

COMISIÓN DE ÉTICA PÚBLICA

ASUNTO 9/2014

ACUERDO RELATIVO A LA EVENTUAL VULNERACIÓN DEL APARTADO 11.6 DEL CODIGO ÉTICO Y DE CONDUCTA (EN ADELANTE CEC) POR PARTE DE LOS CARGOS PÚBLICOS Y ASIMILADOS QUE HAN “INTENTADO JUSTIFICAR” DETERMINADAS PRÁCTICAS EN EL ÁMBITO DE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL.

1.- Con fecha 15 de julio de 2014, la Secretaría de esta Comisión de Ética Pública (en adelante CEP) registra la entrada de un oficio, suscrito y remitido por el Viceconsejero de Relaciones Institucionales del Gobierno Vasco, al que adjunta una certificación expedida por el Secretario Primero de la Mesa del Parlamento Vasco, en la que se da cuenta del acuerdo adoptado el 7 de julio por la Diputación Permanente del Parlamento Vasco, en relación con la Proposición No de Ley (en adelante PNL) 137/2014, sobre “ilegalidades cometidas en la contratación de publicidad institucional y relativa a la publicidad institucional fraudulenta”

2.- El oficio en cuestión, especifica que la remisión del citado acuerdo se produce “a los efectos oportunos” que, básicamente, son los expresados en el punto 3 del citado acuerdo de la Diputación Permanente del Parlamento Vasco, a tenor del cual, “El Parlamento Vasco insta al Gobierno Vasco a que se abstenga en el futuro de realizar, promocionar o difundir campañas institucionales que no se identifiquen claramente como tales y que no incluyan la mención expresa a la administración o entidad promotora o contratante. En este sentido, el Parlamento Vasco denuncia la vulneración del apartado 11.6 del Código Ético y de Conducta, sobre la honestidad en el ejercicio del cargo público, y reclama a la Comisión de Ética Pública que analice la actitud de todos los responsables políticos que han intentado justificar la concesión de dinero público a un grupo de comunicación para la difusión de propaganda con apariencia de informaciones, mezclándola con las prácticas habituales y legales de difusión de publicidad y comunicación institucional”.

3.- El oficio adjunta igualmente sendas copias de las dos iniciativas parlamentarias que provocaron la celebración de la Diputación Permanente del Parlamento Vasco en la que se adoptó el acuerdo de referencia: la primera está suscrita por Gorka Maneiro Labayen, parlamentario del grupo mixto UPyD, y la segunda por Laura Mintegi Lakarra, portavoz del grupo EH Bildu. Ambas llevan fecha del 20 de junio y figuran con registrado de entrada del mismo día.

4.- En la parte del acuerdo transcrito en el número 2 que concierne a esta CEP -la otra contiene un mandato dirigido al Gobierno Vasco para que se abstenga, en lo sucesivo, de “realizar, promocionar o difundir campañas institucionales que no se identifiquen claramente como tales y que no incluyan la mención expresa a la administración o entidad promotora o contratante”-, la Diputación Permanente del Parlamento Vasco “denuncia” la vulneración del apartado 11.6 del CEC y “reclama” a esta Comisión “para que analice la actitud de todos los responsables políticos que han intentado justificar la concesión de dinero público a un grupo de comunicación para la difusión de propaganda con apariencia de informaciones, mezclándola con las prácticas habituales y legales de difusión de publicidad y comunicación institucional”.

5.- El acuerdo no identifica a los “responsables políticos” cuya actitud desea que se “analice”, ni especifica en qué concretas actuaciones se ha materializado dicha “actitud” –detallando, por ejemplo, cuándo, dónde y cómo se produjeron- más allá de señalar, genéricamente, que han consistido en intentar “justificar la concesión de dinero público a un grupo de comunicación para la difusión de propagando con apariencia de informaciones, mezclándola con las prácticas habituales y legales de difusión de publicidad y comunicación institucional”.

6.- Tampoco las iniciativas parlamentarias que se encuentran en el origen del acuerdo de la Diputación Permanente del Parlamento Vasco aportan datos o informaciones que permitan arrojar luz sobre estos extremos, pues ninguna de las dos hace referencia alguna al CEC, a la eventual contravención de alguno de sus mandatos o a la necesidad de plantear una denuncia ante esta CEP.

En su virtud, reunida en la sede central del Gobierno Vasco el 19 de septiembre de 2014, esta CEP ha adoptado el siguiente

ACUERDO:

I.- ANTECEDENTES

1.- El CEC, aprobado por el Consejo de Gobierno Vasco el 28 de mayo de 2013, nace del propósito de recuperar el sentido ético de la política y de la apuesta por restablecer la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

A tal efecto, el citado Código identifica las conductas, actitudes y comportamientos exigibles a los cargos públicos y asimilados que forman parte de la alta dirección ejecutiva del Gobierno Vasco, con objeto de que sus acciones, tanto públicas como privadas, se mantengan en consonancia con los valores, principios y estándares de conducta previamente fijados en el mismo. Todo ello, con el fin último de promover la integridad y la ejemplaridad, salvaguardando la imagen institucional del Gobierno, reforzando su eficiencia y evitando que la confianza de la ciudadanía en sus instituciones sufra menoscabo alguno.

2.- El CEC se articula en torno a cinco valores básicos –la Integridad, la Excelencia, el Alineamiento entre la Política y la Gestión, el Liderazgo y la Innovación- y seis principios esenciales: la Imparcialidad y Objetividad, la Responsabilidad por la Gestión, la Transparencia y Gobierno Abierto, la Honestidad y Desinterés subjetivo, el Respeto y la Ejemplaridad.

En este marco de valores y principios, el Código incorpora un amplio catálogo de conductas, actitudes y comportamientos, que constituyen el parámetro de referencia con el que ha de operar esta CEP para dar respuesta a las cuestiones y dilemas éticos que puedan someter a su consideración, tanto los cargos públicos y asimilados voluntariamente adheridos al mismo, como terceras personas sinceramente interesadas en el efectivo cumplimiento de sus previsiones.

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

4.- Habida cuenta de que la Presidencia de la Comisión de Ética Pública recae en el Consejero de Administración y Justicia y portavoz del Gobierno Vasco, y que este Consejero se encuentra entre los altos cargos de los que se puede afirmar que han defendido en el marco del debate político y/o parlamentario el caso que nos ocupa, la Comisión de Ética Pública se constituye sin la presencia de Josu Iñaki Erkoreka Gervasio, Consejero de Administración Pública y Justicia, al que sustituye, como Presidenta de la Comisión, Arantza Tapia Otaegi, Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, tal y como establece el apartado 6 punto 7 del Código Ético y de Conducta.

II.- CUESTIÓN SOMETIDA A LA CONSIDERACIÓN DE LA CEP

1.- No resulta necesario examinar con demasiada profundidad la documentación que nos ha sido remitida por el Viceconsejero de Relaciones Instituciones, para darse cuenta de que la cuestión a la que se refiere este Acuerdo guarda una estrecha relación con la que ha sido resuelta por esta CEP con el número de expediente 8/2014 (Acuerdo publicado en

www.euskadi.net Departamento de Administración Pública y Justicia, Comisión de Ética Pública). La cuestión de fondo que subyace en ambos casos tiene que ver con la corrección ética de determinadas actuaciones llevadas a cabo por la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el ámbito de la publicidad y la comunicación institucional. En aquel, se trataba de dar respuesta a una consulta formulada por (...) y en este de dar trámite a una denuncia formulada sobre el mismo asunto por la Diputación Permanente del Parlamento Vasco.

2.- Los puntos 2 y 4 de la Proposición No de Ley aprobada por la Diputación Permanente del Parlamento Vasco el 7 de julio del año en curso, incluyen afirmaciones sobre el empleo -presuntamente irregular- de recursos públicos en el ámbito de la publicidad institucional, en las que se dan por probados elementos intencionales que sólo podrían darse por acreditados, de una manera fehaciente, mediante la práctica de pruebas de carácter contradictorio en el seno de un procedimiento judicial. Aunque ninguna de estas afirmaciones del Acuerdo parlamentario plantea de modo expreso la necesidad de que esta CEP se pronuncie sobre los citados elementos intencionales -el único punto de la PNL en el que se “reclama” la intervención de la Comisión, es el 3- creemos conveniente hacer constar que en ningún caso podría ser asumido por la Comisión, el cometido de abordar un proceso probatorio que sólo en sede judicial puede ser sustanciado con las debidas garantías.

3.- Como dijimos en el Acuerdo 8/2014, tampoco es misión de esta CEP dictaminar sobre la legalidad de las actuaciones administrativas, sino emitir juicios y recomendaciones en torno a la correcta observancia del CEC por parte de los altos cargos y asimilados que han formalizado su voluntaria adhesión al mismo. De la legalidad de las actuaciones administrativas, así como, en su caso, de la corrección jurídica de la conducta desarrollada por los responsables públicos, se ocupan los jueces y tribunales, con independencia -y sin perjuicio- de lo que esta Comisión pueda resolver en el ámbito de su competencia, en torno al cumplimiento de las pautas éticas plasmadas en el CEC.

4.- Esta constatación inicial resulta particularmente relevante en el asunto que nos ocupa, si se tiene en cuenta que la denuncia parlamentaria que ha provocado este Acuerdo, ve un incumplimiento patente del artículo 5.3. de la Ley 6/2010, de 23 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional de Euskadi (en adelante LPCIE), donde el alto cargo que formuló la consulta de la que resultó el Acuerdo 8/2014, veía una actuación legalmente correcta, amparada en el hecho de que la citada norma, no contempla “la existencia de todas las fórmulas publicitarias o de patrocinio que existen y utilizamos los responsables de comunicación en las instituciones públicas”. Sin embargo, la encontrada posición que la una y el otro mantienen en torno a este punto, no puede alterar la naturaleza de esta CEP, ni pretender que adopte una posición jurídica o que emita un juicio de legalidad que no le corresponde.

5.- Tan sólo a efectos de descartar la posibilidad de que nos encontremos ante un incumplimiento consciente y deliberado de una norma jurídica clara y de indudable aplicación al caso -la observancia de la ley constituye una regla ética básica que todo cargo público ha de cumplir-, en el Acuerdo por el que resolvimos el asunto 8/2014, abordamos un análisis jurídico de la cuestión, que nos llevó a concluir que “no es irrazonable considerar como defendible”, la tesis sobre la que descansaba el planteamiento de la consulta. De una manera más concreta, argumentábamos en el citado Acuerdo que “difícilmente se puede sostener que la práctica publicitaria y administrativa descrita por la persona que formula la consulta, suponga una vulneración abierta y paladina de una norma clara, patente e incuestionable porque, existe, cuando menos, una duda razonable en torno al ámbito material de aplicación de las reglas de la LPCIE relativas a las “campañas institucionales de publicidad y comunicación” y, más concretamente, en torno a su aplicabilidad a aquellas iniciativas publicitarias que, bien por su carácter puntual y sobrevenido, o bien por haber sido promovidas por los propios medios de comunicación, resultan de difícil o imposible caracterización como “campañas””. Todo ello, por supuesto, sin perjuicio de lo que eventualmente puedan resolver los jueces y tribunales, en el supuesto de que la cuestión controvertida llegue a su conocimiento por cualquiera de las vías que el ordenamiento jurídico arbitra a tal efecto.

6.- Un análisis más detallado de la documentación remitida por el cargo público que formuló la consulta, puso de manifiesto por otra parte que, más allá de lo que pueda dar de sí una exégesis estrictamente jurídica de la norma controvertida -siempre discutible y, como habitualmente ocurre con las disputas relacionadas con el Derecho, constantemente abierta al contraste y al debate-, la práctica observada por la Administración General de la CAPV desde el momento mismo de la entrada en vigor de la LPCIE, obedecía, en buena parte, a la misma percepción en torno al alcance y el ámbito material de aplicación de la citada ley, sobre la que descansaba la consulta formulada por (...). Más aun, el cargo público que formuló aquella consulta, documentó, también, algunas actuaciones publicitarias promovidas por organizaciones públicas distintas a la Administración General de la CAPV, pero igualmente incluidas en el ámbito de aplicación del capítulo I de la LPCIE, que operaban sobre los mismos presupuestos. Lo que de alguna manera venía a abundar en el arraigo y extensión de aquella percepción.

7.- Una vez acotado nuestro quehacer, en los términos que resultan de los puntos anteriores, interesa llamar la atención ahora sobre el hecho de que, lo que la denuncia somete a la consideración de esta CEP, no es el eventual incumplimiento de una norma jurídica vigente, por parte de los cargos públicos llamados a observarla -incumplimiento que el acuerdo de la Diputación Permanente del Parlamento Vasco da por hecho- sino la “actitud de todos los responsables políticos que han intentado justificar” lo contrario, esto que, que la actuación administrativa cuestionada no es contraria a la ley, sino una expresión legítima y jurídicamente defendible, de una posición que encuentra amparo en una laguna legal. Lo que se denuncia, por tanto, no es, en sí, el incumplimiento de una ley, ni tan siquiera el haber preconizado la

insumisión a sus dictados, sino el hecho de haber defendido -en el marco del debate político y/o parlamentario- que, en el concreto caso que nos ocupa, no se da tal incumplimiento.

8.- Si el reproche que encierra la denuncia consistiera en el incumplimiento, consciente y deliberado, por parte de uno o varios cargos públicos, de una norma jurídica vigente e indudablemente aplicable al caso, sería necesario analizar, caso por caso, si nos encontramos o no ante una vulneración de la regla ética básica que exige a los responsables políticos actuar con arreglo a la ley; regla que, aunque no se encuentre explícitamente recogida en el CEC, constituye, como señalábamos en los puntos 3, 4, 5 y 6 del Acuerdo adoptado en el Asunto 8/2014, una pauta implícita, que resulta tanto de los numerosos apartados de su texto en los que la conducta a observar o evitar por los cargos públicos se perfila por referencia a lo establecido en las leyes, como del texto que le sirve de exposición de motivos, en el que se da por supuesto que las “exigencias legales (así como las relativas al Derecho Penal o Sancionador) forman parte necesaria de las obligaciones y de los deberes legales del cargo público, como responsable público y, en su caso, como ciudadano o ciudadana”.

9.- Sin embargo, no es éste el caso que nos ocupa. Lo que la denuncia que analizamos pone en cuestión, es la textura ética de “la actitud” mantenida por “todos los responsables políticos que han intentado justificar” que la actuación administrativa cuestionada no era ilegal. No les acusa -conviene precisarlo- de haber “intentado justificar” una ilegalidad patente o una actuación consciente y voluntariamente ilegal, sino de haber “intentado justificar” que la concreta actuación llevada a cabo era y es legal, no sólo porque encuentra amparo en la norma vigente, sino porque la práctica administrativa llevada a cabo desde la entrada en vigor de la LPCIE, evidencia que ésa ha sido la percepción mayoritaria entre los responsables públicos que se han ocupado de su aplicación.

10.- No es mucho lo que el CEC establece a propósito de las reglas éticas que han de presidir los debates políticos y/o parlamentarios en los que participan los cargos públicos y asimilados del Gobierno Vasco. Tan sólo su apartado 12, relativo a las “conductas o comportamientos relativos al respeto institucional y personal”, se limita a estatuir, que “mostrarán especial deferencia y respeto en el trato con la oposición política tanto en el seno de las instituciones como fuera de ellas, discrepando abierta y contundentemente en el debate público, cuando ello sea necesario, pero manteniendo unas formas exquisitas y huyendo siempre y, en todo caso, del insulto o la descalificación personal o política”.

11.- La parquedad que en este punto exhibe el CEC responde a una lógica fácilmente comprensible en el contexto de una sociedad abierta y democrática. La necesidad de observar unas pautas éticas por parte de los cargos públicos, tiene una evidente proyección en el trato que han de deparar al adversario -y así lo expresa, como hemos visto, el apartado 12 del CEC- pero no puede mermar la capacidad dialéctica y argumental de los altos cargos, ni anular la

esencial libertad de la que han de gozar los actores políticos a la hora de conformar el discurso con el que han de comparecer en la plaza pública, en un contexto abierto y democrático.

12.- Los imperativos de la ética son, sin duda alguna, radicalmente incompatibles con la defensa, en el debate público, de contravalores como la violencia, el racismo, el terrorismo, el genocidio o la abierta vulneración de los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidos por el ordenamiento jurídico. Así lo expresa el apartado número 19 del CEC, cuando establece que los cargos públicos “desarrollarán sus funciones y actividades en el marco de los principios y reglas propios del Estado Social y Democrático de Derecho, con especial atención a los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos”, para añadir a renglón seguido que “adecuarán su conducta y el ejercicio de sus responsabilidades públicas en el marco de un debate democrático, promoviendo activamente un entorno de no violencia, con especial respeto a las víctimas del terrorismo o de cualquier otra manifestación violenta”.

Pero una vez salvados estos extremos, abiertamente reprobables desde cualquier punto de vista, la ética no puede abolir o neutralizar el debate político. La necesidad de observar unas pautas éticas no puede atar de pies y manos a los altos cargos llamados a participar en la confrontación política, hasta el extremo de vedarles la libre construcción de sus discursos o la amplia utilización de los recursos dialécticos y las técnicas argumentales o de comunicación que puedan resultar imprescindibles para no quedar inermes ante los ataques del contendiente. Respetar un umbral ético mínimo en el ejercicio de la acción política, no implica renunciar al debate, al contraste de argumentos y a la confrontación de ideas y programas. Lo contrario, sería amputar la esencia democrática. Y no hay regla ética válida que autorice a desnaturalizar la democracia.

13.- Una gran parte de la comunicación política se basa en la persuasión. En una sociedad democrática, las personas que desempeñan responsabilidades públicas y creen honestamente en los postulados que defienden las formaciones políticas a las que pertenecen, utilizan la persuasión como herramienta para convencer a la ciudadanía de las bondades de sus propuestas ideológicas y programáticas. El debate político se produce precisamente en el lugar y el momento en el que se cruzan los esfuerzos persuasivos que desarrollan los diferentes actores políticos, haciendo patente la pluralidad y la existencia de un marco de libertad que permite la confrontación y el contraste de posiciones.

Como la comunicación política siempre persigue algún objetivo de carácter persuasivo, es lógico -y habitual- que el discurso de los responsables políticos enfatice la parte de la realidad que les interesa destacar y margine la que no favorece sus puntos de vista. No por ello, sin embargo, faltan al principio ético de la verdad. Siempre que los datos que unos y otros aportan al debate no sean objetivamente falsos o reflejen una evidente voluntad de engañar a la ciudadanía, la existencia de diferentes “verdades” o interpretaciones políticas en torno a una

misma realidad social o económica, no sólo no constituye algo negativo desde el punto de vista ético, sino que ha de considerarse como un requisito imprescindible para la existencia de un debate auténticamente plural y democrático. En los regímenes autoritarios, por el contrario, la existencia de una sola “verdad” oficial, con expresa prohibición de las demás, puede hacer que su modulación interesada, constituya una manipulación éticamente reprochable. Pero no es ésta, afortunadamente, la realidad en la que nos encontramos.

14.- La denuncia de la que trae causa este Acuerdo, hace referencia a la defensa, por parte de algunos “responsables públicos”, de una posición sobre el ámbito de aplicación material de la LPCIE que, por una parte, nada tiene que ver con la adhesión a los contravalores que hemos citado en el punto 11 y, por otra, esta CEP ha considerado expresamente “como defendible” desde el punto de vista jurídico, con todas las salvedades que se han establecido en torno a las limitaciones que afectan a esta Comisión para dictar resoluciones fundadas en Derecho. En consecuencia, difícilmente podría apreciarse una contravención del principio de honestidad, en la actuación de unos cargos públicos que, sin faltar al debido respeto al adversario político, se han limitado a participar en el debate público, defendiendo sus posiciones con los recursos argumentales y dialécticos que libremente han elegido para dar forma y credibilidad a su discurso.

En virtud de todo ello, esta CEP ha adoptado el siguiente

ACUERDO:

1.- La resolución del Parlamento Vasco que somete a esta CEP la cuestión a la que se refiere el presente Acuerdo, incluye afirmaciones sobre el empleo -presuntamente irregular- de recursos públicos en el ámbito de la publicidad institucional, en las que se dan por probados elementos intencionales que sólo podrían darse por acreditados, de una manera fehaciente, mediante la práctica de pruebas de carácter contradictorio en el seno de un procedimiento judicial. Aunque ninguna de estas afirmaciones plantea de modo expreso la necesidad de que esta CEP se pronuncie sobre los citados elementos intencionales, creemos conveniente hacer constar que en ningún caso podría asumir la Comisión, un proceso probatorio ajeno a su cometido y que sólo en sede judicial puede ser sustanciado con las debidas garantías.

2.- Como la denuncia de la que trae causa este Acuerdo, hace referencia a la defensa, por parte de algunos “responsables públicos”, de una posición sobre el ámbito de aplicación material de la LPCIE que, por una parte, nada tiene que ver con la adhesión a los contravalores que hemos citado en el punto 11 y, por otra, esta CEP ha considerado expresamente “como

defendible” en su Acuerdo 8/2014 (publicado en www.euskadi.net Departamento de Administración Pública y Justicia, Comisión de Ética Pública), no apreciamos contravención alguna del principio de honestidad, en la actuación de unos cargos públicos que, sin faltar al debido respeto al contendiente político, se han limitado a participar en el debate público, defendiendo sus posiciones, en un contexto abierto, plural y democrático, con los recursos argumentales y dialécticos que libremente han elegido para dar forma y credibilidad a su discurso.



Arantza Tapia Otaegi
Presidente de la Comisión de Ética Pública
En Vitoria-Gasteiz, a 19 de septiembre de 2014