

# Gobernanza local, Agenda 2030 y crisis fiscal: desafíos en el ámbito de la integridad institucional

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO

*Socio Estudio Sector Público SLP.*

*Catedrático de Universidad acreditado.*

*<https://rafaeljimenezasensio.com/>*

1. **Gobernanza local, Agenda 2030 y fortalecimiento institucional en un contexto de crisis fiscal**
2. **La integridad institucional como presupuesto existencial de un sistema de gobernanza (local). Su valor en un contexto de crisis múltiple**
3. **Epílogo. Canales internos de denuncias frente a la corrupción en la Directiva 2019/1937 y en su futura transposición**

## Resumen

Los Gobiernos locales, también afectados sin duda por la crisis originada por la pandemia de 2019-2020, se encuentran en proceso de incorporar a sus propias políticas la “Agenda 2030” y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como sus respectivas metas. Para alcanzar la efectividad de los ODS y, asimismo, hacer frente a la contingencia de crisis que se avecina, resulta clave una política adecuada de Gobernanza Pública Municipal. Partiendo de los distintos ejes que conforman un sistema de Gobernanza Local, el presente trabajo se detiene en analizar la Integridad Institucional. En conexión con el ODS 16 y las dimensiones de la Gobernanza Pública local, se subraya la necesidad de construir en los Gobiernos locales una política de integridad institucional que tenga una concepción holística: esto es, que sea capaz de incorporar en su seno herramientas propias del *hard Law* (el marco jurídico legal y administrativo aplicable) junto con otras de *soft Law* o de elaboración de sistemas de autorregulación sin el efecto jurídico del Derecho, haciendo así factible –tal como ha reconocido la propia Comisión Europea– el cumplimiento del resto de objetivos que la propia Agenda señala como retos estratégicos. Entre estas herramientas merecen una especial atención, por los avances normativos recientes, la protección de denunciantes y la configuración de canales internos de denuncia de irregularidades y corrupción.

Palabras clave: *Agenda 2030; Objetivos de Desarrollo Sostenible; Gobernanza Pública; Integridad Institucional; protección de personas denunciantes.*

## **Abstract**

*Local governments, undoubtedly affected by the crisis caused by the 2019-2020 pandemic, are in the process of incorporating the “Agenda 2030” and the 17 Sustainable Development Goals (SDG) and their respective targets into their own policies. To achieve the effectiveness of the SDG and, likewise, to face the contingency of crisis that is approaching, an adequate policy of Municipal Public Governance is key. Starting from the different pillars that make up a system of Local Governance, this paper analyzes Institutional Integrity. In connection with SDG16 and the dimensions of Local Public Governance, the need to build an institutional integrity policy in local governments with a holistic conception is underlined: that is, capable of incorporating within it tools that are typical of hard Law (the applicable legal and administrative framework) together with others of soft Law or the development of self-regulation systems without the legal effect of Law, thus making it possible – as the European Commission itself has recognized – to fulfil the rest of the objectives that the Agenda itself points out as strategic challenges. Among these tools, the protection of whistleblowers and the configuration of internal channels for reporting irregularities and corruption deserve special attention due to recent regulatory developments.*

*Keywords: Agenda 2030; Sustainable Development Goals; Public Governance; Institutional Integrity; Whistleblower Protection.*

## **1**

### **Gobernanza local, Agenda 2030 y fortalecimiento institucional en un contexto de crisis fiscal<sup>1</sup>**

El actual mandato 2019-2023 estaba llamado a ser, hasta el mes de marzo de 2020, un período temporal en el que los Gobiernos locales incorporarían

---

1. Este epígrafe recoge, con una reformulación completa de su contenido, algunas ideas-fuerza que fueron reflejadas en un borrador de trabajo (Informe) elaborado para la *Fundación Keleidos Red de Municipios*, que tenía por objeto la Agenda 2030 y la necesidad de fortalecer las instituciones locales para hacer frente a sus objetivos de desarrollo sostenible (“*Agenda 2030: Fortalecimiento institucional de la política municipal. Objetivo de desarro-*

a sus propias políticas la “Agenda 2030” y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como sus respectivas metas, que allí se reflejaban. Es cierto, en todo caso, que en el mandato anterior (2015-2019) algunos Gobiernos locales ya pusieron el foco de sus actuaciones en línea con tales objetivos. Pero tampoco cabe olvidar que la Agenda 2030 se aprobó una vez comenzado el mandato anterior y, tal vez por ello, su impacto sobre las políticas locales se demoró en ciertos casos y en otros se manifestó tibiamente. En verdad, el mandato 2015-2019 fue un período en el que las políticas derivadas de la Agenda 2030 comenzaron un lento proceso de gestación, y su desarrollo se pretendía hacer efectivo en sus líneas maestras a partir de finales de 2019, lo que hubiera supuesto un empuje evidente a partir de 2020. Algo, sin embargo, ha trastornado de raíz la pretendida evolución del problema: la irrupción de la pandemia y sus aún inciertas consecuencias.

Por tanto, a pesar de haber tenido un impacto muy desigual, se puede afirmar que la Agenda 2030 tiene ya casi cinco años de vida. Y lo cierto es que, con aplicaciones también diferenciadas, estaba llamada a convertirse en una hoja de ruta ineludible para cualquier Gobierno, sea cual fuere el nivel territorial en que desplegara su acción. Por lo que se dirá de inmediato, en el mundo local el salto se presumía cualitativo, puesto que representaba dar un paso más allá de la Agenda 21 y mirar estratégicamente a una Agenda 2030 marcada por un futuro plagado de retos ambientales, económicos y sociales. Si la Agenda Local 21 centró su atención en la sostenibilidad medioambiental (aunque no de forma exclusiva, pues atendía también otros ámbitos), la Agenda 2030 miraba en la misma dirección ampliando el foco (o si se prefiere, intensificándolo) a las dimensiones económicas y sociales. Una triada clásica a la que añadiremos en estas líneas, tal como se verá, a la *Gobernanza Local* como eje transversal para impulsar efectivamente los tres pilares antes citados. Como es obvio, al hacer uso de esta noción de *gobernanza* vamos más allá de los muros del poder ejecutivo en el que se mueve, por lo común, el concepto buen gobierno, aunque sus deslindes en ocasiones no son precisos<sup>2</sup>.

---

*llo sostenible 16*”). El trabajo, inicialmente elaborado a principios de 2020, tuvo que ser reformulado por la irrupción de la pandemia de la COVID-19 y sus letales efectos. En estas páginas no se reproducen más que de forma fragmentaria algunos pasajes de ese texto-borrador que, tras un intenso procedimiento participativo de los ayuntamientos de la Red liderados por el gerente de la Fundación Kaleidos, José Ramón Sobrón, verá la luz en los próximos meses como documento propio de la entidad, convenientemente enriquecido por las diferentes aportaciones de los responsables políticos y técnicos de la propia Red de Municipios.

2. Sobre esta diferenciación, por todos: Juli PONCE SOLÉ, “La prevención de riesgos de mala administración y corrupción, la inteligencia artificial y el derecho a la buena administración”, *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, número 6.

Pero tal como se indicaba, una reflexión sobre el papel de la Agenda 2030 en el actual contexto no puede ocultar el cúmulo de incertidumbres y problemas nuevos (algunos de dimensiones insólitas por su desconocimiento) que se abren a partir de la crisis derivada de la pandemia de la COVID-2019, y particularmente de sus impactos sobre los Gobiernos locales. No cabe duda de que semejante e imprevisible crisis abre un antes y un después, también en el modo y la manera de afrontar los problemas en el sector público local, trastocando inevitable y profundamente el Plan de Mandato o de Gobierno elaborado en las distintas entidades locales (o el que estuviera en proceso de elaboración). En efecto, no cabe duda alguna de que la *triple crisis* (sanitaria, económica y social) que se advierte en el horizonte inmediato y mediato alterará de raíz las prioridades hasta ahora existentes o programadas por los distintos Gobiernos locales. A todo ello se hará referencia puntual e incidentalmente en el presente artículo, aunque en sí mismo el problema tiene la suficiente gravedad y enjundia como para ser tratado de forma monográfica (aunque a algunos de sus aspectos me he referido en diferentes aportaciones electrónicas, pero especialmente en un artículo que aparecerá publicado próximamente en el *Anuario de Derecho Local 2019*, que edita el Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid)<sup>3</sup>.

Por consiguiente, en estos primeros pasos que marcaba la Agenda 2030 el mandato 2019-2023 resultaba clave en el asentamiento gradual y el impulso definitivo de los objetivos de desarrollo sostenible allí recogidos, pues la Agenda se configuraba como una suerte de hoja de ruta que estaba llamada a marcar el camino a seguir en los mandatos siguientes (2023-2027 y 2027-2031). Si algo nos enseñaba esa ambición inicial con la que se configuró la Agenda 2030, no era otra cosa que la finalidad de alcanzar tales retos y objetivos por medio de una estrategia gradualista mediante la conquista puntual de diferentes metas.

Efectivamente, lo importante de ese reto, también para los Gobiernos locales, era que abría la mirada política y ejecutiva local a una perspectiva estratégica. Y esa visión enriquecida de la política es la que no debiera perderse en ningún caso, pues el contexto económico y social se endurecerá en los

3. El artículo en cuestión se enuncia del siguiente modo: “El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas: desafíos en un entorno de revolución tecnológica y de crisis fiscal como consecuencia de la pandemia de 2020”, *Anuario de Derecho Local 2019*, pendiente de publicación. Las distintas aportaciones electrónicas sobre la crisis derivada de la pandemia pueden hallarse en el Blog de la Web *La mirada institucional*, buscando mediante los descriptores al uso (crisis/pandemia/administración pública/empleo público/, etc.). Ver: <https://rafaeljimenezasensio.com/>

próximos meses hasta límites desconocidos desde hace décadas. No conviene perder de vista que la pandemia castigará principalmente a aquellos países más pobres y con menos recursos, así como afectará también a aquellos otros que no dispongan de sistemas institucionales y Administraciones públicas (también de organizaciones sanitarias) que sean eficientes, lo mismo que impactará gravemente sobre economías con graves desequilibrios financieros (deuda pública y déficit público).

En cualquier caso, lo que ofrece la Agenda 2030 a la política tradicional es esa visión estratégica de la que habitualmente está ayuna. Y esa es una ventana de oportunidad que la (buena) política no puede desaprovechar. Dicho de otro modo, una mirada estratégica como la que aporta la Agenda 2030 ayuda a la política a superar el muro de la contingencia o de la inmediatez en la que habitualmente se mueve, donde, salvo excepciones, la planificación estratégica no forma parte integrante del discurso gubernamental. La política, desgraciadamente, es muy cortoplacista en su visión y gestión, y por consiguiente su máximo horizonte cuando eleva la mirada rara vez supera el final de cada mandato, y, dada la inestabilidad gubernamental reinante, ese período de cuatro años no es ni siquiera el objetivo estratégico corriente en los Gobiernos locales: prima lo urgente, que desplaza o ignora a lo importante<sup>4</sup>.

El horizonte estratégico es, por tanto, uno de los puntos positivos que nos ofrece la Agenda 2030, puesto que ayuda a que la visión de las políticas locales se proyecte en un espacio temporal de diez años. Sin duda, este enfoque temporal debiera implicar que las estructuras de gobierno municipal se vean impulsadas a *pensar estratégicamente, no solo desde el punto de vista sectorial, sino también transversal*, pues la Agenda 2030, tal como veremos, introduce esos elementos de transversalidad en el terreno de juego propio de la política y de la gestión. Sin embargo, este empuje inicial que marcaba el mandato 2019-2023 se ha visto empañado por la entrada en escena de la pandemia de la COVID-19. Y no cabe duda de que, desde la perspectiva tanto inmediata (año 2020) como mediata (años 2021-2023), el actual período de mandato ha quedado absolutamente hipotecado por tal contexto. Particularmente, por las consecuencias económico-financieras que se arrastrarán por el sector público en los próximos años (déficit público y deuda pública), lo que obligará inevitablemente a adoptar políticas de contención fiscal que permiti-

---

4. Una acertada crítica a la falta de visión estratégica de la política puede hallarse en Daniel INNERARITY, *La política en tiempos de indignación*, 2015, pp. 234-235, donde trata el déficit estratégico de la política. Incide también en esta misma idea en su más reciente obra: *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar el siglo XXI*, 2020.

rán muy pocas alegrías presupuestarias. En ese duro contexto que se avecina (cuyos impactos irán creciendo en los próximos ejercicios presupuestarios), la identificación de qué prioridades políticas habrá que atender se torna un ejercicio inaplazable. Repensar esos objetivos de mandato y rehacer el propio plan de gobierno está estrechamente vinculado con la redefinición de la propia Agenda 2030, algo de lo que ya me ocupé circunstancialmente en una breve contribución<sup>5</sup>.

Como es bien conocido, la Agenda 2030 contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas. Tales ODS y metas deben ser desplegados por diferentes niveles de Gobierno, y adaptados a las particulares circunstancias de cada país y entorno medioambiental, social, económico y político-institucional. Y dentro de tales niveles de Gobierno se encuentran sin duda los locales. Ni que decir tiene que los Gobiernos locales tienen un gran reto: cómo concretar esos ODS y metas en sus políticas específicas, dado que el ámbito local de competencias se ve directamente afectado sectorial y transversalmente por tales objetivos.

Desde el punto de vista medioambiental, es preciso hacer mención en estos momentos a la profunda mirada de Bruno LATOUR, cuando este autor se hacía eco de lo que denominaba el *nuevo régimen climático*, que, junto con las migraciones y la explosión de las desigualdades, son aspectos que gobernarán y condicionarán la política mundial en las próximas décadas. A esos retos climáticos, migratorios y de desigualdad, que vienen acompañados de verdaderos “riesgos” medioambientales y de desgarramiento social (con efectos inmediatos en el plano económico y social), se une ahora la terrible crisis de salud pública que representa la pandemia de la COVID-2019. Tales cambios profundos se están incubando y se gestarán y profundizarán más aún en un futuro inmediato, también en la propia política municipal. La cuestión es identificarlos (o, al menos, intuirlos) y saber dar respuestas adecuadas a tales transformaciones e impactos inmediatos. No hace falta incidir ahora en estas cuestiones, pero hay una percepción generalizada de que tras la pandemia los efectos devastadores económico-sociales se pueden situar en aquellas partes del planeta que hoy en día ofrecen mayores debilidades endémicas y un cuadro de desigualdades muy marcado. Así, el problema de los desafíos de la Agenda 2030 puede agravarse notablemente en África, Latinoamérica u otras partes deprimidas del planeta, lo que previsiblemente hará modificar o redefinir algunos de los ODS, al menos en lo que afecta a las prioridades.

---

5. “La Agenda 2030 después de la pandemia: redefiniendo estrategias”, en el Blog: *La mirada institucional*, <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/03/24/la-agenda-2030-des-pues-de-la-pandemia-redefiniendo-estrategias/>

Las tensiones de la globalización y la tendencia al ensimismamiento, siquiera sea temporal, pueden tener impactos notables sobre la definición inicial del modelo de Agenda 2020. Pero eso no lo sabremos hasta pasado algún tiempo.

Desde que la Agenda 2030 se impulsó a partir de 2015, lo cierto es que han aparecido diferentes documentos de análisis, estratégicos o simples guías que tenían por objeto su aplicación o proyección sobre los distintos niveles territoriales de Gobierno. Recordemos ahora algunas de esas propuestas:

- El entonces recién formado tras la moción de censura Gobierno de España, publicó en 2018 un extenso documento que abordaba el problema de la implantación de la Agenda 2020<sup>6</sup>. Allí se recogía que la puesta en marcha de la Agenda 2030 se configuraba como una verdadera política de Estado, y ello implicaba la necesidad de un correcto alineamiento entre niveles de Gobierno y diferentes actores, así como pretendía identificar una serie de lo que denominaba “*políticas palanca*” (que no eran otras, sin embargo, que las que ya venía impulsando entonces la Administración General del Estado, tales como la digitalización, pero poniendo el acento en algunas políticas nuevas como era la transición ecológica). Y, a partir de esos presupuestos, el documento articulaba una serie de medidas transformadoras, formuladas de modo un tanto impreciso. Pero el contexto político-institucional en el que se movieron ese documento y sus respectivas propuestas no fue el más adecuado para impulsar de modo efectivo la Agenda 2030. Una vez constituido el actual Gobierno en enero de 2020, tras un largo paréntesis que se prolongó durante casi todo el año 2019, todo hacía apuntar a que la Agenda 2030 retomaría su protagonismo. En verdad, el nuevo Gobierno central se ha encontrado de repente con una situación absolutamente excepcional, y lo mismo ha sucedido a los Gobiernos autonómicos y locales. Todo se ha visto trastocado por la crisis de la COVID-19. También la Agenda 2030 y su inicial despliegue. Más aún lo estará en sus múltiples afectaciones (sobre todo fiscales, aunque también de prioridades), a partir de los próximos meses.

---

6. Ese documento llevaba por título: *Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una estrategia española de desarrollo sostenible*. Realmente, al ser producto de un gobierno efímero en el tiempo (primer gobierno Sánchez) y en un contexto muy poco estable políticamente, el resultado del mismo no fue nada operativo. Y al cambiar de manos políticas, al menos formalmente, la dirección de la Agenda 2030 tras la constitución del Gobierno de coalición (enero 2020), el impulso inicial que parecía haber recibido la Agenda se ha diluido por completo, más aún tras la entrada en escena de la crisis de la COVID-19.

- Por lo que corresponde a las comunidades autónomas, la incidencia de la Agenda 2030 ha sido muy desigual. En algún caso se le ha dado un protagonismo formal, al menos en lo que afecta a la puesta en valor de los ODS. Así por ejemplo fue el caso temprano del Gobierno Vasco, que en 2018 aprobó un documento sobre esta materia<sup>7</sup>. Se trataba de un texto bastante más conciso que el aprobado por el Gobierno de España, pero no exento de interés y que encuadraba dentro de los ODS las distintas medidas contenidas en el Plan de Gobierno para el mandato 2016-2020 elaborado en 2017, incluyendo los proyectos normativos a aprobar y asimismo diferentes planes sectoriales. En realidad, era una adecuación del plan de gobierno 2016-2020 a las exigencias “sobrevenidas” de la Agenda 2030. Obviamente, con el mandato extinguido y a la espera de nuevas elecciones, el nuevo programa de gobierno tendrá que rehacer los mimbres de la Agenda 2030, esta vez, sin embargo, marcado por una profunda crisis fiscal. En efecto, el nuevo plan de gobierno que se elabore cuando se constituya el próximo Gobierno Vasco (entre otoño y finales de 2020, si todo camina razonablemente y sin más sobresaltos) se enfrentará a un contexto de recesión económica muy profunda (con una caída espectacular de ingresos públicos), así como con una inevitable situación de emergencia social de magnitudes gravísimas. No cabe duda de que, en ese contexto, la Agenda 2030 tiene la virtud de servir de hoja de ruta y de determinación de ODS y metas que se han de alcanzar, pero en su concreción puntual en el futuro mandato 2020-2024 no cabe duda de que las presiones de gasto público y las caídas de ingresos fiscales marcarán la pauta de un desarrollo en prioridades diferenciadas de los objetivos políticos, con acento especial en el retorno al crecimiento económico y en paliar las enormes grietas sociales que la crisis comportará. Lo que hace previsible un relativo repliegue de las cuestiones medioambientales, salvo las que tengan que ver con la protección de la salud.
- Por otro lado, en el ámbito local los documentos sobre esta materia elaborados hasta la fecha han sido abundantes. En un documento que tenía por objeto evaluar la aplicación de los ODS en cien ciudades españolas<sup>8</sup>, se llevó a cabo un análisis cuantitativo y comparado

7. *Contribución Vasca a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.*

8. Ver: *Mirando hacia el futuro: ciudades sostenibles. Los ODS en 100 ciudades españolas*: [https://www.miteco.gob.es/es/cenea\\_m/recursos/pag-web/desarrollo-sostenible-100ciudades-espanolas.aspx](https://www.miteco.gob.es/es/cenea_m/recursos/pag-web/desarrollo-sostenible-100ciudades-espanolas.aspx)

de datos sobre el cumplimiento de los ODS por parte de la muestra de ciudades que allí se contiene. Otro documento al que podemos hacer referencia es uno más reciente cuyo enunciado es *Agenda 2030 LOCAL*, impulsado por *Udalsarea*<sup>9</sup>, que es la Red Vasca de municipios sostenibles. Se trata de una Guía útil como herramienta de trabajo para afrontar las políticas locales vinculadas a la Agenda 2030, aunque en algunos de sus puntos (más concretamente la parte institucional) las debilidades de la propuesta son evidentes. Si bien ello no debe sorprender, pues tal como veremos la escasa atención institucional es la tónica de todos los documentos y líneas de gobierno hasta ahora analizados en relación con la Agenda 2030. En todo caso, según se viene insistiendo en estas líneas, está por hacerse aún una reflexión general sobre los impactos que tendrá la crisis o el *crack* de la COVID-19 sobre los Gobiernos locales, especialmente en lo que afecta a la redefinición a corto/medio plazo de los objetivos y de las prioridades para afrontar esa situación excepcional. En efecto, la profunda crisis económico-financiera y social que se está gestando en estos momentos comportará una reformulación de prioridades. Esas fuertes exigencias de contención presupuestaria deberían venir acompañadas de un necesario fortalecimiento institucional, sobre todo para hacer más eficiente la gestión pública. En verdad, cabe afirmar que, salvo excepciones muy puntuales, la inversión en políticas transversales de fortalecimiento institucional representa bajos costes de inversión financiera, requiriendo principalmente una suma de voluntad política, coraje o valentía en las decisiones a adoptar y, especialmente, un correcto alineamiento entre política/dirección y gestión para la aplicación efectiva de tales medidas en el tiempo. En cualquier caso, no conviene olvidar que las consecuencias de la crisis están aún por determinar, aunque se puede anticipar que serán de una profundidad manifiesta. Tal como sucedió en la crisis de 2007-2008, los efectos presupuestarios o sobre el gasto público serán mucho más intensos conforme la crisis avance en el tiempo, pues no se olvide que entonces también se adoptaron inicialmente políticas presupuestarias de estímulo del gasto público (sin retocar salarios públicos ni llevar a cabo ajustes

---

9. UDALSAREA, *Agenda 2030 LOCAL. Cómo abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde el ámbito local. Guía práctica*. <http://www.udalsarea21.net/Publicaciones/Ficha.aspx?IdMenu=892e375d-03bd-44a5-a281-f37a7cbf95dc&Cod=da84a23e-22c2-40ceb52-308ed11a34bc&Idioma=es-ES>

duros) hasta que, a partir de 2010-2012, la situación financiera se hizo insostenible, debiéndose adoptar entonces políticas de contención presupuestaria enormemente serias.

El Gobierno de coalición (PSOE/UP) se configuró en enero de 2020 y, en principio, su estructura estuvo también muy influenciada por el reparto de atribuciones en materia de Agenda 2030. Las competencias de la Agenda 2030 se situaron, al menos formalmente, en la Vicepresidencia segunda del Gobierno, más concretamente en el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030<sup>10</sup>. Sin embargo, dados los ámbitos materiales de carácter transversal sobre los que se proyecta la Agenda 2030, tal ubicación departamental no parece haber sido una decisión acertada en términos estructurales. En realidad, dado el carácter transversal que en sí misma tiene la propia Agenda 2030, las competencias medioambientales, sociales y económicas del actual Ejecutivo central están dispersas por buena parte de los Ministerios. Y entre ellos hay algunos departamentos que tienen conexiones más evidentes con los ODS, tales como son el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (Vicepresidencia cuarta) y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. También, qué duda cabe, la Agenda 2030 tiene vínculos transversales con el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, dado que en ese departamento (aunque con una estructura escuálida) se sitúa la Dirección General de Gobernanza Pública; y también ese Ministerio tiene atribuidas competencias sobre las Administraciones locales, por lo que cabría presumir que también tiene algo que decir en el planteamiento transversal de la implantación de la Agenda 2030. Por consiguiente, la Agenda 2030 formalmente está ubicada en la Vicepresidencia segunda, pero materialmente sus competencias salpican a un buen número de departamentos ministeriales.

En ese reparto de atribuciones departamentales en lo que afecta a Agenda 2030 se detecta, por tanto, una notable fragmentación o cuarteamiento del objeto, así como una carencia efectiva de un centro impulsor y de coordinación de las políticas sectoriales y transversales en materia de Agenda 2030, lo que, al no haberse situado en Presidencia del Gobierno (¿por qué —cabe preguntarse de inmediato— se suprimió el Alto Comisionado de la Agenda 2030?), probablemente revertirá en una pérdida inevitable de sinergias y de coordinación efectiva en el impulso de los ODS, al menos de forma coherente y no fragmentada. No obstante, cabe constatar que el nuevo Gobierno se ha encontrado a los dos meses de su formación inmerso en una monumental crisis. No cabe duda de que el programa de gobierno suscrito a finales de 2019 ha terminado saltando por

---

10. Ver: Real Decreto 2/2020, de 13 de enero.

los aires como consecuencia de la crisis sanitaria y sus consecuencias ulteriores. Esa circunstancia obligará a que, cuando se reconduzca mínimamente la crisis sanitaria, es muy previsible que se haga, al menos, una recomposición de un Ejecutivo cuyas dimensiones y reparto de atribuciones, así como sus objetivos, nada tienen que ver con el momento en que se constituyó. Por tanto, previsiblemente se deberá abrir un replanteamiento absoluto de los ejes del mandato y, asimismo, de la propia estructura del Ejecutivo, pensada inicialmente para unos objetivos y un contexto que ahora no existen. De todos modos, a pesar de posiciones retóricas, no parece razonable pensar que en los próximos meses ni durante el período que resta de mandato local (2020-2023) la Agenda 2030 retome el protagonismo que inicialmente se le pretendía asignar. La dureza de la crisis hará pasar a un segundo plano algunas metas medioambientales (ya lo está haciendo en algunos puntos: movilidad en vehículos propios, infrautilización del transporte público y carestía de su mantenimiento, utilización intensiva del plástico o látex, tratamiento de residuos menos cuidadoso, etc.), retomando con fuerza otras opciones o ejes de actuación, principalmente los de carácter sanitario, económico y social.

En fin, si bien desde la óptica municipal resultaba obvio que en el mandato 2019-2023 la Agenda 2030 iba a suponer un punto de arranque imprescindible para articular las diferentes políticas sectoriales y transversales, algo se ha transformado profundamente en estos últimos meses. En efecto, nadie dudaba, hasta la crisis de la COVID-19, de la impregnación que sufriría la política local en lo que a los ODS respecta. Pero hasta ahora esa mirada estaba puesta principal o exclusivamente en lo que podemos denominar ODS de carácter sectorial o finalista, mientras que las políticas transversales o de fuerte componente institucional apenas habían tenido eco en esos primeros pasos de la Agenda 2030. Sin embargo, pronto se comenzó a advertir que era muy poco efectivo hacer política sectorial descuidando las políticas transversales o institucionales, también en el ámbito local de gobierno; puesto que el desarrollo de los ODS en los Gobiernos locales requería llevar a cabo acciones sectoriales que desplegaran sus efectos transversalmente, dado que la interconexión entre los diferentes objetivos es evidente, y su proyección sobre unas estructuras administrativas habitualmente configuradas como departamentos estancos (o con una configuración burocrático-funcional) obligará a redefinir los diseños organizativos y la propia dinámica de funcionamiento de las estructuras de gobierno local. Esa demanda inicial, aunque no fuera percibida generalmente, comenzaba a tener un cierto eco, tal como veremos, a partir sobre todo del encuadre de la Agenda 2030 en la política transversal de lo que podemos denominar Gobernanza Local.

Los primeros pasos del mandato 2019-2023 en los Gobiernos locales en lo que a la implantación de la Agenda 2030 se refiere han sido desiguales. Y su

protagonismo institucional también. En una primera mirada de encuadre institucional, no parecía ofrecer duda alguna que, si se quería reforzar el impulso de la Agenda 2030 o de la Agenda Urbana en los ayuntamientos, se debía situar la competencia de ese ámbito en la propia alcaldía o, en su defecto, mediante un concejal comisionado de Agenda 2030, adscrito a alcaldía. Lo que resultaba escasamente operativo era diluir o fragmentar las responsabilidades sobre la Agenda en las diferentes áreas de gobierno mediante un sistema de delegaciones difusas, como tampoco resultaba adecuado ubicar las competencias sobre Agenda 2030 en un área de gobierno específica, dada su propia transversalidad.

Como se viene insistiendo en estas páginas, el liderazgo político de la Agenda 2030 debía estar situado al máximo nivel y con capacidad de coordinar de forma efectiva al resto de departamentos, áreas o entidades del respectivo ayuntamiento. Esta opción, que era en sí misma la deseable inicialmente, multiplicaba su valor en un contexto derivado de la pandemia, en el que el replanteamiento sectorial y de la propia agenda de mandato sufrirá enormes cambios en los próximos tiempos.

La Agenda 2030 se ha configurado en algunos de los documentos antes citados como un *referente ético y operativo para todos los Gobiernos*, una suerte de “*contrato social global*”, que debe luego proyectarse sobre niveles de Gobierno estatales, autonómicos o locales. Y esta es la operación que a partir de ahora debe ponerse en marcha por cada Administración pública, sin perjuicio de las interrelaciones que todos los niveles de Gobierno tienen en esas políticas. Pero esa noción de “contrato social global” debe traducirse, en el ámbito municipal de gobierno, en un *contrato social local* que debe implicar, como se verá en el siguiente apartado de este trabajo, a la ciudadanía como actor relevante de un nuevo modelo de responsabilidad individual con los ODS y con la Agenda 2030, a partir del impulso y de la construcción de *Cartas de compromisos institucionales y ciudadanos con el Desarrollo Sostenible*.

Cabe preguntarse hasta qué punto tal iniciativa puede tener encaje en estos momentos, sobre todo a partir de la crisis de la COVID-19 y de sus efectos futuros. En efecto, tal iniciativa participativa e institucional puede presentar algunos problemas de acotamiento material, principalmente a partir de la crisis de la COVID-19. No se quiere decir con ello que no sea necesario impulsar tales Cartas institucionales y ciudadanas, pues probablemente la escasa percepción existente entre la ciudadanía sobre la necesidad de la Agenda 2030 se desmorone aún más en un contexto de crisis, y sea más importante todavía que hace unos meses reforzar la sensibilidad ciudadana hacia los ODS, pues el enfoque social y económico es muy posible que acorrale las demandas medioambientales, que se verán aplazadas durante algún tiempo. Dicho de otra manera, es obvio que en el actual contexto la lucha por la *dignidad huma-*

na se erige en un elemento central también en las políticas de ciudad, con el fin de erradicar la pobreza (en todas sus dimensiones, también energética), la desigualdad, la discriminación, el desempleo, los problemas de alimentación y salud, la educación y la brecha digital, la protección de los mayores, etc. Lo ha expresado en otros términos Adela CORTINA: frente a la aporofobia hay que reivindicar “la heurística de la dignidad de las personas (que) debería ser el hilo conductor de todos los proyectos presentes y futuros”<sup>11</sup>. Por tanto, el protagonismo de la *ciudadanía* y, especialmente, de la *persona* en una política de la Agenda 2030 adaptada al contexto post COVID-19, es quizás una de las apuestas centrales a las que deberán enfrentarse los poderes públicos locales.

En efecto, es evidente que, dado el tipo de competencias y prestaciones que ejercen, los Gobiernos locales se configuran como instituciones nucleares para garantizar la plena efectividad de tales ODS, más aún por la proximidad que tienen a la ciudadanía y a sus problemas. Y, en este duro contexto, cobra especial relieve cualquier política local que tome a la persona como centro de atención. La ética del cuidado se impone. En cualquier caso, la impregnación de las políticas locales con la Agenda 2030 siempre ha sido notable, antes también de la crisis derivada de la pandemia. Así, se puede afirmar que aproximadamente un ochenta por ciento de las competencias municipales tienen vinculación mayor o menor con los ODS. La lucha contra la pobreza, las desigualdades, la discriminación por razón de sexo, la inclusión social, la seguridad y convivencia ciudadana, la calidad del agua y el correcto tratamiento de residuos, así como otras medidas vinculadas con el medio ambiente, por solo citar algunas de ellas, son cuestiones a las que deben hacer frente los municipios, teniendo la mirada puesta en tales objetivos estratégicos de desarrollo sostenible. Tales políticas, al menos la mayor parte de ellas, son sectoriales, pero sus impactos trascienden con mucho un ámbito concreto de actuación. Algunas otras tienen una incidencia más transversal. Pero todas ellas, por lo común, deben aplicarse o ponerse en acción de modo integral y coordinado, lo que exige un *sistema institucional de Gobernanza inteligente y una organización (o “estructura organizativa”) eficiente y correctamente alineada*.

Si detenemos nuestra atención en los Gobiernos locales, aunque siempre es complejo generalizar en una realidad tan diversa, podremos advertir que los sistemas y organizaciones inteligentes basados en modelos de Gobernanza Pública Municipal o Local están aún en muchos casos por construirse. En efecto, es en el ámbito de la Gobernanza institucional y organizativa local donde, con diferencias notables entre sí, los déficits son mayores, y sus efec-

---

11. Adela CORTINA, “¿Valores para después de la crisis?”, *El Diario Vasco*, 17-V-2020.

tos se contagian con facilidad al resto de políticas y limitan los impactos del resto de los objetivos y metas. Por consiguiente, si se pretende reforzar esa política de Gobernanza Local no queda otra opción que apostar por el fortalecimiento de las instituciones y organizaciones locales. Así, de los distintos ODS de la Agenda 2030 cabe resaltar en estos momentos la importancia que tiene el ODS número 16. Se trata de un Objetivo que, hasta fechas relativamente recientes, ha pasado bastante desapercibido, tal vez por la gran amplitud de su objeto, y cuando se le ha prestado atención esta se ha focalizado sobre los ejes de Paz y Justicia, más que sobre la dimensión del fortalecimiento institucional, siempre un aspecto más difuso y difícil de concretar. En efecto, este Objetivo es muy amplio en sus contornos también, pues alcanza –como decía– ámbitos tales como la paz (seguridad y convivencia), justicia, o instituciones fuertes e inclusivas. Este último rasgo (instituciones inclusivas) cobra particular importancia en un momento de crisis aguda y en el que se pueden producir muchas circunstancias propias de desarraigo o exclusión social, así como de desempleo estructural y, por consiguiente, de pobreza en amplios segmentos de la sociedad. El papel de los municipios como entidades amortiguadoras de tales efectos distorsionadores es más importante que nunca.

En el ODS 16 que dibujó en su día la Agenda 2030 se incluyen una serie de metas que, con las consiguientes adaptaciones, se deberán proyectar asimismo sobre la actuación de los Gobiernos locales. Entre ellas, por lo que ahora importa, cabría destacar las siguientes:

#### ALGUNAS METAS DEL ODS 16 APLICABLES A LA GOBERNANZA MUNICIPAL

*16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas*

*16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas*

*16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades*

*16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales*

*16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia*

*16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible*

Solo hace falta echar un somero vistazo al cuadro anterior para ver su relación estrecha con algunas de las diferentes dimensiones en materia de Gobernanza Local. En efecto, se podrá observar con claridad que entre las metas citadas del ODS 16 se encuentran buena parte de los ejes que conforman la Gobernanza, tal como se detalla a continuación; pues tales metas tienen relación, al menos, con los siguientes ámbitos o dimensiones de la Gobernanza Local: Integridad Institucional, Transparencia, Participación Ciudadana, Eficiencia, Rendición de cuentas, etc.

Pero la transversalidad de los ODS no termina en el número 16. La Agenda 2030 cierra su catálogo con el ODS 17, cuya importancia debe resaltarse adecuadamente en estos momentos, dado que incluye entre sus metas la de incorporar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible (lo que exige, siempre y en todo caso, una coordinación adecuada), fomentar y promover la constitución de alianzas (redes) entre los distintos Gobiernos y entidades, así como intercambiar conocimientos, experiencias y tecnología, algo que diferentes redes de municipios o entidades locales incorporan como uno de sus motores fundacionales y de desarrollo (por ejemplo, la propia Fundación Democracia y Gobierno Local, la red *Kaleidos*, la red *Innpulso*; por no citar a las asociaciones de municipios y entidades locales, tales como FEMP, EUDEL, FMC, ACM, etc.).

La verdad es que, como acertadamente expuso el documento publicado por el Gobierno de España en 2018, los objetivos de desarrollo sostenible 16 “constituyen (o deberían constituir) un acelerador del resto de los ODS”. La expresión es ciertamente afortunada, pues efectivamente, a través de la materialización efectiva del fortalecimiento de las instituciones locales, se logran hacer efectivos realmente el resto de Objetivos. Por su parte, el propio ODS número 17 expresamente se refiere a “fortalecer los medios de ejecución”, así como a tejer alianzas y/o redes, por lo que cabe constatar una coherencia interna y la estrecha relación recíproca entre los ODS 16 y 17, ya que el fortalecimiento institucional es una premisa para el cumplimiento de los ODS, pero ello se complementa con la necesidad de fortalecer asimismo la ejecución y la construcción de redes, que sirven, sin duda, para articular sinergias y llevar a cabo prácticas de aprendizaje compartido.

Este fortalecimiento institucional de las organizaciones locales se muestra más necesario que nunca en estos momentos, cuando de gestionar la emergencia sanitaria se trata, pero asimismo cuando se deban aplicar políticas de choque o anticrisis para hacer frente a las devastadoras consecuencias sociales y económicas que arrastrará la pandemia de la COVID-2019. Bien puede advertirse que el descuido o abandono de todas las cuestiones relativas al refuerzo de las capacidades de gestión de las organizaciones públicas, así

como el aplazamiento siempre constante de la implantación de la administración electrónica (digital) en buena parte de las Administraciones públicas (o, cuando se ha hecho, su implantación y prestaciones deficientes), están probablemente entre las causas de las enormes debilidades de gestión que se han manifestado en la conducción de una situación excepcional como la vivida durante el momento álgido de la crisis sanitaria<sup>12</sup>.

Sin embargo, esa imagen de que el Estado y las capacidades de las instituciones pueden actuar como *acelerador* de la puesta en marcha del resto de ODS de la Agenda 2030 también puede tener su contrapunto. En efecto, se podría objetar que, dependiendo de cómo estén configuradas la institución local y su propia organización, así como sus estructuras, procesos y gestión de personas, ese marco de Gobernanza Local puede jugar no tanto como acelerador, sino como un auténtico *freno* para lograr la plena efectividad de los ODS de carácter sectorial o de naturaleza finalista, sobre todo cuando no se ponen en marcha sus diferentes dimensiones o se impulsan de forma inadecuada.

Por tanto, el fortalecimiento institucional resulta una premisa básica para alcanzar de forma efectiva los ODS. La idea clave es, en suma, que la Agenda 2030 sirva de acelerador o palanca de transformación de las diferentes políticas sectoriales que se plasman en los distintos ODS y en sus respectivas metas. Pero también especialmente en un momento de crisis sanitaria, económica y social en la que los poderes públicos deben actuar como mecanismos impulsores de la reactivación económica y de la igualdad social, evitando situaciones de pobreza y exclusión, así como paliando los devastadores efectos del desempleo. Cabe insistir en que todo ello es particularmente importante en un momento en el que el sector público está ofreciendo síntomas más que evidentes de déficits de coordinación, de liderazgo contextual y ejecutivo, de capacidad de gestión en marcos de excepcionalidad, de carencia absoluta de profesionales necesarios en datos (matemáticos, informáticos, ingenieros de datos, etc.); y, por tanto, utilizando herramientas y recursos propios de una administración del siglo XX para retos propios del siglo XXI. La Gobernanza Pública implica siempre una mirada abierta a los problemas, una estrategia multinivel, pero también Integridad, Transparencia y Participación, así como

12. A tal efecto, puede consultarse la contribución que el profesor Fernando JIMÉNEZ SÁNCHEZ llevó a cabo sobre la gestión de la crisis sanitaria de la COVID-19 en sus primeros momentos para la Fundación Schuman, donde pone de relieve el déficit de capacidades estatales que ha quedado al descubierto en esos primeros pasos de la citada pandemia. Ver: <https://www.um.es/cpaum/fernando-jimenez-colabora-con-la-fundacion-robert-schuman-para-informe-sobre-la-reaccion-publica-de-espana-ante-la-tesis-de-la-covid19/>

una gestión eficiente y una gobernanza de datos inteligente. Líneas de trabajo mucho más necesarias que nunca en contextos de crisis. Por tanto, como expuso el profesor Fernando JIMÉNEZ SÁNCHEZ, esa gobernanza no tiene otro objetivo que reforzar las capacidades estatales o, si se prefiere, de los distintos niveles de Gobierno. Y entre ellos está, sin duda, el local. Muy relevante en esta crisis por su posición de proximidad, aunque sea el que menos recursos y competencias tiene.

Para hacer frente a este complejo cuadro, descrito en grandes líneas, es necesario apostar por el fortalecimiento institucional del ámbito local de Gobierno. Y esa apuesta debe asentarse, por tanto, en *la construcción inmediata de un modelo coherente e integral de Gobernanza Pública*. Una vez más, el punto de partida es reducido o limitado, aunque con desigualdades evidentes según de qué Administración o Gobierno local se trate. La necesidad obliga, y por tanto el impulso de los diferentes ejes de la Gobernanza Local se torna una realidad imperiosa, aunque no es fácil que la política la visualice correctamente. Sin embargo, la efectividad de las medidas y en particular su eficiencia dependerán mucho de cómo se asienten algunos de los ejes o dimensiones que seguidamente se recogen. También la legitimidad de las instituciones, particularmente de las locales, que por lo común gozan de buena aceptación dada su proximidad e inmediatez a los problemas. Todo ello es especialmente importante, más en un momento en que las deficiencias de algunos de los sistemas de gestión de las Administraciones locales han quedado al descubierto, al menos en ciertas áreas de actuación, durante el complejo desarrollo de la presente crisis de la COVID-2019 (falta de planificación, inadaptaciones normativas, déficit de administración electrónica, gestión insuficiente y tal vez excesivamente voluntariosa del teletrabajo, inexistencia de reasignaciones de recursos humanos, etc.).

Ya desde hace algunos años el protagonismo de la Gobernanza Pública ha ido ganando enteros en el discurso político-institucional. Cuando las realidades son complejas y los problemas también, no basta con soluciones sencillas, sino que se han de articular propuestas institucionales que den respuesta a tales desafíos. Como ya propuso la Comisión en el Libro Blanco de la Gobernanza de 2001, hay que intervenir en diferentes ámbitos para incorporar valor a lo público y a su tejido institucional. La solución a todos esos problemas solo puede provenir de un mejor sistema de Gobernanza Pública Local o lo que también se ha denominado como una *Gobernanza inteligente*. Como reconoció en su día la Comunicación de la Comisión Europea de forma diáfana y precisa, en relación con el papel que debía tener la Gobernanza Pública en la gestión de la Agenda 2030: “El desarrollo sostenible requiere un enfoque político global e intersectorial para asegurarse de que los retos eco-

nómicos, sociales y medioambientales se abordan conjuntamente. Por ello, en última instancia el desarrollo sostenible es una cuestión de gobernanza que requiere los instrumentos adecuados para garantizar la coherencia política en las diversas áreas temáticas”<sup>13</sup>.

Si esto es así, como sin duda lo es, la consecuencia resulta obvia: se trata al fin y a la postre de construir modelos de *Gobernanza Pública Local*, que sean de carácter holístico (esto es, que aborden todas y cada una de las dimensiones que seguidamente se expondrán), eficientes e inclusivos (dando cumplimiento de ese modo al ODS 16) y, por consiguiente, tales Objetivos de Desarrollo Sostenible se harán efectivos en la medida en que logremos construir instituciones íntegras, transparentes, abiertas y participativas, eficientes, así como asentadas en la rendición de cuentas, pues todas esas dimensiones son la base sobre la que se debe asentar la implantación de los ODS en los Gobiernos locales, así como en cualquier otro Gobierno. Como reconoció en su día José Antonio MARINA, se deben impulsar *organizaciones inteligentes*, que den respuestas adecuadas y efectivas a los innumerables problemas que aquejan (y aquejarán) al ámbito local de Gobierno en los próximos años<sup>14</sup>.

Por tanto, una política adecuada (en cuanto correctamente planteada) de Gobernanza Pública Municipal es una *palanca transversal* para alcanzar a medio largo/plazo la efectividad de los ODS y, asimismo, hacer frente a corto/medio plazo a la contingencia de crisis que se avecina. Sin ella, los ODS pueden quedarse empantanados en meros enunciados o fines programáticos o, en su caso, no alcanzar las metas que inicialmente se habían fijado para alcanzar en un determinado mandato. Sin embargo, del análisis de los documentos antes citados que abordaban la implantación de la Agenda 2030 en los diferentes niveles de Gobierno, sorprende que, por lo común, el fortalecimiento institucional ha cumplido hasta el momento un papel casi retórico, o se le ha dedicado escasa atención.

Pero, tal como se apuntaba, las circunstancias objetivas han variado radicalmente en los últimos meses, y probablemente toda la estrategia diseñada en el actual mandato se deberá reconducir de forma radical en los próximos meses y, al menos, durante el período 2020-2023. El mandato 2019-2023, y el plan de gobierno que en su caso se hubiera aprobado o diseñado, deberán, tal como se viene insistiendo, reconducirse o redefinirse completamente en cuanto a sus estrategias y objetivos. Pero, sin perjuicio de los impactos que la

13. Ver: “Próximas etapas para un futuro europeo sostenible” [COM (2016) 739 final].

14. José Antonio MARINA, “Ética y Buen Gobierno desde lo público”, en *Calidad democrática y Buen Gobierno*, FEMP, 2010, p. 89. Ver, del mismo autor: *La inteligencia fracasada. Teoría y práctica de la estupidez*, Anagrama, Barcelona, 2004.

crisis (sanitaria, económica y social) tenga en un futuro inmediato, los ODS –con la mirada estratégica puesta en 2030– siguen en pie, aunque se deberán priorizar algunos de ellos frente a otros, sobre todo en un primer momento. Y este es un punto en el que conviene incidir: si algo aporta –tal como se ha dicho– la Agenda 2030 es mirada o visión estratégica. Dicho de otro modo: ofrece a los Gobiernos locales una hoja de ruta para la que, sin perjuicio de que deba ser ajustada y redefinida como consecuencia de la crisis, negar su virtualidad o su importancia representaría caminar a ciegas en un contexto plagado de enormes dificultades sanitarias, económicas, sociales y otras que se le puedan sumar por el camino (por ejemplo, en materia de seguridad, educación, transporte o degradación medioambiental).

Por consiguiente, se puede concluir que, desde la perspectiva institucional (ODS 16 y 17), si se quieren alcanzar de modo eficiente los ODS y las metas que les acompañan, así como su concreción en cada nivel de Gobierno, así como paliar o reducir los efectos devastadores de la triple crisis derivada de la pandemia, es imprescindible construir un modelo de Buena Gobernanza Local, que se adapte al contexto y necesidades de cada realidad institucional, así como al tamaño y posibilidades efectivas de cada Gobierno local para invertir en el fortalecimiento institucional.

Resulta inapropiado en este trabajo llevar a cabo una delimitación de la noción de gobernanza y su alcance. Cabe limitarse a una definición que en su día aportó Renate MAYNTZ, que concretaba el alcance de esa noción como una forma diferente de gobernar<sup>15</sup>; esto es, el gobierno tradicional se basa en una posición vertical autoridad-ciudadano, mientras que la Gobernanza, en expresión de Daniel INNERARITY, se caracteriza por su proyección horizontal, dado que los Gobiernos se aproximan a la ciudadanía por diferentes canales y abren sus puertas y ventanas para interactuar con ella, así como con el tejido asociativo existente y con el resto de organizaciones públicas y privadas, fomentando por tanto la Gobernanza ética, la transparencia, la participación ciudadana, etc. No cabe duda de que existen paralelismos evidentes entre la idea de Gobierno abierto y Gobernanza, pero esta última es una noción más rica en contenidos y ofrece una mayor densidad de dimensiones que la transforman en un concepto paraguas. En la Gobernanza, por ejemplo, el trabajo en redes se convierte, igualmente, en una razón existencial de las distintas organizaciones que actúan en un determinado entorno.

A efectos de lo que se trata en el presente trabajo resulta suficiente con lo expuesto, pues solo interesa destacar aquellas dimensiones, esferas o ejes

---

15. R. MAYNTZ, “Nuevos desafíos de la teoría de la Gobernanza”, en A. CERRILLO MARTÍNEZ, *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*, INAP, pp. 83 y ss.

que conforman esa concepción holística de un sistema de Gobernanza Local, con el fin de detener nuestra atención, siquiera sea brevemente, en una de ellas, como es la de Integridad Institucional, aparentemente alejada de las dimensiones-fuerza, pero cuya esencia es capital para articular unas organizaciones públicas que actúen con valores en un contexto en el que la integridad institucional ha de permeabilizar el funcionamiento de todas las estructuras gubernamentales y las Administraciones públicas que les sirven de apoyo.

#### ESFERAS O DIMENSIONES DE UN SISTEMA DE GOBERNANZA LOCAL PARA HACER REALIDAD LAS POLÍTICAS SECTORIALES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

- *Un sistema de Integridad institucional* (códigos de conducta y marcos de integridad, políticas de *Compliance* en el sector público, integridad en la contratación pública, etc.).
- *Una política eficaz, eficiente y sincera de Transparencia Pública*, así como de datos abiertos. La transparencia en la contratación pública se convierte en un reto importantísimo como presupuesto de una política de integridad.
- *Un modelo de participación ciudadana creativo, efectivo y abierto*. Difundir e incrementar la sensibilización de la ciudadanía hacia los ODS de la Agenda 2030, haciéndola copartícipe de sus metas, promoviendo *Cartas de Compromiso Institucional y Ciudadano con los Objetivos de Desarrollo Sostenible*.
- *Una digitalización de la Administración pública y de sus relaciones con la ciudadanía*, facilitando su acceso. Una gobernanza de datos abiertos (también conectada con la transparencia). Y, como necesario contrapunto, la necesidad de construir un Sistema Municipal de Gestión de Datos Personales, alineado con el RGPD y la LOPDGDD.
- *Una política de Gobernanza interna, que se proyecte sobre la organización, los procedimientos y los recursos humanos, también mediante una proximidad real de la organización y del personal a la ciudadanía, cultivando la empatía y la comunicación* (hacer la “vida administrativa” más fácil y amable a los ciudadanos). Sin un empleo público altamente profesional, imparcial e íntegro no habrá resultados efectivos en la obtención de los ODS. Cualificar al personal y captar talento para garantizar los ODS. Atraer a las Administraciones públicas perfiles profesionales de estadísticos, ingenieros de datos, matemáticos, tecnólogos, etc., que puedan dar respuesta a las exigencias de una sociedad inmersa sin retorno en la revolución tecnológica.

- *Desarrollar las redes de cooperación horizontal y de aprendizaje recíproco, así como los espacios de relación entre Gobiernos multinivel.*
  - *Y en fin, como cierre del modelo, articular un sistema transparente y efectivo de rendición permanente de cuentas ante la ciudadanía.*
- Una base del sistema democrático local.

En suma, poner en marcha hoy en día políticas municipales, o elaborar un plan de mandato para el período 2019-2023 con acciones impregnadas por los ODS de la Agenda 2030, exige inexcusablemente implantar un modelo de Gobernanza Local que pivote sobre todas y cada una de las esferas o dimensiones que anteriormente han sido citadas. En caso contrario, invertir en ODS puede resultar vacuo o, cuando menos, inefectivo; esto es, un dispendio o una pérdida de recursos necesarios.

## 2

### **La integridad institucional como presupuesto existencial de un sistema de gobernanza (local). Su valor en un contexto de crisis múltiple**

Tal como se ha expuesto, la Integridad Institucional conforma el primer pilar de la Gobernanza Pública Local. Se puede decir incluso que es presupuesto existencial de los demás. Sin unas instituciones gobernadas y servidas por valores es francamente difícil salvaguardar el resto de pilares de lo que también se denomina como Buen Gobierno.

Con mucha frecuencia se echa mano de las expresiones de “ciudades inteligentes”, de “Gobernanza inteligente” o, en fin, de “Administración inteligente”. También de “sistemas inteligentes”. Hay, en verdad, un abuso en la utilización del adjetivo inteligente. Pero lo cierto es que el desarrollo tecnológico inteligente manifestado a través de innumerables dispositivos ha terminado perforando incluso la realidad público-institucional. Realmente, como escribió José Antonio MARINA en diferentes trabajos, mal se puede hacer política o gobierno inteligente con organizaciones estúpidas o gobernadas o servidas por personas alejadas de la inteligencia profesional y emocional necesaria para el ejercicio de sus actividades. Y un presupuesto también básico de la inteligencia organizativa es, sin duda, que su actuación esté basada en valores y en comportamientos éticos contrastados. Pero a la ciudadanía también hay que exigirle compromiso cívico o responsabilidad individual.

En efecto, difícilmente se cumplirán los ODS en un gobierno local si la ciudadanía muestra en su actuación cotidiana comportamientos estúpidos. Si, por ejemplo, el ciudadano apuesta por un consumo irresponsable del agua o de la energía, demuestra una carencia absoluta de empatía con sus vecinos o con los estratos más desfavorecidos, realiza conductas que suponen un

deterioro y una destrucción del mobiliario urbano, o, en fin, se inclina por un uso permanente de medios de locomoción contaminantes, cabrá deducir que disponemos de una ciudadanía irresponsable, pero también estúpida. Más grave es aún, por las consecuencias sanitarias que tiene, la irresponsabilidad ciudadana en la pandemia, desoyendo las directrices de las autoridades sanitarias en lo que a distancia social, medios de protección y cuidado o higiene respecta. El papel de los municipios en ese despertar de la responsabilidad individual es importante, tanto en lo que afecta a la interiorización efectiva de los ODS de la Agenda 2030 como por lo que se refiere al papel de la ciudadanía en el combate contra la pandemia.

Otro tanto, corregido y aumentado, cabe decir de quienes ejercen responsabilidades públicas o tareas propias del empleo público, sean o no en un momento crítico esenciales, puesto que todas aquellas personas retribuidas del ámbito público deben orientar exclusivamente su misión y tareas al servicio de la ciudadanía. Por tanto, es inexplicable que responsables o servidores públicos promuevan, por acción u omisión, actitudes o hábitos que vayan en dirección contraria al cumplimiento de los ODS o a las complejas circunstancias derivadas de la pandemia. Mostrarán, en este caso, conductas estúpidas. Y algunos casos ha habido, tanto en expresiones individuales (con consecuencias políticas o sancionadoras) como (de forma más difusa) en algunas actitudes colectivas.

Por consiguiente, en línea con lo expuesto, las instituciones locales (y, por tanto, sus responsables públicos, directivos y funcionarios), pero también los ciudadanos, deben impregnar su funcionamiento y actitudes de la filosofía, valores y principios de la Agenda 2030. Y ello debería proyectarse sobre todas las herramientas propias de la Gobernanza Ética como parte esencial de un Sistema de Integridad Institucional, o, en su caso, integrarse en las Cartas de Compromisos Institucionales y de la Ciudadanía como el Desarrollo Sostenible.

Sin embargo, por claro que esté el enunciado del problema, no es tan evidente su aplicación. De hecho, nuestra tradición política, institucional y normativa ha despreciado por lo común la trascendencia que la ética pública y la integridad tienen en la actuación de los poderes públicos y de quienes ejercen responsabilidades o funciones públicas<sup>16</sup>. En realidad, hay una suerte de regla no escrita tanto en la actuación política como en la administrativa de que la integridad no añade valor ni a la política ni a la gestión. Se trata de un modo equivocado de plantear el problema. Da la impresión de que

---

16. Un desarrollo de estas ideas puede hallarse en el “Prólogo” que escribí a la obra colectiva dirigida por Concepción CAMPOS ACUÑA, *Guía Práctica de Compliance Sector Público*, Wolters Kluwer, 2020. Algunas de las reflexiones allí contenidas han servido de base para elaborar parte de este epígrafe.

todo se sigue fiando al “imperio de la ley”. Sin embargo, en el fondo de este enfoque hay, en efecto, una suerte de relativismo moral que se ha asentado en las instituciones públicas y en buena medida en la sociedad española que las sustenta, donde el escepticismo hacia lo que son los valores públicos, la absoluta ignorancia de lo que es la ética del servicio civil o la probidad en el manejo de los asuntos públicos de cualquier naturaleza, vienen amparados por una predominante mirada de escepticismo cínico de la política y por una concepción jurídica que da valor casi absoluto a la ley y que, sin embargo, es plenamente consciente –tanto por quienes gobiernan como por quienes son gobernados– de que su efectivo cumplimiento está lejos de alcanzarse.

En esa línea, resulta aún más sorprendente ese abandono de la integridad como presupuesto de ejercicio de las tareas públicas cuando la vida política y económica de España está sumida en unos movimientos tectónicos donde la corrupción, en todas sus dimensiones, ha estado y sigue estando muy presente. Lo expuesto tiene mayor relevancia en un contexto de crisis económica y social, y, por tanto, de recursos públicos muy escasos y que habrá que priorizar, donde las tendencias a la corrupción (por ejemplo, en materia de contratación pública, ayudas o subvenciones, por no hablar de la política de personal) pueden incrementarse hasta límites poco precisos. Ni que decir tiene que en un contexto de tal naturaleza (en el que los recursos son tremendamente escasos y se trata de priorizar su aplicación una y otra vez) la integridad adquiere aún más valor como recurso público de hacer efectiva una correcta *Gobernanza ética*, en la que los responsables políticos y servidores públicos sean espejo de buena actuación pública en términos de ética y de eficiencia. Su mal comportamiento o sus conductas inadecuadas no serían otra cosa que un mal ejemplo para la ciudadanía, y, por consiguiente, la legitimación de las instituciones (o la confianza pública en ellas) podría desmoronarse más aún de lo que está.

Lo explicó en términos muy diáfanos un reciente Informe del GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa), que tenía por objeto España (aunque en este caso la Administración General del Estado y las FCSE), y cuyas primeras palabras enmarcan perfectamente el problema:

“La corrupción es una cuestión de gran actualidad en España. La confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas es baja y, durante el quinquenio anterior, la corrupción se sitúa persistentemente como una de las preocupaciones más apremiantes para la sociedad, solo superada por el desempleo”<sup>17</sup>.

---

17. *Informe de Evaluación España. Quinta Ronda de evaluación. Prevención de la corrupción y promoción de la identidad en los Gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas)*

Efectivamente, las prácticas de corrupción, como si de un ejército de termitas se tratara, erosionan hasta derrumbarla esa “institución invisible” –a la que se refiriera Pierre RONSAVALLON<sup>18</sup>– como es la confianza ciudadana.

Lo cierto es que, si fijamos la atención en nuestro país, no deja de ser relevante que en estos últimos años (especialmente los que van desde 2016 a 2020) las medidas normativas dirigidas a impulsar un sistema de integridad institucional hayan sido prácticamente inexistentes, al menos en lo que afecta al Gobierno central. Ni el segundo Gobierno Rajoy, ni el primer Gobierno Sánchez salido de una moción de censura cuyo *leitmotiv* fue precisamente la corrupción, han sido capaces de construir una mínima política de integridad de las instituciones públicas, limitándose, en el primer caso, a “vivir de las rentas legislativas” (leyes 19/2013, de transparencia, y 3/2015, reguladora del estatuto del alto cargo, entre otras), que se aprobaron como grandes remedios “regeneradores”, pero cuya aplicación fue más que discutible, cuando no escasamente vigorosa; mientras que el breve mandato socialista ni siquiera dibujó línea alguna (estructural o normativa) que atendiera a hacer frente a esa necesidad de prevenir y luchar contra una corrupción que ha alcanzado cotas endémicas. Veremos qué nos deparan los siguientes meses y años<sup>19</sup>. Pero el complejo contexto de la crisis derivada de la COVID-19 puede poner de relieve muchos déficits que no han sido convenientemente resueltos en los últimos años por parte del sector público.

La situación actual la describe con bastante rotundidad, dentro del lenguaje “diplomático” que endulza tales documentos, el Informe del GRECO antes citado: el aspecto más débil de esas leyes aprobadas radica precisamente en su aplicación práctica o, mejor dicho, en su alta inaplicación. España es un país de muchas y extensas leyes, que se publican en el BOE, al que se le pretenden efectos taumatúrgicos, y que por lo común no se aplican debidamente o, en el peor de los casos, se inaplican fla-

---

y *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, adoptado por el GRECO en su 83.ª sesión plenaria (Estrasburgo, 17-21 junio 2019), aunque no se hizo público hasta el 13 de noviembre de 2019, justo después de las elecciones legislativas. De este Informe, desde entonces, no se ha vuelto a hablar, enterrándose sus propuestas en el marco de la crisis de la COVID-19, donde los aspectos relativos a la integridad institucional están absolutamente ausentes.

18. Pierre RONSAVALLON, *Le bon gouvernement*, Sueil, París, 2015, pp. 305 y ss.

19. No deja de ser llamativo que un día antes de hacerse público el Informe del Greco antes citado, que lo fue el 13 de noviembre de 2019, al hacerse pública el 12 de noviembre la pretensión de formar un gobierno de coalición PSOE-UP, se incidiera precisamente en ese punto (o en esa llaga) que fuera denunciado por el propio Informe. En efecto, en el documento de preacuerdo entre PSOE y UP (de 12 de noviembre) para un hipotético gobierno de coalición, se incluyó en segundo lugar el objetivo de “Trabajar por la regeneración y luchar contra la corrupción”. Medidas oportunas, cuando no oportunistas; pues no cabe duda de que el Ejecutivo central conocía perfectamente los términos del Informe del GRECO. Pero bienvenidas sean tales medidas, si consiguen dar pasos firmes en esa dirección y no se transforman, una vez más, en mera coreografía.

grantemente. Las incompatibilidades de altos cargos están perfectamente reguladas, pero su aplicación a través de una cautiva Oficina de Conflicto de Intereses es muy deficiente, como expone con criterio el Informe del GRECO.

La lucha por la integridad y por el arraigo de los valores, así como por la ética pública o la moral “republicana” (entendida como ética de servicio público), cotizan aún a la baja en el sistema institucional español. El retraso en este punto es letal. Algo se inició tímidamente en 2004 (Código de Buen Gobierno) y 2007 (Código de conducta de empleados públicos en el Estatuto Básico del Empleado Público), pero ambas iniciativas estuvieron mal enfocadas conceptualmente y, además, pronto se convirtieron en papel mojado<sup>20</sup>. También la FEMP lo intentó en 2008 con un *Código de Buen Gobierno*. Pero, en realidad, nadie prestó a tales iniciativas la atención que merecían. Se tomaron como meros ejercicios retóricos sin impacto real alguno. El poder, en todos sus niveles, hizo un ejercicio supino de cinismo político. La política española, también en buena parte de las estructuras de gobierno (aunque con excepciones), siguió anegada de prácticas de corrupción, de nepotismo y amiguismo, consustanciales al quehacer político de este país, y ello se proyectaba persistentemente en aquellas *zonas de riesgo* que son consustanciales a los manejos interesados de los círculos de poder y de sus aledaños: la contratación pública (siempre altamente sensible a las influencias del poder), la política de nombramientos de altos cargos y personal directivo, el uso y abuso del sistema de libre designación, la contratación de personal en el sector público, o el reparto de subvenciones (también un ámbito donde los favores del poder se prodigan), por solo traer los ejemplos más conocidos a colación<sup>21</sup>. Lamentablemente, ejercer el poder hoy en día sigue siendo, como en pleno siglo XIX (pero con una tarta presupuestaria

20. Sobre la inaplicación efectiva del Código de Buen Gobierno se puede consultar: M. VILLORIA, *El marco de integridad institucional en España. Situación y Recomendaciones*, Tirant lo Blanch/Transparenci Internacional España, Valencia, 2012. Allí se decía que el Código había quedado bastante desnaturalizado, pues “tras más de cinco años de implantación no se conoce ningún informe. Tampoco se conocen seminarios o reuniones en las que se haya debatido por los afectados el Código y sus implicaciones” (pp. 122-123). Y, por lo que afecta al Código de Conducta de Empleados Públicos, lo máximo que se puede decir es que ha transitado estos más de doce años de (aparente) vigencia en el más obvio de los olvidos. Nadie lo conoce y nadie lo aplica.

21. Sobre la identificación de riesgos en el ámbito del sector público en materia de corrupción y malas prácticas administrativas, es interesante el documento elaborado por el *Concello de Contas* de Galicia, que lleva por título *Catálogo de Riesgos por Areas de actividad*. Una buena descripción de gestión de riesgos en el sector público puede hallarse en el importante documento elaborado por la Asociación Española de *Compliance* (Grupo de Trabajo ASCOM), sobre *Sector Público. Compliance en el Sector Público*, septiembre 2019, pp. 12 y ss.

de dimensiones infinitamente mayores), distribuir prebendas, recursos y favores entre “los amigos políticos”<sup>22</sup>.

Una vez que se han planteado los términos generales del problema, conviene aterrizar convenientemente en su aplicación a los distintos niveles de Gobierno, especialmente al ámbito local. Así, en conexión con el ODS 16 y las dimensiones expuestas de la Gobernanza Pública local, resulta obvio subrayar la necesidad imperiosa de construir en los Gobiernos locales una *política de integridad institucional* que tenga, por tanto, una concepción *holística*: esto es, que sea capaz de incorporar en su seno herramientas propias del *hard Law* (el marco jurídico legal y administrativo aplicable) junto con otras de *soft Law* o de elaboración de sistemas de autorregulación sin el efecto jurídico del Derecho (construcción de marcos de riesgo y de integridad institucional, con códigos de conducta y comisiones o comisionados de integridad pública que refuercen la infraestructura ética de las organizaciones públicas). Lo cierto es que el frecuente uso por parte de las leyes del *principio dispositivo* por parte del legislador o, más concretamente, las escasas llamadas también por parte de las leyes a la construcción de sistemas de autorregulación, están suponiendo que la puesta en marcha de sistemas de integridad institucional en las instituciones públicas tenga una aplicabilidad muy poco efectiva, pues todo lo que no sean reglas jurídicas directamente vinculantes y con el poder coactivo del Estado detrás cuesta mucho que entren en la cultura institucional de nuestras organizaciones públicas, dado ese predominio jurídico formalista que aún nos invade<sup>23</sup>. De ahí también las complejidades aplicativas que muestra la Integridad Institucional o el *Compliance* en el sector público, más allá de las propias empresas públicas. En efecto, llama la atención que el sector público empresarial vaya en algunos casos por delante de las instituciones matriz (Administraciones públicas), como consecuencia de la implantación de *programas de cumplimiento* a raíz de las reformas del Código Penal de 2010 y, especialmente, de 2015. Una vez más, se observa que solo en aquellos casos en que el Derecho tiene una posibilidad

22. No cabe aquí sino citar la obra de José VARELA ORTEGA, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1990)*, Alianza Universidad, 1977. Para una visión crítica de todo el proceso de transformación del viejo caciquismo en “nuevo clientelismo”, sigue siendo imprescindible el libro colectivo coordinado por Antonio ROBLES EGEA, *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo político en la España contemporánea*, Siglo XXI, Madrid, 1996.

23. Una visión cargada de escepticismo jurídico-formalista hacia la concepción de la Ética Pública, que a mi juicio confunde la integridad aparente con la integridad efectiva (que son dos dimensiones muy distintas y distantes del problema) y que basa su crítica en la dimensión desviada de la ética como cosmética (Adela CORTINA), puede hallarse en Mercè DARNACULLETA GARDELLA, “Ética Pública y Derecho Administrativo en la era de la posverdad”, *Teoría y Método. Revista de Derecho Público*, 1, 2020: <http://www.revistasmarcialpons.es/revistade-rechopublico/issue/view/2>.

efectiva de aplicarse (delitos societarios) la aprobación de códigos de conducta, de marcos de riesgo o de órganos de garantía (*compliance officer*) encuentra acogida también en el ámbito público.

En efecto, no hay que llamarse a engaño, el apabullante dominio en las organizaciones públicas y en la propia academia de juristas de concepción ranciamente formalista y nada dados a indagar más allá de los márgenes de la Ley, hace que las posibilidades de que los mecanismos de autorregulación institucional se asienten realmente en nuestras instituciones (tales como códigos éticos o de conducta, así como de buenas prácticas, comisiones de ética, políticas de integridad, etc.) sean hoy por hoy muy limitadas, puesto que se imponen el escepticismo de su pretendido carácter inservible (todavía defendido por no pocos actores políticos y funcionariales) y la fe ciega en el Derecho que todo lo resuelve, aunque la mayor parte de las veces no resuelva nada o, si lo hace, lo resuelva extemporáneamente o con una tardanza que ya no tiene remedio, especialmente en los temas de integridad, pues la condena penal o la sanción administrativa llegan cuando el mal (la pérdida de reputación o marca institucional) ya está hecho y, a veces, es irreversible. De ahí la importancia que tiene la política preventiva de integridad. Algo que no conviene olvidar nunca.

No cabe duda de que en esa promoción de la política de integridad de las instituciones públicas ha tenido un papel relevante la propia OCDE<sup>24</sup>. Pero ni siquiera exclusivamente. El empuje de la ética pública nace muy vinculado al mundo político-administrativo anglosajón, y también inicialmente como respuesta reactiva frente al surgimiento o proliferación de algunos escándalos en la vida pública e institucional. Es una política, por tanto, *reactiva*, pero que también encontró eco en otros contextos institucionales con una fuerte impronta *preventiva*. Sus orígenes más remotos están en Estados Unidos (1978), en Canadá (década de los ochenta) y, ya más recientemente, en el propio Reino Unido (1994), con el Informe Nolan (*Standars in Public Life*), con versión en castellano editada inicialmente por el Instituto Vasco de Administración Pública y posteriormente por el Instituto Nacional de Administración Pública<sup>25</sup>. Por consiguiente, es cuando menos discutible que se pretenda relacionar

24. Sobre esta cuestión, por todos: Manuel VILLORIA y Agustín IZQUIERDO, *Ética Pública y Buen Gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Tecnos, Madrid, 2016, especialmente pp. 155 y ss. Más recientemente, la OCDE ha editado en 2017 una Recomendación que lleva por título *Integridad Pública*, de indudable importancia para todo lo que aquí se trata. A todas estas cuestiones se refiere con detalle el trabajo de Concepción CAMPOS ACUÑA en este mismo libro.

25. Todas estas cuestiones las he tratado en diferentes trabajos. Sirvan ahora como referencia, por ejemplo, los siguientes: *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y Transparencia*, Catarata/IVAP, 2017; y asimismo, entre otros, “Una mirada ‘comparada’ sobre algunas experiencias de códigos éticos y de conducta en la función pública”, *Revista Vasca de Ges-*

la emergencia del *Public Compliance* (si por tal entendemos las políticas de integridad institucional; aunque hay algo de pleonasma en la expresión anglosajona) en la apuesta decidida por parte del mundo empresarial por lo que también en el ámbito anglosajón se conoce como la política de *Compliance* y que en España, tal como ya se ha expuesto, adquiere plena vigencia con las reformas del Código Penal de 2010 y especialmente de 2015.

A pesar de su innegable impronta anglosajona, las políticas de integridad institucional han terminado siendo importadas plenamente al espacio político de la Europa continental, como asimismo a las instituciones de la Unión Europea. Incluso países de tradición legislativa tan intensa como es el caso de Francia, pronto terminaron interiorizando la necesidad de completar los marcos legales existentes con herramientas propias de los códigos deontológicos como medio de reforzar las instituciones públicas y la moralización de la vida pública, una de las metas precisamente del Gobierno Macron<sup>26</sup>. Pero la moralización de la vida pública no se detiene en la actitud y el comportamiento de la clase política o de los directivos públicos, sino que afronta de lleno a los hábitos y formas de trabajar de la propia función pública, pues sin valores el servicio civil está ayuno de horizontes. No es momento, sin embargo, para tratar estas cuestiones, de las que me he ocupado con detalle en otros trabajos<sup>27</sup>. También, como se ha visto, la integridad debe predicarse de la ciudadanía y de la propia sociedad.

La construcción de infraestructuras éticas en las organizaciones públicas requiere ser configurada como una política propia, y hasta ahora apenas lo es. Efectivamente, una vez más, el estado de la cuestión en nuestro país es ciertamente malo. A diferencia de la inmensa mayoría de las democracias avanzadas e incluso de países de nuestro entorno inmediato como es el caso de Portugal, las políticas de integridad institucional siguen siendo orilladas, desconocidas o, peor aún, despreciadas bajo el manto de “que no sirven para nada”. La ignorancia del necio es su peor tarjeta de presentación.

La necesidad de que se implante en España una política de integridad institucional holística ha sido demandada recientemente por el Informe GRE-

---

*tión de Personas y Organizaciones Públicas*, número 13, 2017 (en abierto). Igualmente se pueden consultar diferentes entradas en mi Blog incorporado en la Web *La mirada institucional* (<https://rafaeljimenezasensio.com/>), a través de las voces “ética pública”, “integridad institucional” o “códigos éticos”.

26. A todas esas experiencias me refiero en los trabajos citados en la nota anterior. En todo caso, al lector interesado le reenvío principalmente al Informe Nadal (*Rapport Nadal*) publicado en Francia en 2015, donde se ilustra perfectamente ese cambio de tendencia, auspiciado ya por los Informes Sauve y Jospin, así como por la creación de la Alta Autoridad para la Transparencia en la Vida Pública en 2013.

27. Esta cuestión la trato monográficamente en el trabajo: “Una mirada ‘comparada’...”, cit.

CO antes citado, en términos muy precisos y que no admiten demora. España, como dice el Informe, “no dispone de una estrategia general de lucha contra la corrupción”, pues ha ido aprobando, de forma desordenada y más bien reactiva, diferentes leyes que pretendían abordar aspectos parciales del problema, pero –tal como se ha dicho– con muchos problemas aplicativos. Por tanto, el GRECO:

“(…) lamenta que una política más holística en materia anticorrupción aún no haya surgido a nivel central. Las iniciativas adoptadas hasta la fecha, aunque dignas de mención, son más bien un enfoque poco sistemático acelerado por la indignación pública, no se basaron en ninguna evaluación de riesgos previa y no se basaron en una estrategia específica”.

Es cierto, no obstante, que el Informe hace también hincapié en algunas buenas prácticas a nivel territorial, entre las que destaca la iniciativa impulsada por el Gobierno Vasco en 2013 de construcción de un sistema de integridad institucional, aunque limitado en su radio de acción por medio de la aprobación de un *Código Ético y de Conducta de altos cargos y personal eventual*, así como por la creación de la Comisión de Ética Pública, que ha sido motor en ese proceso de aplicación del Código a supuestos concretos<sup>28</sup>. También se cita en el Informe el caso, más tardío y con una aplicación por tanto aún más limitada, de la Comunidad Valenciana, con la aprobación de la Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de la inspección general de servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas<sup>29</sup>. Son dos concepciones distintas de enfocar el problema, también como consecuencia de los niveles de impacto que, en uno y otro territorio, han tenido los casos de corrupción (menores o anecdóticos incluso en el primer supuesto y más sistémicos en el segundo). No acaban aquí las buenas prácticas que pueden traerse a colación en lo que a políticas de integridad institucional respecta, pues hay otras muchas que no se pueden reflejar en este breve espacio. Convendría citar, al menos formalmente, el caso del sistema de integridad institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa, que ha sido, aparte de incorporado en un sistema de autorregulación *ad hoc*<sup>30</sup>, reflejado incluso en una disposición normativa de carácter

28. Ver: <https://www.euskadi.eus/comision-etica-publica/web01-a2funpub/es/>.

29. Digna de mención en la Comunidad valenciana es, asimismo, la creación de la *Agencia Valenciana Antifraude de prevención y lucha contra la corrupción*, cuya labor está siendo importante, aunque tales modelos de agencias antifraude, cortadas bajo el patrón de la experiencia pionera catalana, no han terminado de asentarse en el sistema institucional de integridad. Su fortaleza debiera estar más en la prevención que en “la lucha” contra la corrupción, pues esta –por los motivos ya indicados– se despliega preferentemente mediante instrumentos jurídicos y a través de procedimientos sancionadores o judiciales. Las agencias antifraude o de lucha contra la corrupción también son objeto de una contribución en esta misma obra.

30. Ver: <https://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-de-integridad>.

general, puesto que representa un ensayo –como todos, mejorable– de imprimir un carácter holístico a esa política de integridad institucional, tal como recomendaba el último Informe del GRECO.

Por tanto, el camino por hacer es largo y complejo. En los Gobiernos locales este camino está aún por hacerse en su mayor parte. Hay ayuntamientos que optaron por aprobar códigos de conducta (por ejemplo, Bilbao o Barcelona, entre otros muchos), pero son menos los que han construido sistemas de integridad institucional que refuercen valores públicos de la institución y la propia imagen institucional que la ciudadanía siempre debe tener como ejemplo. Más aún en un momento en el que la triple crisis a la que venimos haciendo referencia puede llegar a erosionar más aún la confianza de la ciudadanía en sus propias instituciones. Por consiguiente, ante la carencia de un sistema de integridad institucional en la inmensa mayoría de los Gobiernos locales, se debería dar el impulso necesario a esas políticas de integridad institucional, que para hacerse plenamente efectivas debieran incardinarse directamente en el objetivo de desarrollo sostenible número 16 de la Agenda 2030 antes citado, con el fin de construir sistemas de Gobernanza Pública que aboguen por el fortalecimiento de las respectivas instituciones, haciendo así factible –tal como reconoció la propia Comisión Europea– el cumplimiento del resto de objetivos que la propia Agenda incuba como retos estratégicos.

Y esa política de integridad debiera desplegarse sobre distintos ámbitos que ahora simplemente se citan de forma sucinta:

- a) Diseñar un documento marco de Política de Integridad que, desde un punto de vista holístico, defina los objetivos y herramientas del modelo.
- b) Elaborar un Sistema de Integridad Institucional con una serie de piezas o elementos:
  - a. Código o códigos de conducta y buenas prácticas de responsables políticos, directivos y servidores públicos.
  - b. Sistema de control interno de denuncias.
  - c. Marco de integridad en la contratación pública.
  - d. Marco de integridad en las ayudas y subvenciones.
  - e. Documento de Integridad social y ciudadana.
  - f. Programa de Cumplimiento (*Compliance*) en el sector público empresarial.
  - g. Comisión de Integridad Pública como órgano de garantía del sistema.
- c) Articular un modelo de seguimiento y evaluación del sistema de integridad institucional.

## 3

**Epílogo. Canales internos de denuncias frente a la corrupción en la Directiva 2019/1937 y en su futura transposición**

El objeto de este epílogo es realizar unas consideraciones finales, más bien telegráficas, sobre la necesaria construcción de sistemas internos de prevención y denuncia en las diferentes instituciones (también las locales). En efecto, la publicación de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre (DOUE de 26-XI-2019), ha abierto un período de adaptación normativa y ejecutiva con la finalidad de incorporar sus previsiones, que, por lo que afecta al sector público, se deben cumplir, como máximo, el 17 de diciembre de 2021. Queda mucho trabajo por hacer y, aunque no lo parezca, tampoco demasiado tiempo. Ningún nivel de Gobierno (tampoco el local) ni entidad del sector público puede dormirse en los laureles, menos aún las entidades obligadas en términos de la normativa europea.

Algunas comunidades autónomas ya habían regulado la protección de los denunciantes en su respectiva normativa, pero generalmente con carácter previo a la aprobación de la citada Directiva. De momento, no se ha remitido ningún proyecto de ley por parte del Gobierno al Congreso de los Diputados. Sí que existe una proposición de ley que tiene por objeto esta materia en el Parlamento de Cataluña, pero también es anterior a la publicación de la Directiva<sup>31</sup>. Se ha promovido, con difusión en las redes sociales, un borrador de “Ley de Prevención y Lucha contra la corrupción”, promovido por asociaciones de la sociedad civil, pero asimismo impulsado desde determinadas instancias institucionales con intereses evidentes en defender un determinado modelo de adaptación de la Directiva. Y al que, por su importancia, se hará alguna referencia puntual en este epílogo.

En cualquier caso, al margen de lo que haga el legislador estatal o autonómico, uno de los elementos sustantivos del sistema institucional diseñado para la protección del informador o denunciante es *el establecimiento de canales internos que sean efectivos* para la tramitación adecuada de tales denuncias y, asimismo, al objeto de garantizar la confidencialidad del denunciante, poniéndolo a resguardo de cualquier represalia por el desarrollo de esa importante función de colaboración con las instituciones para salvaguardar la integridad de estas. Se trata de evitar que el desamparo del denunciante o el funcionamiento deficiente de sus canales internos conlleve un efecto de desaliento en la aplicación del sistema, y no consiga prevenir o paliar las malas

---

31. Ver BOPC de 5 de julio de 2018. Proposición de Ley de protección integral de los alertadores en el ámbito competencial de la Generalitat de Cataluña.

prácticas o la propia corrupción. Lo que está en juego es mucho: preservar el interés público y evitar, en la medida de lo posible, cualquier perjuicio a las instituciones. *La dimensión preventiva del modelo es obvia*. La lucha contra la corrupción y las malas prácticas es un combate interminable. Uno de los elementos sustantivos en los que tal combate se asienta es, sin duda, la prevención, terreno en el que las políticas de integridad institucional tienen un papel estelar.

Como bien expuso en su día Elisa DE LA NUEZ, la Directiva 2019/1937 es “un suelo” del que hay que partir<sup>32</sup>. Esa idea se expresa de modo diáfano en su considerando 104: “La presente Directiva establece *normas mínimas* y debe ser posible para los Estados miembros introducir o mantener disposiciones que sean más favorables”. Por tanto, respetando su espíritu y contenido, se pueden levantar edificios muy distintos. Unos formales o pegados a la letra de esta Directiva, otros más creativos y operativos, y también los habrá que se construyan con material de derribo o que sean poco consistentes. Las soluciones institucionales serán, sin duda, diferentes en su trazado. Y ello comportará inevitables consecuencias. Por tanto, es muy importante que los desarrollos normativos que se hagan de esta Directiva salvaguarden su espíritu y finalidad, y no instrumentalicen tal oportunidad para modificar su esencia y alterar sus principios, cambiando lo que es *la apuesta decidida por un modelo preventivo* (o “ex ante”) hacia otro que descansa más bien sobre *postulados represivos* (o “ex post”), en el que el protagonismo lo adquieran *actores externos* a la propia institución y, por consiguiente, con el riesgo añadido de que la cultura de integridad institucional no mejore por iniciativa propia, sino por pretendidos impulsos exteriores. Esta apuesta de modelo es la que, en grandes líneas y con los matices que se dirán, defiende el borrador de “Ley de Prevención y Lucha contra la Corrupción”, promovido por una serie de instituciones (entre ellas ayuntamientos y agencias de lucha contra la corrupción), así como por determinadas organizaciones de la denominada “sociedad civil”. Tal como se expondrá en estas líneas, tal apuesta de modelo se considera en buena medida alejada de lo que es la finalidad última de la Directiva 2019/1937, al menos por lo que respecta a la construcción efectiva de canales internos de denuncia o de queja. Dicho de otro modo: *no facilita la implantación efectiva de sistemas de integridad institucional en las organizaciones públicas, pues rezuma un halo de desconfianza hacia su correcto funcionamiento*.

32. Ver su entrada en el *Blog Hay Derecho* con el siguiente título: “La nueva Directiva europea de protección del denunciante de corrupción y su trasposición al derecho español” (<https://hayderecho.expansion.com/2019/11/06/la-nueva-directiva-europea-de-proteccion-del-denunciante-de-corrupcion-y-su-transposicion-al-derecho-espanol/>).

Conviene recordar y valorar sucintamente cuáles son las líneas-fuerza de la Directiva 2019/1937 en lo que a los canales internos de denuncia respecta, y también hacer una breve mención a las líneas de esa regulación sobre cómo articular *un sistema de gestión interno de informaciones/denuncias*, que, según nuestro criterio, se deberían insertar en un Sistema de Integridad Institucional de cada institución o entidad con el fin de darle pleno sentido. Veamos:

- *La obligación de disponer de un canal interno de denuncias es aplicable a todas las entidades del sector público.* Pero el margen de configuración de cada Estado miembro es amplio, puesto que *cabe eximir de tal obligación (o no) a los municipios de menos de 10 000 habitantes o con menos de 50 empleados, así como a aquellas entidades públicas que no alcancen esa cifra de trabajadores.* La exclusión radical de este tipo de entidades plantea unos riesgos evidentes, pues si se quieren combatir determinadas prácticas irregulares (por ejemplo, en la contratación pública o en selección de personal), dejar fuera de esa obligación a las empresas o entidades públicas en esos casos (o incluso a un altísimo número de ayuntamientos: 7372) no parece lo más adecuado. El legislador o el correspondiente nivel de Gobierno tendrá la última palabra. Concretamente, el borrador de “Ley de Prevención y Lucha contra la Corrupción” no hace uso del margen de apreciación que le otorga la presente Directiva para ampliar el radio de acción, y se inclina por que tales entidades que no lleguen a esos umbrales de población o de empleados queden dispensadas de articular sus sistemas de control interno, con lo que no podrán impulsar una cultura y política de integridad institucional propia, quedando a merced de las intervenciones de actores externos, como son las agencias de lucha contra la corrupción o la Autoridad Nacional de Lucha contra la Corrupción (obsérvese que en este caso se omite incluso la palabra *prevención*). Hubiese sido mejor obligar a que esas instituciones o entidades buscaran fórmulas institucionales de cooperación o de carácter subsidiario para garantizar la construcción de canales internos de denuncias. Curiosamente, el borrador prevé los “canales de denuncia compartidos” para municipios y entre municipios (lo que parece excluir a las diputaciones y otros Gobiernos locales intermedios), pero cabe entender que, al estar excluidos los de menos de 10 000 habitantes, solo se aplica a los que tengan más población.
- En general, y este es un punto particularmente relevante al que no se presta la debida atención, la Directiva 2019/1937 apuesta por *priorizar el canal interno de denuncias frente a aquellos otros de*

*naturaleza externa* (autoridades, organismos o entidades), salvo en los casos citados antes (excepciones) donde el modelo pivotaría exclusivamente por el “control externo”. El argumento es un tanto singular, pues se considera que “los denunciantes se sienten más cómodos denunciando por canales internos”; pero añade: “a menos que tengan motivos para denunciar por canales externos”. No cierra, por tanto, la vía a los “canales externos” (en algunos casos será la única transitable, como se ha visto, sobre todo si el legislador *no abre* tales canales a determinadas instituciones o entidades), pero los caracteriza con una naturaleza *subsidiaria*. Pues bien, a pesar de que esta es la finalidad clara y contundente de la Directiva, el texto borrador de la propuesta de Ley de Prevención y Lucha contra la Corrupción da un protagonismo estelar a los *canales externos* de denuncia, que se articularán mediante la Autoridad Nacional de Lucha contra la Corrupción o por medio de las agencias autonómicas antifraude o de lucha contra la corrupción. Establece el acudir a uno u otro sistema como opcional del denunciante, pues condiciona la denuncia interna a una serie de garantías. Además, la Autoridad Nacional (y se presume que las instituciones autonómicas análogas) *velan* por que esas instituciones y entidades tengan sistemas de control interno. En general, esta concepción que se quiere imprimir al modelo responde a una desconfianza absoluta hacia las posibilidades efectivas de que las propias instituciones públicas construyan tales sistemas internos de denuncias (o de “alertas”, como habla el borrador), haciendo descansar principalmente el modelo sobre el *control ad extra* que, por su propia definición, es un control “a posteriori” y, por tanto, en el que se diluye o desvanece la naturaleza preventiva, lo que implica por añadidura un debilitamiento fáctico de la construcción de sistemas de integridad institucional propios.

- A pesar de ello, la preferencia de la Directiva 2019/1937 por los canales internos es clara, siempre que existan garantías de que la denuncia se tratará *de manera efectiva*. Así, se anima “a los denunciantes a utilizar en primer lugar los canales de denuncia interna e informar a su empleador, si dichos canales están a su disposición y (si) puede esperarse razonablemente que funcionen”. La prioridad de los canales internos se supedita, por consiguiente, a que ofrezcan garantías. En caso contrario, los “canales externos” se convierten en la red que salvará el modelo y protegerá de verdad a los denunciantes. Pero esa actuación externa es, en todo caso, subsidiaria.

- Por tanto, la premisa por disponer de un sistema interno que garantice la efectividad de tales denuncias es contundente: “Las entidades jurídicas de los sectores privado y público *deben establecer procedimientos internos adecuados* para la recepción y el seguimiento de denuncias”. El énfasis de la Directiva por *un modelo procedimental* y no *institucional* parece aquí obvio. Quizás se ha descuidado el diseño institucional, algo que deberá atender el legislador o la entidad correspondiente. Si se cree de verdad en un sistema de fortalecimiento institucional de la integridad.
- El aspecto clave del modelo que diseña la Directiva 2019/1937 es, sin duda, el relativo a que tales canales internos de denuncia deben insertarse en un sistema de integridad institucional, como pieza o herramienta sustantiva de aquel. En efecto, lo más importante es que tales canales internos de denuncia deberían tener como función principal *aportar valor institucional y generar infraestructuras éticas o cultura de integridad en la respectiva entidad pública*. Desde el punto de vista preventivo, *no puede funcionar un sistema de denuncias* (buzón, registro, seguimiento, etc.) *si previamente no se inserta en un sistema de integridad y se articula junto a unos valores y normas de conducta (códigos), aplicados por órganos de garantía dotados de autonomía funcional o, incluso, independencia orgánica* (y este será el gran reto). Articular un “buzón ético de denuncias”, como una pieza “huérfana” o aislada, cuando no hay previamente definidos unos valores y normas de conducta, es una apuesta incompleta y centrada en la sanción o en la persecución de actividades irregulares, no en el fomento de la cultura de la integridad o de la prevención. Es ese enfoque obsesivo por *la lucha* que devora y arrincona la importancia de *la prevención*. Hay un cierto entusiasmo en determinados colectivos por enfatizar *el combate anticorrupción* y no resaltar la importancia que tiene *el desarrollo de la cultura de integridad*. Y la verdad es que esto último es trascendente: quien debe generar cultura de integridad y prevención es la propia institución o Administración pública (control interno), mientras que quienes luchan o combaten son actores externos (agencias anticorrupción, otro tipo de entidades, pero particularmente los tribunales de justicia). Dar prioridad a estos últimos sobre el papel de la cultura de integridad institucional, es pretender avanzar a mamporrazos y no mediante una estrategia inteligente. La finalidad de la Directiva 2019/1937 es otra: contribuir “a fomentar una cultura de buena comunicación y responsabilidad

social empresarial en las organizaciones, en virtud de la cual se considere que los denunciantes contribuyen de manera significativa a la autocorrección y la excelencia dentro de la organización”. El papel *positivo* de la figura del denunciante debe enmarcarse, por tanto, en el reforzamiento de esa cultura de integridad, como una pieza más de la política de integridad de la institución. Y si no existe ese sistema de integridad institucional en el que encajar tal pieza, hay que crearlo. Este es el reto. Pues, en caso contrario, se dejará abierto el problema: la integridad de las instituciones públicas no se puede *externalizar*, ni siquiera en agencias antifraude o de prevención y lucha contra la corrupción. La participación de estas solo encuentra sentido cuando falla *la primera línea* (esto es, el fomento y desarrollo de una cultura de integridad en la propia organización). Esa es su razón de ser y no otra. Y esa es también la lectura correcta de la Directiva 2019/1937, aunque tal como hemos visto no se esté haciendo así por parte de algunos actores institucionales y de la “sociedad civil”.

- Un ámbito típico del sector público (que no es ni mucho menos el único) donde se debe proyectar un sistema de canales internos de denuncia es en la contratación pública, a efectos, tal como reconoce la Directiva, de que se respeten las normas de contratación pública y se eviten afectaciones a la integridad, transparencia, igualdad de trato o prácticas colusorias en materia de libre competencia. Aquí también una Recomendación de la propia Comisión Europea de 2017 hizo hincapié en la necesidad de construir marcos preventivos basados en códigos de conducta, como un elemento nuclear de esa política de integridad en la contratación pública<sup>33</sup>.
- Los procedimientos de denuncia interna deben incluir una serie de exigencias (artículo 9), y entre ellas destaca la de que “sean establecidos y gestionados de una forma segura”, garantizando la confidencialidad de la identidad del denunciante, y que se impida el acceso a esa información o a esos datos por parte de “personal no autorizado”. Se requiere, además, *la designación de un departamento o persona imparcial y competente para el ejercicio de tales funciones*, lo que nos conduce derechamente a un estatuto singular de tal órgano o de tales personas (a imagen y semejanza de la figura del delegado

33. *Recomendación (UE) 2017/1805, de 3 de octubre de 2017, sobre profesionalización de la contratación pública (Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública).*

de protección de datos; esperemos que con mejores resultados en cuanto a su autonomía funcional).

- Es, asimismo, muy importante la referencia que la Directiva 2019/1937 lleva a cabo sobre la posibilidad de que los canales de denuncias sean gestionados, tras la autorización correspondiente, “por terceros”, una expresión que engloba muchas y diferentes realidades. En el ámbito del sector público (téngase en cuenta que la citada Directiva también se aplica al sector privado) esa referencia a “terceros” debe acogerse con todas las cautelas, y ser reconducida a otras instancias gubernamentales o entidades de derecho público que puedan prestar tales servicios. Y eso es algo que el desarrollo legal debiera prever, salvo en materia de composición de los órganos de garantía o en la evaluación del sistema de integridad, ámbitos en los que la participación de “terceros” (personas o entidades ajenas al sistema de integridad institucional) podría ser factible e incluso oportuna.

En consecuencia, la Directiva 2019/1937 supone un evidente paso en la línea correcta. Su enfoque central es, obviamente, de protección del denunciante, pero para que el sistema sea efectivo requiere no solo procedimientos y garantías, sino también establecer un modelo institucional de canal interno de denuncias que salvaguarde la independencia del órgano que asuma tales funciones, garantice la confidencialidad, la protección de datos y el secreto en sus actuaciones. *La protección efectiva del denunciante requerirá que tales canales internos de denuncia se inserten adecuadamente y de modo efectivo en Sistemas de Integridad Institucional de la respectiva entidad, así como que se articulen como sistemas de gestión dotados de independencia funcional y garanticen la acusada profesionalidad de quienes ejerzan tales tareas, con patrones morales y éticos estrictos.*

En caso contrario, *si falla la primera línea de defensa (canales internos), se abandonará (por inútil o no garantista) esa vía y proliferará el recurso a los canales externos ejercidos por las autoridades competentes (autoridades judiciales, organismos de regulación y supervisión, así como, en su caso, agencias de lucha contra la corrupción). Y, en ese caso, al menos cuando la cuestión está en manos de los tribunales o de los organismos de control, la batalla de la prevención se habrá perdido por completo, haciendo, así, girar el modelo hacia un sistema de sanción (administrativa o penal), en cuyo caso las consecuencias finales serán obvias: una vez adoptada la resolución correspondiente, la confianza de la ciudadanía en la institución ya se habrá roto. Por tanto, si el sector público quiere avanzar decididamente en la lucha por la integridad institucional, no tiene otra salida que construir un sistema*

*de denuncias internas dotado de esos principios y rasgos expuestos anteriormente, y sobre todo incorporados coherentemente a un sistema de integridad institucional propio. No hay otro camino. De ahí que no compartamos el enfoque y la interpretación que, en este punto, realiza el borrador citado de la Ley de Prevención y Lucha contra la Corrupción, que minimiza el papel de los sistemas de control interno y entroniza el lugar institucional y las funciones de los sistemas de control externo, principalmente articulados en torno a lo que denomina Autoridad Nacional de Lucha contra la Corrupción o a las instituciones propias de las comunidades autónomas. Sin perjuicio de su existencia y su papel subsidiario cuando no existan o no funcionen adecuadamente los controles internos, no son ni pueden ser las instancias protagonistas de esa línea de trabajo que representa el fortalecimiento institucional (por lo que ahora interesa) de los Gobiernos locales en el marco de la Agenda 2030, pues este impulso pasa decididamente por construir o reforzar sistemas propios de integridad institucional como elemento sustantivo de la arquitectura de la Gobernanza Local. Ese y no otro es el camino.*