

EL BUZÓN ÉTICO Y DE BUEN GOBIERNO DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

Jaume Asens Llodrà

*Tercer Teniente de Alcalde Área de Derechos de Ciudadanía, Cultura, Participación y
Transparencia. Ayuntamiento de Barcelona*

Sílvia Vernia Trillo

Directora de la Oficina para la Transparencia y las Buenas Prácticas

RESUMEN

La Oficina para la Transparencia y las Buenas Prácticas del Ayuntamiento de Barcelona tiene como función principal el control de gestión, análisis e impulso y coordinación de la transparencia municipal. En el mes de enero de 2017, esta Oficina puso en marcha el Buzón Ético y de Buen Gobierno, un canal con la ciudadanía para poder comunicar malas praxis o información útil para la investigación de conductas irregulares que garantiza la confidencialidad y la indemnidad del comunicador. De esta manera, Barcelona se convierte en la primera ciudad de España en crear un dispositivo digital como el buzón, utilizando un software libre que permite el uso de la red TOR y que garantiza el anonimato del comunicante. El Buzón Ético y de Buen Gobierno es la herramienta que mejor concentra el anhelo de dotar la administración pública de iniciativas perdurables en el ámbito de la transparencia y las buenas prácticas.

ABSTRACT

The primary function of the Transparency and Good Practices Office of the Barcelona City Council is the control, analysis, promotion and coordination of the transparency at municipal level. In January 2017, this Office put into operation the Ethical and Good Government Mailbox, an open channel with the citizenship to report malpractice or useful information for the conduction of investigations about irregular practices that guarantees the confidentiality and the indemnity of the informer. By doing so, Barcelona becomes the first city in Spain to create a digital device like the mailbox, using open source that allows the use of the TOR network and ensuring the anonymity of the informer. The Ethical and Good Government Mailbox is the tool that better concentrates the desire to provide enduring initiatives in terms of transparency and good practices to the public administration.

1. INTRODUCCIÓN

En mayo de 2015 un nuevo proyecto político ganó las elecciones municipales de Barcelona. Y entre sus principales compromisos era el de desplegar una política de luz y taquígrafos en la institución, que recogiera el legado de los movimientos ciudadanos más comprometidos en la lucha contra la corrupción, así como las experiencias institucionales más

pioneras. El Buzón Ético y de Buen Gobierno, que esta revista nos da la oportunidad de presentar, es seguramente la herramienta que mejor concentra este anhelo de dotar la administración pública de iniciativas que han venido para quedarse en el ámbito de la transparencia y las buenas prácticas.

Este buzón no nace de la nada. Se enmarca en una filosofía política y responde a múltiples voluntades compartidas. Maquiavelo decía que la corrupción nace de la desigualdad de la sociedad. Y es lógico pensar que si vivimos en un Estado donde el 10% más rico de la población concentra más riqueza que todo el 90% restante (Oxfam, 2018), vivimos en realidad en un régimen potencialmente corrupto. Esta idea da sentido al compromiso del Ayuntamiento de Barcelona, a la puesta en marcha de políticas que nunca antes se habían impulsado desde la administración local.

Cuando hay desigualdad no hay democracia y por lo tanto puede haber corrupción. Por eso, cuando hablamos de corrupción, lo hacemos en un sentido amplio. No nos referimos, únicamente, a los casos que han desprestigiado las instituciones y sonrojado a la opinión pública. Pensamos también en puertas giratorias, en la opacidad, en cobrar sueldos abusivos, en la acumulación de privilegios, de cargos... Es decir, en todo aquello que ha contribuido a generar una distancia creciente entre el ámbito institucional y político y la ciudadanía.

2. LA OFICINA PARA LA TRANSPARENCIA Y LAS BUENAS PRÁCTICAS DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

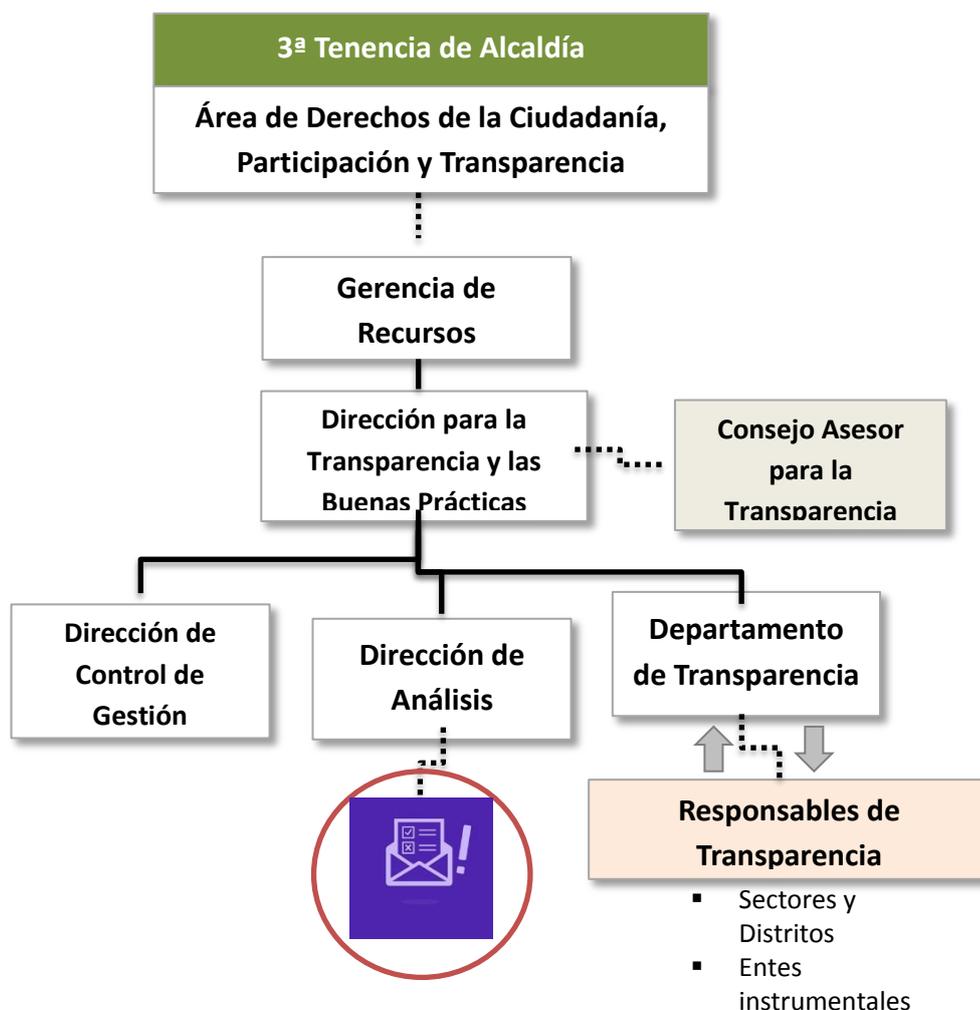
La Comisión de Gobierno, por acuerdo de 29 de diciembre de 2015, aprobó la creación de la Oficina para la Transparencia y las Buenas Prácticas (en adelante la Oficina)¹, que asume la Dirección con el mismo nombre dentro del organigrama municipal, con independencia funcional para gestionar la Oficina, y que está adscrita al Teniente de Alcalde de Derechos de la Ciudadanía, Participación y Transparencia y a la Gerencia de Recursos.

La finalidad principal de la Oficina es generar un capital social que aumente la confianza ciudadana en la administración municipal, en sus servidores públicos, y hacer del Ayuntamiento de Barcelona un referente de integridad institucional en la gestión del gasto, un ejemplo de innovación organizativa y refuerzo democrático a nivel municipal.

La Oficina no nace de la sospecha, de la desconfianza o de una visión negativa de la administración municipal, sino que lo hace desde el convencimiento que puede ser un buen instrumento para fortalecerla. Así, la Oficina debe plasmar la voluntad municipal de compromiso con los valores de la honestidad, la transparencia, el principio de prevención, el control democrático, la rendición de cuentas y de fortalecer los sistemas de fiscalización existentes.

Esta misión se desarrolla con una estructura de control de gestión, de auditoria y de análisis, especializada, profesional y estable, conociendo de cualquier acción u omisión contraria a Derecho o a los principios de buen gobierno.

¹ CERRILLO MARTINEZ, AGUSTÍ. "Nuevos mecanismos de control para garantizar la integridad en la contratación pública. Las Agencias Anticorrupción Locales" En *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Gimeno Feliú, José María (Director), Thomson Reuters Aranzadi, 2018, p. 1643.



La Oficina está dotada de personal funcionario, preferentemente del propio Ayuntamiento, con un currículum profesional adecuado y una hoja de servicios en su vida profesional impecable, en cuanto a conducta ética y responsable, y en colaboración con la intervención municipal y otros órganos externos de fiscalización, como la Oficina Antifraude de Cataluña o la Fiscalía Anticorrupción.

Las funciones asignadas a la Oficina son control de gestión, análisis e impulso y coordinación de la transparencia municipal. Además, debe ejecutar actividades de formación para que los servidores municipales dispongan de herramientas de prevención de riesgos de corrupción inherentes al ejercicio de sus funciones y tiene el encargo de confeccionar una propuesta de código ético y de conducta de los altos cargos y del personal directivo del Ayuntamiento, compromiso que ya ha cumplido con la aprobación de este [código](#)² en sesión del pleno del Consejo Municipal celebrada el 30 de junio de 2017.

La medida de gobierno de creación de la Oficina también propone una posición proactiva respecto la sociedad.

De una parte, contiene el compromiso de poner en marcha [el buzón ético y de buen gobierno](#), en adelante el buzón, que es un canal con la ciudadanía para poder comunicar malas

² JIMENEZ ASENSIO, Rafael. Prevenir o Lamentar: un primer análisis del código ético y de conducta del Ayuntamiento de Barcelona. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad* (nº 4 Mayo-Agosto 2017). Recuperado de: <https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/08/1.-Rafael-Jimenez-Asensio-pdf>

praxis o información útil para la investigación de conductas irregulares, que preserve la identidad de los comunicadores.

De otra parte, propone mantener una relación de cooperación estable con entidades sociales dedicadas a la defensa de la transparencia, de la ética en la gestión pública y la lucha contra la corrupción. Con este objetivo, la medida concreta el compromiso, también cumplido, de poner en funcionamiento un [Consejo Asesor para la Transparencia](#) que garantice esta participación, la co-responsabilidad y el vínculo estable de estas entidades con el Ayuntamiento.

3. EL BUZÓN ÉTICO Y DE BUEN GOBIERNO³: INICIATIVA PIONERA DE COLABORACIÓN CIUDADANA PARA PREVENIR LA MALA GESTIÓN Y LA CORRUPCIÓN

El buzón, que está en funcionamiento desde el 20 de enero de 2017, es una herramienta pionera. Barcelona es la primera ciudad de España que ha creado un dispositivo digital como el buzón, utilizando un software libre que permite el uso de la red TOR y que garantiza el anonimato del comunicante.

Se trata de un canal de participación ciudadana, electrónico y bidireccional que está pensado como mecanismo de prevención de conflictos vinculados a la mala gestión y la corrupción, y como instrumento para fortalecer la integridad del sector público municipal.

Con el buzón, la ciudadanía y el personal municipal pueden poner en conocimiento del Ayuntamiento aquellas conductas que pueden resultar contrarias a derecho y a los principios éticos y de conducta, garantizando la confidencialidad, el anonimato y la indemnidad del comunicador.

Así pues, los objetivos del buzón son:

- Fomentar y mejorar el buen gobierno y las buenas prácticas en la gestión pública.
- Favorecer que se cumplan los principios o las reglas éticas y de buen gobierno y administración que deben seguir los cargos electos y el personal al servicio de los órganos y las entidades municipales incluidas en el ámbito de aplicación de la presente disposición.
- Contribuir a fomentar las conductas indicadas anteriormente, priorizando la prevención por encima de las conductas reactivas.
- Promover la colaboración entre la Administración municipal y las personas para cultivar los valores éticos en la gestión pública a través de la participación.

El alcance de esta herramienta comprende, en una primera fase, al Ayuntamiento y a las entidades municipales.

Las comunicaciones deben referirse a acciones u omisiones de los órganos y las entidades que se identifican como Administración municipal. Entre otros, se incluyen los órganos administrativos y unidades integrantes del Ayuntamiento de Barcelona, y las entidades vinculadas o dependientes de la Administración municipal, como los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales locales o las sociedades mercantiles.

³ CERRILLO MARTINEZ, AGUSTÍ. "Nuevos mecanismos de control para garantizar la integridad en la contratación pública. Las Agencias Anticorrupción Locales" En *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Gimeno Feliú, José María (Director), Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pp. 1647-1650.



En concreto, las comunicaciones deben afectar al ámbito municipal constituido por la actuación de los órganos y las entidades que se señalan a continuación:

- Los órganos administrativos y unidades integrantes del Ayuntamiento de Barcelona.
- Las entidades vinculadas o dependientes del Ayuntamiento de Barcelona, como los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales locales o las sociedades mercantiles.
- Las fundaciones y los consorcios, cuando consoliden sus cuentas con el Ayuntamiento de Barcelona o cuando, de manera directa o indirecta, tengan una representación municipal mayoritaria.
- Las sociedades y las entidades que contraten con el Ayuntamiento de Barcelona, cuando así lo disponga el contrato correspondiente o lo aprueben sus órganos de gobierno, en sus relaciones con el Ayuntamiento de Barcelona y con las personas, en el marco de la ejecución del contrato correspondiente y, en especial, en la prestación de servicios públicos municipales.
- Las personas que reciban subvenciones municipales, cuando así lo dispongan el convenio o las bases reguladoras, en el marco de la actuación subvencionada por el Ayuntamiento de Barcelona o sus entidades vinculadas o dependientes.
- El resto de organismos, entidades y sociedades donde esté presente el Ayuntamiento de Barcelona y que se adhieran voluntariamente al funcionamiento del Buzón Ético y de Buen Gobierno.

Las comunicaciones pueden enviarse de forma nominal y, si así lo decide el informador, de forma anónima y segura. Se quiere favorecer que cualquier persona o servidor público pueda facilitar información libremente, sin sufrir represalias.

Crear y poner en funcionamiento el buzón ha demandado realizar diversas actuaciones previas: desarrollar la aplicación informática y crear el web informativo del buzón, tramitar y aprobar sus normas reguladoras y tramitar, aprobar e inscribir el fichero de datos personales.

4. LA APLICACIÓN INFORMÁTICA DEL BUZÓN

El dispositivo digital del buzón ha entrado en funcionamiento gracias a la colaboración entre la Oficina, los servicios informáticos del Ayuntamiento de Barcelona (Instituto Municipal de Informática) y las entidades de la sociedad civil que llevan años luchando contra la corrupción, como son los miembros de la entidad Xnet. De hecho, el buzón se inspira en mecanismos similares, como el buzón de Xnet, y ha contado con el asesoramiento desinteresado de miembros de esta plataforma.

El buzón se ha creado mediante la interficie Globaleaks, un proyecto de programación libre de l'Hermes Center for Transparency and Digital Human Rights, que el Ayuntamiento ha

desarrollado. Este sistema lo usan en España iniciativas ciudadanas como el Buzón de Xnet, y también se utiliza en todo el planeta por decenas de iniciativas activistas o institucionales.

La usabilidad del buzón es sencilla y consta de cuatro pasos (descripción, identificación, condiciones y reglas de uso y aceptación).

Una vez presentada la comunicación, los usuarios obtienen un código alfanumérico de acceso a este canal de comunicación confidencial. El código es la única manera de acceder a este canal y es responsabilidad del comunicador conservarlo. Esto permite una colaboración constante entre el órgano gestor del buzón y el comunicante en la comprobación de los hechos, aun cuando éste sea anónimo, y que la persona comunicante conozca en todo momento el estado de tramitación de su comunicación.

Es por ello que se demanda mantener el diálogo a través de este canal de comunicación para facilitar las tareas de investigación y de comprobación de los hechos y se advierte que la falta de respuesta a los requerimientos de información formulados a través del buzón puede comportar el archivo de las actuaciones.

Desde un punto de vista técnico, la aplicación del buzón está hospedada en un cloud privado del Ayuntamiento, en un segmento especial y aislado de la red corporativa. Los servidores se han bastionado para evitar ataques. Las personas que gestionan el buzón sólo tienen acceso desde la red corporativa (cortado a internet).

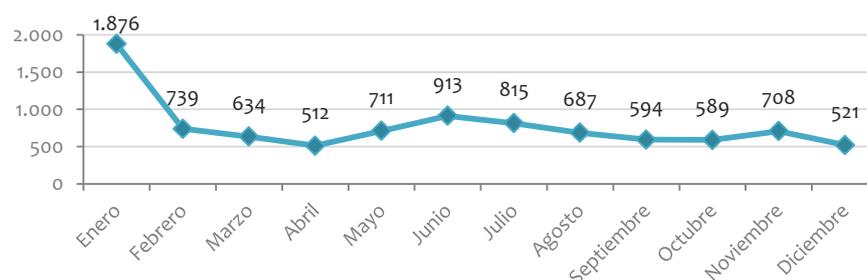
Las comunicaciones de datos son cifradas y la información que facilita el comunicador siempre se almacena cifrada. Se han utilizado claves de cifrado de mecanismos de llave pública/privada, que permiten mantener la privacidad entre el comunicador y el receptor. El receptor (órgano gestor del buzón) tiene su llave privada. El Ayuntamiento también ofrece protección del puesto de trabajo corporativo (incluye antivirus y encriptación).

El código del buzón es libre, modificable y replicable y está a disposición en GitHub. Así, por ejemplo, el buzón de denuncias anónimas de la Oficina Antifraude de Cataluña ha adoptado esta aplicación, que el Ayuntamiento ha puesto a su disposición en código abierto. La Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana, entre otros, también ha mostrado interés en utilizar esta tecnología.

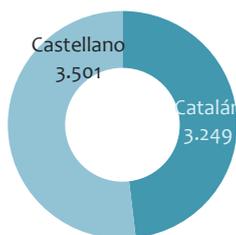
El acceso a la aplicación del buzón se lleva a cabo a través de una web informativa destinada a explicarlo de forma entendible y accesible, elaborada gracias a la colaboración del Departamento de Comunicación del Ayuntamiento.

Los datos en relación a las consultas a esta web, correspondientes al año 2017, son:

Aceso web 2017



Acceso web: por idioma

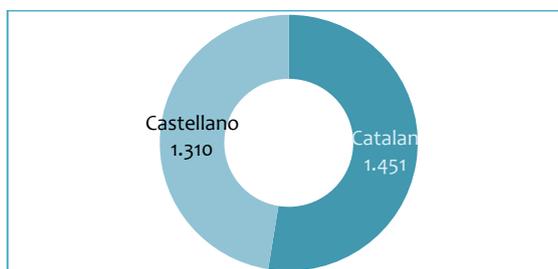


Los datos cuantitativos de las personas que, a lo largo del año 2017 han entrado a la aplicación del buzón son:

Acceso aplicación buzón ético 2017



Acceso buzón ético: por idioma



5. ¿CÓMO GARANTIZAR EL ANONIMATO?

Tal como ya hemos comentado, el buzón garantiza, en todo momento, la confidencialidad de las comunicaciones y la indemnidad del comunicador.

Con todo, el análisis de las herramientas usadas por otras entidades dedicadas a la denuncia ciudadana y las aportaciones de los miembros del Consejo Asesor de la Oficina, expertos en estos temas, aconsejaron facilitar también la opción de anonimato para preservar la integridad de quien comunica, a menudo en situación de vulnerabilidad.



El buzón permite el anonimato y garantiza la confidencialidad y seguridad de todas las comunicaciones.

Por tanto, la persona que se dirige al buzón, puede facilitar los datos identificativos y de contacto o, si se prefiere, también puede hacerse la comunicación de forma anónima. El informador tiene dos opciones para hacer la comunicación de forma anónima:

- Utilizando su navegador, pero sin facilitar los datos identificativos y de contacto. En este caso, queda rastro de la dirección IP desde la que se hace la comunicación.

- Garantizando totalmente el anonimato de la comunicación en el entorno digital (también de la dirección IP, que puede identificar a quien navega por internet), utilizando una red de anonimización. La herramienta más utilizada es la red TOR. Como cualquier otro navegador, para hacer uso de la herramienta TOR, hay que descargar el navegador desde la página correspondiente.

La red TOR es básicamente un software gratuito y de código abierto que permite mejorar la privacidad y seguridad en internet. Al conectarse a internet con TOR, la conexión pasa a través de una serie de túneles cifrados, en vez de hacerlo directamente, y eso dificulta rastrear la fuente de la información. Así, la identidad de la persona que se conecta está protegida.

El uso de la red TOR para acceder al buzón es aconsejable o indispensable cuando se tiene el convencimiento o la certeza de riesgo, porque garantiza el anonimato de la persona en el momento de la recepción de la comunicación. No obstante, hay que recordar que quien comunica debe preservar, también, el anonimato en el momento de la emisión.

6. LAS NORMAS REGULADORAS DEL BUZÓN

Las normas son el marco normativo de funcionamiento del buzón, que regulan los siguientes aspectos:

- Los objetivos del buzón y sus principios generales;
- El ámbito de aplicación objetivo (órganos administrativos integrantes del Ayuntamiento y de sus entidades municipales) y subjetivo (ciudadanía y personal al servicio de la Administración municipal);
- Las relaciones con IRIS⁴ y con la Síndica de Greuges de Barcelona;
- Los derechos y obligaciones de la persona que presenta la comunicación y de la presuntamente responsable de la conducta comunicada;
- Los requisitos, la forma de presentación, la gestión y los efectos de las comunicaciones;
- El régimen de publicidad, confidencialidad y acceso a la información;
- Las condiciones de uso de la aplicación del buzón
- El régimen jurídico del órgano gestor del buzón

De acuerdo con este marco normativo, las recomendaciones formuladas por el órgano gestor del buzón son trámites no cualificados no susceptibles de recurso, ya que no declaran de manera definitiva la existencia de responsabilidad ni de vulneración del ordenamiento jurídico, sino que se centra en mejorar la gestión y constituye, si acaso, una denuncia de una eventual responsabilidad disciplinaria o penal.

[Las normas reguladoras](#) se aprobaron inicialmente en sesión de la Comisión de Gobierno de 26 de noviembre de 2015. Se sometieron a información pública y se aprobaron definitivamente, por acuerdo de la Comisión de Gobierno de 6 de octubre de 2016. Estas normas

⁴ Acrónimo de la aplicación informática de incidencias, reclamaciones y sugerencias, creada por el Ayuntamiento de Barcelona para gestionar las peticiones de las personas y para promover la convivencia ciudadana y las actitudes cívicas.

se publicaron en el [Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona](#), el 16 de enero de 2017, y entraron en vigor al día siguiente de su publicación.

7. EL ÓRGANO GESTOR DEL BUZÓN

De acuerdo con sus normas reguladoras, el órgano gestor del buzón es la dirección de análisis de la Oficina. Tanto la dirección como las personas adscritas a la misma con funciones de comprobación y propuesta de recomendación, deben tener la condición de funcionario/a de carrera.

En el ejercicio de sus funciones, el órgano gestor del buzón:

- Actúa con independencia funcional, sin que pueda estar sometido a órdenes jerárquicas que condicionen su actuación, especialmente en el mantenimiento de la confidencialidad de los datos personales que trate;
- No puede ser causa que justifique su cese;
- Debe cumplir el deber de secreto, que se mantiene una vez cese de sus funciones. La vulneración del deber de secreto constituye infracción administrativa.

Son funciones de la dirección de análisis, como órgano responsable del buzón:

- Hacer, por sí misma o a través del personal de su unidad, las tareas de comprobación que sean procedentes.
- Gestionar las comunicaciones.
- Formular la recomendación que pone fin a la comprobación de los hechos.
- Asumir la gestión operativa del fichero de datos de carácter personal creado al efecto.
- Promover la consolidación y la mejora de la gestión ética por parte de la Administración municipal.
- Velar por que las personas y los servidores públicos de la Corporación puedan poner en conocimiento del Ayuntamiento las eventuales conductas contrarias a derecho y a los principios de buena administración o buen gobierno de manera confidencial y sin que puedan derivarse perjuicios para quien formula la comunicación de buena fe.
- Otorgar la debida protección a los cargos y el resto de servidores públicos de la corporación en el proceso de comprobación de los hechos.
- Formular recomendaciones y proponer mejoras en la gestión ética y la aplicación de los principios de buen gobierno o buena administración.
- Elaborar una memoria anual y elevarla a la Tenencia de Alcaldía competente para su presentación en el Consejo Municipal, en pleno o en comisión, con informe previo a la Comisión de Gobierno.
- Impulsar medidas de formación y de prevención de actuaciones contrarias a los valores éticos y las reglas de conducta y de buen gobierno.
- Resolver las dudas interpretativas que puedan existir en relación con las conductas contrarias al derecho, las reglas y los valores mencionados.
- 1) El resto que le atribuyan la Alcaldía y la gerencia a la que está adscrita.

Las funciones de la Dirección de Servicios de Análisis en la gestión de las comunicaciones del Buzón se entienden sin perjuicio de las que corresponda al resto de órganos de control del Ayuntamiento.

8. TRAMITACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS COMUNICACIONES

El Buzón es el canal prioritario de admisión de comunicaciones relacionadas con malas prácticas, sin perjuicio de admitir las comunicaciones por otros canales o de forma presencial en

las oficinas de atención ciudadana. Sin embargo, en estos casos no se puede garantizar el anonimato y la confidencialidad de las comunicaciones.



El seguimiento y toda comunicación con el agente asignado se desarrollará exclusivamente dentro de la aplicación.

Las comunicaciones dirigidas al buzón, para que sean tomadas en consideración y admitidas, deben cumplir los requisitos siguientes:

- Proporcionar toda la documentación disponible sobre la situación que se comunica, o indicios objetivos para obtener las pruebas, sin que se puedan emprender actuaciones fundamentadas solo en opiniones.
- Tener una certeza razonable de la información que se traslada, que debe tener especial transcendencia para la integridad del sector público municipal.
- En cualquier caso, no se admitirán las comunicaciones que carezcan de fundamento o sean notoriamente falsas.

El objetivo es tutelar el uso correcto de los recursos públicos, la resolución de los conflictos de interés, la objetividad y la neutralidad de la gestión pública en el ejercicio de las competencias municipales en general y, en especial, en los temas de contratación pública, función pública, actividad de fomento, ordenación urbanística, etcétera.

Con todo, para evitar malas prácticas en el uso del buzón, también se advierte que se aplicarán criterios estrictos para admitir las comunicaciones y con la exigencia de responsabilidad civil, penal y administrativa de las personas que comuniquen hechos con abuso de derecho o vulnerando el principio de buena fe.

Una vez presentada la comunicación y admitida a trámite, y en un plazo no superior a seis meses, se procede a comprobar los hechos., mediante tareas de investigación y, si procede, se formulan recomendaciones con medidas de mejora en la gestión pública, o se proponen al órgano competente iniciar expedientes administrativos para restaurar la legalidad alterada, la adopción de medidas sancionadoras o disciplinarias o la comunicación a la fiscalía de las conductas que puedan resultar constitutivas de ilícito penal.

Durante todo el proceso se incluyen mecanismos para garantizar tanto la integridad de las personas que aportan información como la de aquellas a las que esta hace referencia.

9. CONCLUSIONES

Tras más de un año en funcionamiento, nos sentimos orgullosos de la puesta en marcha del Buzón, si bien somos conscientes que todavía tenemos un largo camino por delante para mejorar, tanto en lo que se refiere a la pedagogía interna del buzón, como a su promoción entre la sociedad civil y la ciudadanía.

La puesta en marcha del buzón, además, ha generado un efecto llamada que ha llevado a otras administraciones a solicitar la incorporación de esta tecnología, aprovechando la

permeabilidad del software libre. Sin duda, la mejor forma de exportar no solo una herramienta, sino una cultura de trabajo y de compromiso con las buenas prácticas.

El impulso del buzón no hubiera sido posible sin la aportación y el liderazgo de los movimientos sociales, que siempre han sido punta de lanza en la lucha contra la corrupción, como es el caso de la plataforma Xnet. De hecho, la experiencia ha sido especialmente gratificante al comprobar que las mejores políticas son aquellas coproducidas entre administración y ciudadanía. Y nos ha hecho más sensibles a la hora de garantizar la seguridad de los alertadores, facilitando el anonimato.

Con esta herramienta, así como con otras apuestas, como el Código Ético y de Conducta, aspiramos a hacer de Barcelona un modelo de referencia internacional que ejerza de cortafuegos contra las corruptelas que amenazan la Administración Pública.