afiliación o pertenencia a organizaciones susceptibles de perjudicar su función o el buen ejercicio de sus funciones como funcionarios públicos;
- Sin perjuicio del respeto a los derechos fundamentales y constitucionales, velan para que su participación en actividades políticas o su implicación en debates políticos no altere la confianza del público o de los empleadores en su capacidad para dedicarse a su misión con imparcialidad y lealtad;
- Se adecúan a cualquier restricción impuesta de acuerdo con la ley en algunas categorías de agentes públicos, en lo que se refiere al ejercicio de una actividad política en razón de su posición o de la naturaleza de sus funciones.

3. Derechos y deberes de los funcionarios locales

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales fijan normas jurídicas que establecen y garantizan el respeto de los siguientes principios:

- El derecho de acceso a la función pública local está vinculado únicamente a la competencia;
- Las condiciones de empleo de los funcionarios locales son equitativas;
- La protección social de que disponen los funcionarios locales es de un nivel apropiado y razonable;
- Los funcionarios locales tienen derecho a la protección jurídica en el ejercicio de sus funciones

contra cualquier injerencia inducida por parte de los electos, contra cualquier abuso de sus superiores, contra cualquier medida irregular adoptada contra ellos, especialmente pero no únicamente por razón de los actos que habrían adoptado de acuerdo con la normativa para combatir la corrupción, y contra todo acto del público tendente a afectar su imparcialidad y su integridad;

- Los funcionarios locales tienen acceso a las vías de recurso jurisdiccionales contra todo abuso de poder contra ellos;
- Los funcionarios locales tienen el derecho de asociación y otros derechos sociales.

Además, las autoridades centrales:

- Hacen conocer los derechos y los deberes de los funcionarios locales a los funcionarios y al gran público, utilizando las diversas formas de difusión de la información disponibles;
- Establecen los adecuados mecanismos de control.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Velan para que las condiciones materiales y de trabajo de los funcionarios sean apropiadas y conformes a las necesidades;
- Definen las reglas de buena conducta para ayudar a los funcionarios locales a satisfacer las normas de servicio público, si esas reglas existen ya;
- Definen claramente las atribuciones y las obligaciones de los funcionarios locales;
- Controlan el respeto de sus deberes;
- Impiden cualquier comportamiento irregular o corrompido y sancionan, con total transparencia, la falta de respeto a las obligaciones por parte de los funcionarios; el procedimiento sancionador es contradictorio y el funcionario en cuestión puede hacerse asistir por la persona de su elección; las penas impuestas están previstas por la ley; los funcionarios locales tienen a su disposición una vía de recurso para recurrir la sanción disciplinaria;
- Estimulan a los funcionarios a rendir cuentas de sus acciones, a ejercer un control y a aceptar responsabilidades en el seno de la Administración;
- Fijan las restricciones referentes sobre todo a la ocupación de un segundo empleo o al ejercicio o la participación en ciertas actividades dentro de los límites establecidos por la ley;
- Garantizan y estimulan la participación o la consulta de los funcionarios locales en las decisiones referentes a la organización, la estructura y los principios que gobiernan el ejercicio de las funciones públicas;
- Protegen los derechos de los funcionarios locales, garantizan su reparación y sancionan, dentro del límite de sus competencias legales, cualquier obstrucción a un derecho reconocido a un funcionario local;
- Favorecen la transparencia, reducen los comportamientos arbitrarios y el anonimato; protegen sin embargo la vida privada de los funcionarios, guardando en régimen de confidencialidad, salvo disposición en contrario de la ley, las diversas declaraciones que los funcionarios locales deben hacer;
- Mejoran la comunicación con los particulares y los informan de lo que pueden esperar de los funcionarios;
- Garantizan las disposiciones y los procedimientos legales necesarios para que los funcionarios puedan informar a las autoridades competentes de las sospechas o alegaciones de no respeto de la ética pública por otros funcionarios o electos.

c. Posibles acciones de los funcionarios locales

Los funcionarios locales:

- Sirven a la comunidad local con lealtad, preocupados por respetar la legalidad, la deontología y la jerarquía;
- Son íntegros, imparciales, conscientes, equitativos y devotos con las tareas públicas que se les han encomendado;

- Se aseguran de que los recursos que les son confiados son gestionados de forma útil, eficaz y económica de acuerdo con el interés público;
- Son políticamente neutrales en el ejercicio de sus funciones y no tratan de contrarrestar a los políticos, las decisiones o las acciones legítimas de las autoridades públicas;
- Son eficaces y cumplen con sus deberes lo mejor posible, con competencia, equidad y comprensión, teniendo en cuenta solamente el interés público y las circunstancias propias del caso;
- Hacen gala de cortesía y de respeto hacia los particulares, así como hacia sus superiores, compañeros y subordinados;
- Observan los principios de buena administración y defienden la deontología de la Administración;
- Conocen el conjunto de sus derechos y obligaciones;
- Se comprometen a cumplir todas sus obligaciones y a ejercer sus derechos con moderación y en interés general; no actúan de manera arbitraria en detrimento de ninguna persona, grupo de personas o entidad, y tienen en cuenta adecuadamente los derechos, obligaciones e intereses legítimos de los demás;
- Tratan de evitar cualquier conflicto de intereses y se abstienen de tomar partido en cualquier asunto en el que tengan un interés personal; en ningún caso sacan ventaja de su posición oficial por su interés personal;
- Declaran todo regalo, favor, invitación u otra ventaja que se les ofrezca a ellos o a su familia, padres o amigos cercanos o a otras personas u organizaciones que puedan influir o parecer influir en la imparcialidad con la que ejercen sus funciones o constituyen o pueden constituir una recompensa con respecto a sus funciones (cualquier regalo que supere cierto valor establecido en el código de conducta municipal pertenece de derecho al municipio, si ello es posible; en caso contrario, debería rechazarse); evitan los contactos prolongados con una persona que haya ofrecido un regalo y tratan de tener testigos de esos contactos;
- Rechazan todo presente o beneficio personal recibido de personas que hacen una petición al municipio; cuando un regalo no puede rechazarse ni devolverse a su expedidor, lo declaran, lo conservan y lo manipulan lo menos posible; informan de ellos de forma oficial, preferentemente por escrito, a la superioridad y, en su caso, a las autoridades competentes; en el código de conducta municipal se encuentran normas precisas sobre la conducta a adoptar en caso de ofrecimiento de regalos u otros favores;
- Estimulan todas las medidas dirigidas a hacer más transparentes las modalidades de ejercicio de sus funciones y el funcionamiento de los servicios administrativos que están a su cargo;
- Se comportan siempre de manera que preservan y refuerzan la confianza del público en la integridad, la imparcialidad y la eficacia de los poderes públicos;
- No se ponen en una situación que les obligue o parezca obligarles a conceder un favor a terceros;
- No utilizan su situación de agentes públicos para ofrecer ventajas inducidas a terceros o para influir en terceros con fines privados;
- Si consideran que se les pide que actúen de forma ilegal, irregular o contraria a la ética, lo denuncian de acuerdo con la ley;
- Comunican también a las autoridades competentes de acuerdo con la ley las violaciones de las normas penales o del código de conducta por otros empleados de la entidad de las que tengan conocimiento y transmiten a las autoridades competentes cualquier prueba, sospecha o alegación en este sentido;
- No conceden un trato preferencial ni un acceso privilegiado a la Administración a otras personas, tales como los antiguos agentes públicos.

4. Responsabilidad de los funcionarios locales

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales establecen el marco general de la responsabilidad de los funcionarios locales por los actos y omisiones en el ejercicio de sus funciones. Este marco se basa en los siguientes principios:

- Toda persona que haya experimentado un perjuicio injustificado como consecuencia de la acción o la omisión de los funcionarios locales tiene derecho a una indemnización;

- No se exige responsabilidad de los funcionarios locales por los daños causados a su entidad si prueban haber actuado con toda la diligencia requerida en el asunto en cuestión;
- Los funcionarios locales no deben ejecutar las órdenes manifiestamente ilegales;
- Los funcionarios locales no pueden considerarse responsables de las decisiones de sus superiores jerárquicos o de los electos en las que no hayan participado o a las que se hayan opuesto;
- No hay sanción automática contra los funcionarios locales sin proceso contradictorio previo; las vías de recurso jurisdiccional les quedan expeditas;
- Los funcionarios locales que se enfrentan a riesgos específicos tienen el derecho de cubrir, al menos parcialmente, el riesgo de exigencia de su responsabilidad civil por medio de mecanismos de mutualización de riesgos o de seguros privados;
- Los funcionarios locales tienen derecho a oponerse a las órdenes manifiestamente ilegales; si, después de expresar sus objeciones la orden se confirma por escrito, están exonerados de cualquier responsabilidad salvo que la ejecución corra el riesgo de producir daños graves e irreversibles o daños a la integridad física de las personas.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Indemnizan rápida y completamente a las personas lesionadas por acciones u omisiones de sus funcionarios;
- Ejercen la acción de retorno contra los funcionarios que les hayan hecho sufrir un perjuicio en caso de falta grave o intencional de éstos;
- Organizan un control jurídico interno eficiente, que también puede tener la función de asesoramiento jurídico a los funcionarios que lo soliciten;
- Examinan la posibilidad de crear, con otras entidades, organismos de mutualización de riesgos;
- Suscriben seguros para cubrir entera o parcialmente el riesgo financiero derivado de su responsabilidad civil y, en su caso, de sus funcionarios, bien con órganos de mutualización de riesgos, bien con compañías de seguros;
- Garantizan el acceso del público a informaciones completas sobre la aplicación de su responsabilidad y la de sus funcionarios.

c. Posibles acciones de los funcionarios locales

Los funcionarios locales:

- Ejercen con diligencia y buena fe sus responsabilidades;
- Minimizan el riesgo de aparición de daños importantes o irreversibles a terceros como consecuencia de su acción u omisión;
- Aportan a los órganos habilitados para recibir las todas las informaciones sobre los asuntos a los que esté vinculada su responsabilidad.

5. Selección, retribuciones, condiciones de trabajo y carrera de los funcionarios locales

Las autoridades centrales establecen el marco regulador de la selección, las retribuciones, las condiciones de trabajo y la carrera de los funcionarios locales, que se basa en los siguientes principios:

- La selección y la promoción de los funcionarios locales se basa en la igualdad de acceso a los puestos públicos, el mérito personal, la libre competencia y la ausencia de discriminación; las condiciones generales previas para el acceso a los puestos públicos se establecen por la ley o por otros actos normativos aprobados en aplicación de la ley;
- Hay una vía de recurso para los candidatos contra las decisiones de las autoridades competentes en materia de admisión a las pruebas o de suspenso de aquéllos;
- Hay un marco general sobre las retribuciones de los funcionarios locales, pero la autoridad local tiene un margen considerable en la fijación de esas retribuciones;

- Las retribuciones son conformes con las responsabilidades y las funciones ejercidas y permiten a los funcionarios vivir decentemente;
- Las indemnizaciones y retribuciones de los funcionarios locales son tenidas en cuenta en el cálculo de los impuestos, de las cotizaciones y de los beneficios sociales;
- Los importes de las indemnizaciones y de las retribuciones percibidas por las diversas categorías de funcionarios locales son públicas; las autoridades centrales preparan y ponen a disposición del público estadísticas sobre indemnizaciones a nivel nacional, especialmente utilizando las nuevas tecnologías de la información;
- Hay prohibiciones de duración determinada sobre la posibilidad de que los antiguos funcionarios, especialmente los que ocupen puestos ejecutivos, puedan trabajar para ciertos empleadores después de la finalización de sus funciones en la Administración.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Garantizan la selección de los funcionarios locales mediante procedimientos claros y transparentes que garanticen la selección del mejor candidato en función de las necesidades específicas del servicio u órgano afectado;
- Garantizan la confidencialidad de las informaciones personales sensibles aportadas en el contexto del proceso de selección;
- Fijan las retribuciones y el sistema de reembolso de gastos de los funcionarios locales, dentro de los límites fijados por la ley;
- Garantizan el reembolso efectivo de los gastos y de las pérdidas experimentadas por los funcionarios locales en el ejercicio de sus funciones;
- Garantizan que el traslado de los funcionarios se realiza en interés de una buena administración pública y no lo transforman en una sanción encubierta;
- Establecen una vía de recurso para permitir a los funcionarios trasladados sin su consentimiento impugnar la regularidad de la medida;
- Garantizan que las promociones vinculadas a un incremento de responsabilidades se basan en el mérito o, en caso de igualdad de méritos, en la antigüedad o en criterios que garantizan la promoción de los grupos subrepresentados;
- Velan para que no haya una discriminación inducida en razón sobre todo de la edad, de una disminución, del sexo, del estado civil, de la orientación sexual, de la raza, del color, del origen étnico o nacional, de la clase social, de las opiniones políticas o filosóficas o de las convicciones religiosas, en lo que se refiere al acceso a los puestos públicos, los salarios, la promoción y el cese de los funcionarios locales;
- Garantizan las condiciones materiales y logísticas necesarias para el trabajo de los funcionarios locales.

c. Posibles acciones de los funcionarios locales

Los funcionarios locales:

- Declaran de forma honesta y justificada los gastos, las pérdidas y los beneficios materiales producidos por el ejercicio de sus funciones;
- Se abstienen de adoptar medidas que les concedan una ventaja profesional en el seno de las entidades públicas o privadas que controlan, con las que tienen relaciones contractuales o que han sido creadas durante el ejercicio de sus funciones y en virtud de éstas y evitan trabajar para tales empresas a la finalización de su mandato, de acuerdo con el derecho aplicable;
- Los funcionarios y los antiguos funcionarios no utilizan ni divulgan informaciones confidenciales obtenidas en su calidad de agentes públicos, a menos que hayan sido autorizados a hacerlo de acuerdo con la ley.

6. Formación, información, cooperación y transparencia

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales:

- Garantizan un marco general de formación de los funcionarios, creando (cuando sea posible, en el marco de una institución apropiada en el nivel local) un servicio especial que ofrece asesoramiento profesional y asegurando una formación sobre la prevención de la corrupción en el seno de la Administración, accesibles a las sociedades y a los particulares, aportando una red de formación o financiando una parte de los gastos de formación de los funcionarios locales;
- Preparan manuales de derecho y de gestión para los funcionarios;
- Preparan módulos de formación que distribuyen a los centros de formación que los solicitan y utilizan las modernas tecnologías de la información;
- Ofrecen un servicio de asesoramiento jurídico a las entidades locales que lo solicitan;
- Estimulan el intercambio de experiencias entre los funcionarios locales mediante seminarios y conferencias pero también creando foros de discusión en línea;
- Preparan instrumentos de información que ponen a la disposición de los funcionarios locales, preferentemente utilizando las modernas tecnologías de la información: estadísticas demográficas, financieras y sobre el nivel de servicios de las entidades del país; instrumentos de gestión y de *benchmarking* de los servicios públicos locales;
- Estimulan y ayudan a las iniciativas privadas o de las autoridades locales en el ámbito de la formación de los funcionarios locales;
- Establecen el marco, estimulan y participan en las diversas formas de cooperación intermunicipal, interterritorial e internacional dirigidas a identificar las mejores prácticas en el ámbito del estatuto de los funcionarios locales;
- Ponen a disposición del público, utilizando especialmente las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, la legislación nacional y las disposiciones de los tratados internacionales sobre el estatuto de los funcionarios locales, así como las mejores prácticas europeas y las recomendaciones de las organizaciones internacionales en este ámbito.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Garantizan la formación de los funcionarios: la formación debería considerarse verdaderamente prioritaria, tanto en el plano general o estratégico (mejora de la cultura de la Administración y reafirmación de los valores éticos) como en su calidad de instrumento que permite informar y explicar las normas y directivas, adquirir conocimientos y competencias, difundir las buenas prácticas, etc.; se recomienda incorporar de manera adecuada a jueces, fiscales, oficiales de policía y defensores del pueblo locales a las jornadas de formación (invitándoles a conferencias y debates o publicando sus experiencias);
- Garantizan la distribución de las informaciones necesarias para que los funcionarios desarrollen sus funciones;
- Garantizan la recogida y la transmisión a las autoridades centrales de las informaciones necesarias para la creación de estadísticas e instrumentos de gestión comparados para las entidades locales;
- Garantizan la adaptación de los módulos de formación propuestos por las autoridades centrales a las necesidades de los funcionarios de la entidad respectiva;
- Crean recursos informativos mejor adaptados a las especificidades de la entidad y de los funcionarios y ofrecen acceso a ellos a los funcionarios locales;
- Participan en los diversos intercambios de experiencias en los niveles local, regional, nacional e internacional sobre el estatuto de los funcionarios locales;
- Crean un servicio que pueda ofrecer asesoramiento profesional y garantizar la formación sobre la prevención de la corrupción y sobre la interpretación y la aplicación de los códigos de buena conducta en el seno de la Administración;
- Ayudan a los medios de comunicación a presentar correctamente los temas referentes a la deontología

de la Administración; en todo caso, las autoridades locales deben ofrecer una información correcta y respetar la presunción de inocencia;

- Hacen públicos los resultados de la lucha contra la corrupción en el nivel local.

c. Posibles acciones de los funcionarios y de los electos locales

Los funcionarios locales:

- Siguen cursos de formación inicial y continua;
- Se mantienen permanentemente al corriente de los cambios legislativos y de los nuevos instrumentos (mecanismos, técnicas y procedimientos) de gestión disponibles;
- Solicitan a la autoridad competente la información necesaria para el buen ejercicio de sus funciones;
- Participan activamente en los intercambios de experiencias ofrecidos por las autoridades centrales o locales.

Corresponde sobre todo a los electos y a los cuadros superiores (que ejercen la responsabilidad de alcalde y de jefe de la Administración) crear en la práctica un clima de discreción, sostener la acción legítima de los funcionarios y ayudar a arreglar sus problemas. El comportamiento de los altos funcionarios debe obedecer a las siguientes reglas (que deben servir para su evaluación):

- Reconocer que deben comportarse de una manera ejemplar ante el personal;
- Ejercer metódicamente sus funciones de supervisión y aplicar o poner en marcha procedimientos disciplinarios o de otro tipo;
- Emplear medios de motivación, en el plano no sólo material, sino también moral (apreciación, expresada claramente y sin plazo, de acontecimientos corrientes, incluso menores).

Como es necesario que los superiores jerárquicos se impliquen más en el conjunto de la gestión, sobre todo para prevenir y sancionar los casos de corrupción, deben conocer bien los métodos pertinentes (por ejemplo, la reacción que procede en caso de denuncia y la gestión de los asuntos con tacto, respetando la presunción de inocencia y las exigencias de igualdad de trato). Estas exigencias son particularmente pertinentes en el nivel local, especialmente en las entidades de pequeño tamaño, donde la reputación personal juega un papel determinante.

E. Iniciativas modelo en el ámbito de la transparencia, del acceso a la información y de los procedimientos administrativos

Este informe temático presenta las mejores prácticas en el ámbito de la transparencia, del acceso a la información y de los procedimientos administrativos identificadas por el Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR). Como consecuencia del interés en la precisión y en la concisión, estas prácticas se estructuran según el autor de las medidas que constituyen, en opinión del CDLR, buenas prácticas, y son formuladas de manera concisa, e incluso lapidaria. Sin embargo, no se trata de un conjunto de recomendaciones que deban ponerse en práctica en su totalidad por todos los países. Las autoridades centrales y locales deberían escoger las prácticas que resulten pertinentes en su concreta situación.

Este informe temático se ha concebido de forma que pueda usarse de forma independiente de las otras partes del paquete de iniciativas modelo; sin embargo, y para una mejor coherencia, también deberían consultarse la situación en Europa presentada en la segunda parte del paquete y los otros informes temáticos del manual.

1. Transparencia y acceso a la información

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales establecen el marco general de la transparencia administrativa y del acceso a la información, basado en los siguientes principios:

- El secreto se limita a las informaciones vinculadas a intereses especiales determinados por la ley (seguridad pública, prevención de la criminalidad, protección de la moneda y del crédito, vida privada);
- Los presupuestos y los documentos financieros, en especial, son siempre accesibles al público;
- No se exige un interés personal o una relación particular con la información para acceder a las informaciones poseídas por las autoridades locales;
- Se establecen plazos para las respuestas de la Administración a las peticiones de informaciones;
- Los defensores del pueblo locales y los órganos de control tienen acceso inmediato y completo a cualquier información necesaria para desarrollar su mandato;
- Hay sanciones claras en caso de violación de la legislación sobre la transparencia y el acceso a la información.

Las autoridades centrales estimulan y colaboran con los esfuerzos realizados por las autoridades locales para hacer más transparente el funcionamiento de la Administración local: campañas de información y de formación, creación de sitios Internet y de bases de datos ampliamente accesibles, etc.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales establecen reglas claras sobre la transparencia administrativa y el acceso a la información de acuerdo con los principios siguientes:

- La transparencia administrativa se erige en principio no sólo de las relaciones entre la Administración y el ciudadano, sino también de las normas de conducta individual de los funcionarios;
- Las autoridades locales informan a los ciudadanos de las medidas adoptadas para poner en marcha el principio de transparencia administrativa a fin de favorecer la aplicación general y la apropiación por los ciudadanos de este principio;
- Las reuniones de los órganos electivos locales son en general públicas; en ese caso, los documentos y las informaciones referentes a sus procedimientos y decisiones son accesibles al público, salvo supuesto excepcional de necesidad de protección de las informaciones personales o confidenciales;
- Sin perjuicio de los límites justificados por la necesidad de proteger los datos personales, se prevé una facilidad de acceso especial para algunos sujetos (otros organismos locales, defensores del pueblo, prensa);
- Los archivos y expedientes administrativos se conservan de forma que se facilite su acceso a los ciudadanos; se dedica suficiente personal a esta tarea;

- La mayor parte posible de las informaciones públicas es accesible mediante sitios Internet;
- Las entidades locales informan a los ciudadanos de las medidas adoptadas para aplicar el principio de transparencia administrativa a fin de favorecer la aplicación general de este principio;
- Se prevén sanciones disciplinarias para las violaciones de las reglas de la transparencia.

Las autoridades públicas aprueban y publican cartas de servicios públicos que presentan claramente los servicios locales que son prestados, las condiciones de su prestación y los derechos de sus usuarios.

c. Posibles acciones de los electos y de los funcionarios locales

Los electos y los funcionarios locales:

- Teniendo en cuenta el derecho de acceso a las informaciones oficiales, no tratan de retener informaciones que podrían o deberían hacerse públicas;
- Tratan de manera adecuada, con toda la confidencialidad necesaria y sin hacer uso inadecuado, todas las informaciones y todos los documentos obtenidos en el ejercicio o con ocasión del ejercicio de sus funciones;
- No tratan de tener acceso a las informaciones que sería inadecuado disponer;
- No difunden informaciones cuando saben o tienen motivos suficientes para creer que son falsas o engañosas.

2. Procedimientos administrativos

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales establecen el marco general de los procedimientos administrativos locales de acuerdo con los siguientes principios:

- Las decisiones administrativas de las autoridades locales son motivadas por regla general, y precisan de encuestas y de estudios preliminares y de criterios adoptados para alcanzar la opción que constituye el objeto de la decisión; estas reglas se preconizan especialmente para los procedimientos referentes a la selección del personal, la celebración de contratos, las medidas de apoyo financiero a las empresas y asociaciones privadas, la ordenación del suelo y las licencias urbanísticas;
- En los procedimientos relativos a la celebración de contratos con particulares, éstos deberían ser seleccionados de acuerdo con un procedimiento de licitación pública; la legislación de la Unión Europea aplicable a los contratos públicos debe considerarse como un modelo de reglamento de la cuestión;
- Hay un plazo máximo de respuesta a cualquier demanda efectuada por un particular o una empresa;
- En los casos especificados por la ley, y especialmente para algunas peticiones de autorización, la falta de respuesta expresa en el plazo legalmente establecido implica silencio positivo.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales fijan las normas que regulan los procedimientos administrativos en el nivel de cada entidad, sobre la base de las normas legales y de los principios siguientes:

- Las autoridades locales establecen mediante normas generales los criterios de otorgamiento de una ayuda financiera a los particulares; la posibilidad de disponer de dinero público para este apoyo es objeto de amplias campañas de información; la información referente al otorgamiento de apoyo financiero a particulares es siempre accesible al público; las empresas privadas que se benefician de este apoyo están obligadas a rendir cuentas del empleo que hacen de ese dinero;
- La oficina competente para cada tipo de procedimiento está determinada mediante normas reglamentarias, que son publicadas y se encuentran disponibles en Internet;
- Las autoridades locales y sus representantes motivan sus decisiones;
- Cuando se inicia un procedimiento administrativo, se indica la persona encargada: se transmite a las

- partes interesadas su nombre, su función y su dirección administrativa al comienzo del procedimiento y en cualquier comunicación posterior con ellas;
- El plazo para la conclusión del procedimiento y su comunicación a las partes interesadas debería fijarse mediante disposiciones de carácter general para cada tipo de procedimiento y estas disposiciones deberían publicarse y estar disponibles en Internet;
 - En función de la situación concreta de cada entidad, las autoridades locales pueden establecer plazos de respuesta a las peticiones de los particulares y de las entidades más cortos que los máximos establecidos en el nivel nacional;
 - Los incumplimientos de los plazos abren la vía de los recursos administrativos y jurisdiccionales, poniendo en juego la responsabilidad civil de la Administración;
 - La responsabilidad del funcionario puede ser exigida cuando no se respeten los plazos legales sin causa justificada;
 - Las autoridades locales garantizan que sus archivos están organizados de forma que puedan ser fácilmente accesibles y utilizables por el público y por los órganos de control;
 - El acceso del público a los archivos y la obtención de documentos o copias de éstos no está sometida a tarifas elevadas; en cualquier caso, las autoridades locales no tratan de obtener más ingresos con estos derechos que la cobertura de los gastos necesarios para garantizar el acceso del público a esos archivos y cubrir los gastos en copias.

c. Posibles acciones de los electos y de los funcionarios locales

- Los electos y los funcionarios locales respetan los procedimientos administrativos y participan activamente en su mejora.

F. Iniciativas modelo en el ámbito de las relaciones de las autoridades locales con el sector privado

Este informe temático presenta las mejores prácticas en el ámbito de las relaciones de las autoridades locales con el sector privado identificadas por el Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR). Como consecuencia del interés en la precisión y en la concisión, estas prácticas se estructuran según el autor de las medidas que constituyen, en opinión del CDLR, buenas prácticas, y son formuladas de manera concisa, e incluso lapidaria. Sin embargo, no se trata de un conjunto de recomendaciones que deban ponerse en práctica en su totalidad por todos los países. Las autoridades centrales y locales deberían escoger las prácticas que resulten pertinentes en su concreta situación.

Este informe temático se ha concebido de forma que pueda usarse de forma independiente de las otras partes del paquete de iniciativas modelo; sin embargo, y para una mejor coherencia, también deberían consultarse la situación en Europa presentada en la segunda parte del paquete y los otros informes temáticos del manual.

1. Contratos públicos sobre la adquisición por las autoridades locales de bienes y de servicios

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales crean y aplican un marco legislativo sobre los contratos públicos que:

- Establece los principios, el marco general y los procedimientos de adjudicación;
- Establece los niveles para la aplicación obligatoria del procedimiento de licitación pública;
- Garantiza la libre concurrencia y la apertura de los contratos públicos, garantizando las condiciones necesarias para que los suministradores cualificados de bienes y servicios puedan participar, cualquiera que sea su sede social o nacionalidad (al menos en el marco de la UE);
- Establecen las condiciones de incompatibilidad y de descalificación de los contratistas de los contratos públicos; esas condiciones pueden incluir el conflicto de intereses, la ausencia de masa crítica, de credibilidad financiera, de experiencia en el ámbito o la inscripción en la lista nacional de sociedades y personas descalificadas;
- Establece las condiciones de inscripción de los potenciales suministradores en la lista nacional de sociedades y personas descalificadas; esas condiciones pueden incluir la existencia de casos anteriores de falta de respeto a las condiciones de los contratos públicos, de corrupción activa o pasiva o de fraude o tentativa de fraude en el proceso de adjudicación de un contrato público;
- Establece las condiciones de salida de una lista nacional de sociedades y personas descalificadas; esas condiciones pueden incluir la expiración de un plazo establecido en función de la gravedad de la falta, la oferta de condiciones de transparencia suficientes en la gestión de los asuntos, la ejecución de trabajos de interés general, una modificación profunda del consejo de administración y de otros órganos de gestión y de control;
- Establece las vías de recurso contra las decisiones de las autoridades contratantes;
- Establece las normas mínimas de transparencia, de información y de publicación de los procedimientos y de las condiciones de adjudicación de los contratos públicos;
- Establece las reglas que deben respetarse para garantizar la confidencialidad, proteger el secreto comercial y la propiedad intelectual de los candidatos.

Las excepciones a las reglas del procedimiento de licitación pública son muy escasas y se aplican solamente en condiciones completamente objetivas, tales como la inexistencia de un mercado competitivo, el coste excesivamente elevado del procedimiento o la existencia de una situación de urgencia; las excepciones son correctamente motivadas y controladas.

La legislación de la Unión Europea⁶ puede servir de modelo en este terreno. Puede adaptarse a la situación

⁶ Para informaciones sobre las reglas y procedimientos de la Unión Europea, véase el sitio dedicado a los contratos públicos de la Comisión Europea (http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/publproc/index.htm) ; para informaciones referentes a la utilización de las nuevas tecnologías de la información en la contratación pública en la Unión Europea, véase el sitio de la SIMAP (<http://simap.eu.int/fr/pub/src/welcome.htm>).

de cada país, especialmente en lo referente a los niveles de aplicación obligatoria del procedimiento de licitación pública.

Las autoridades centrales:

- Crean y garantizan la distribución de modelos de licitaciones públicas, de pliegos de condiciones, de contratos y de otros documentos en favor de las entidades locales;
- Garantizan los medios técnicos y financieros necesarios para la publicación de las listas consolidadas de las personas y empresas sancionadas por no haber respetado las reglas de la contratación pública;
- Estimulan la utilización por las autoridades locales de las nuevas tecnologías, y especialmente de Internet, en el procedimiento de licitación: introducen soluciones tecnológicas nuevas, plataformas para las transacciones y la organización de las licitaciones, aplicaciones “back-bone”, ayudas financieras para los municipios que se equipan con soluciones tecnológicas nuevas, y formación para los funcionarios sobre éstas últimas.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Utilizan los procedimientos de contratación pública en todos los casos en que el importe del contrato lo impone, respetando no sólo la legislación, sino también el criterio de eficiencia económica, a fin de poder utilizar este procedimiento para contratos de importe inferior al establecido en la ley;
- Establecen los objetivos que el procedimiento de selección debe satisfacer: calidad, coste, plazo, continuidad, riesgos, desarrollo sostenible, protección del empleo...;
- Garantizan un personal suficiente para la correcta organización del procedimiento de licitación;
- Establecen claramente los derechos y las obligaciones de los contratantes;
- Establecen criterios de selección precisos, objetivos, cuantificables y fiables que garantizan lo mejor posible la consecución de los objetivos fijados;
- Crean documentaciones completas y claras sobre el objeto del contrato y las condiciones de selección de los candidatos;
- Comunican a los candidatos que no están calificados las razones de su descalificación;
- Evalúan las ofertas solamente a la luz de criterios objetivos y criterios técnicos de selección establecidos;
- Garantizan la publicidad de las informaciones necesarias para la contratación pública y responden de forma urgente a las demandas de información referentes a las licitaciones en curso; consolidan, si es posible, todos los textos en compendios o textos únicos disponibles también en Internet;
- Antes del comienzo de las licitaciones importantes y de gran envergadura, organizan debates públicos con la participación de ciudadanos, de expertos, de hombres de negocios y de la oposición con la finalidad de conocer las opiniones de los especialistas y personas interesadas y los deseos de los ciudadanos;
- Establecen pactos de integridad que son firmados por todos los participantes en el procedimiento de licitación: autoridades y funcionarios por una parte, empresas y asalariados por otra, incorporando igualmente a los subcontratistas de aquéllas; estos pactos estipulan las reglas esenciales y las obligaciones sobre la transparencia, el trato igual a los candidatos, la no aceptación, solicitud u ofrecimiento de una ventaja indebida, la denuncia de cualquier maniobra fraudulenta que se conozca; además de estas sanciones legales, las personas o empresas que no hayan respetado el pacto no pueden participar más, en condición de licitadores u organizadores, en las licitaciones públicas del municipio;
- Garantizan que las informaciones necesarias sobre los licitadores y sus eventuales subcontratistas están disponibles y son examinadas por el órgano de contratación;
- Utilizan, en la medida de lo posible, Internet para la difusión de informaciones sobre los contratos públicos;
- Designan para los órganos de contratación a personas que disponen de las competencias profesionales y las garantías de probidad moral necesarias para la selección de los candidatos, el análisis de las ofertas y la selección del ganador;
- Establecen procedimientos rápidos y equitativos de análisis de las quejas y de los recursos.

c. Posibles acciones de los electos y de los funcionarios locales

Los electos y los funcionarios locales:

- No participan directamente o mediante empresas o personas interpuestas en las licitaciones de su municipio;
- No participan en la organización del procedimiento licitatorio ni, sobre todo, en los órganos de contratación, si ellos o sus parientes tienen un interés personal en la obtención del contrato;
- No hacen discriminaciones entre candidatos, especialmente por lo que se refiere a las informaciones sobre las licitaciones;
- No difunden informaciones sobre un candidato sin su acuerdo escrito;
- No tratan de influir en los órganos de contratación para favorecer o perjudicar a uno o varios candidatos;
- Dan a conocer las posibles irregularidades en el proceso de selección a sus superiores jerárquicos y/o a los órganos de control habilitados por la ley;
- Evitan, en la medida de lo posible, la aparición de cualquier conflicto de interés y, si se produce, lo hacen saber y se retiran de cualquier debate o decisión;
- No aceptan ventajas personales importantes (regalos caros, hospitalidad excesiva, viajes pagados...) por parte de empresas o personas que ofrecen servicios al municipio y declaran los beneficios menores aceptados y cualquier oferta de beneficio.

2. Concesiones de servicios públicos en el sector privado

Las reglas sobre los contratos públicos referentes a la adquisición por las autoridades locales de bienes y de servicios deberían aplicarse, *mutatis mutandis*, a la concesión de servicio público en el sector privado.

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales:

- Preparan guías, manuales y modelos de contratos para ayudar a las autoridades locales que deciden contratar servicios públicos;
- Estimulan y ayudan a las autoridades locales y a sus asociaciones a desarrollar módulos de formación específica para su personal y sus electos;
- Garantizan un servicio de asesoramiento técnico para ayudar a las autoridades que lo solicitan;
- Definen, en el nivel nacional, datos de gestión que las autoridades locales son invitadas a recoger y comunicar; esos datos deberían ser suficientemente detallados para permitir un análisis serio de la gestión pero siendo, a la vez, bastante fácilmente disponibles;
- Sobre la base de estos datos, crean, en el nivel nacional, un sistema de *benchmarking* que permite a los auditores externos y a las autoridades locales hacer una evaluación comparada de los resultados de sus operadores de servicios; utilizan las nuevas tecnologías para hacer este sistema accesible; dan a conocer las ventajas del sistema a fin de estimular a las autoridades locales a participar en él;
- Asocian a las autoridades locales y a sus asociaciones a cada etapa de aplicación del sistema de *benchmarking* nacional: definición de los datos que deben recogerse, de los indicadores que hay que calcular y comparar y de las políticas de comunicación.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las entidades locales:

- Toman la decisión de contratar un servicio público tomando en consideración solamente el interés de la comunidad y sobre la base de datos claros y fiables y especialmente en función de la relación calidad-precio para los usuarios y los contribuyentes;
- No delegan competencias que implican un uso importante del poder público: la contratación del servicio no debería poner en riesgo los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, las garantías legales y otras exigencias de la buena gobernanza (incluido el derecho de los ciudadanos

- a ser oídos en los asuntos que les afectan, la necesidad de motivar las decisiones y el derecho de recurso);
- Garantizan, en el contrato de concesión/delegación, un reparto claro de los riesgos y de las responsabilidades, una estructura de financiación clara, y procedimientos estrictos de información y de evaluación;
 - Definen los indicadores de resultados que deben calcularse y comunicarse por el operador;
 - Definen claramente, en los pliegos de condiciones, los objetivos de la gestión, en términos cuantitativos y cualitativos;
 - Si el tipo de servicio lo demanda, garantizan la protección del interés público y de las personas más desfavorecidas mediante la introducción de cláusulas de limitaciones de servicio público en el contrato de concesión;
 - Indemnizan las limitaciones de servicio público impuestas al operador; estas indemnizaciones no deberían establecerse sobre la base de los costes efectivos, sino más bien sobre la base de los outputs (volumen de prestaciones, número de usuarios...), fijarse a tanto alzado y establecerse a priori;
 - Definen la duración de los contratos de gestión de servicios teniendo en cuenta la necesidad del operador de desarrollar sus políticas y de amortizar sus inversiones, pero también la necesidad de estimular al operador a mejorar sus resultados para obtener la renovación del contrato: por regla general, una duración de cinco a diez años debería responder a ambas exigencias;
 - Se dotan de las competencias necesarias para la evaluación de los resultados de los servicios, bien directamente (personal especializado), bien indirectamente (uso de auditores de gestión independientes);
 - En toda evaluación, velan para "internalizar" (tener en cuenta los efectos de desbordamiento) los costes y los beneficios de los servicios contratados a fin de tener una idea completa del impacto de cada servicio y su coste real;
 - Garantizan la responsabilización de los operadores privados, asociándolos a los diferentes tipos de riesgo: sobre las inversiones, el industrial (sobre los costes) y el comercial (sobre los ingresos);
 - Deciden la tasa de cobertura de los costes mediante recursos públicos con pleno conocimiento de causa, sobre la base de informaciones precisas y completas; esta opción es el objeto de una decisión política adoptada a priori y no debe ser en modo alguno un resultado de la explotación;
 - Garantizan al operador, público o privado, recursos suficientemente estables y duraderos para permitirle adoptar compromisos y cumplir su misión a lo largo del contrato;
 - Aplican toda forma de transferencia de recursos públicos sobre la base de un contrato, estipulando anticipadamente las condiciones de su otorgamiento, los objetivos que deben alcanzarse y las modalidades de cálculo del importe a transferir;
 - Después de haber fijado la parte de los costes a cubrir mediante recursos públicos, financian esta parte prioritariamente mediante tasas específicas o mediante indemnizaciones por limitaciones de contrato público (compensación por la cobertura de zonas alejadas, por la reducción de tarifas, etc.);
 - Fijan la subvención concedida por la cobertura del eventual déficit antes del comienzo del ejercicio y sobre la base de los costes estandarizados, y no sobre gastos efectivos;
 - Identifican bien las subvenciones implícitas (locales puestos a disposición, disminución de la fiscalidad, etc.), las consolidan en todo el análisis de gestión y las otorgan como consecuencia de una opción clara y hecha con pleno conocimiento de causa;
 - No utilizan las subvenciones para compensar los resultados de una mala gestión, sino para:
 - Compartir los costes entre los beneficiarios directos e indirectos;
 - Actuar en beneficio de las personas desfavorecidas;
 - Estimular los servicios menos dañinos para el entorno;
 - Garantizar un desarrollo sostenible, hacer la ciudad más atractiva para el hábitat y para las empresas;
 - Con la ayuda de las autoridades centrales, estimulan la mejora de los resultados obtenidos por los operadores publicando comparaciones, especialmente en Internet, sobre la base de indicadores pertinentes y fiables, con otros operadores que trabajan en condiciones similares (*benchmarking*);
 - Difunden los criterios que han servido de base a la decisión de contratar el servicio público, la elección del operador y los resultados de las diferentes evaluaciones.

3. Participación en las empresas

a. Posibles actuaciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales establecen un marco jurídico que:

- Permite a las autoridades locales, en ciertas circunstancias, crear sociedades mercantiles, o invertir en ellas;
- Permite a las autoridades locales obtener frutos de sus ahorros, pero prohíbe, sin embargo, las inversiones especulativas en productos de ahorro muy volátiles;
- Exige a las autoridades locales que consoliden y hagan visibles los diversos compromisos extrapresupuestarios.

Las autoridades centrales:

- Preparan manuales, formación en línea y otros tipos de formación para ayudar a las autoridades locales a dotarse de las competencias necesarias en orden a la reducción de los riesgos vinculados a su participación en las empresas;
- Estimulan y ayudan a las autoridades locales y a sus asociaciones a establecer estructuras de formación específica.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Evitan crear o participar en empresas económicas, salvo en casos especiales, como la existencia de un verdadero interés público en la actividad en cuestión, insuficiencias del mercado (inexistencia de operador privado, monopolio de hecho y abuso de posición dominante), obligación legal, fuerza mayor, política de estimulación económica a corto plazo, retribuciones en capital por inversiones en infraestructura, participación en el marco de viveros de empresas, etc.;
- Invierten en productos de ahorro poco volátiles;
- Se dotan de las competencias necesarias para el análisis de la gestión de las empresas en las que participan;
- Realizan y usan cuadros de mando financieros para comprender la evolución de las sociedades y adaptarse a su acción;
- Dotan a las empresas y a las sociedades de economía mixta que crean de estructuras, mecanismos decisorios y sistemas de gestión del personal y contable eficientes, comparables a los de las empresas privadas;
- Garantizan la transparencia de su actividad económica, comunicando las razones de su participación en las empresas económicas, los resultados de esas empresas, los compromisos extrapresupuestarios y la exposición al riesgo;
- Ponen fin a la participación en las empresas desde que desaparece la razón de su participación y cuando la situación económica del mercado lo permite;
- Se dotan de reglas que impiden a sus representantes (electos o funcionarios) acumular un número excesivo de mandatos o de participaciones en los consejos de administración o de control de empresas, si esa acumulación pone en peligro (o daña) la eficacia y la transparencia del trabajo del órgano o del representante en cuestión, y dejan lugar en esos consejos a la oposición municipal.

c. Posibles acciones de los electos y de los funcionarios locales

- Los electos y los funcionarios evitan acumular un número demasiado importante de participaciones en consejos de administración o de control de empresas, en nombre de la autoridad local. En su caso, indican a la autoridad competente los mandatos que ostentan a fin de permitir a aquélla decidir con pleno conocimiento de causa.
- Los electos y funcionarios declaran de acuerdo con la ley toda retribución, indemnización, ventaja en especie o de otro tipo que perciban en concepto de su presencia en consejos de administración,

o en órganos de gestión de empresas creadas o controladas por la entidad local que los ha nombrado.

4. Privatización de las empresas públicas

Las reglas sobre la contratación pública referentes a la adquisición por las autoridades locales de bienes y servicios deberían aplicarse, *mutatis mutandis*, a la privatización de empresas públicas. Si la empresa en cuestión se encuentra en una situación de monopolio o produce bienes y servicios que presentan características o limitaciones de servicio público, las reglas referentes a la concesión del servicio también deberían ser tenidas en cuenta.

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Especialmente en los países donde los municipios tienen una importante participación en las empresas económicas y donde la privatización constituye una prioridad, las autoridades centrales:

- Preparan políticas sectoriales que introducen y mantienen la competencia (legislación, creación de autoridades administrativas independientes...);
- Establecen y mantienen un marco legal sano para los monopolios (públicos y privados) restantes;
- Establecen, consultando a las autoridades locales, programas y objetivos de privatización;
- Ayudan a las autoridades locales en sus procesos de privatización.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Definen claramente, en los pliegos de condiciones, las condiciones de venta, los compromisos de la entidad en la transacción y las obligaciones del comprador antes y después de la venta;
- Asumen la transparencia de las transacciones;
- Asumen las consecuencias de sus decisiones por las políticas sociales y económicas apropiadas, en el marco de la ley.

5. Relaciones con el sector no lucrativo: subvenciones y contratación de servicio público con el sector asociativo

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales establecen el marco legislativo referente a las subvenciones que las autoridades locales pueden conceder a las asociaciones sobre la base de los siguientes principios:

- Sólo las asociaciones sin finalidad de lucro de interés público pueden recibir subvenciones;
- La atribución del estatuto de "interés público" a una asociación se realiza por el pleno de la entidad local sobre la base de criterios mínimos establecidos por la ley;
- La autoridad local puede otorgar subvenciones generales para el funcionamiento de una asociación y subvenciones específicas para financiar un proyecto o una actividad;
- La autoridad local debe verificar la regularidad de la utilización de las subvenciones otorgadas;
- La contratación del servicio público con el sector asociativo sigue reglas similares a la contratación del servicio público con el sector privado lucrativo.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Atribuyen, por decisión motivada del pleno, el estatuto de "interés público" a las asociaciones, sobre la base de criterios objetivos: fines de la asociación, utilidad de su actividad para la comunidad, actividad pasada, transparencia de la gestión;

- Verifican regularmente las cuentas de las asociaciones beneficiarias y evalúan la manera en que se usan las subvenciones;
- Publican, utilizando especialmente las nuevas tecnologías, informaciones sobre las asociaciones beneficiarias, sus estatutos, sus actividades, sus cuentas, las cantidades invertidas y los resultados de las evaluaciones realizadas;
- Para la contratación del servicio público con el sector asociativo se siguen reglas similares a las propuestas para el caso de contratación del servicio público en un operador privado.

c. Posibles acciones de los electos y de los funcionarios locales

Los electos y los funcionarios locales:

- En general, se abstienen de tomar parte en las decisiones de la autoridad local sobre las asociaciones en las que tienen un interés personal o de las que son miembros con responsabilidades de dirección, salvo que lo sean en calidad de representantes del municipio;
- Se abstienen de toda intervención informal a favor o en contra de una asociación; las informaciones referentes a asociaciones candidatas o que ya han obtenido fondos públicos constituyen el objeto de informes objetivos que sólo deben basarse en la decisión del pleno; estos informes son públicos y se difunden, utilizando especialmente las nuevas tecnologías.

6. Concesión de permisos y de certificaciones (especialmente en materia de urbanismo)

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales establecen el marco legislativo que rige la concesión de permisos y autorizaciones sobre la base siguiente:

- La ley establece los permisos y autorizaciones que la autoridad local debe conceder y las circunstancias en las que hay que obtenerlas;
- Los permisos y las autorizaciones se conceden sobre la base de criterios objetivos;
- La respuesta de la autoridad local a una petición de certificación o autorización debe concederse en un plazo razonable establecido por la ley (normalmente entre 30 y 60 días, salvo procedimiento de urgencia);
- El rechazo a la expedición de una licencia o una autorización debe ser motivado;
- Hay vías de recurso, a la vez administrativo y contencioso, contra la decisión de la autoridad local;
- En algunos ámbitos definidos por la ley, el silencio opuesto por la autoridad local a una demanda legítima de autorización es positivo después de la expiración del plazo legal de respuesta.

Estas reglas se aplican también a las certificaciones e informes cuya expedición está sujeta a la apreciación de las autoridades locales y a los que son susceptibles de permitir al beneficiario solicitar u obtener ventajas pecuniarias.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Organizan sus servicios administrativos de forma que puedan tratar rápida y seriamente las peticiones de expedición de autorizaciones y certificaciones;
- Ofrecen acceso a la información referente a la expedición de autorizaciones y de certificaciones; expiden certificaciones y autorizaciones sobre la base de criterios objetivos, claros y conocidos de antemano;
- Motivan todo rechazo a la expedición de un certificado o de una autorización;
- Hacen públicas las peticiones y las decisiones de conceder o no un permiso o una autorización, especialmente en el ámbito del urbanismo;
- Hacen controlar por sondeo, por una comisión del consejo municipal, un servicio especializado y/o un servicio de auditoría externa, la legalidad y la oportunidad de las actuaciones derivadas de las peticiones de certificaciones y autorizaciones;

- Incorporan a las asociaciones y a los grupos de interés cualificados a los trabajos de los órganos creados por el municipio y llamados a ofrecer informes o a adoptar decisiones sobre las peticiones de certificaciones o de autorizaciones más importantes.

c. Posibles acciones de los electos y de los funcionarios locales

Los electos y los funcionarios locales:

- Dan a conocer a sus superiores y/o colegas la aparición de una petición de certificación o de autorización en la que ellos mismos o un miembro de su familia tiene un interés y se abstienen de participar en los debates o de adoptar decisiones en tal caso;
- No tratan de influir, de forma informal, sobre las personas competentes para la adopción de decisiones; los elementos en los que se basa la decisión son públicos, sin perjuicio de las medidas de protección de los datos personales de los solicitantes.

7. Gestión del patrimonio municipal

a. Posibles acciones de las autoridades centrales

Las autoridades centrales:

- Establecen un marco jurídico que identifica claramente los atributos de la propiedad pública⁷ y define el procedimiento de mutación del dominio público en dominio privado;
- Ayudan a las autoridades locales en sus esfuerzos de formación en la gestión del patrimonio;
- Crean sistemas coherentes de *benchmarking*, accesibles preferentemente en línea, para permitir la comparación entre los resultados obtenidos por municipios diferentes, a fin de mejorar a la vez la transparencia y los resultados.

b. Posibles acciones de las autoridades locales

Las autoridades locales:

- Se dotan de las competencias profesionales necesarias para efectuar una gestión económicamente eficaz del patrimonio inmobiliario, mediante selección de personal, formación, contratación externa o uso de asesoramientos profesionales;
- Crean inventarios de bienes del patrimonio inmobiliario municipal y clasifican esos bienes según varias variables útiles en la gestión (por ejemplo: naturaleza, utilización, características técnicas, parámetros de mantenimiento, coste de los seguros, etc.);
- Aplican sistemas de extractos de datos que permitan conocer el impacto social de su gestión;
- Realizan evaluaciones y exámenes regulares, o los hacen realizar por profesionales;
- Adoptan, al lado de sistemas de contabilidad de autorización, sistemas de contabilidad capaces de ofrecer informaciones seguras sobre los costes y los ingresos derivados de la gestión de esos bienes (contabilidad analítica, sistemas de control de la gestión, creación de cuadros de control);
- Participan en los sistemas de comparación multicriterios (*benchmarking*) establecidos en el nivel nacional;
- Establecen reglas claras y transparentes para la venta y el arrendamiento de los bienes de su patrimonio; si el fin de la operación es económico, deberían aplicarse las reglas referentes a los contratos públicos; si el fin es esencialmente social, conviene aprobar normas que garanticen que la operación se hace en beneficio de las personas más desfavorecidas, sin perjuicio de las reglas sobre la buena gestión;
- Incorporan a las asociaciones y grupos de interés cualificados a los trabajos de las comisiones encargadas de ofrecer informes o de tomar decisiones sobre la venta o el arrendamiento de terrenos e inmuebles municipales;

⁷ En los sistemas jurídicos que distinguen entre el dominio privado y el público.

- No adoptan decisiones que tengan un impacto sobre el desarrollo urbano (mutación de un bien de dominio público en dominio privado, o del dominio no edificable al edificable; creación de infraestructuras y de servicios ...) únicamente con la finalidad de maximizar el valor de su patrimonio o sus ingresos, sino teniendo en cuenta el interés público.

c. Posibles acciones de los electos y de los funcionarios locales

- Los electos y los funcionarios locales evitan, en la medida de lo posible, la aparición de conflictos de intereses en la gestión del patrimonio inmobiliario a su cargo; si aparece un conflicto de intereses, lo dan a conocer y no toman parte en el acuerdo de gestión en cuestión.

II. LA ÉTICA PÚBLICA EN EUROPA: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

A. Estatuto de los funcionarios territoriales y condiciones de trabajo (contribución de Taisia CEBISOVA, República Checa)

1. Contexto

a. Los funcionarios constituyen la columna vertebral de la Administración. Para poder desempeñar su papel en una sociedad democrática, la Administración debe disponer del personal adecuado para realizar adecuadamente las tareas que les son asignadas. El estatuto jurídico y las condiciones de trabajo de los funcionarios son factores importantes para alcanzar esos objetivos. El reforzamiento de la deontología de la Administración se ha vuelto prioritaria recientemente, dados los problemas de corrupción, a todos los niveles de la Administración y de las organizaciones internacionales. El Consejo de Europa contribuye desde hace mucho tiempo a la definición de los principios de la buena Administración; los últimos documentos elaborados sobre el estatuto jurídico y las condiciones de trabajo de los funcionarios, sobre el estatuto jurídico y las condiciones de trabajo del personal de la función territorial, y sobre los códigos de deontología de los funcionarios (véase el punto 6) merecen una atención especial a este respecto.

b. El estatuto jurídico de los funcionarios en Europa depende de dos sistemas principales: el sistema estatutario y el sistema contractual. El segundo concede una mayor autonomía de organización de la Administración local, mientras que el primero garantiza una mayor uniformidad, garantiza la igualdad de trato y protege uniformemente algunos derechos fundamentales. En los sistemas contractuales, estos aspectos son favorecidos por una coordinación de las entidades locales con ocasión de las negociaciones (colectivas). De ordinario, los sistemas legales prevén una responsabilidad disciplinaria.

Un estatuto fijado por la ley reduce el riesgo de conflicto entre las entidades locales y su personal. Además de una cierta estabilidad, eso hace este modelo más apropiado para un periodo de transición política y económica.

Cualquiera que sea el sistema elegido, hay que garantizar un mínimo de igualdad de trato y de respeto de las exigencias básicas. En el contexto de la función territorial, se trata sobre todo del derecho de acceso a la Administración local, de condiciones de empleo equitativas, de la amplitud de la protección social, del derecho de protección jurídica y de los derechos sindicales (de participación). Los funcionarios deben adecuarse a la legislación, ser políticamente neutrales e imparciales y abstenerse de cualquier acción incompatible con sus funciones o su lealtad al servicio público. La obligación de rendir cuentas y la responsabilidad civil y penal son elementos esenciales del estatuto funcional.

Tratándose de poderes locales, se pone el acento sobre todo en la obligación de lealtad con respecto a las entidades locales democráticamente constituidas, de respeto a los particulares y de transparencia.

En los dos sistemas, se constata que no hay un código de conducta ni reglas suficientemente detalladas sobre algunos temas (corrupción). La situación podría mejorarse mediante la aplicación de tales códigos. Estos no se dirigen a reemplazar a la legislación. Fijando reglas y recomendaciones claras y detalladas sobre la conducta de los funcionarios, pueden contribuir a la aplicación de los principios definidos en los instrumentos jurídicos e ir más lejos que las normas mínimas establecidas por la legislación en el estímulo de una cultura y de una deontología de la Administración.

2. Problemas

a. Los resultados profesionales y las reglas deontológicas de los funcionarios juegan un papel determinante en la consecución efectiva de los objetivos de democracia local. Las críticas y las quejas de la población

sobre la actitud de los funcionarios, desde la falta de cortesía hasta las graves violaciones de las reglas jurídicas, de los principios de buena Administración y de valores morales, reflejan un amplio conjunto de problemas. La situación varía más o menos en los diversos países, regiones y entidades locales (según su tipo, su tamaño, etc.).

Lo que ha llamado recientemente la atención de la población y de las autoridades responsables ha sido el carácter y la intensidad creciente de los casos de violación de los deberes y principios legales de la buena Administración que ponen de manifiesto (o permiten sospechar) motivos de corrupción. En general, se subraya que sin un cierto rigor moral resulta difícil aplicarse en el respeto de la reglamentación y en la ejecución concienzuda de las tareas administrativas.

La deontología de la Administración es una cuestión compleja, basada en las reglas generales de la ética de un grupo social determinado, el contexto familiar, la educación y otras particularidades de los diversos funcionarios, así como en las condiciones de empleo, el estatuto material y social del servicio público y el clima moral de las diferentes Administraciones locales. La reacción que se produzca debe tener en cuenta esos factores.

b. Los problemas enunciados antes tienen una influencia nefasta sobre las funciones y las tareas de las entidades locales:

i) Factores vinculados al estatuto funcional:

- Condiciones materiales y seguridad social poco satisfactorias;
- Garantías estatutarias y condiciones de empleo de los funcionarios poco aceptables, lo que deja una potestad discrecional excesiva para todas las decisiones sobre las cuestiones de personal;
- En algunos casos, injerencia política excesiva en la gestión del personal (que es el reverso de la transparencia del personal con respecto a los electos);
- Apoyo insuficiente de la población, desvalorización del estatuto social de los funcionarios.

ii) Factores vinculados a la organización del servicio público:

- Atribuciones y obligaciones mal definidas;
- Gestión mediocre de la Administración y del personal, caracterizada por la falta de respeto a las responsabilidades de los cuadros superiores, especialmente en lo referente a sus responsabilidades de dirección;
- Conflictos de competencias entre las entidades locales y las autoridades centrales en caso de delegación de competencias ejercida por personal dependiente en lo esencial de las entidades locales, pero controlado en parte por las autoridades del Estado (por ejemplo, cuando éstas tienen un derecho a examinar los nombramientos o cuando pueden controlar la ejecución de una parte de las tareas de la Administración);
- Ayuda profesional insuficiente ofrecida a las entidades locales y a los funcionarios en caso de problemas particulares (como la corrupción) a los que las entidades locales no están preparadas para hacer frente, al menos en el caso de algunas de sus formas y de supuestos de especial intensidad.

El estado poco satisfactorio de las relaciones interpersonales en los servicios administrativos y el hecho de que los superiores y responsables del personal conozcan mal la situación de los subordinados –sin perjuicio del necesario respeto a la vida privada– desembocan a veces en graves problemas personales o sociales que se manifiestan únicamente cuando la situación se hace crítica.

3. Riesgos

Los poderes locales no pueden ejecutar concienzudamente las tareas que les son confiadas sin un personal cualificado, respetando las reglas de integridad de conducta apropiadas.

Un marco material y jurídico insatisfactorio y una organización mediocre ponen en riesgo el cumplimiento efectivo, regular, políticamente neutral e imparcial de las tareas administrativas y de la discreción en el ejercicio de la democracia local.

Los problemas no resueltos o resueltos de manera poco satisfactoria presentan riesgos considerables; pueden especialmente:

- Perjudicar los resultados y la eficacia de la Administración municipal;
- Desmotivar a los funcionarios y hacerlos menos impermeables a las tentativas de corrupción;
- Minar la confianza de la población en las instituciones democráticas.

Por lo que se refiere a las políticas y medidas, sería útil recordar que:

- Es posible elaborar un número razonable de reglas con una preocupación por la claridad para que sean verdaderamente observadas;
- Una regulación demasiado exhaustiva y detallada corre el riesgo de favorecer un cierto sofisma, porque sus inevitables lagunas permitirían burlar la ley (aunque unas instrucciones detalladas pueden estar justificadas en casos particulares, como las directivas referentes a la corrupción);
- Conviene velar por la coherencia, la uniformidad y la búsqueda de resultados concretos.

Hay que evitar lanzar nuevas medidas con gran soporte publicitario. En efecto, las expectativas demasiado altas, vinculadas a programas que no pueden aplicarse con método y perseverancia, pueden contribuir a más frustraciones tanto en el seno de la población como en la Administración y favorecer un cierto escepticismo ante las iniciativas.

4. Objetivos

La Administración municipal tiene como vocación servir a la comunidad local y velar por la consecución de los objetivos de las entidades locales y el cumplimiento de sus tareas. Las políticas y medidas propuestas se dirigen a fin de cuentas a permitir un buen funcionamiento del servicio público y a preservar y reforzar la confianza de la población en la integridad, la imparcialidad y la eficacia de la Administración local.

Para alcanzar esos objetivos, hay que **motivar** verdaderamente a los funcionarios a fin de que trabajen con lealtad, con una preocupación por el respeto a la legislación y a la deontología; que sean íntegros, imparciales, conscientes, equitativos y dedicados plenamente a su labor pública; que sean políticamente neutrales y que hagan gala de cortesía y de respeto hacia los particulares; que observen los principios de una buena Administración y que defiendan la deontología de la Administración.

Deberían perseguirse especialmente los siguientes objetivos:

- Velar por unas condiciones materiales y de empleo adecuadas para los funcionarios;
- Reforzar su estatuto (garantías y protección jurídica);
- Definir reglas de buena conducta para ayudarles a cumplir las normas de servicio público;
- Impedir todo comportamiento irregular y corrupto por su parte; estimularles a rendir cuentas de sus acciones, a ejercer un control y a adoptar responsabilidades en el seno de la Administración;
- Favorecer la transparencia, reducir los componentes discrecionales y arbitrarios y el anonimato (lo que es especialmente deseable en el nivel de los poderes locales, donde la distancia entre las autoridades y la población debe reducirse al mínimo);
- Mejorar la comunicación entre los particulares e informarlos de lo que pueden esperar de los funcionarios.

Si existe acuerdo en considerar que una búsqueda unilateral de eficacia y de productividad que no tenga en cuenta suficientemente la cultura de la Administración y sus normas deontológicas ha contribuido a los problemas actuales, es importante reconsiderar estos problemas en su conjunto; poner en el sitio adecuado los valores morales y el criterio de integridad; y, especialmente, favorecer una cultura administrativa más equilibrada adoptando actitudes de gestión conformes a estas exigencias.

5. Medidas a adoptar

a.i. En el nivel nacional (central)

- Prever un código de conducta modelo, jurídicamente vinculante para los funcionarios, y velar para que sea respetado en el seno de la Administración del Estado y en las relaciones entre las Administraciones centrales, regionales y municipales;
- Actuar de manera que las normas del código de conducta se impongan jurídicamente a los funcionarios municipales mediante el estatuto que rige la función pública o de una ayuda (en forma de coordinación) ofrecida a los responsables encargados de elaborar la reglamentación de las condiciones de trabajo de los funcionarios territoriales;
- Verificar y, en su caso, completar las normas legales referentes a la responsabilidad civil y penal de los funcionarios;
- Ofrecer una protección apropiada a los funcionarios contra todo abuso de poder de sus superiores y contra toda medida irregular adoptada contra ellos por actos que hayan adoptado de acuerdo con la reglamentación para combatir la corrupción;
- Proteger especialmente a los funcionarios contra todo cese abusivo; por otra parte, conceder a las autoridades la posibilidad de separar del servicio a los miembros del personal culpables de faltas graves (previendo siempre recursos contra todo abuso de poder y esforzándose en preservar en cierta medida la estabilidad en el seno de la Administración).

a.ii. En el nivel local

- Definir claramente las atribuciones y las obligaciones de todo funcionario;
- Velar para que las tareas previstas en la reglamentación local y en los contratos de servicio sean conformes con las exigencias y principios fundamentales referentes a la función pública (véase punto 1.b);
- Adaptar las normas del código de conducta a las situaciones y necesidades de las diversas entidades locales;
- Reproducir las normas del código de conducta en las descripciones de los puestos de los funcionarios locales;
- Adoptar las medidas necesarias para aplicar el código de conducta, sobre todo cuando se trate de la formación y de la supervisión.

Otras numerosas medidas que afectan a los derechos y deberes de los funcionarios, especialmente las responsabilidades vinculadas al procedimiento (supuestos de conflicto de intereses, transparencia, discreción, imparcialidad, etc.), constituyen el objeto de otros análisis en el marco de la actividad del LR-E-PE.

b. Iniciativas a contemplar

- Establecer (eventualmente en el marco de una institución apropiada en el nivel local) un servicio especial que ofrezca informes profesionales y que garantice la formación sobre la prevención de la corrupción en el seno de la Administración, accesibles a las sociedades y a los particulares;
- Estimular a los medios de comunicación locales a presentar temas referentes a la deontología de la Administración.

c. Propuesta

Examinar la posibilidad de continuar las actividades del CDLR referentes al estatuto jurídico y las condiciones de empleo del personal de la Administración local (documento del CDLR nº 62), tratándose de principios que afecten a la Administración (Rec. nº R (2000) 6) y al código de conducta (Rec. nº R (2000) 10) en concepto de “**seguimiento de la actividad del LR-E-PE**”.

d. Observaciones complementarias

i) Aunque las medidas deberían ser tan prácticas como resulte posible, hay que reconocer que los problemas

presentados anteriormente no pueden tener una verdadera y duradera solución sin un **cambio de mentalidad y de comportamiento** del conjunto de los participantes. En consecuencia, es importante atribuir una acepción más amplia a la noción de integridad moral (que, en lo esencial, se reduce actualmente a la exigencia de carencia de antecedentes judiciales).

ii) La formación debería considerarse verdaderamente prioritaria, sea en el plano general o en el estratégico (mejora de la cultura de la Administración y reafirmación de valores éticos) o como un instrumento que permita informar y explicar las reglas y directivas, adquirir conocimientos y competencias, difundir buenas prácticas, etc. Se recomienda asociar de forma apropiada jueces, procuradores, oficiales de policía y defensores del pueblo locales a las actividades de formación (invitándoles a conferencias, debates o publicando su experiencia).

iii) Corresponde sobre todo a **los electos y los cuadros superiores** (que tengan responsabilidades de alcalde o de jefe de la Administración) crear en la práctica un clima de discreción, de apoyo a la acción legítima de los funcionarios y de ayudarles a arreglar sus problemas. El comportamiento de los altos funcionarios debe obedecer a las reglas siguientes (que deben servir para su evaluación):

- Reconocer que deben comportarse de manera ejemplar a los ojos del personal;
- Desarrollar metódicamente sus funciones de supervisión y aplicar o iniciar procedimientos disciplinarios o de otro tipo;
- Emplear medios de motivación, no solamente en el plano material, sino también en el moral (aprecio, expresión clara y sin demora de buenos resultados corrientes, incluso menores). Un empleado que se considere despreciado tiende más a buscar una forma de compensación, aunque sea irregular.

Como es preciso que los superiores jerárquicos se afirmen más en el conjunto de la gestión, especialmente para prevenir y sancionar los casos de corrupción, deben conocer bien los métodos pertinentes (por ejemplo, reacción que hay que adoptar en caso de queja y gestión de los asuntos con tacto, respetando siempre la presunción de inocencia y las exigencias de igualdad de trato). Estas exigencias son especialmente pertinentes en el nivel local, sobre todo en las entidades de pequeño tamaño, donde la reputación personal juega un papel determinante.

6. Bibliografía

Schwarze, J.: *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1992.
 Auer, A.; Demmke, C.; Polet, R.: *Civil Services in the Europe of Fifteen*, EIPA, Maastricht, 1996.
The Administration and You, Council of Europe Publishing, 1996.
Professionalization of Public Servants in Central and Eastern Europe, Jak Jabes (ed.), NISPAcee, 1997.
 "The Non-Career Public Service", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 65, No. 1/1999.
 "Values, Ethics and Professionalism in the Public Service", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 63, No. 3/1997.
Accountability in Public Service, HAS, Brussels, 1996.

Documentos del Consejo de Europa

CDLR N° 66: Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales.
 N° 62: Le statut et les conditions de travail du personnel des collectivités locales dans les Etats d'Europe centrale et orientale.
 N° 72: La participation des citoyens á la vie publique locale.

Recomendaciones del Consejo de Europa

N° R (2000) 10, sobre los códigos de conducta para los agentes públicos.
 N° R (2000) 6, sobre el estatuto de los agentes públicos en Europa.
 GMC (96) 1995, Programa de acción contra la corrupción.

B. Formas de expresión de la democracia local: financiación de las campañas electorales, financiación de las asociaciones y partidos políticos en el nivel local (contribución de Paavo NIKULA, Finlandia)

1. Situación

En los años noventa el Consejo de Europa elaboró algunos informes sobre la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales. Se ha acreditado que la mayor parte de los países miembros del Consejo conocen, de una u otra manera, una regulación de la financiación de los partidos políticos, así como de sus colaboradores. El principio básico es la obligación de publicidad de la financiación. A este respecto, Europa ha adoptado una actitud menos rigurosa que los Estados Unidos, donde la existencia de controles detallados dirigidos a garantizar la transparencia y la publicidad de la financiación se acompaña de la tutela de una comisión especial sobre el procedimiento de control y la penalización de la falta de respeto a las reglas en este ámbito. La financiación de los partidos políticos ha dado lugar a una abundante literatura en diferentes países.

En Europa los partidos pueden, en la actualidad, utilizar una financiación a la vez pública y privada, igualmente sujeta a publicidad. Las campañas electorales son financiadas por fondos de origen público y privado (de particulares y de empresas). Algunos países como Francia y Alemania permiten la deducción fiscal de esos donativos. Se encuentra también una limitación de los gastos de las campañas electorales autorizados por año, por elección, por donante o caso por caso. La proposición del Parlamento Europeo sobre la nueva regulación de las elecciones al Parlamento Europeo (A 4-0212/98) autorizaría a los Estados miembros a fijar un límite de gastos de campaña de los candidatos.

Según un informe finlandés (Informe del Comité 1999:6) la transparencia aparece como la condición *sine qua non* de la credibilidad y cuanto más se utiliza en la elección el escrutinio uninominal, más amplia y detallada es la reglamentación. En los países en los que son los partidos los que elaboran las listas de candidatos, la reglamentación se aplica normalmente sólo a los partidos. Este mismo informe enuncia las siguientes cuestiones entre las que son objeto de la legislación sobre la financiación de las campañas electorales en los diferentes países:

- Límite de costes globales de las campañas;
- Límites de los donativos particulares;
- Prohibición de aceptar donativos del extranjero para la campaña electoral;
- Prohibición de donativos de ciertos sujetos (bancos, por ejemplo);
- Prohibición de donativos en caso de (sospecha de) corrupción;
- Prohibición de aceptar fondos privados (especialmente en relación con subvenciones públicas);
- Prohibición de dar el nombre al donante en caso de donativos módicos, por razones de protección de la vida privada;
- Prohibición de financiación por intermediarios;
- Limitación e incluso prohibición de los donativos anónimos;
- Normas fiscales, tales como la deducción fiscal de la aportación financiera aportada a las campañas electorales;
- Normas penales, tales como la penalización de la compra de opiniones;
- Regulación absoluta y exclusiva del procedimiento de financiación de las campañas electorales;
- Contabilización de los fondos de campaña y obligación de publicación de esas cuentas.

Un estudio del Grupo de trabajo sobre la corrupción del Consejo de Europa, realizado en verano de 1999, demostró que la regulación de la financiación de las campañas electorales es la regla, habiendo solamente cuatro países en que no se hacía (uno de ellos, al menos, ha aprobado recientemente una legislación en este ámbito). Como se trata efectivamente de un informe del Consejo de Europa, no se harán aquí más referencias a él, y me contentaré con hacer observar en general que la legislación parece poner el acento en la financiación de los partidos políticos y las asociaciones conexas, y se interesa menos por los candidatos considerados individualmente, sin por ello olvidarlos completamente. La legislación se aplica tanto a la financiación como a la situación financiera de los electos con un mandato político, salario, ingresos

industriales y comerciales importantes, compromisos financieros apreciables tales como deudas y obligaciones. El objetivo de la legislación es más garantizar la transparencia que plantear prohibiciones. El detalle de la regulación varía grandemente de uno a otro país miembro. Ello vale, sobre todo, para las elecciones legislativas y los políticos en el nivel nacional.

2. Problemas

Los inconvenientes de la situación actual están relacionados con las lagunas de la regulación. A fin de cuentas, las decisiones políticas son tomadas siempre por las personas, no por las organizaciones o instituciones (partidos u otras organizaciones políticas, consejos estatutarios elegidos, etc., y otros órganos compuestos por personas de confianza que ellos nombran). En realidad, sería preciso concentrarse sobre los candidatos a los puestos políticos de confianza y sobre los titulares de esos puestos. También debería centrarse el interés en las relaciones entre esas personas y los partidos políticos u otras organizaciones a las que pertenecen, así como entre las instituciones políticas y las autoridades o funcionarios, autores y ejecutores de las decisiones políticas.

La solución de los problemas en el nivel local y regional parece haber llamado menos la atención que en el nivel nacional. Sin embargo, es en el nivel local y regional donde se adoptan las decisiones sobre las cuestiones que afectan más directamente a los ciudadanos, tales como la ordenación del territorio y la ocupación del suelo, los servicios de transporte, educación y sanidad primaria y otros problemas cotidianos. Estas decisiones afectan a toda la población, con independencia de su edad. En numerosos casos –especialmente en el de la ocupación del suelo, el aprovisionamiento y la construcción– están en juego flujos financieros considerables que implican a los intereses privados de sociedades y otras empresas. Las soluciones locales y regionales aportadas a estas cuestiones son financiadas por fondos públicos procedentes de los impuestos.

La situación de los países miembros del Consejo de Europa varía considerablemente. Esto se comprende y se justifica, aunque sea deseable un mínimo común denominador.

3. Riesgos

La cultura política no es inamovible. Manifiesta una fuerte propensión al cambio que puede ser negativo o positivo según el grado de transparencia de la escena política local y de la posibilidad de que el cuerpo electoral pueda controlar lo que ocurra. Las decisiones políticas y administrativas adoptadas en el nivel regional y local generan a menudo beneficios o pérdidas para las personas privadas, que tienden entonces a ejercer presiones para hacer fracasar los procedimientos legales y los motivos legítimos de las decisiones. Los lazos financieros ocultos desembocan con frecuencia en soluciones que se apartan de los programas políticos presentados al electorado y no se corresponden con sus necesidades.

Tratándose de electores y de otras personas afectadas por la vida política, unas decisiones políticas difusas adoptadas en el nivel local y regional sin tener en cuenta opiniones les alejan de las urnas, añadiendo más alteración a la actividad política. En el peor de los casos, ello supone que las instituciones y las autoridades políticas que deben estar al servicio de los ciudadanos se convierten en instrumentos al servicio de ambiciones económicas de fuerzas privadas anónimas que explotan así el proceso de decisión política.

La cooperación internacional que encarna en su mejor dimensión el Consejo de Europa ofrece toda una serie de medios que permiten favorecer una situación sana y avanzar. El intercambio de experiencias con otros países miembros estimula el proceso de decisión necesario para la aplicación de reglas y de normas en los diferentes países miembros. A falta de tal colaboración, las prácticas europeas se fragmentan y minan así la cultura política, cuya vitalidad es indispensable para que la Convención Europea de los Derechos del Hombre se convierta en una realidad en todos los países miembros.

4. Objetivos contemplados

La política consiste en conducir a la opinión pública a poner en práctica los objetivos compartidos y juzgados esenciales por diferentes grupos, por medio del ejercicio de la autoridad pública, de la legislación o de otras normas, y por medio de presupuestos financiados por impuestos y tasas públicas. La acción de las decisiones políticas no podría ordenarse, pues, con la ayuda de órdenes y prohibiciones. La política es ante todo una actividad pública y el control público es el medio más eficaz y práctico de velar por su regularidad. Se trata también de un método bastante barato porque, en la mayoría de los casos, se aplica por los medios de comunicación y carece de financiación pública.

En política, confianza y apoyo deben ganarse en las elecciones, pero la continuidad que exige la acción de los partidos políticos exige que sea adquirida sin cesar. Desde entonces, los candidatos a una función política deben estar obligados a dar cuenta de todos los lazos, especialmente los financieros, que se pueda estimar legítimamente que influyen en sus decisiones o en las opiniones del electorado sobre su programa.

Las organizaciones políticas y los detentadores de los mandatos políticos tiene también un derecho al respeto de la vida privada, sin duda alguna, pero está más limitado que el de los ciudadanos carentes de ese tipo de ambiciones o cuyo papel no es el de decidir, en nombre de todos, la dirección de los asuntos comunes. Por lo tanto, hay que colocarse en el punto de vista del ciudadano ilustrado para juzgar el grado de publicidad aceptable, teniendo en cuenta la necesidad de saber cómo y por quién ha sido financiada la elección de un candidato y de un detentador del poder de decisión más allá de un importe razonable que puede considerarse legítimamente como una financiación personal. También es importante aclarar ciertas relaciones personales de estos últimos, desde el momento en que son susceptibles de minar su capacidad y su preocupación por respetar las promesas que han realizado a los electores y que se supone que ponen en marcha en el seno de la institución política a la que pertenecen.

Los estudios y análisis de que se dispone demuestran que las fuentes y los importes de la financiación de la actividad política son muy variados. Aunque esas fuentes puedan aportar informaciones perfectamente dignas de crédito sobre los verdaderos motivos de sus donativos, podemos preguntarnos legítimamente, sin embargo, cuáles son las posibilidades de éxito de las preguntas en ese sentido. Por lo tanto, es preferible concentrarse en los beneficiarios; dicho de otra forma, en los partidos y sus candidatos a los puestos de confianza.

El objetivo es obtener un "retrato de cuerpo entero" de los candidatos o de los electos, que nos permita a la vez comprender los motivos de sus decisiones e impedirles de hecho la implicación de sus intereses personales, reconociendo siempre su derecho fundamental a la protección de su vida privada. Esto supone la consecución de un equilibrio entre intereses opuestos.

En lo que se refiere a las instituciones, por regla general son la Constitución y la ley las que precisan las competencias de las autoridades locales y regionales, mientras que el gobierno central actúa en virtud de su soberanía. Por ello, el ejercicio del poder en el nivel local y regional es objeto de un control legal que se ejerce por medio del recurso formulado contra las decisiones de los órganos afectados en caso de abuso de poder o de vicio del procedimiento y de la obligación de imparcialidad de los electos con funciones políticas, a imitación de la exigida a los funcionarios.

Finalmente, el objetivo es el de que en el nivel local y regional los detentadores del poder político lo ejerzan al servicio de los ciudadanos en el respeto de los principios básicos de una buena Administración: derecho a ser oído, derecho a la transparencia, derecho a unas decisiones motivadas y derecho de recurso ante un órgano jurisdiccional imparcial. En muchos países miembros del Consejo de Europa la buena Administración se ha convertido en un derecho fundamental, al igual que el derecho a un proceso justo. Pero los derechos fundamentales son también una condición de la actividad política: la libertad de asociación y de palabra y el derecho de participación, son otros tantos medios a la disposición de los ciudadanos que pueden influir en la solución de las cuestiones que les afectan directamente. Por otra parte, las personas que hacen donativos a los partidos políticos tienen el derecho de gastar su dinero como les parezca.

Las elecciones constituyen la principal actividad política que se beneficia de donativos, aunque no sea la única, ya que las sedes y el personal de las organizaciones políticas también reciben fondos. Cuando se trata de las elecciones, el dinero es necesario para la publicidad de los partidos y de los candidatos, para su aparición en los medios de comunicación, así como para los demás métodos de hacer campaña. Cuando se trata de las sedes y del personal, el dinero es necesario para pagar los alquileres, el mantenimiento y los salarios.

Por todas esas razones, las normas y las reglas no deben impedir la aplicación de derechos fundamentales, garantizando que la toma de decisiones políticas privilegia la relación ciudadano/electo y no la relación electo/operadores económicos. Si los derechos fundamentales postulan que esta última relación sea posible, no debe dejar de ser objeto de un control público.

5. Medidas a adoptar

En las líneas que siguen, se van a enunciar las diferentes medidas que se pueden contemplar a fin de alcanzar el mínimo requerido. La noción de "partido" se entiende en sentido amplio y no se limita a los partidos políticos oficialmente declarados, sino que se extiende también a todas las asociaciones creadas con la finalidad de obtener una ayuda para las elecciones o para sostener uno o varios candidatos (juventudes de un partido, grupos de mujeres o de jubilados...). Como la cuestión de la financiación de los partidos ha sido ampliamente tratada en el seno del Consejo de Europa, me contentaré con evocarla de pasada, para concentrarme sobre todo en las recomendaciones para los candidatos considerados individualmente:

i. Los candidatos son invitados a revelar las condiciones de financiación de su campaña cuando son elegidos. Si el sistema electoral prevé también la elección de suplentes, esta obligación también se les impone. Se puede prever un límite más allá del cual la revelación de las fuentes de financiación es obligatoria. Esto varía según los países; para las elecciones locales y regionales podría fijarse empíricamente este límite en el salario mensual medio. Para las elecciones legislativas y presidenciales, la suma debería ser más elevada, el doble, por ejemplo.

ii. La publicidad de las cuentas de campaña podría hacerse mediante el envío a un órgano como el encargado del control de las elecciones, en un plazo fijado (dos meses a contar desde la publicación del resultado de las elecciones, por ejemplo), de todas las informaciones referentes a la financiación. Este órgano podría entonces comunicar estas informaciones a los medios de comunicación. La deducción fiscal por donativos no podría ser un fin en sí misma, pero podría estimular la divulgación de las cuentas de las campañas.

iii. La publicidad afecta igualmente a todos los donativos de los particulares que superen un cierto nivel (eventualmente el mismo enunciado en el punto nº i). El nombre de las personas privadas no se revela, contrariamente al de las empresas o sociedades cuyos donativos superen el límite fijado.

iv. Sin duda no es necesario prever sanciones penales, etc., para la falta de divulgación de las cuentas. La publicidad de las informaciones sobre los interesados probablemente basta. Ciertamente, las informaciones no son normalmente aportadas más que al final del plazo fijado, pero su falta causa perjuicios a los interesados y a su partido en el marco del ejercicio de sus funciones y sobre todo con ocasión de las próximas elecciones. Se podrían imaginar penas financieras en concepto de sanciones, e incluso la finalización provisional o definitiva del mandato obtenido mediante elección y la pérdida del derecho de representación.

v. Los candidatos se comprometen también a revelar ciertos elementos de su situación financiera si son elegidos. Podría tratarse de bienes que superen una residencia normal y su mobiliario, cargos retribuidos e incluso puestos de confianza en una sociedad. La idea es que toda persona elegida para una función no se vea conducida a adoptar decisiones sobre las cuestiones que afectan de una u otra forma a su patrimonio. A este respecto, la publicidad vale también para las personas nombradas –no elegidas– en los órganos políticos o, al menos, los más importantes entre ellos; por ejemplo, los de la Administración municipal.

vi. La publicidad de las condiciones de financiación de la campaña y de la situación financiera se impone durante toda la duración del ejercicio del mandato. Cualquier modificación, o al menos todo incremento, debe ser objeto de una divulgación separada.

vii. Las estaciones de radio y de televisión públicas, cuando existen, aportan a todos los candidatos un tiempo en antena que puede definirse en función de la audiencia actual de los partidos (resultados anteriormente obtenidos).

viii. Se admite un recurso judicial contra las decisiones adoptadas por las autoridades locales y regionales (consejos, comisiones administrativas y otros) en caso de abuso de poder o de vicio de procedimiento cometido por aquéllos. La oportunidad política o la aplicabilidad de la decisión no pueden invocarse en apoyo del recurso.

ix. Se adoptan disposiciones legales sobre las incapacidades que afectan a los titulares de los mandatos políticos. Los motivos de incapacidad son más limitados que para los funcionarios. Ningún detentador de un mandato político debería ocuparse, sin embargo, de las cuestiones que le afectan directamente, a él o a uno de sus próximos.

x. Los donativos de personas públicas o privadas recibidos por organizaciones políticas con la finalidad de pagar alquileres, gastos de oficina o salarios deben publicarse de la misma forma que los donativos de campaña u otros apoyos financieros.

xi. Las obligaciones y potestades de los funcionarios públicos y de los titulares de los mandatos políticos en el nivel local y regional deben estar claramente definidas a fin de separar de manera estricta el poder de decisión político y la acción administrativa en virtud de la ley.

xii. Los que ejercen funciones en el seno de consejos políticos u ocupan otros puestos de confianza comparables en el nivel local y regional deben recibir indemnizaciones financiadas con fondos públicos.

xiii. Todas estas obligaciones están precisadas en la legislación nacional (aunque algunas, como la publicidad de la financiación de las campañas electorales, pueden fijarse en el marco de los acuerdos facultativos entre los partidos políticos, que deberían hacerse públicos).

xiv. El Consejo de Europa hace recomendaciones a los Estados miembros para favorecer la adopción de la legislación en este campo.

xv. Conviene contemplar la posibilidad de incluir un artículo sobre el derecho a una buena Administración (véase el punto 4 anterior) en la Convención Europea de los Derechos del Hombre, porque hacer de este principio un derecho del hombre vendría a apoyar considerablemente los esfuerzos a favor de un reforzamiento de la moral política y de la lucha contra la corrupción en todos los Estados miembros.

6. Bibliografía

Como ya se ha dicho, la financiación de los partidos políticos es el objeto de una importante bibliografía. La lista siguiente comprende un cierto número de ejemplos, sacados en su mayor parte del fichero de la Biblioteca del Parlamento finlandés.

Literatura

Cutler, Lloyd N.; Louis R. Cohen; Roger M. Witten (eds.): "Regulating Campaign Finance". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 486, July 1986.

Ewing, J.D.: "The Legal Regulation of Campaign Financing in Canadian Federal Elections". *Public Law incorporating the British Journal of Administrative Law*, 1988.

Fisher, Justin: "Donations to Political Parties". *Parliamentary Affairs: a Journal of Comparative Politics*, No. 2, 1997, Oxford University Press.

- Hofnung, Menachem: "Public Financing, Party Membership and Internal Party Competition". *European Journal of Political Research*, No 29, January 1996.
- Lanfried, Christine: "Parteifinanzierung: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992". *Zeitschrift fuer Parlamentsfragen*, No 23. Jahrgang 1992.
- Lanfried, Christine: "Parteifinanz und politische Macht". *Ein vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA*, 2. Auflage, Baden Baden, 1994.
- Leijonhufvud, Madeleine: "Korruption och partifinanser = Corruption and party finance". *Juridisk Tidskrift vid Stockholms Universitet*, Argang 10 1998-99 No 2.
- Martin, Helmut: "Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz. Beiträge, zum Parlamentsrecht. Band 32. Berlin 1995.
- Tsatos, Dimitris Th. (Hrsg): Parteifinanzierung im europäischen Vergleich". *Schriften zum Parteirecht*, Band 4. Baden Baden, 1992.
- Volkman, Uwe: "Politische Parteien und öffentliche Leistungen". *Schriften zum öffentlichen Recht*, Band 640. Berlin, 1993.

Publicaciones oficiales

- Det offentliga stödet till partierna: Inriktning och omfattning = Apoyo público para los partidos políticos: Ámbito y extensión.* Ds 1994:3 1. Estocolmo, 1994.
- Financing of Political Parties.* Consejo de Europa. DIR/JUR (95) 3.
- Act on the Disclosure of Electoral Candidate's Campaign Funding.* Statute Book of Finland 12.5.2000/414. Legislative documents: Government Bill to Parliament no. 8/2000, Parliamentary Constitutional Law Committee Report 8/2000.
- Funding of Political Parties.* Study prepared by Mr Pierre Koenig. Multidisciplinary Group on Corruption (GMC). Consejo de Europa, CAHD (94) 4, GMC (95) 3.
- Report of the Committee on Election Campaign Funding.* Committee Report 1999:6. Helsinki, 1999.

C. Control interno / control externo (contribución de Bernard LEVALLOIS, Francia)

1. Situación: la descentralización, nuevo factor de riesgo para la ética pública local

El movimiento general de descentralización observado en la mayor parte de los países europeos se traduce en el crecimiento de las competencias de las entidades locales y en el aumento de sus presupuestos, tanto de funcionamiento como de inversiones. Al mismo tiempo, la autonomía de esas entidades se refuerza por la reducción o la supresión de la tutela de las autoridades centrales (reducción o supresión del control a priori sobre sus decisiones).

Esta evolución es conforme con las orientaciones de la Carta Europea de la Autonomía Local del Consejo de Europa, cuyo artículo 4, apartado tercero, dispone que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”.

Sin embargo, este reforzamiento de los poderes locales (competencias, presupuestos y autonomía) comporta, *por construcción*, un aumento de los riesgos de violación de la ética inherentes a toda gestión de asuntos ajenos, y más especialmente de toda gestión de asuntos y de fondos públicos. Y como ya se ha subrayado en varios documentos, el riesgo de violación de la ética pública local comporta un riesgo consecuente aún más grave, el de ver a los ciudadanos desconfiar de sus electos y volverse hacia la gestión de sus propios asuntos. En resumen, *la descentralización, que tiene por objetivo el desarrollo de la democracia local, podría, por una especie de perversión interna, comportar el riesgo de hacer retroceder esta democracia*.

2. El objetivo a alcanzar: disminuir los riesgos de violaciones de la ética pública sin reducir la autonomía local

El riesgo de ver cómo la autonomía local se arruina a sí misma debe ser tomado en serio. Sin embargo, sería un grave error utilizarlo para invertir el proceso de descentralización y restablecer la tutela o el control a priori de las autoridades centrales o desconcentradas que habían sido suprimidas o reducidas.

Como indica la Recomendación nº R (98) 12 del Comité de Ministros, “la experiencia de varios Estados miembros muestra que es posible hacer evolucionar los sistemas de control en un sentido favorable a la autonomía local, sin cuestionar por ello su eficacia”.

Así pues, el objetivo de las recomendaciones del Consejo de Europa debe ser más bien buscar la reducción a un nivel razonable, el más reducido posible, de los riesgos de violación de la ética pública inherentes a la descentralización *por medios compatibles con el principio mismo de autonomía local*.

3. La identificación de los principales riesgos de violación de la ética pública local

Las principales categorías de riesgos de violación de la ética pública vinculados a la autonomía local figuran en el código de conducta europeo para los electos locales y regionales propuesto por el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa. Se retoman aquí, en términos similares:

– *El clientelismo y el favoritismo*

Estas violaciones a la ética pública consisten en “ejercer sus funciones o utilizar las prerrogativas vinculadas a su función en interés particular de individuos o de grupos de individuos con la finalidad de obtener un interés personal directo o indirecto”. Este riesgo está presente en la mayor parte de los sectores de intervención de los gestores locales, y especialmente en los siguientes:

- La selección y la gestión del personal.
- La concesión de ayudas y subvenciones a los particulares y a las asociaciones.

- La gestión del urbanismo (regulación de las decisiones individuales).
- Las transacciones inmobiliarias, etc.

La contrapartida del favoritismo puede ser una ventaja financiera o en especie consentida personalmente por uno o varios electos o por sus formaciones políticas. Esta contrapartida, que constituye la prueba irrefutable del favoritismo, no es fácil de demostrar, porque no aparece en las cuentas de la entidad local.

– *El ejercicio de competencias para su propio interés y el conflicto de intereses*

Los electos pueden estar tentados de utilizar sus competencias (potestades decisorias o derecho a participar en las deliberaciones y en el voto de la asamblea deliberante) para adoptar o hacer adoptar decisiones individuales o en materia reglamentaria que les beneficien de manera directa o indirecta. Estas violaciones pueden observarse en los mismos ámbitos citados en el apartado anterior.

– *El abuso de confianza*

El abuso de confianza es una forma de violación de la probidad que se diferencia del caso precedente. Se trata de la utilización con fines personales directos o indirectos de los bienes muebles o inmuebles de la comunidad (uso privativo no autorizado de vehículos o de viviendas, por ejemplo).

– *El uso abusivo o anormal de la concesión de servicios*

Estas diferentes violaciones de la probidad de los electos locales pueden constatarse bien en la gestión directa de servicios por la entidad local, bien en la gestión de esos servicios por asociaciones subvencionadas, por empresas públicas, por sociedades de economía mixta o incluso por sociedades privadas. Esta gestión de servicios mediante concesión puede tener por finalidad en algunos casos escapar de las reglas más estrictas de gestión de la entidad pública local y de los controles a los que está sujeta (especialmente en materia de selección y de retribución del personal, incluida la cuestión de los “empleos ficticios”, y en materia de contratación).

4. Medidas que hay que tomar

La experiencia de diversos países europeos, entre los que se encuentra Francia, que, sin embargo, es un país de fuerte tradición centralista, tiende a demostrar que los riesgos de violación de la ética pública en la gestión de las entidades locales pueden mantenerse en un nivel aceptable para los ciudadanos, respetando siempre la autonomía de esas entidades. Los medios son especialmente los siguientes:

- Someter a las entidades a las normas jurídicas y definir las modalidades de control del respeto a las mismas;
- Garantizar la elección democrática de los gestores con una periodicidad suficiente;
- Permitir durante el mandato el control de los gestores por asambleas pluralistas elegidas con una periodicidad suficiente;
- Permitir el control democrático mediante el acceso de los ciudadanos a la información, especialmente a los documentos administrativos y presupuestarios;
- Organizar un control externo independiente;
- Organizar un control interno eficaz.

Las propuestas siguientes se refieren a la aplicación del control externo y del interno.

a. El control externo

– **Los objetivos del control externo**

El control externo debe tener por objeto dar a los gestores de la entidad local y a todos los terceros interesados –principalmente a los ciudadanos y a las autoridades centrales– la garantía razonable de que la entidad se gestiona conforme a:

- El Derecho aplicable en los distintos ámbitos de su competencia.
- Las normas presupuestarias y contables generales y particulares aplicables.
- Los principios comúnmente admitidos de economía, eficacia y eficiencia.
- Los principios de ética pública tal y como son fijados en el código de conducta propuesto por el Congreso de Poderes Locales y Regionales y tal y como están establecidos en el Derecho positivo del país afectado.

Por el contrario, el control externo no tiene por objetivo dar una opinión sobre la oportunidad de las decisiones gestoras de las entidades locales. La apreciación de esas decisiones corresponde solamente a la opinión pública y al elector.

– El contenido del control externo

Teniendo en cuenta los objetivos propuestos, debe recomendarse que el control externo pueda afectar a todos los aspectos de la gestión de la entidad local, pero se ejerce a posteriori.

Sin embargo, la independencia estatutaria del controlador externo, especialmente frente a las autoridades ejecutivas centrales, debe permitir que pueda ejercitar una *función de asesoramiento*. Las condiciones y los límites de las intervenciones a priori del controlador externo deben definirse en los textos constitutivos del nivel superior, de tal forma que esta función de asesoramiento sea compatible con el principio de autonomía de las entidades locales.

Concretamente, debe recomendarse que el control externo:

- Comporte una certificación anual de las cuentas de la entidad local.
- Comporte una auditoría de gestión, más amplia que la auditoría contable y financiera. Esta auditoría “amplia” debe producirse con una periodicidad suficiente, que debe definirse en función del tamaño de las entidades locales.
- Se ejerce también sobre las entidades subvencionadas o en las que la entidad local ostenta la mayoría del capital o una potestad exorbitante de gestión, así como sobre las cuentas de las concesiones de servicios públicos confiadas a empresas privadas, en condiciones que permitan al controlador verificar in situ la sinceridad y la fidelidad de las cuentas elaboradas por el concesionario.

Hay que precisar que la prohibición de que el controlador externo realice una valoración sobre la oportunidad de las decisiones de la entidad local no implica, sin embargo, que este controlador no pueda presentar observaciones sobre las condiciones de preparación y sobre la coherencia, especialmente financiera, de las decisiones de la entidad.

– La organización del control externo

Para alcanzar el doble objetivo de eficacia y de respeto a la autonomía de las entidades locales, el control externo debe ser doblemente independiente: independiente de la entidad controlada e independiente de las autoridades centrales.

La *independencia de la entidad controlada* da a las autoridades centrales y a los ciudadanos la garantía de que el control se ejercerá sin complacencias ni compromisos. Esta independencia justifica la reducción, e incluso el abandono, de los controles de tutela por las autoridades centrales.

La *independencia de las autoridades* centrales aporta a las entidades locales la garantía de que el control que se ejerce sobre ellas, aunque no sea complaciente, es un control neutral y objetivo, cuyas conclusiones sólo pueden servir a su interés bien entendido (suponiendo que se admita de forma evidente que una gestión eficiente es también una gestión conforme con la ley).

Esta doble independencia no supone una forma única de organización del control externo de las entidades locales. Sin embargo, la experiencia permite deducir los siguientes principios:

- La obligación de que las entidades locales se sometan a un control externo y las principales

modalidades de organización de este control deben preverse en los textos normativos de mayor rango jerárquico que definan las competencias y las normas de funcionamiento de las entidades locales. Según los países, estas reglas son de la competencia del Estado central, de los Estados federados, de las regiones, o constituyen una competencia compartida.

- Las condiciones de nombramiento de una autoridad encargada del control externo deben garantizar su independencia. Deben fijarse, pues, como en el aspecto anterior, en los textos de mayor nivel jerárquico posible aplicables a las entidades locales.
- La autoridad encargada del control externo debe ponerse al abrigo de los vaivenes políticos que afectan tanto a las autoridades centrales como a las entidades locales controladas. Hay que recomendar, pues, que esta autoridad sea inamovible o al menos nombrada por una duración determinada larga, superior a las de los mandatos electorales. Su duración debería ser de 10 años al menos.
- La autoridad encargada del control externo debe presentar garantías de competencia y de imparcialidad de alto nivel fijadas de antemano.
- Cuando la autoridad de control externo está constituida por un órgano colegiado, las recomendaciones precedentes valen para el conjunto de miembros del órgano.
- La disciplina del ejercicio de la función de control externo aplicable a sus miembros debe ejercerse por un órgano independiente de las autoridades controladas que ofrezca todas las garantías de imparcialidad.
- La autoridad encargada del control debe disponer de su propio presupuesto, aprobado directamente por la asamblea competente para aprobar el presupuesto de la entidad que soporta los gastos de la autoridad de control externo. Este presupuesto debe calcularse de forma que permita a la autoridad encargada del control disponer de los medios necesarios para el ejercicio de sus funciones, tanto personales como materiales.
- La autoridad encargada del control externo debe fijar libremente por sí misma el programa y el calendario de sus controles.
- Las normas profesionales de control deben fijarse en textos de alto nivel de acuerdo con las normas internacionales generalmente admitidas. Estas normas comportan sobre todo las modalidades de ejercicio de la contradicción, que permiten a la entidad controlada hacer valer su punto de vista sobre las observaciones del controlador.
- Si el control se confía a profesionales de la auditoría del sector privado, la decisión correspondiente, las normas de control, el presupuesto y, en general, todo lo referente a las condiciones de ejercicio de ese control debería determinarse por una autoridad independiente, preferentemente pública, que responda a los criterios hasta aquí indicados.
- Considerando el carácter público de los fondos y de los servicios auditados, las potestades de investigación de la autoridad de control externo deben ser más amplias que aquellos de los que dispone el controlador externo de las empresas privadas. Puede recomendarse que la obstrucción del ejercicio de la función de controlador externo sea constitutiva de una infracción penalmente sancionable. Sin embargo, las potestades de investigación del controlador externo deben quedar dentro del límite de las necesidades de un control que conserva un carácter administrativo y no penal.

Además de independencia, el *carácter público de las conclusiones de control* es un elemento indispensable de la eficacia del control externo. Aquí también es deseable que las condiciones en las que se hacen públicas las conclusiones del control estén determinadas en textos de alto nivel jerárquico. Se puede recomendar que esas condiciones sean fijadas de acuerdo con los siguientes principios:

- Corresponde a la autoridad de control externo decidir y publicar los resultados de sus controles, fijados al término de un proceso contradictorio con la entidad controlada.
- El ejecutivo o la asamblea de la entidad controlada, aunque son los primeros destinatarios de los resultados del control, no pueden obstaculizar la publicación de los resultados del control por la autoridad de control externa.

La eficacia del control externo implica también que la autoridad encargada del mismo tenga la obligación de *revelar al juez penal* los hechos constitutivos de infracción penal constatados con ocasión del control.

Esta previsión es importante. En efecto, el Estado central o los Estados federados competentes para

organizar el funcionamiento de las entidades locales sólo pueden aceptar la reducción o supresión de sus controles a priori en la medida en que se aseguran que el control externo independiente que reemplaza el control de tutela está también sujeto a la ley y que *también está al servicio de la ley*.

b. El control interno

– Los objetivos del control interno

En contrapartida a su autonomía, las entidades locales deben asumir la entera responsabilidad de su gestión, bien ante los electores, ante la opinión pública, ante el juez administrativo o civil, o *incluso ante el juez penal*.

Como en todas las organizaciones, interesa pues a las entidades locales aplicar un dispositivo de control interno a fin de minimizar los riesgos:

- De mala gestión económica y financiera.
- De mala gestión administrativa por desconocimiento de la normativa aplicable.
- De mala calidad de los servicios prestados.
- De proceso contencioso-administrativo, civil o penal.

Además, la existencia de un mecanismo de control interno hace que el control externo sea más rápido, más eficaz y más provechoso para la entidad controlada. En efecto, el control externo consiste entonces en verificar directamente la calidad de los procedimientos internos y el buen funcionamiento del servicio encargado de seguir la puesta en marcha y la aplicación, y en verificar solamente, mediante sondeos, que los procedimientos presentan la eficacia esperada desde el punto de vista de la calidad de la gestión.

– La organización del control interno

La responsabilidad y la iniciativa de la organización del control interno corresponde a la propia entidad local. Los textos de superior jerarquía sólo pueden, pues, recomendar su puesta en marcha enunciando algunos principios generalmente admitidos que se recordarán aquí.

En primer lugar, el control interno está constituido por el conjunto de **procedimientos escritos** que definen los modos operativos en los distintos ámbitos de actividad de la entidad. Tratándose de entidades locales, la aprobación de procedimientos internos escritos es especialmente deseable para la preparación y ejecución del presupuesto, *especialmente para las compras y los contratos*, pero también para la selección y la gestión del personal. En función de las competencias ejercidas, deberían elaborarse procedimientos internos en los demás ámbitos de actividad.

En segundo lugar, el control interno es también, al menos en las entidades de cierta importancia, un **servicio especializado**, encargado de asistir mediante su asesoramiento experto a los servicios operativos o funcionales en la elaboración de sus procedimientos. El servicio de control interno tiene también la función de verificar que los procedimientos aprobados son respetados efectivamente y, si no es así, investigar las causas y proponer las soluciones adecuadas (revisión de los procedimientos mal adaptados, reorganización de los modos operativos o de los servicios, formación o readscripción del personal, etc.).

Si bien la aplicación y el funcionamiento del control interno corresponden principalmente al ejecutivo de la entidad local, es deseable que la asamblea deliberante sea informada de forma precisa. Algunas decisiones, como la aplicación de un *servicio de control interno*, deben adoptarse por la propia asamblea, debido sobre todo a sus implicaciones presupuestarias.

5. Bibliografia

Charte européenne de l'autonomie locale, Editions du Conseil de l'Europe.

Le processus de décentralisation au sein des pays membres de l'Union européenne. Informe del Comité de las Regiones de la Unión Europea, noviembre de 2000.

Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales, Communes et régions d'Europe, n° 66, Editions du Conseil de l'Europe, 1999.

Code de conduite européen pour les élus locaux et régionaux, Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, Editions du Conseil de l'Europe.

Les Institutions régionales de contrôle externe des finances publiques, un estudio comparativo, EURORAI, 1998.

Delcamp, Alain "Les différents systèmes de contrôle des comptes des collectivités locales dans les pays européens", en *Contrôle de l'efficacité, Efficacité du contrôle*. Actas del Tercer Congreso de EURORAI, 2000.

"Systèmes respectifs de contrôle des finances et possibilités de contrôle des prestations transfrontalières", en *Kooperation der Finanzkontrolle in Europa*, Rechnungshof Rheinland-Pfalz, 1999.

Contrôle interne et contrôle externe dans les collectivités territoriales, Cour des comptes et chambres régionales des comptes, Les éditions du Journal officiel, 1997.

D. Acceso a la información, transparencia administrativa y procedimientos administrativos

(contribución de Bernardo Giorgio MATTARELLA, Italia)

1. Situación actual

a. En la mayor parte de los países europeos, la transparencia administrativa y el acceso a la información están reconocidos como principios del Derecho administrativo, así como instrumentos de control de la Administración pública por los ciudadanos y de prevención de la corrupción. Sin embargo, las normas varían según los países. En algunos casos, se mantienen amplios sectores de secreto: la misma información (por ejemplo, la referente a los contratos administrativos y a las operaciones sobre el mercado competitivo) es accesible en algunos países, pero no en otros; las leyes sobre los gobiernos locales están a veces inspiradas por estos principios de manera más resuelta. En numerosos casos, hay que tener una relación especial con la información para obtenerla. Por otra parte, con frecuencia la aplicación de estos principios es insuficiente, especialmente en las Administraciones locales que tienen mayores problemas de organización y son menos intensamente controladas por los medios.

b. Asimismo, la mayor parte de los países europeos están dotados de leyes que prevén reglas generales para los procedimientos administrativos. No todas estas reglas presentan interés para nosotros. Podemos concentrarnos en algunas cuestiones especialmente pertinentes para los problemas de ética administrativa: 1) la identificación de la persona responsable del procedimiento; 2) la duración del procedimiento, los plazos y la ausencia de decisión administrativa; y 3) la motivación de las decisiones administrativas. Algunos tipos de procedimientos pueden ser también tenidos en consideración, porque dan lugar a la corrupción con facilidad: a) la celebración de contratos; b) el apoyo financiero a las empresas privadas; y c) la ordenación del suelo y las licencias urbanísticas.

2. Problemas

a. Por lo que se refiere a la *transparencia administrativa*, deberían examinarse dos cuestiones: por una parte, la amplitud y los límites fijados por la ley a la transparencia y al acceso a la información administrativa; por otra, la facilidad real con que los ciudadanos pueden obtener información.

Con respecto a la primera cuestión, la ausencia de transparencia es más perjudicial en el nivel local que en el nacional. Cuando la acción administrativa es cercana al interés de los ciudadanos, su punto de vista es más importante: la transparencia permite la participación en la toma de decisiones administrativas y su ulterior evaluación. Además, como se ha indicado anteriormente, la prensa y los otros medios de comunicación se interesan menos por la Administración local y los gobiernos locales deben controlarse directamente por la población.

Con respecto a la segunda cuestión, el acceso real a la información puede ser difícil incluso cuando está dispuesto en la ley, y ello por varias razones: los documentos no se conservan de forma ordenada o lo son en lugares inaccesibles; la reproducción de los documentos es difícil u onerosa; los ciudadanos no saben que tienen el derecho a obtener información; o las violaciones no son sancionadas como se debiera.

b. Por lo que se refiere a la **regulación de los procedimientos administrativos**, los problemas más pertinentes parecen ser los siguientes:

- 1) La Administración pública es un ser complejo e impersonal. Las competencias y las responsabilidades son con frecuencia vagas. El hecho de que sea difícil identificar a los decisores y a los funcionarios encargados de actos únicos es una fuente de corrupción, ya que permite al funcionario abstenerse de realizar su tarea si no recibe dinero del interesado, y al funcionario corrompido evitar las responsabilidades;
- 2) La ausencia de plazo para las decisiones administrativas permite amplios márgenes a los funcionarios y es otra causa de corrupción, especialmente en los procedimientos iniciados a instancia de un

particular (por ejemplo, las autorizaciones). Incluso cuando se fijan plazos, los funcionarios corrompidos pueden aún rehusar el cumplimiento de sus tareas si la ley no prevé un recurso apropiado ante la ausencia de decisión;

- 3) Si la Administración pública no está obligada a motivar sus decisiones, los funcionarios pueden tener la impresión de que sus actos no son controlados y, por lo tanto, hacer valer los intereses privados antes que los públicos.

Otros problemas referentes a ciertos tipos de procedimientos, especialmente corrientes en el nivel local, que pueden dar lugar a corrupción fácilmente, son los siguientes:

- a) Los procedimientos vinculados a la celebración de contratos con particulares: como implican el gasto de fondos públicos, el riesgo de colusión siempre está presente.
- b) Los procedimientos relativos al otorgamiento de un apoyo financiero a las empresas privadas: en estos casos, también hay siempre el riesgo de colusión, incluso incrementado por la frecuente ausencia de empresas competidoras y, por lo tanto, por la ausencia de partes interesadas que puedan solicitar la revisión judicial de las decisiones administrativas;
- c) Los procedimientos de ordenación del territorio y de las licencias urbanísticas: los particulares pueden pagar a funcionarios con la finalidad de obtener ventajas inducidas; los funcionarios pueden pedir dinero a los particulares a fin de conceder las autorizaciones solicitadas.

3. Medidas

a. A fin de resolver los problemas de transparencia administrativa, se pueden proponer las siguientes medidas:

- El secreto debería limitarse a las informaciones vinculadas a los intereses singulares determinados por la ley (seguridad pública, prevención de la criminalidad, protección de la moneda y del crédito, vida privada);
- Los presupuestos y los documentos financieros, en especial, deberían siempre ser accesibles al público;
- No debería exigirse un interés individual particular o una relación particular con la información para acceder a las informaciones poseídas por los organismos locales;
- Las reuniones de los órganos electivos locales deberían ser públicas normalmente; los documentos y las informaciones sobre sus procedimientos y decisiones deberían ser accesibles al público;
- Deberían fijarse plazos para las respuestas de la Administración a las peticiones de información;
- Podría preverse un acceso a la información especialmente fácil para algunos sujetos (otros organismos locales, defensores del pueblo, prensa);
- Los archivos y expedientes administrativos deberían conservarse de forma que se facilite su acceso a los ciudadanos; debería dedicarse suficiente personal para esta tarea;
- Todas las informaciones públicas deberían ponerse a disposición de sitios Internet, cuando sea posible;
- Las entidades locales deberían informar a los ciudadanos de las medidas adoptadas para aplicar el principio de transparencia administrativa a fin de favorecer la aplicación general de este principio;
- La transparencia administrativa debería erigirse en principio no sólo de las relaciones entre la Administración y el ciudadano, sino también de las normas de conducta individual de los funcionarios;
- Por lo tanto, deberían preverse sanciones disciplinarias para las violaciones de las normas de transparencia.

b. En el caso de los procedimientos administrativos, podrían proponerse las siguientes medidas:

- La oficina competente para cada tipo de procedimiento debería determinarse mediante disposiciones generales, que deberían publicarse y estar disponibles en Internet;
- Cuando se inicie un procedimiento administrativo, debería indicarse la persona encargada; su nombre, su función y su dirección administrativa deberían transmitirse a las partes interesadas al inicio del procedimiento y en toda comunicación ulterior con ellas;

- El plazo para la finalización del procedimiento y su comunicación a las partes interesadas deberían fijarse por disposiciones generales para cada tipo de procedimiento, y esas disposiciones deberían publicarse y encontrarse disponibles en Internet;
- Las violaciones de los plazos deberían entrañar no sólo recursos administrativos y la responsabilidad civil de la Administración, sino también sanciones disciplinarias para los funcionarios responsables;
- Las decisiones administrativas de los organismos locales deberían, por regla general, ser motivadas y precisar las encuestas y los estudios preliminares y los criterios adoptados para elegir entre diferentes candidatos. Estas reglas se proponen especialmente para los procedimientos referentes a la celebración de los contratos, el apoyo financiero a las empresas privadas, la ordenación del territorio y las licencias urbanísticas;
- En los procedimientos referentes a la celebración de contratos con particulares, el particular debería ser seleccionado mediante concurso; la legislación comunitaria sobre contratación pública debería considerarse un modelo de regulación de la cuestión;
- Los organismos locales deberían fijar mediante disposiciones generales los criterios para la concesión de una ayuda financiera a los particulares; la posibilidad de disponer de dinero público para esa ayuda debería ser objeto de amplias campañas de información; la información referente a la concesión de ayuda financiera a particulares debería ser siempre accesible al público: las empresas privadas beneficiarias de esa ayuda deberían estar obligadas a rendir cuentas del empleo que hagan de esos fondos.

4. Bibliografía

- G. Pastori: *La procedura amministrativa*, Neri Pozza, Vicenza, 1964.
- G. Isaac: *La procédure administrative non contentieuse*, L.G.D.J., París, 1968.
- R. Stewart: "The Reformation of American Administrative Law". *Harvard Law Review*, Vol. 88, No. 8, 1975, p. 1667.
- C. Wiener: *Vers une codification de la procédure administrative*, Puf, París, 1975.
- Ch. Debbasch (ed.): *Administration et administrés en Europe*, Edition du Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1984.
- Ch. Debbasch (ed.): *La transparence administrative en Europe*, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1990.
- G. Ress: *Entwicklungstendenzen im Verwaltungsverfahrensrecht und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Rechtsvergleichende Analyse zum österreichischen und deutschen Recht*, Springer, Viena, 1990.
- C. Wiener (ed.): *L'évolution des rapports entre l'administration et les usagers*, Economica, París, 1991.
- J. Schwarze: *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, Londres, 1992.
- L. Torchia (ed.): *I modelli di procedimento amministrativo: profili comparati*, Cedam, Padua, 1993.
- The Administration and You. A handbook*, Council of Europe Publishing, Strasburg, 1996.
- P. Ferrari: "Les droits des citoyens dans leur relations avec les administrations: commentaire général de la loi No. 2000-321 du 12 avril 2000". *Actualité juridique Droit administratif*, No. 6/2000, p. 471.

E. Estatuto y reglas que rigen la responsabilidad de los electos locales: garantías, indemnizaciones, protección profesional, responsabilidad civil, penal y administrativa, etc.

(contribución de Alan DOIG, Reino Unido)

1. Introducción

Los problemas de *“politikverdrossenheit”* en el nivel de la política nacional (i), así como la creciente importancia concedida a la descentralización y al compromiso público, al igual que a la promoción de procedimientos y prácticas de gestión pública en la prestación de servicios públicos, han contribuido a modificar el contexto o el entorno de los gobiernos locales en el que conviene estudiar las cuestiones de ética referentes a los electos locales. Mientras que la naturaleza de los cambios varía considerablemente de uno a otro país, varios de esos problemas existentes en el nivel nacional son amplificadas o exacerbados en el nivel local por sus efectos, por ejemplo, sobre los efectivos de un partido en el nivel local o sobre el porcentaje de participación electoral, la proximidad de las élites locales o incluso el papel de perro guardián jugado por los medios de comunicación locales.

Cualquier medida dirigida a mejorar y a promover la ética pública en el nivel local debe tener en cuenta estos problemas y su impacto sobre las entidades locales, especialmente en lo referente a los objetivos de la Carta Europea de la Autonomía Local. Ésta estimula la toma de decisiones políticas por las autoridades más cercanas al ciudadano, la transparencia del proceso decisional a fin de permitir un control eficaz por los ciudadanos y el derecho de las entidades locales a no someterse a un molesto control externo. Se trata de ver no sólo si los objetivos de la Carta y los cambios importantes del paisaje de las entidades locales son compatibles, sino también cuál es su impacto combinado para la promoción de una verdadera ética pública.

2. La situación actual

La situación de las entidades locales, en términos de efectivos demográficos, de textos legislativos, de potestades y de relaciones con el gobierno central o regional, es extremadamente diversa, desde comunidades con algunos centenares de habitantes ofreciendo servicios mínimos hasta aquellas que son verdaderas empresas con funciones múltiples dotadas de presupuestos de millones de libras.

El estatuto de los electos locales es, sin embargo, prácticamente el mismo en el plano jurídico. Ningún país concede a los electos una inmunidad en materia de dirección de los asuntos oficiales. La mayoría de los países prevén algunos criterios de incapacitación (referidos sobre todo a las condenas por infracción penal así como a la incapacidad económica y mental) y algunos países rechazan las candidaturas de personas que tengan intereses importantes en las actividades de las entidades locales (la norma consiste, sin embargo, en pedir a los candidatos que declaren sus intereses para evitar cualquier conflicto de intereses). Varios países autorizan a los funcionarios a presentarse en las elecciones locales y algunos disponen de un sistema oficial en materia de empleo que permite a las personas que trabajan en el sector público o en el sector privado desarrollar sus funciones electivas sin comprometer su carrera.

Pocos países aplican para la financiación de los partidos locales y las elecciones locales las restricciones financieras y de otro tipo que rigen en el nivel nacional. Ello se debe, en parte, al hecho de que se supone (equivocadamente) que la política local no está tan marcada por imperativos partidistas o ideológicos como la política nacional. Algunos pretenden también que numerosas funciones de los gobiernos locales establecidas por la ley –como los servicios sociales, la educación o la ordenación del territorio– dejan poco espacio para las decisiones influidas por perspectivas de la política local. En conjunto, se considera que los electos locales están animados por el sentido del servicio a la comunidad y, en casi todos los países, los mandatos locales se consideran como un trabajo benéfico o a tiempo parcial.

En la mayor parte de los países, los nuevos electos reciben una formación para sus funciones, y también cuando una nueva ley afecta a su trabajo, pero en general no disponen de las infraestructuras de apoyo

de las que se sirven los responsables políticos nacionales para sus actividades políticas y su trabajo en la circunscripción. Cuando existen indemnizaciones o reembolsos salariales, los niveles son mínimos. Muy pocos electos se benefician de tal apoyo financiero, al igual que muy pocos países tienen electos locales con dedicación exclusiva (como los alcaldes electos). Los electos locales raramente tienen condiciones de trabajo normales, como el derecho a vacaciones pagadas, prestaciones sanitarias o pensiones. En parte a causa de este problema de la retribución de los electos locales –debido a que deben abandonar un trabajo con plena dedicación–, la dimensión del conjunto de cualidades de las que están dotados los electos locales constituye un tema de preocupación general. Numerosos países no limitan oficialmente la acumulación de mandatos, pero se considera que en algunos países las exigencias de un mandato público impiden cualquier acumulación en la práctica.

El control de los electos locales refleja tradicionalmente su dependencia ante el gobierno central o regional (cuando sus funciones y, por lo tanto, el ejercicio de sus potestades, están previstas en la legislación y por una serie de agencias externas dotadas de potestades de inspección y de control). No todos los países disponen de reglas internas referentes a la declaración de intereses de los electos locales o el respeto a un código de conducta, pero muchos les prohíben intervenir o votar en los asuntos en los que tienen un interés. Todos los países disponen de mecanismos por los que los electos locales son considerados responsables de los actos realizados en el marco de su función desde un punto de vista civil, contable, penal y político.

La responsabilidad civil se exige generalmente, en algunos casos previstos oficialmente por la Constitución, en los supuestos de perjuicios causados a personas u organizaciones como consecuencia de la acción de la autoridad local; pero, según los casos, puede tratarse de la responsabilidad personal o moral de la entidad local. Si existe una óptica similar sobre la responsabilidad financiera, esta responsabilidad es controlada generalmente por un organismo de auditoría público externo. Hay una responsabilidad penal similar frente a terceros para las instituciones, como la Policía, que actúan en interés público, haya o no una denuncia de un individuo o de una organización sobre un daño directo derivado de las acciones de esa autoridad, lícitas o ilícitas, consideradas individual o colectivamente.

Las infracciones por las que se puede exigir responsabilidad penal son numerosas, desde la corrupción hasta la utilización de datos de carácter personal sin autorización. Algunas infracciones, como la mala gestión o el abuso de una función pública, pueden tratarse por las autoridades de control, pero en otros casos deben ser objeto de procedimientos civiles o administrativos. El reconocimiento de la responsabilidad penal de un electo no supone siempre la dimisión de sus funciones. Asimismo, la responsabilidad política –que puede aplicarse tanto frente a los electores como frente a un partido– varía considerablemente de uno a otro país. En varios países, los electos locales suscriben un seguro personal y profesional para protegerse contra las decisiones referentes a su responsabilidad financiera; este seguro no es universal ni obligatorio.

3. Los problemas

Se constatan las mismas tendencias en materia de faltas profesionales y de corrupción en los niveles de los poderes locales y del gobierno central. Una encuesta realizada en 1996 por los gobiernos locales holandeses acreditó los siguientes tipos de infracciones:

Faltas profesionales en los Países Bajos: poderes locales (ii)

Divulgación de informaciones confidenciales	31%
Conflictos de intereses	15%
Robo	12%
Fraude	8%
Incompatibilidades	8%
Corrupción	5%
Otros	22%

Podría pensarse que estas infracciones no tienen ni el impacto ni la importancia de infracciones análogas en el nivel nacional, pero tienen otra dimensión si se considera que un pequeño número de entidades locales (esencialmente las grandes ciudades) son de hecho grandes empresas en términos de gastos, efectivos e impactos sobre la economía local.

A la inversa –y probablemente más a menudo en los países europeos en transición en los que los contactos con las autoridades locales deberían hacerlas más próximas a los ciudadanos y más responsables–, varios países han declarado que el fraccionamiento del territorio, el control de los ingresos y el acento puesto en los dirigentes nacionales han afectado a la legitimidad democrática en el nivel local, y que la situación se agrava por la generalización de la corrupción en la base (iii).

En numerosas entidades locales dotadas de importantes funciones y servicios puede haber gestores profesionales, pero se constata con frecuencia la falta de dirigentes políticos con dedicación exclusiva, y el conjunto de cualidades de las que están dotados esos dirigentes es limitado. Este fenómeno no parece vinculado a criterios de descalificación, sino a los niveles retributivos y a las limitaciones que afectan a unas instancias ejecutivas que actuarían aparte de la comunidad tradicional de decisores locales. El riesgo es que los gobiernos locales puedan necesitar controlar –aunque sin disponer del marco ético adecuado– a los candidatos a unos mandatos cuya motivación sería, según la expresión de un responsable político municipal en el Reino Unido en los años 60, “el servicio público con una parte del poder”.

Otra preocupación se refiere a la promoción en el nivel nacional y supranacional del compromiso en el nivel local –o una tendencia más general a la participación directa– olvidando que en los países desarrollados el compromiso político local obliga a sacrificios. Esto significa que las personas son poco activas localmente porque generalmente están satisfechas de la naturaleza y de los costes de los servicios prestados y sólo reaccionan en caso de problemas. Además, en numerosos países la cantera de donde proceden los electos también es limitada debido a la naturaleza de la actividad de los partidos, generalmente burocrática y centralista, centrándose el funcionamiento del partido en el diseño y la elaboración de la política.

Hay que reconocer la omnipresencia de la política de los partidos en todos los niveles de gobierno. Se constata en algunas grandes ciudades que los recursos municipales para apoyar y financiar a los partidos sirven para recompensar a los simpatizantes o para facilitar el tráfico de influencias. Estas prácticas pueden exacerbarse también mediante la acumulación de mandatos que, a pesar de ser denunciada como poco práctica debido a la dedicación que exige de los electos, se reconoce que normalmente es el origen de incumplimientos profesionales en ciertos países (iv).

Finalmente, la promoción de la habilitación y de la autonomía en el nivel local pueden conducir a los electos locales a olvidar el respeto a la legalidad y la separación de poderes y poner el acento en el suministro de servicios. Este procedimiento favorece el ejercicio de poderes discrecionales y el no respeto a los procedimientos, dejando la puerta abierta a la corrupción y a los conflictos de intereses. Por otra parte, la promoción de la autonomía local se ha acompañado en algunos países de la creación de sistemas de auditoría y de inspección por los Estados centralistas opuestos a una autonomía local demasiado amplia. Mientras que la responsabilidad de los electos locales ya es tenida en cuenta por una serie de mecanismos legislativos e institucionales, el acento se pone actualmente en la obligación de rendir cuentas en los niveles político, financiero, administrativo y de gestión. La significación de esta forma de responsabilidad en los diversos contextos y la forma en la que se asocia a los valores de probidad y de integridad pueden también producir una cierta confusión sobre las normas de comportamiento que los electos locales deben respetar.

4. Los riesgos

Los problemas a los que se enfrentan actualmente los gobiernos locales plantean riesgos evidentes:

- ¿Cuál es el impacto de la descentralización y de la habilitación en el nivel local, así como el impacto más amplio de la gestión pública en la prestación de los servicios públicos? Por ejemplo, los objetivos que subyacen a las reformas sobre la prestación de servicios públicos –ahorro, eficacia y rentabilidad, respeto de los objetivos– son ajenos a la cultura jurídica, vinculada sobre todo a los principios de

buena administración, como la legalidad, la equidad y la racionalidad (v). ¿Cuál será el punto de vista adoptado en materia de ética pública?

- ¿Cómo agrupar y articular los intereses de la población local fuera del marco de los partidos políticos locales de forma significativa y útil a la vez, no sólo para la elaboración permanente de las políticas, sino también para la prestación de los servicios y el control de la gestión de los electos locales? Si, como sugiere el artículo 21, la participación de los ciudadanos necesita una acción organizada así como “mecanismos que les permitan acceder a la información y les aporten las competencias necesarias para utilizar esa información”, ¿qué hacen los poderes locales con esta información y cómo podrían actuar para respetar la ética pública (vi)?
- Los sistemas reglamentarios y de control que se aplican, así como los medios de ejecución más tradicionales, ¿ofrecerán a los electos locales una libertad de acción y una flexibilidad suficientes? ¿Cuál será la interacción con el público que estos electos representan (vii)?
- ¿Cómo se puede controlar la política de los partidos? La democracia en el nivel nacional, regional o local no es intrínsecamente más honesta que otras formas de organización política. Por otra parte, la política consiste en ganar, hacer funcionar las máquinas de los partidos, desarrollar campañas, construir redes y grupos y tomar decisiones aportando un cierto beneficio electoral o al menos ventajas –teniendo todo eso un precio y siendo necesario para hacer funcionar los mecanismos de la política (viii).
- La perspectiva gestora de los poderes públicos –que podría desembocar en la gestión de la calidad, la privatización de algunos servicios públicos y una prestación de servicios centrada en responder a la demanda–, ¿transformará a los ciudadanos consumidores y conducirá a los electos locales a agruparse en redes políticas sectoriales para apoyarse en la prestación de los servicios, más que en la ideología y la política, para obtener votos (ix)?
- ¿Cómo pueden estimular los gobiernos locales a los candidatos a comprometerse sin ser demasiado “directivos”, considerando que los beneficios que pueden esperarse de un mandato local no son demasiado importantes? Como ha explicado Quentin Reed para los Estados en transición:

«En materia de reconstrucción prioritaria, puede haber buenas razones para no establecer demasiado rápidamente mecanismos de responsabilidad en el seno de una institución, en parte porque un gran margen de maniobra asociado a buenas prácticas de dirección puede ser más útil que la aplicación de mecanismos que ralentizan el proceso de aprendizaje de las instituciones, y también porque rodeando a los funcionarios y a los responsables políticos de mecanismos de responsabilidad muy estrictos, se corre el riesgo de reducir aún más el conjunto de cualidades ya limitado de que disponen. Varios Estados en transición se han visto enfrentados a dilemas referentes a la introducción de reglas sobre los conflictos de intereses, que corren el riesgo de desanimar a los responsables políticos competentes poco deseosos de sacrificar completamente sus actividades privadas por un mandato público mal pagado, pero que no llega a prevenir la corrupción debido a la debilidad de sus mecanismos de ejecución (x)» (traducción libre).

5. Los objetivos

El objetivo de la democratización es el de actuar de forma que la democracia alcance sus frutos. Si no es así, el compromiso público o la participación en los asuntos públicos ya no tiene sentido y, sobre todo en los países donde la participación en la política local es un fenómeno nuevo, no suscita más que apatía, cinismo y desconfianza (xi). Mientras que las mejores reformas no pueden exigir a los ciudadanos que participen activamente en la vida local, ni asegurar la ampliación del conjunto de cualidades de los futuros electos locales, esas reformas deben persuadir a los ciudadanos de que los electos locales trabajan para ellos y en interés de la democracia.

Se puede deducir de todo ello que las reformas en materia de ética deben enmarcarse en reformas más amplias. Algunas pueden pretender también que la mayor parte del país disponga de instituciones, de mecanismos y de procedimientos que aborden las cuestiones de responsabilidad. Por otra parte, un problema que se plantea en varios países donde los ciudadanos se dirigen a los tribunales es la creciente probabilidad de reconocimiento de indemnizaciones por responsabilidad patrimonial. Este fenómeno, asociado a la sorprendente carencia de un seguro profesional, pueden continuar desanimando a los candidatos eventuales a las elecciones locales. La multiplicación de los asuntos que implican

responsabilidad, las nuevas leyes sobre la corrupción, el aumento de los efectivos policiales, etc., con el respeto cada vez más estricto de la ley y la responsabilización creciente de los individuos, corren el riesgo de no producir el efecto esperado. Como explican Jim Jacobs y Frank Anechiarico: «*cuando buscamos soluciones a los problemas de corrupción, hay que ir más allá de las estrategias tradicionales de vigilancia, de control y de sanciones [...]. Las leyes, las reglas y las amenazas no crearán jamás una Administración pública de la que podamos estar orgullosos. Por el contrario, hay un riesgo de que esas medidas produzcan lo que tratan de evitar: permanentemente bajo sospecha, tratados casi como criminales o condenados sobreesidos, los funcionarios se comportan como tales (xii)*».

Por otra parte, otro problema se refiere al hecho de que en numerosos países esas preocupaciones no existen en el nivel local, lo que es sorprendente. Una investigación realizada en los Países Bajos ha demostrado que los gobiernos locales tenían una política extremadamente diversa en la materia. De 411 entidades locales que participaron en la encuesta, el 39% no tenía ninguna política en este ámbito y el 20% disponía de documentos escritos sobre la materia. El 22% señaló que preparaba medidas y el 22% esperaban hacerlo. Cuando había reglas, afectaban casi siempre a la aceptación de regalos (72%) e invitaciones (65%), al desarrollo de otras funciones (44%) y a la venta de informaciones (34%) (xiii).

6. Las medidas

La vida pública y la función pública se inscriben en un contexto social y cultural más amplio que ha evolucionado y continúa evolucionando. El desarrollo de una cultura de la gestión en el marco de una función pública se considera por los funcionarios, por una parte, como la vía hacia la independencia en materia de gestión y hacia beneficios correspondientes al tamaño y a la complejidad de los servicios públicos propuestos. Esta perspectiva ha conducido también al desarrollo de otras prácticas privadas y ha suscitado nuevas expectativas en un nuevo contexto de gestión de los asuntos públicos –las nuevas empresas públicas–, que quizás han producido un conflicto entre los valores del sector privado y la cultura empresarial, por una parte, y los papeles, las responsabilidades y las normas de los mandatos públicos y de la función pública, por otra (xiv).

Está claro, cualquiera que sea la perspectiva o la solución adoptada, que se debe reconocer la influencia de las tendencias culturales y sociales existentes: «*el reto que debemos afrontar consiste en encontrar los principios morales y políticos adaptados a los asuntos públicos frente a las transformaciones de nuestro tiempo (xv)*» (traducción libre). Esta perspectiva cubre una serie de iniciativas dirigidas a promover la democracia local, a estimular la emergencia de electos locales cualificados y a desarrollar un entorno ético realista y factible.

«Una primera iniciativa podría consistir en armonizar y agrupar a los diversos órganos de control y de inspección a fin de que los gobiernos locales puedan trabajar en un contexto más positivo que negativo –rindiendo cuentas de las que sean responsables–. En el Reino Unido, se ha destacado ya que las reformas de la última década han tenido por resultado la creación de muy numerosos órganos consultivos de los gobiernos locales en materia de prácticas administrativas, que incluyen en el plano interno los agentes de los servicios financieros y de control previstos por la ley, los procedimientos de reclamación no estatutarios y los defensores de los vecinos. En el ámbito externo, hay inspectores gubernamentales para diversos servicios, así como comisarios locales, y en el marco de la búsqueda de la rentabilidad (el principal “best Value”), inspectores, el auditor de distrito y la comisión de auditoría. Aunque aborden estas cuestiones, bien persiguiendo los errores de gestión, bien verificando la eficacia de los gastos y la rentabilidad, se constata que la atención de reclamaciones y la auditoría dan lugar con frecuencia a duplicidades entre las iniciativas dirigidas a estimular las buenas prácticas de los gobiernos locales (xvi)» (traducción libre).

Una segunda iniciativa consiste en garantizar las condiciones que hacen del servicio público una experiencia positiva. Mientras que en algunos países el espíritu de servicio público gratuito se mantiene fuerte, siendo modesta cualquier ventaja material vinculada a ese servicio, y secundaria en relación con el estatuto y la consideración vinculada a la función pública, la naturaleza del gobierno local puede necesitar ventajas proporcionales a las responsabilidades y al tiempo dedicado, o el establecimiento de una infraestructura apropiada de ayuda a la función pública (como un apoyo adecuado en materia de recursos humanos) e incluso una política que permita a los electos locales, dado el tiempo limitado de que disponen y sus otras

obligaciones profesionales, dedicarse a sus actividades principales, como la política y la toma de decisiones, y no verse sumergidos por el papeleo de los asuntos locales.

Una tercera medida consistiría en eliminar las ocasiones e incitaciones en materia de corrupción y de conflictos de intereses, de forma que se impida que se pueda sacar algún provecho: por ejemplo, reclamando la completa restitución de cualquier comisión, más que iniciando un proceso penal; declarando nulo todo contrato celebrado por una persona que haya sido objeto de una condena penal e incluyendo a esa persona en una "lista negra" y exigiendo una auditoría jurídica para volverla a incluir en un procedimiento licitatorio (estrategia de lucha contra la criminalidad); agrupando a los agentes encargados de la auditoría interna y externa en un sistema análogo a un servicio de inspección general; evaluando de manera global los riesgos para el entorno; utilizando técnicas de información para garantizar la transparencia de todos los sectores sensibles como los contratos públicos; teniendo en cuenta los derechos de los ciudadanos gracias a cartas normalizadas y a procedimientos de reparación integrados; y estimulando el periodismo en el nivel local.

Una cuarta medida deriva de las precedentes y consiste en enseñar a los ciudadanos (especialmente en la enseñanza secundaria) lo que deben esperar de los electos locales en términos de servicios y de comportamiento, y a los electos locales lo que se espera de ellos. Por lo tanto, es preciso que los códigos, los registros de bienes, la declaración de intereses, etc. sean objeto no sólo de un control externo, sino también de un control interno con publicación de los resultados. Esto podría desembocar en una publicación sobre las cuestiones éticas así como en un apoyo y en recompensas concedidas a los consejos municipales por las mejores prácticas.

Finalmente, las iniciativas en este campo deberían inscribirse siempre en una reforma institucional más amplia, que comprenda medidas de prevención de la corrupción gracias a procedimientos administrativos simplificados y a inspecciones y controles (tiendas multiservicios y adaptación de los servicios públicos a las necesidades de los usuarios, evaluación comparada de los servicios), sistemas rápidos y eficaces de reclamaciones y de indemnización (líneas de ayuda telefónica, señales de alarma, defensores de los vecinos y tribunales administrativos), la participación de la población (sensibilización, educación, transparencia de la información y acceso a la información, grupos de control de ciudadanos). Aquí, el objetivo consiste en tratar las faltas profesionales y la corrupción insistiendo en lo que el público espera de los procedimientos existentes, como la certidumbre de una decisión (plazo de respuesta), la razón de la decisión (transparencia), el nombre del funcionario que ha tomado la decisión (responsabilidad) y el derecho a un recurso (obligación de justificación). Se trata, pues, no sólo de limitar lo más posible las ocasiones y los estímulos en materia de corrupción y de aumentar los riesgos de detección y de sanción, sino también de sensibilizar al público y a los electos locales de lo que es la ética pública y su lugar en la vida pública local.

El autor agradece por sus consejos a F. F. Ridley, profesor honorario de Ciencia Política en la Universidad de Liverpool.

7. Referencias bibliográficas

- (i) Véase Ridley, F. F and Doig, A. (eds). (1996). *Sleaze: Politics, Private Interests and Public Reaction*. Oxford: Oxford University Press.
- (ii) Niemeijer, E., Huisman, W. and Beijers, W.M.E.H. (1996). *Gerneentefijk Integriteitsbeleid. Een Blik op de Praktijk*. Amsterdam: Vrije Universiteit, p. 20.
- (iii) Miller, W. L., Grodeland, A. B. and Koshechkina, T. Y. (2001). *A Culture of Corruption: Coping with Government in Post Communist Europe*. Budapest: Central European University Press, p. 40-41.
- (iv) Véase Hood, C. and Peters, B. G. (eds). (1994). *Rewards at the Top: A Comparative Study of High Public Office*. Londres: Sage.
- (v) Austin, R. "Administrative Law's Reaction to the Changing Concepts of Public Service", en Leyland, P. and Woods, T. (eds). (1997). *Administrative Law Facing the Future*. Londres: Blackstone Press Ltd., p. 29.
- (vi) Véase Catt, H. (1999). *Democracy in Practice*. Londres: Routledge, p. 139.

- (vii) Véase el argumento en Philp, M. (2001). "Corruption and the Democratic Process", en *Crime, Law and Social Change*. (forthcoming), p. 15. Gracias también al profesor Bob Williams, Department of Politics, University of Durham, por sus discusiones sobre "proxies for the people approach".
- (viii) Véase el argumento en Philp, M. (2001). "Corruption and the Democratic Process", en *Crime, Law and Social Change*. (forthcoming), p. 15.
- (ix) Véase el argumento en Richard, C. (1996). "Case Study: Implementing Public Management. Concepts in Local Authorities", en Flynn, N. and Streffi, F. (1996). *Public Sector Management in Europe*. Londres: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- (x) Doig, A., Mclvor, S. M. and Reed, Q. (2001). *The National Integrity System: Concept an Practice: Brief for Researchers and Workshop Coordinators by Transparency International for the Global Forum II Conference*. Berlín: Transparency International.
- (xi) Para una discusión sobre las consecuencias de la "broken-backed democracy", véase Rose, R., Mishler, W. and Haerpfer, C. (1998). *Democracy and Its Alternatives*. Cambridge: Polity Press.
- (xii) Anechiarico, F. and Jacobs, J. B. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity*. Chicago: University of Chicago Press, p. 207.
- (xiii) Véase Niemeijer, E., Huisman, W. and Beijers, W.M.E.H. (1996). *Gerneentelijk Integriteitsbeleid. Een Blik op de Praktijk*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- (xiv) Doig, A. and Wilson, J. (1998). "What Price New Public Management". *Political Quarterly*. Vol. 69, No. 3.
- (xv) Ranson, S. and Stewart, J. (1994). *Management for the Public Domain*. Londres: Macmillan, p. 23.
- (xvi) Leigh, M. (2000). *Law, Politics and Local Democracy*. Oxford: Oxford University Press, p. 341.

F. Las formas de organización del Derecho privado (contribución DE JAUME GALOFRÉ CRESPI, España)

1. Planteamiento

La Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) reconoce a las colectividades locales la potestad autorganizativa, que se configura de esta forma como uno de sus elementos esenciales. No se trata, por tanto, en lo que se dirá a continuación, de limitar el ejercicio de esta potestad, sino de analizar si las distintas formas de organización administrativa o de prestación de los servicios públicos pueden ser contempladas como uno de los aspectos a tener en cuenta en orden a proponer medidas tendentes a impedir la corrupción o a salvaguardar la ética de los electos y los servidores públicos de los gobiernos locales. Dicho de otra forma, el problema que nos planteamos es el de si determinadas formas de organización administrativa pueden facilitar o no la corrupción en el ejercicio de la actividad administrativa o dificultar su necesario control.

Evidentemente, la decisión en las formas de organizar una Administración pública o de prestar un servicio público es un aspecto previo al ejercicio de la actividad de que se trate, lo que indica que cuantas medidas se puedan proponer en relación a las técnicas organizativas de las Administraciones públicas tendrán un carácter esencialmente preventivo en orden a salvaguardar la ética local y facilitar el control de la actividad pública.

Por otra parte, aunque la existencia de conductas delictivas o corruptas puede producirse en cualquier actuación o sector de las Administraciones locales, no hay duda de que existen unos ámbitos en los que la práctica ha demostrado que la problemática es mayor. Y precisamente ha sido en estos ámbitos donde de forma más reiterada han aparecido formas organizativas atípicas y donde se ha producido también la llamada «huida del Derecho público».

Con este planteamiento no se pretende afirmar que la utilización de formas organizativas más ágiles o eficaces persiga siempre fines rechazables. En España, por ejemplo, la eficacia en la actuación de las Administraciones públicas tiene el rango de principio constitucional –art. 103 Constitución Española–; pero también es cierto, como antes se indicaba, que las formas organizativas, cuanto más faciliten la inaplicación de las normas que regulan el funcionamiento del sector público, más favorecen el descontrol de la actividad de que se trate, con los peligros que ello supone.

2. Actividades y sectores de mayor fragilidad^{3,5}

Es evidente que en cualquier ámbito o sector de actividad de la Administración pública pueden producirse conductas incorrectas. Sin embargo, hay sectores que por los mayores intereses que están en juego, son más frágiles, en el sentido de que son aquéllos donde las estadísticas demuestran que tienen lugar en mayor medida los casos de corrupción.

Desde el punto de vista instrumental, como sea que la actuación administrativa se produce a través de determinados procedimientos, también habrá que examinar en qué supuestos la inaplicación o aplicación parcial de las normas que los regulan puede suponer un mayor descontrol de la actuación de los gestores públicos.

Entre los sectores de mayor fragilidad, atendiendo a aquellas competencias que normalmente tienen atribuidas los gobiernos locales, cabe señalar el urbanismo (*planning*), la gestión del suelo, las autorizaciones de obras y actividades y su posterior control e inspección y el control del cumplimiento y de los precios de los contratos de obras públicas y de las concesiones administrativas.

Desde el punto de vista procedimental, muy ligados a los sectores citados, destacan como más problemáticos los procedimientos de contratación pública. También son susceptibles de irregularidades los procedimientos de selección de funcionarios públicos, en los que su transcendencia económica puede no ser de importancia, pero que sí pueden cobijar prácticas de clientelismo, con vulneración de los principios de mérito y capacidad, exigidos por el art. 6.2 de la CEAL.

3. El sometimiento de la actuación de las Administraciones al Derecho privado y sus efectos

Es práctica normal de las Administraciones públicas, para agilizar su gestión, crear una organización distinta y autónoma para el desarrollo de una actividad o para la gestión de un servicio público. Esta práctica se lleva a cabo mediante la creación de entes con personalidad jurídica que, aun cuando están sometidos a ciertas tutelas de la Administración que las ha creado, pueden funcionar con una cierta autonomía. Estas entidades pueden estar sometidas al régimen jurídico público o bien al régimen jurídico privado.

Las primeras no plantean excesivos problemas puesto que están sometidas en su actuación a las normas de Derecho público, como si de la misma Administración se tratase; son conocidas por diversos nombres, como organismos autónomos, establecimientos públicos, que pueden tener personalidad jurídica o no, pero gozando de autonomía en mayor o menor grado –fundaciones públicas, etc.

El problema se plantea más seriamente en el segundo supuesto, cuando la Administración utiliza abiertamente formas organizativas de Derecho privado, como empresas públicas sometidas a las normas mercantiles o sociedades anónimas; o bien externaliza funciones que implican un cierto ejercicio de autoridad y que tradicionalmente han sido ejercidas directamente por las propias Administraciones públicas.

Obviamente, estos problemas no alcanzan a aquellas actividades de la Administración que se limitan a ser propietarias de empresas que actúan abiertamente en el mercado, como podía ser ejemplo, en un momento dado, la Renault en Francia o Iberia en España. Este tipo de empresas, aunque su propiedad sea pública, están sometidas a las reglas del mercado y deben competir de acuerdo con las normas que lo rigen –sin que sea aquí el lugar de analizar lo ocurrido con determinadas privatizaciones, aunque estaría relacionado con el tema que estamos tratando. Por tanto, sólo nos referiremos al ejercicio de competencias públicas locales a través de formas organizativas sometidas al Derecho privado.

Los efectos más importante de la adopción de formas jurídico-privadas son, por una parte, que algunas decisiones escapan del ámbito de las asambleas o consejos formados por electos, y corresponden solamente a las personas que forman los organismos de administración de las empresas o sociedades que gestionan la actividad o el servicio, y, por otra parte, la inaplicación parcial o total de las normas jurídico-públicas, en especial de las normas de contratación administrativa, de las de acceso de los ciudadanos a la función pública y, finalmente, de las de control de la actividad pública.

Por lo que se refiere a las normas de contratación administrativa, la mayoría de las legislaciones no han regulado de forma satisfactoria la naturaleza de los contratos en los que intervienen sociedades privadas de capital público cuyo objeto son las obras y los servicios públicos. Durante mucho tiempo, estos contratos han estado sujetos al Derecho privado, acompañados de los prejuicios que pueden conducir a la Administración a perder sus prerrogativas. Se han aprobado directivas de la Unión Europea para esas prácticas, al menos cuando se trata de contratos de una importante actividad económica, y obligan a aplicar los principios de publicidad y de concurrencia, cuando el pago de las prestaciones debe efectuarse con fondos públicos, tanto si el pagador es un organismo sometido al régimen jurídico público como si es un organismo sometido al régimen jurídico privado.

Sin embargo, son muy escasos los contratos celebrados por entidades locales que tienen un importe económico suficiente para encontrarse en el ámbito de aplicación de las normas comunitarias europeas. En ese caso, a partir del momento en que una empresa o sociedad privada ha sido creada para gestionar una actividad o un servicio público, aunque su capital pertenezca a una Administración local, el hecho de no aplicar (entera o parcialmente) las normas y los métodos de contratación es algo completamente normal; precisamente, en muchos casos la creación de sociedades formadas por organismos públicos tiene por principal objetivo desarrollar una gestión determinada de forma más flexible y eficaz, sin tener en cuenta métodos administrativos confusos y lentos, y no por el hecho de que la naturaleza de la actividad o de los servicios que hay que realizar lo exijan. Evidentemente, en el marco de una estructura de organización societaria, las reglas de cualquier método administrativo son difíciles de aplicar; y aunque es posible que esta forma de actuar sea la más flexible, también es verdad que las decisiones pueden ser muchas veces mucho más arbitrarias, porque hay una menor transparencia y menos garantías para los ciudadanos.

Se puede constatar algo parecido en lo referente al acceso de los ciudadanos al ejercicio de funciones públicas. Normalmente, hay sistemas de selección más o menos rigurosos, orientados a hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades y, en especial, los de mérito y capacidad establecidos en el artículo 6 de la CEAL. En el caso de la adopción de un régimen jurídico privado, a pesar de que estos organismos ejercen verdaderas funciones públicas, contratan a sus empleados como cualquier sociedad privada y utilizan muy poco a menudo formas de selección que garantizan el cumplimiento de los principios citados.

4. Conclusión

Como se ha señalado al inicio, esta contribución no pretende adoptar una posición sobre el problema de la huida del Derecho público hacia el Derecho privado, pero pone en evidencia que una de sus consecuencias es favorecer la opacidad y la falta de transparencia, es decir, provoca el desorden y aumenta las posibilidades de corrupción entre esas diferentes formas, así como el tráfico de influencias y el clientelismo. Estas posibilidades no disminuyen por el hecho de que algunos electos pertenezcan a los organismos de gobierno de las sociedades o de las empresas de capital público, porque el problema no cambia.

La realidad nos demuestra que las decisiones que pueden adoptarse fuera de los parlamentos, las asambleas y los consejos formados por electos son más difíciles de controlar. Es evidente que los controles que existen sobre las sociedades mercantiles persiguen objetivos diferentes que los existentes en las Administraciones públicas. Por lo que se refiere a éstas, la forma en que adoptan sus decisiones es tan importante como la decisión misma, porque debe ser, en la medida de lo posible, el resultado de métodos democráticos que los ciudadanos deben conocer, como declara la Recomendación nº R (98) 12 del Comité de Ministros, al recomendar a los Estados miembros «adoptar las medidas adecuadas para reconocer el papel esencial del control político por los ciudadanos» y «reforzar la transparencia de la acción de las entidades locales y asegurar, en general, el carácter público de las decisiones». Y si en el Estado resulta imposible que exista una organización compleja, dado que la función de los parlamentos no es la de administrar, en los gobiernos locales eso no funciona de la misma manera. Por ello se aconseja vivamente que se adopten algunas medidas y condiciones sin olvidar las formas de organización jurídico-privadas, para que la utilización de éstas no incite a prácticas que pueden evitarse.

5. Medidas propuestas

a. Sólo debería crearse una forma de organización sometida al Derecho privado cuando la naturaleza del servicio lo exija, fundamentalmente cuando se trate de actividades productivas que se desarrollan en mercados en régimen de libre competencia, o cuando se trate de servicios públicos cuya utilización por los ciudadanos es voluntaria y cuando no se trate de una competencia esencial de la entidad pública.

b. Debe adoptarse un cierto número de normas y de métodos administrativos, sobre todo en materia de compromisos financieros públicos, similares a los utilizados en el Derecho público, que deben aplicarse a las formas organizativas de Derecho privado creadas por las entidades locales, especialmente cuando se trate del ejercicio de competencias de urbanismo de los gobiernos locales, o de la ejecución de obras con fondos públicos.

c. El acceso al empleo público o a las empresas o sociedades pertenecientes a las Administraciones públicas locales debe respetar el principio de igualdad de acceso de los ciudadanos, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, como dispone el artículo 6 de la CEAL.

d. Las competencias de las entidades locales que afectan directamente a los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, tal y como son definidos en la Convención Europea de los Derechos del Hombre, no deberían confiarse a estructuras privadas.

III. ESTUDIOS DE CASO

A. Principios de la vida pública desarrollados por la Comisión sobre los Estándares en la Vida Pública del Reino Unido

Altruismo

Los titulares⁸ de un puesto público deben tomar decisiones solamente en términos de interés público. No deben hacerlo para obtener beneficios financieros u otros beneficios materiales para ellos mismos.

Objetividad

En el desarrollo de los asuntos públicos, incluido el nombramiento para los puestos públicos, la celebración de contratos o la recomendación de personas para la obtención de recompensas o beneficios, los titulares de los puestos públicos deberían tomar las decisiones sobre la base del mérito.

Integridad

Los titulares de un puesto público no deberían colocarse bajo alguna obligación financiera o de otro tipo con respecto a las personas u organizaciones externas que podrían influir en el ejercicio de sus funciones oficiales.

Responsabilidad

Los titulares de un puesto público son responsables de sus decisiones y acciones ante el público y deben someterse a todos los controles adecuados para su puesto.

Apertura

Los titulares de un puesto público deberían ser lo más abiertos posible en todas sus decisiones y acciones. Deberían ofrecer las razones de sus decisiones y restringir el acceso a la información solamente cuando el interés público lo exija claramente.

Honestidad

Los titulares de un puesto público tienen el deber de declarar todo interés privado vinculado a sus funciones públicas y de adoptar las medidas para resolver todo conflicto que aparezca, de forma que se proteja el interés público.

Cualidades de dirigente

Los titulares de un puesto público deberían promover y sostener estos principios mediante sus cualidades de dirigentes y mediante su ejemplo.

⁸ Tanto si son elegidos como nombrados.

B. Ejemplo de iniciativa modelo en el ámbito de las sociedades de Derecho privado con capital público

RECORDATORIO

Las entidades locales francesas no tienen derecho a ser propietarias del 100% de empresas privadas. Tampoco tienen derecho a tener participaciones minoritarias en el capital de sociedades privadas.

En cambio, tienen el derecho a crear sociedades de economía mixta locales (SEML), que son sociedades anónimas de Derecho privado en las que tienen el 50% del capital como mínimo y el 85% como máximo, correspondiendo el resto del capital a personas privadas (el 15% como mínimo y el 85% como máximo).

Para evitar que la creación de sociedades de Derecho privado por las entidades locales se convierta en un medio para escapar de las reglas que garantizan una gestión conforme con el interés público, el legislador francés ha adoptado un conjunto de normas, de las que se exponen algunas a continuación:

1. El objeto social de la SEML debe entrar en el campo de las competencias legales de la o las entidades locales accionistas (art. L.1521-1 del Código General de las Entidades Territoriales).
2. La gestión de un servicio público no puede confiarse a una SEML sin que previamente se haya planteado a un conjunto de empresas (de capital público o de capital privado) susceptibles de estar interesadas en la gestión del servicio público en cuestión (Ley nº 93-122, de 29 de enero de 1993, arts. 38 y 41).
3. Los contratos de trabajo, de estudios y de dirección de obras celebrados para la prestación o para las necesidades del servicio público por las sociedades de economía mixta en su nombre o por cuenta de personas públicas se someten a los principios de publicidad y de pública concurrencia previsto en el Código de Contratos Públicos aplicable al conjunto de los contratos de las entidades locales (Ley nº 93-122, de 29 de enero de 1993, art. 48).
4. Las relaciones entre la entidad local accionista y la SEML se enmarcan por numerosas normas (art. L.1522-1 del CGCT y siguientes) que tienen por objeto, especialmente:
 - Evitar que los fondos de la entidad local se atribuyan a la SEML sin justificación económica.
 - Garantizar el control de la asamblea deliberante sobre las relaciones entre la entidad local y el SEML y sobre las actividades de la SEML.
 - Asegurar un control de las retribuciones pagadas por la SEML a los representantes de la entidad miembros del consejo de administración.

Ley 93-122, de 29 de enero de 1993

Ley sobre la prevención de la corrupción y sobre la transparencia de la vida económica y de los procesos públicos (EXTRACTOS)

Artículo 38

Una concesión de servicio público es un contrato por el que una persona de Derecho público confía la gestión de un servicio público de la que es responsable a un concesionario público o privado, cuya retribución está sustancialmente vinculada a los resultados de la explotación del servicio. El concesionario puede estar encargado de construir obras o de adquirir los bienes necesarios para el servicio.

Las concesiones de servicio público de las personas jurídicas de Derecho público son sometidas por la autoridad concedente a un procedimiento de publicidad que permite la presentación de varias ofertas concurrentes, en las condiciones previstas por un decreto del Consejo de Estado.

La entidad pública establece la lista de candidatos admitidos a presentar una oferta después de un examen de sus garantías profesionales y financieras y de su aptitud para garantizar la continuidad del servicio público y la igualdad de los usuarios ante el servicio público.

La entidad dirige a cada uno de los candidatos un documento definiendo las características cuantitativas y cualitativas de las prestaciones así como, si hay lugar, las condiciones de tarificación del servicio prestado al usuario.

Las ofertas así presentadas se negocian libremente por la autoridad responsable de la persona pública contratante que, al finalizar las negociaciones, elige al concesionario.

Artículo 41

Las disposiciones del presente capítulo no se aplican a las concesiones de servicio público:

- Cuando la ley establece un monopolio en beneficio de una empresa;
- Cuando el servicio se confía a un organismo autónomo a condición de que la actividad concedida figure expresamente en el estatuto del organismo;
- Cuando el importe de las sumas debidas al concesionario por toda la duración de la concesión no exceda de 700.000 F o que la concesión tenga una duración superior a tres años y su importe no supere los 450.000 F por año. No obstante, en ese caso, el proyecto de concesión se somete a una publicidad previa así como a las normas del artículo 40. Las modalidades de esta publicidad se fijan por decreto del Consejo de Estado;
- Cuando la concesión constituya un mandato de gerencia de viviendas sociales de alquiler confiada a un organismo de viviendas de bajo alquiler.

(**Comentario:** este artículo 41 enumera los casos en los que no se aplican las disposiciones de la Ley sobre las concesiones de servicio público. Las SEML no figuran entre los organismos a los que puede concederse un servicio público sin que se aplique la Ley de 29 de enero de 1993. Una licitación previa es, pues, necesaria).

Artículo 48

1.- Los contratos de obras, de estudios y de control de obras celebrados para la prestación o las necesidades del servicio público por sociedades de economía mixta, en su nombre o por cuenta de personas públicas, se someten a los principios de publicidad y de concurrencia previstos por el Código de Contratos Públicos en las condiciones fijadas por decreto del Consejo de Estado.

C. Declaración de financiación para las elecciones locales en Helsinki

Las personas elegidas miembros o miembros adjuntos de un consejo municipal tienen la obligación legal de comunicar al Comité Electoral Central una declaración escrita detallando sus cuentas de campaña, en los dos meses siguientes a la publicación de los resultados del escrutinio. Esta declaración debe indicar el coste global de la campaña y el reparto de la financiación entre los fondos personales del candidato y el apoyo recibido del exterior. Este último cubre la ayuda aportada directamente al candidato, a un grupo de apoyo al candidato o a cualquier otra asociación creada con la finalidad de apoyar al candidato. Todos los fondos provenientes del exterior deben agruparse por categorías: ayuda de personas privadas, de empresas, de organizaciones políticas y de otras fuentes comparables.

Con ocasión de las elecciones locales de 2000, el Comité Electoral Central recibió 166 declaraciones: sólo cinco candidatos –todos elegidos miembros adjuntos– faltaron a su obligación de aportar una declaración. Las declaraciones fueron depositadas en su mayoría siguiendo un modelo de formulario aprobado por el Ministerio de Justicia. Todas las declaraciones fueron publicadas y su contenido fue reproducido por la prensa. También se publicó el nombre de los candidatos cuya campaña había sido más costosa o la menos onerosa (pero fueron los medios de comunicación, y no las autoridades, los que decidieron destacar esos nombres). La Ley no prevé sanción por no depositar la declaración: los interesados solamente corren el riesgo de atraerse una mala reputación; las autoridades no están habilitadas para adoptar ninguna medida para obtener una declaración de un candidato o para sancionar la ausencia de declaración.

Las declaraciones depositadas reflejan diferencias considerables de coste entre las campañas, yendo desde los 15.000 euros para las más caras a algunas decenas de euros para las que menos. Son los candidatos conservadores los que obtuvieron mayores fondos externos. Esas sumas provenían en su mayor parte de su partido político, pero también, en cierta medida, del mundo de los negocios. El dinero se recolectó también con ocasión de seminarios especializados sobre cuestiones financieras, sin olvidar, accesoriamente, las donaciones de personas privadas. A menudo, entre los conservadores, la campaña ha sido financiada más por fondos externos que por las contribuciones personales de los candidatos. Esta tendencia se observaba menos frecuentemente entre los candidatos de los demás partidos, que han utilizado su propio dinero como fuente principal de financiación. En el caso de estos últimos, los fondos exteriores provenían generalmente del partido, muy raramente del mundo de la empresa. En cambio, estos candidatos han podido contar con el apoyo financiero de algunas personas privadas o de su familia, sin que esta ayuda supere algunos centenares de euros. La mayoría de las mujeres que se habían presentado por los Verdes se beneficiaron de una aportación de 100 a 200 euros concedida por la organización de las mujeres del partido. Los candidatos de los partidos de izquierdas han recibido con frecuencia una ayuda de la agrupación local de su partido político. Esta ayuda raramente era superior a los 500 euros.

Según un portavoz del Comité Electoral Central, las informaciones aportadas por las declaraciones depositadas en Helsinki ofrecen una imagen fiel de la situación en el conjunto de la aglomeración: las elecciones del 2000 han dado la mayoría a los conservadores (Partido de la Coalición Nacional) en el seno del consejo municipal, los Verdes alcanzan la segunda posición y los Socialdemócratas el tercer lugar. Una campaña costosa no garantiza siempre el éxito electoral.

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER **D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS**

La Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales es una entidad nacida del impulso de un conjunto de autoridades locales de Cataluña. Tiene una vocación abierta y plural, e integra en su patronato personas procedentes de ámbitos e instituciones diversas.

La Fundació opera como un espacio de discusión, elaboración y difusión de ideas en los ámbitos del gobierno y la gestión de los municipios y las comunidades autónomas.

Los trabajos y actividades de la Fundació integran perspectivas diversas, desde el derecho, la ciencia política, la gestión pública y la economía pública, y recogen aportaciones del mundo académico catalán, español e internacional, así como de cargos políticos y profesionales de la administración pública.

La Fundació ha establecido convenios y acuerdos con diferentes instituciones públicas, universidades y centros de investigación, con los que desarrolla proyectos en común.

PATRONATO

Ajuntament de Barcelona
Ajuntament de Girona
Ajuntament de Lleida
Ajuntament de Tarragona
Diputació de Barcelona
Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona
Ministerio de Administraciones Públicas

Josep M. Ainaud de Lasarte
Enric Argullol i Murgades
Josep M. Bricall Masip
Francesc Caminal i Badia
Jaume Galofré i Crespi
Pere Grases González
Joan B. Isart i López
Ernest Maragall i Mira
Pasqual Maragall i Mira
Manuel Mas i Estela
José M^a Mena Álvarez

Josep Montilla Aguilera
Ramon Mullerat i Balmaña
David Pérez Maynar
Carles Pi-Sunyer i Arguimbau
Carolina Pi-Sunyer i Cuberta
Núria Pi-Sunyer i Cuberta
Oriol Pi-Sunyer i Cuberta
Antoni Serra i Ramoneda
Jordi Solé Tura
Guillem Vidal i Andreu
Eulàlia Vintró i Castells

Presidente: *Àngel Garcia i Fontanet*
Vicepresidente: *Antoni Castells i Oliveres*
Secretario: *Josep M. Socías i Humbert*
Directora: *Meritxell Batet i Lamaña*

ACTIVIDADES

Seminarios de trabajo

Reuniones intensivas de discusión e intercambio entre expertos.

Presentaciones técnicas

De experiencias de gestión y de investigaciones académicas.

Jornadas, Conferencias y Mesas Redondas

Sesiones abiertas de divulgación y debate.

Premio Carles Pi i Sunyer

Anualmente se convocará sobre temas que se consideren de actualidad dentro del marco de los estudios autonómicos y locales.

SERVICIOS

Banco de Buenas Prácticas

Identifica, sistematiza y difunde experiencias innovadoras de gobierno y gestión en los municipios y las comunidades autónomas.

Observatorio del Gobierno Local

Elaboración de una Encuesta a los Municipios de Cataluña para cubrir el déficit de información existente sobre la realidad municipal.

Fondo Documental

La Fundación recoge documentación sobre gobierno local, autonomías y federalismo. Este fondo documental es consultable a través de nuestra página web.

loc@l

Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías. Para suscribirse y para difundir mensajes en la lista hay que enviar un correo a local@pisunyer.org

Arxiu Carles Pi i Sunyer

Archivo particular de Carles Pi i Sunyer sobre Guerra Civil y el exilio: correspondencia y documentos de la época.

PUBLICACIONES

Informes Pi i Sunyer

Estudios en profundidad que analizan el estado de la cuestión en materias como el gobierno local, comunidades autónomas o justicia, y realizan propuestas en función de estos análisis.

Estudis

Trabajos de investigación de carácter monográfico impulsados por la Fundación.

Documents Pi i Sunyer

Compilaciones de textos, ponencias y artículos de interés para gobiernos locales y autonómicos. Darán a conocer también tesis, tesinas y trabajos de investigación académica sobre la materia.

Punts de Vista

Textos breves que presentan visiones críticas y propuestas sustantivas dirigidas a renovar la política y la gestión en los gobiernos territoriales.

Notes de Treball

Documentos de síntesis de los Seminarios de trabajo realizados en la Fundación.

Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer

Recogen originales del Archivo Pi i Sunyer en ediciones críticas, así como investigaciones sobre la Guerra Civil, el exilio y el primer franquismo.

Documents d'Història

Serie Segunda República

Serie Exilio

Serie Franquisme

Informes Pi i Sunyer

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España

Francisco Longo (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas

Francisco Longo (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996

Manuel Ballbé, Joaquim Ferret (dirs.)

Informe Pi i Sunyer sobre la Justícia a Catalunya

Jaume Galofré (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre Prevención y Seguridad a Catalunya

Documents

1. Regiones y ciudades ante la Unión Europea
2. La Llei Municipal de Catalunya de 1934
3. El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional y la protección de la Autonomía Local
4. Nuevas orientaciones en Política y Gestión Urbana
5. Federalismo y subsidiariedad en Italia
6. Estratègies per al desenvolupament econòmic i social en l'àmbit local
7. Optimizar la organización municipal
8. Mediació i resolució alternativa de conflictes als municipis
9. El nuevo ordenamiento de las autonomías locales en Italia: entre continuidad y reforma
10. Urban 21. Informe mundial y Declaración de Berlín sobre el futuro urbano
11. Técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública: CAF
12. La Gestión Pública Intergubernamental en la Unión Europea
13. Conferencia de Riga sobre la democracia local en los albores del siglo XXI
14. Los altos cargos: entre la política y la administración
15. Evaluación sobre la corrupción en España
16. Las actuaciones municipales en Cataluña en el ámbito de la inmigración
17. La política báltica de la Unión Europea. El caso de Kaliningrado
18. La Reforma de la Organización Territorial de la Admnsitración del Estado Portugués
19. La participación de los ciudadanos en la vida pública local
20. La reforma constitucional del sistema regional italià
21. Jornada sobre la corrupción en España, hoy. Situación y expectativas

Punts de Vista

1. Fortalecer la conciencia de comunidad: ¿qué rol para los gobiernos locales? *Frank Benest*
2. Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local. *Luciano Parejo*
3. El futur dels ajuntaments: vuit visions. *Varios autores*
4. Vint anys d'ajuntaments democràtics: opinions a la premsa. *Varios autores*
5. El dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario. *Carmen Chacón y Agustín Ruiz Robledo*
6. Marketing de servicios municipales. *Toni Puig*
7. La Carta municipal de Barcelona en la reforma del Régimen Local. *Tomàs Font*
8. L'accés dels estrangers no comunitaris a la funció pública local: un canvi cap a la igualtat. *Francesc Consuegra*
9. Cargos locales y derecho fundamental a la participación política. *Enrique Belda Pérez-Pedreo*
10. La Llei Orgànica d'Universitats: quina aportació al futur de la universitat? *Eva Pons*
11. El conflicte de l'Orient Mitjà: població, territori i poder polític. *Pere Vilanova*
12. Estabilitat pressupostària, autonomia i finançament de la inversió pública. *Antoni Castells*
13. El nacimiento de la Corte Penal Internacional. *Antoni Pigrau Solé*
14. Reflexiones a propósito de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Víctor Ferreres*
15. La resistencia de la economía palestina. *Salah Jamal*

Estudis

1. La Provincia en el Estado de las Autonomías. *Varios autores*
2. Gestió pública del turisme. Manual per a les administracions locals de les zones interiors. *Joan Cals (dir.)*
3. El Consell Tributari Municipal de Barcelona. *Varios autores*
4. Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios. *Varios autores*
5. Los retos de la Justicia en el siglo XXI. Reflexiones sobre la situación actual y las perspectivas de futuro del Poder Judicial. *Varios autores*
6. El "model europeu" de cohesió econòmica i social. *Varios autores*
7. Jornades sobre el model d'organització territorial de Catalunya
8. Inmigración y política urbana en la Región Metropolitana de Barcelona. *Eduard Rodríguez Villaescusa*

Notes de Treball

1. Las Administraciones Locales ante el futuro Estatuto de la Función Pública
2. Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
3. Las Administraciones Locales ante la modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
4. Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas
5. L'aplicació de la Llei de la intervenció integral de l'administració ambiental
6. Contratación pública local: propuestas de reforma
7. La Mediació Comunitària als Estats Units
8. Gobernabilidad Local y Participación Ciudadana
9. Grans Ciutats: La Carta Municipal de Barcelona
10. Municipi i Urbanisme. Tertúlies locals núm. 2

Papers de recerca

1. La cooperación transestatal entre autoridades regionales y locales. *Neus Gómez*
2. La descentralización en Barcelona y Birmingham. *Moisès Amorós*
3. La devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte. *Neus Oliveras*
4. Gobierno local y desarrollo en Suecia: el caso del condado de Västerbotten. *Pedro Luis Pérez Guerrero*
5. Reflexiones sobre la moción de censura al alcalde: evolución, comportamientos y regulación actual. *J. L. Martínez-Alonso Camps y Jaume Magre Ferran*

Fuera de Colección

- Anuario de Hacienda Local. 1998
- Indicators de gestió per a les entitats públiques
Documents AECA: Principis de comptabilitat de gestió, núm. 16.
- Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad
Editado y distribuido por Ediciones Díaz de Santos, tel. 91 431 24 82
- Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996)
Varios autores
- Convivència, Seguretat i Justícia a Barcelona
Joan Clos, alcalde de Barcelona
- Poder local y guetos urbanos
Juli Ponce Solé
- Reflexions al voltant de la llei electoral catalana

DISTRIBUCIÓN Y VENTA

- Las publicaciones se encuentran en las principales librerías de España; entre otras, en Barcelona:
 - En la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
 - En la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- Distribuidora Marcial Pons, tel. 91 304 33 03.

Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer

1. La situació a Catalunya i Espanya anys 1945-1946/Informe de les gestions fetes a Barcelona l'any 1947
2. Viure el primer exili: cartes britàniques de Pere Bosch i Gimpera, 1939-1940
3. Des dels camps. Cartes de refugiats i internats al Migdia francès l'any 1939
4. La cultura catalana a l'exili. Cartes d'escriptors, intel·lectuals i científics, 1939-1940
Maria Campillo y Francesc Vilanova (eds.)

Documents d'Història

Sèrie història 1. Franco a Barcelona

Memòries d'en Carles Pi i Sunyer

1939. Memòries del primer exili

DISTRIBUCIÓN Y VENTA

- Las publicaciones del Arxiu se encuentran en las principales librerías de España; entre otras, en Barcelona:
 - En la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
 - En la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- Distribuidora Marcial Pons, tel. 91 304 33 03.