

# **La lucha por la ética pública: experiencias comparadas y medidas adoptadas en el caso español.**

*Susana E. Castillo Ramos-Bossini*<sup>1</sup>

Técnico de Investigación. Universidad de Granada.

I. LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA: CONSIDERACIONES GENERALES. 1. Algunos datos que ilustran la preocupación existente. 2. Causas y consecuencias de la corrupción. 3. Medidas contra la corrupción. II. ANTECEDENTES DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE EXIGENCIA DE ETICA PÚBLICA Y RESPONSABILIDAD EN LOS CARGOS PÚBLICOS. III. PRINCIPALES CONVENCIONES Y RECOMENDACIONES INTERNACIONALES SOBRE ETICA PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. 1. Código Iberoamericano de Buen Gobierno 2. Declaraciones y recomendaciones europeas: especial referencia a las medidas en el ámbito administrativo. IV. LAS MEDIDAS PARA MEJORAR LA ETICA PÚBLICA Y LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD EN ESPAÑA. 1. Antecedentes en el Ordenamiento Jurídico Español. 2. La Legislación Estatal de Transparencia y Buen Gobierno. 3. La normativa autonómica y local de transparencia y buen gobierno. V. CONCLUSIONES

## RESUMEN.

Desde hace muchos años, la corrupción y, por ende, la transparencia, ética pública y buena administración, son materias que preocupan enormemente a la sociedad en su conjunto y de las que las Instituciones, tanto nacionales como internacionales, se han hecho eco. A lo largo de este estudio iremos desgranando el contexto de la situación actual en la que nos encontramos, después de distintos Tratados Internacionales, así como de normativas nacionales, y analizaremos qué falta aún por mejorar y en qué aspectos se pueden avanzar para tener un sistema claro y, sobre todo, efectivo.

Palabras clave: Buen gobierno, ética pública, transparencia, corrupción, responsabilidad.

## ABSTRACT.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se enmarca en los trabajos de investigación correspondientes al Proyecto I+D del Ministerio de Economía y Competitividad “REMODELANDO EL EMPLEO PUBLICO Y LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA GARANTIZAR EL ESTADO DE BIENESTAR” (DER 2013-48416-C2-1-R)

For many years, corruption and, therefore, transparency and good governance, are issues that greatly concern society as a whole and of which institutions, both national and international, have echoed. Throughout this study we will examine the context of the current situation in which we are, after various international treaties, as well as national regulations, and analyze what still needs to be improved and in what aspects can be advanced to have a clear system and, above all, effective.

Keywords: Good governance, public ethics, transparency, corruption, accountability.

## I. LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA: CONSIDERACIONES GENERALES

### 1. Algunos datos que ilustran la preocupación existente

Las instituciones europeas e internacionales<sup>2</sup>, los organismos financieros internacionales, las encuestas que habitualmente formula el Centro de Investigaciones Sociológicas<sup>3</sup>, el Eurobarómetro<sup>4</sup>, los propios análisis que organismos internaciona-

---

<sup>2</sup> El Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Informe sobre la Lucha contra la Corrupción en la UE (COM, 2014, 38), realizado a partir de las Encuestas de Eurobarómetro, pondría de manifiesto que en España y Grecia (63 % en cada uno de ellos) eran los países en que los encuestados opinaban que la corrupción les afectaba personalmente.

La Resolución 2098 del Consejo de Europa motivada, precisamente, tras conocerse los resultados del barómetro de Transparencia Internacional y que pone su foco de preocupación en el ámbito judicial señala expresamente que este tipo de corrupción "impide gravemente la protección de los derechos humanos, en particular la independencia e imparcialidad judicial, al tiempo que debilita la confianza pública en el proceso judicial y en los principios de legalidad y seguridad jurídica".

El órgano reconoce que "*está alarmado porque la confianza pública en la integridad del poder judicial sigue siendo muy baja en una serie de Estados miembros, y que el poder judicial se percibe como una de las instituciones más corruptas en Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Croacia, Georgia, Lituania, Moldavia, Portugal, Rumania, Rusia, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, Ucrania y España*".

En cuanto al caso concreto de España, el Consejo advierte que el sistema judicial es la tercera institución menos valorada y que el 51% de los encuestados reconocieron desconfiar de la misma.

Si bien la Resolución valora los esfuerzos de creación de organismos de lucha contra la corrupción en casos como el español, la institución manifiesta sus dudas sobre el alcance del sistema legal para abordar esta problemática en una serie de Estados: "los marcos legales existentes estudiados se consideran limitados, débiles o ineficaces en el caso de Albania, Armenia, Estonia, Georgia, Moldavia, Montenegro, Eslovaquia y España".

<sup>3</sup> De esta forma, la realizada entre el 1 de octubre y 10 de octubre de 2013 reflejaba que la falta de trabajo (71,3%) y los casos de corrupción y fraude (37,6%) siguen siendo las dos principales preocupaciones para los españoles.

<sup>4</sup> El Eurobarómetro de 2013 mostró que los españoles son los europeos que más corrupción perciben en su esfera política. El 84% de ellos cree que los partidos son corruptos y el 72% dice lo mismo de sus políticos.

les realizan<sup>5</sup>, han puesto de manifiesto la grave situación de corrupción que nuestro país atraviesa. Seguramente hay mucho más ruido que nueces, o al menos afecta a una epidermis no tan profunda y por ello menos preocupante, pero lo cierto es que existe inquietud y así lo ha puesto de manifiesto la mejor doctrina<sup>6</sup>.

Dejemos señalado también que no existe una única definición uniforme de todos los elementos constitutivos de la corrupción. Mientras que una de las definiciones tradicionales, la utilizada por el Banco Mundial y la organización no gubernamental Transparencia Internacional, considera la corrupción como «el uso de la posición pública para obtener ingresos privados ilícitos». Desde nuestro punto de vista, y a los efectos de este estudio, parece más apropiado utilizar una definición más amplia como la del Programa Global contra la Corrupción gestionado por las Naciones Unidas, es decir, «abuso del poder para obtener ganancias privadas», en la que se incluye, por consiguiente, tanto el sector público como el privado. De otro lado, debe distinguirse entre corrupción en un sentido más estricto, la acogida en los tipos del Derecho penal, y corrupción en un sentido socioeconómico más amplio. Esta distinción es necesaria porque, de conformidad con el principio de legalidad, las disposiciones de Derecho penal requieren un lenguaje preciso e inequívoco, mientras que el concepto de corrupción puede ser más general y responder al mismo tiempo al propósito de la prevención de prácticas clientelares y un inadecuado ejercicio de la función de gobierno. En este contexto, la definición de corrupción puede abarcar conceptos como integridad, transparencia, responsabilidad y buena gobernanza.

Realizadas estas aclaraciones es preciso poner de manifiesto que la corrupción política en España, la probada me refiero, ha dejado, según un estudio periodístico muy reciente, un agujero en las arcas españolas de más de 7.500 millones de euros desde que llegó la democracia de la mano de la Constitución Española en 1978 (otras informaciones periodísticas sitúan la proyectada en más de 40.000 millones de euros). Entre los casos que más caros han salido a las arcas podemos citar Púnica, que se calcula que pudo haber defraudado 250 millones de euros, los ERE de Andalucía

---

<sup>5</sup> En este sentido, a principios de 2016 conocíamos que la posición de España en el índice de corrupción mundial que elabora la organización Transparencia Internacional es la que más ha descendido de todos los Estados de la UE. El índice puntúa a los países de menos a más. Cuanto mayor es impresión de la corrupción en el sector público, más baja es la puntuación.

El 10 % de caída de España (58 puntos) en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en los últimos cuatro años pareciera vinculado a la crisis financiera, los escándalos surgidos en ese tiempo y a las medidas de austeridad posteriores.

<sup>6</sup> NIETO MARTÍN, A., (2006) *Fraude y corrupción en el DP económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2006 y, del mismo autor, “La prevención de la corrupción”, en *Manual de cumplimiento de la empresa y responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Tiran lo Blanch, Valencia, 2015.

(150 millones), Gürtel (120 millones) o el caso Saqueo (96 millones). Bien es cierto que datos hay para todos los gustos y discrepancias entre los mismos aún más<sup>7</sup>.

Entre 2011 y 2014 el país ha sufrido, de los que se tenga noticia de acuerdo a la calificación del Ministerio Fiscal, 890 casos de corrupción política a todos los niveles: ayuntamientos, diputaciones, gobiernos autonómicos y estatales<sup>8</sup>. Andalucía ostenta el récord de tramas de corrupción política, con 38 casos distintos. A continuación le sigue las Islas Baleares con 24 operaciones de corrupción, por delante de Madrid, que con 22 casos, toma la delantera por la alta cuantía defraudada. La comunidad catalana llega a la veintena de casos. La comunidad valenciana también destaca en el ranking de la corrupción política con trece casos a sus espaldas. Y así podríamos seguir.

La radiografía de la corrupción en España pone de relieve que los dos grandes partidos políticos en España acumulan la mayoría de los casos de corrupción. Bien es cierto que otros partidos no se encuentran a salvo (Convergencia i Unió, Unión Mallorquina o Izquierda Unida, entre otros).

El pasado año, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) en 2016 cifró en 1.661 las causas abiertas en los diferentes órganos judiciales españoles por delitos relacionados con la corrupción. Estas afectan a tipos penales como la prevaricación, revelación de secretos, cohecho, tráfico de influencias, malversaciones, negociaciones prohibidas a funcionarios, blanqueo de capitales, apropiación indebida, fraude, estafa, falsedad documental y delitos contra el patrimonio histórico y contra el medio ambiente.

Con todo, y como VILLORIA ha dejado expuesto, es preciso poner de manifiesto que<sup>9</sup>:

- a) España no tiene un problema de corrupción sistémica y de hecho, aunque nos situemos en el Índice de Percepción de la Corrupción en el lugar

---

<sup>7</sup> Lo pone de manifiesto VÁZQUEZ GONZÁLEZ, C. (2011) "Extensión y tendencias de los delitos de corrupción. Fiabilidad de los instrumentos de medición de la corrupción" *Revista de derecho penal y criminología*, N° 6, págs. 361-408

<sup>8</sup> En cualquier caso, un estudio sobre la evolución de la corrupción en España, entre 2011 y 2014 (aplicado a los delitos de malversación, tráfico de influencias, cohecho y prevaricación), revela que las condenas por éstos son menores. Véase TARIN, C., (2016) "La medición de la corrupción en España: los datos objetivos" en el volumen colectivo *La corrupción en España: ámbitos, causas y remedios jurídicos* (coordinadores Manuel Villoria Mendieta, José María Gimeno Feliú y Julio Tejedor Bielsa), Atelier, Barcelona, págs. 67 y ss. Hay otros estudios, asimismo, sobre este fenómeno, por todos *Corrupción Institucional y controles administrativos preventivos*, Fundación ¿Hay Derecho?, 2015 pone de relieve que en los períodos de crisis económica (1993-1995 y a partir de 2011) aumenta la percepción en España del problema que representa la corrupción.

<sup>9</sup> VILLORIA MENDIETA, M. (2016), "Principales rasgos y características de la corrupción en España", en el volumen colectivo *La corrupción en España: ámbitos, causas y remedios jurídicos* (coordinadores Manuel Villoria Mendieta, José María Gimeno Feliú y Julio Tejedor Bielsa), Atelier, Barcelona, págs. 48 y ss.

40 – habiendo bajado varios puestos en los últimos años- todavía tenemos 130 países por detrás y ninguno de los índices que se utilizan para medirla permite llegar a esa conclusión.

b) En España la corrupción de los funcionarios es baja (en este sector nuestros índice son muy parecidos a los de Suiza, Noruega o Finlandia), sin embargo existe un problema serio de corrupción política según los datos que hemos expresado.

c) En España, probablemente ahora hay menos corrupción de la que había cuando estábamos creciendo de forma mantenida a principios de este siglo aunque la percepción de los ciudadanos es altísima (según revela en los últimos años CIS).

También es preciso señalar, y de aquí la publicación de estas líneas en esta revista, que la corrupción se da sobre todo en el nivel local de Gobierno (más de 600 municipios tienen algún escándalo de corrupción) y, hasta cierto punto, en el nivel autonómico. En descargo diremos, justo es hacerlo, que el número de entidades locales es infinitamente mayor que el de otras administraciones territoriales.

## 2. Causas y consecuencias de la corrupción

Entre los expertos que han estudiado el fenómeno hay una cierta coincidencia en que las causas fundamentales de la corrupción han tenido o tienen que ver con el rendimiento institucional del sistema en su conjunto, singularmente de los organismos de control, y con sectores del mismo deficientemente protegidos que, a su vez, tienen que ver con varios elementos pero de los que, en este estudio y en relación a los objetivos del mismo, destacaría tres: el primero, el diseño de un sistema de empleo público del que no hace mucho tiempo nos sentíamos orgullosos que, aunque formalmente garantiza la imparcialidad y el sometimiento a la Ley y al Derecho, materialmente facilita mirar para otro lado (cultura solo formal del mérito y progresiva desprofesionalización, libres designaciones, perversión de la productividad, contrataciones temporales y nombramiento de funcionarios interinos, perversa aplicación de la figura del personal eventual, estructura del espacio directivo, etc.); el segundo, tiene que ver con lo que JIMÉNEZ ASENSIO, ha denominado la patrimonialización del poder, derivada de las herencias enquistadas de un modelo basado en una concepción de caciquismo político y de la cultura del favor y de la posición dominante a través de la intermediación (antes caciquil y ahora política), de las que España aún no se ha desprendido (se hace eco dicho autor de las reflexiones del economista Douglass North hace muchos años, al hacer hincapié en que, a diferencia de Inglaterra cuyo marco institucional permitió un intercambio impersonal complejo y una

estabilidad política, en España “las relaciones personales siguieron siendo la clave de gran parte del intercambio político y económico”<sup>10</sup>; por último, y también hay que señalarlo, por el dudoso rendimiento de un escenario plagado de instituciones de control que ofrece ámbitos en los que el recorrido de mejora institucional es amplio y ha sido poco transitado. Pero, dejémoslo claro desde el principio, no será un mejor diseño el que resuelva dicha problemática, sino más bien un profundo cambio en la cultura institucional y el establecimiento de reglas claras, sencillas y coordinadas en el funcionamiento de los sistemas preventivos y de reacción frente a este fenómeno<sup>11</sup>.

Por tanto, y si esto es así, como todo proceso de cambio cultural y de valores no se puede fiar a una varita mágica, a una nueva norma o a la creación de un nuevo órgano. Sin duda serán necesarias todas esas decisiones, pero, también, será necesario algo más.

Las consecuencias, también variadas, son graves y creo que debemos destacar dos.

La primera, transita en dos direcciones: una, como ha puesto de relieve GAMERO CASADO, una cierta ruptura del contrato social entre los ciudadanos y el Estado, la incitación a no contribuir fiscalmente y a que se instale el principio de “desconfianza legítima”, lo que no extraña cuando una Ministra de Cultura llegó a afirmar, en una entrevista en el Diario ABC, que el dinero público no es de nadie<sup>12</sup>; la segunda dirección de la primera consecuencia es, en sentido contrario, que se ha abierto paso una sensibilidad ciudadana que transita del famoso “en picos, palas y azadones, cien millones”, a la exigencia ciudadana del control de las instituciones y rendición de cuentas de estas<sup>13</sup>. La situación de crisis no ha sido ajena a ambas consideraciones.

<sup>10</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2016), “España ¿un país sin frenos?”, en el volumen colectivo *La corrupción en España: ámbitos, causas y remedios jurídicos* (coordinadores Manuel Villoria Mendieta, José María Gimeno Feliú y Julio Tejedor Bielsa), Atelier, Barcelona, pág. 23

<sup>11</sup> Distintos autores se han hecho eco de la necesidad de una nueva cultura y ética pública que promueva un buen gobierno y una buena administración. En este sentido puede verse LONGO, F. y ALBAREDA, A. (2015) *Administración pública con valores. Instrumentos para una gobernanza ética*, INAP, Madrid; VILLORIA, M. y IZQUIERDO, A., *Ética Pública y Buen Gobierno*, Tecnos/INAP, 2016; también es preciso señalar en este punto a RAMIÓ, C. (2016) *La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción en España*, Catarata.

<sup>12</sup> GAMERO CASADO, E. (2015), *Desafíos del Derecho Administrativo en un mundo en disrupción*, Editorial Comares, Granada.

<sup>13</sup> En 1819, Benjamín Constant pronunció una conferencia *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*. Según Constant, la libertad de los antiguos, manifestada sobre todo en la democracia ateniense, consistía en participar directamente en los asuntos públicos, de modo que se consideraba libre al ciudadano, es decir, al que estaba legitimado para participar en el gobierno de la comunidad política. Sin embargo, este concepto de libertad se restringía a los ciudadanos, teniendo en cuenta que no se consideraba tales ni a las mujeres, ni a los niños, ni a los esclavos, ni a los extranjeros. Si tuviéramos que resumir en una frase lo que se quiere expresar lo diríamos con palabras de Benjamín Constant “*El peligro de la libertad antigua consistía en que los hombres, atentos únicamente a asegurarse la participación en el poder social, despreciaran los derechos y los placeres individuales. El peligro de la libertad moderna consiste en que, absorbidos por el disfrute de nuestra independencia pri-*

La segunda consecuencia, que me atrevo a calificar de enorme gravedad, es la alteración de los sistemas de control. Y es que los remedios clásicos, muy específicamente el control judicial contencioso-administrativo, se han revelado en la práctica, tal cual están configurados, menos eficaces de lo que podría esperarse de los mismos. El control contencioso-administrativo, pensado para la defensa de los derechos individuales de libertad frente al Estado, se mostró flexible y se adaptó sin un gran esfuerzo cuando, tras la Segunda Guerra Mundial, llegaron los derechos derivados del Estado social. El problema hoy es que sigue pensado para actos y para destinatarios individuales (ya sean de limitación o de prestación). Se ha revelado mucho más deficiente, o al menos es muy limitado, en lo que se refiere a la defensa de bienes colectivos.

Los resultados están a la vista. La sociedad no entiende hoy (menos que nunca) que lo contencioso-administrativo constituya una verdadera tutela judicial efectiva frente a las decisiones de los responsables públicos<sup>14</sup>. Todo está servido para que sea la jurisdicción penal la que realice, en la práctica, ese control. Y, sin duda, esta desviación está siendo determinante para agravar las cosas.

Y es que si, al menos teóricamente, el principio de intervención mínima y la propia exigencia de tipicidad (versión absoluta del principio de legalidad) vetaría esa función<sup>15</sup>, lo cierto es que la existencia de tipos penales tan amplios e indeterminados (por ejemplo, los distintos tipos de prevaricación) de hecho sirven para todo en la acción política, pero muy específicamente para realizar el control de la Administración que debería realizar la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>16</sup>.

---

*vada y por la búsqueda de nuestros intereses particulares, renunciemos con demasiada facilidad a nuestro derecho de participación en el poder político”.*

<sup>14</sup> Imprescindible en este punto JIMÉNEZ –BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. (2011) “El juez penal y el control de la Administración: notas sobre la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2009, Asunto Andratx, en *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno* (coordinado por F. LÓPEZ MENUDO), Iustel, Madrid, págs. 709-71. En el mismo volumen, reivindicando, asimismo, la necesaria recuperación de una lógica adecuada en este control PAREJO ALFONSO, L. (2011) “La deriva de las relaciones entre el Derecho Administrativo y Penal. Algunas reflexiones sobre la necesaria recuperación de su lógica sistemática”.

<sup>15</sup> Este es un principio de política criminal, la intervención excepcional del Derecho penal, que debe ser tenido en cuenta por el legislador para adecuar el Derecho Penal a la realidad social, incorporando nuevas formas de criminalidad (SSTS 7/2002, de 19 de enero, 96/2002, de 30 de enero, 363/2006, de 28 de marzo y 830/2004, de 24 de junio).

<sup>16</sup> La preocupación, sin embargo, es notoria y recientemente a propósito de la judicialización (criminal) de la actuación de autoridades y empleados públicos, la tradicional tensión entre Derecho penal y Derecho administrativo se proyecta en estos tiempos hacia una práctica jurisdiccional consistente en la anulación por parte del juez penal de actos administrativos, en cuyo proceso de anulación no interviene ni la Administración ni la jurisdicción contenciosa. Puede verse a este respecto el trabajo de BAUZÁ MARTORELL, F. (2014) “El acto administrativo entre la validez y el delito”. (La anulación de actos administrativos por el juez penal). *REDA*, nº 163, 2014.

Si en lo sociológico, la respuesta ciudadana está siendo el voto a partidos diferentes y con otras formas –más directas- de relacionarse con la sociedad y en todas direcciones, por la derecha (Francia, Alemania, ...) o por la izquierda (Grecia, España, ...); en lo jurídico, no está de más que vayamos pensando en arreglar el anómalo esquema resultante que ha alterado los sistemas de control<sup>17</sup>.

### 3. Medidas contra la corrupción<sup>18</sup>

En ausencia de una Ley integral que aborde este problema desde el punto de vista de la responsabilidad, como por ejemplo se ha realizado en Italia, y si bien es cierto que, como decimos, no creemos que el problema sea tan solo de diseño aunque ciertamente algo puede mejorarse, sino más bien de rendimiento del sistema institucional de control, no es superfluo que vayamos pensando en una estrategia integral que contemple diversas medidas para paliar esta lamentable situación<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> La reivindicación del papel del Derecho para hacer efectivos nuevos principios de actuación en la gestión pública puede verse en PONCE SOLÉ, J. (2014), "Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11, págs. 34 quien expone que "Los peligros que acechan al Derecho por el menosprecio y el olvido de éste no son menores. Los partidarios del Management que ven en el Derecho un artefacto inútil, pasado de moda y formalista pueden estar conduciendo a una degradación paulatina de la calidad del ordenamiento jurídico y de su capacidad para defender adecuadamente los derechos de los ciudadanos y evitar la corrupción y promover la buena gestión".

De forma previa, también puede verse el trabajo de PRATS PRATS, J. (2005), *De la burocracia al Management, del Management a la gobernanza*, INAP, Madrid. Asimismo, puede consultarse CASTILLO BLANCO, F.A. (1996), "Management y Derecho Administrativo: ¿hacia una necesaria evolución del derecho de la función pública y de la gestión de los recursos humanos?". *Revista Andaluza de Administración Pública* Nº 26, páginas 199-244.

<sup>18</sup> El Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Informe sobre la Lucha contra la Corrupción en la UE (COM, 2014, 38), pone de manifiesto que hay una serie de políticas de fondo que pueden ayudar a mejorar la lucha contra la corrupción, entre éstas: las políticas de transparencia y libertad de información, la protección de los denunciantes y la transparencia de la actividad de los grupos de presión.

<sup>19</sup> Transparencia Internacional también presenta propuestas para que en España se vea una mejora en su situación de corrupción. Propuestas que incluyen las siguientes:

- Se necesitan fuertes normas de financiamiento político.
- Se necesitan más recursos para los mecanismos de seguimiento de la financiación de los partidos políticos.
- El sistema electoral necesita ser modificado, y dan algunas ideas que las reformas deben incluir:
  - El desbloqueo de las listas electorales cerradas
  - Se debe mejorar la proporcionalidad
  - Se debe neutralizar el control interno de los partidos políticos
  - Se debe estimular la democracia interna de los partidos políticos, por ejemplo, con primarias deben estar abiertos a la gente
- Se necesita mejorar la integridad en la administración de justicia, incluyendo la necesaria despolitización de los órganos supremos del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional.

Simplemente, sin ánimo exhaustivo y haciéndome eco de algunas propuestas apuntadas por diversos autores (GAMERO CASADO, PONCE SOLE, VILLO-RIA MENDIETA, JIMÉNEZ ASENSIO, CASTILLO BLANCO, GIMENO FELIÚ, etc.), apunto siete medidas relacionadas con el objeto de este trabajo que presentan un carácter transversal y un fomento de buenas prácticas<sup>20</sup>:

- Se necesitan reformas para aumentar el acceso a la información, necesarias para asegurar la transparencia de las instituciones públicas.
- El gobierno también debe adoptar un plan estratégico para mejorar la respuesta, la accesibilidad, la participación ciudadana y su colaboración en los temas públicos.
- Es necesario aprobar una ley que protege a los que denuncian infracciones (los *whistleblowers*), tanto en el sector público como en el privado.

<sup>20</sup> El Consejo de Europa, en la resolución páginas atrás citada, recomienda la aplicación de todas las resoluciones y recomendaciones de la asamblea, tales como la Resolución 1703 (2010), la Recomendación 1896 (2010), la Resolución 1943 (2013) y la Recomendación 2019 (2013) sobre la corrupción como una amenaza para el Estado de Derecho.

Igualmente, entre otras medidas significativas la asamblea propone que los Estados apliquen las siguientes:

- Las recomendaciones contenidas en los dictámenes sobre la legislación nacional emitida por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia);
- Las directrices y los informes aprobados por la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) en su trabajo sobre la evaluación de los sistemas judiciales;
- Las recomendaciones emitidas por el Consejo de Europa para los Derechos Humanos con respecto a la administración de justicia, el funcionamiento de los sistemas judiciales y la prevención de las prácticas corruptas entre el poder judicial;
- Dar pleno efecto a las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sobre todo las que afectan a la prevención y erradicación de la corrupción judicial;
- Alinear su legislación y la práctica nacionales con las normas desarrolladas en los instrumentos internacionales pertinentes y los órganos de vigilancia, especialmente respecto a la criminalización de la corrupción, la inmunidad de los jueces, la organización de los órganos disciplinarios, conflictos de interés, declaración de bienes, así como aspectos relativos a la carrera judicial (contratación, promoción, despido de jueces);
- Fortalecer la legislación para sancionar la corrupción y proporcionar todos los medios necesarios y el apoyo a su correcta aplicación mediante la investigación efectiva y el procesamiento de casos de corrupción en el poder judicial;
- Adaptar la legislación y la práctica a fin de permitir una adecuada evaluación de las prácticas de corrupción en el poder judicial que son particularmente difíciles de descifrar, como las relacionadas con el intercambio de favores, la presión jerárquica o interferencia externa;
- Mejorar la calidad y la situación de la profesión judicial a fin de garantizar el comportamiento ético de los jueces, y estrictamente examinar las prácticas relacionadas con la carrera que suponen un riesgo de corrupción o afectan a la independencia e imparcialidad de los jueces a lo largo de sus carreras;
- Instaurar procedimientos adecuados para erradicar la interferencia política y la influencia indebida en el proceso judicial;
- Los Estados seguirán colaborando estrechamente con los órganos del Consejo de Europa, especialmente GRECO, a fin de proporcionarles toda la información necesaria para su trabajo, así como participar activamente en la corrección de las deficiencias detectadas;

a) La clarificación del sistema de control penal, contable y administrativo hartamente confuso y duplicado.

b) Una reflexión sobre el encuadre orgánico de los cuerpos de inspección y control. Así, como ha puesto de relieve GAMERO CASADO<sup>21</sup>, los recientes casos ponen de manifiesto que el encuadre orgánico en la misma Administración que se controla es un desacierto ya que, en unos casos, sus advertencias pueden ser desoídas (caso ERE) o sufren presiones para que modifiquen el sentido de sus actuaciones (caso de la Agencia Invercaria) o existe un cierto temor a sufrir represalias (caso de los Cursos de Formación). Las oficinas “antifraude”, añadidas a los mecanismos ya existentes, son una insuficiente solución a este problema porque responden al mismo esquema de encuadramiento orgánico. El establecimiento de una autoridad única e independiente que agrupase las intervenciones de todas las Administraciones públicas, los Tribunales y Cámaras de Cuentas y otras unidades de control, dependiente de las Cortes Generales, y con labores de fiscalización, inspección y sanción, tal vez podría empezar clarificar la cuestión<sup>22</sup>.

c) Si el problema es de rendimiento, como estamos apuntando, una solución óptima sería la introducción de las técnicas de buena administración que van más allá de las conocidas hasta ahora para el control de la discrecionalidad y que tanto servirían en temas como el urbanismo. El punto crucial, respecto específicamente al control judicial de la Administración que así se vería reforzado, es si la perspectiva de la buena administración aportaría o no un plus a las técnicas ya preexistentes (como el uso de los principios generales de la interdicción de la arbitrariedad y la proporcionalidad).

- 
- Y por último, garantizar un entorno en el que los casos de (presunta) corrupción judicial puedan ser descubiertos, a fin de fomentar un clima en el que las causas fundamentales de la corrupción judicial puedan ser erradicadas.

<sup>21</sup> GAMERO CASADO, E. (2015), *Desafíos del Derecho Administrativo en un mundo en disrupción*, Editorial Comares, Granada.

<sup>22</sup> El Informe de la Comisión Europea, ya citado páginas atrás, pone de relieve respecto de este punto que “*Los logros de algunos organismos de lucha contra la corrupción han sido más sostenibles que otros. Entre los factores que afectan a su éxito (temporal o a largo plazo) figuran: las garantías de independencia y la ausencia de interferencias políticas, la selección y promoción del personal basada en el mérito, la colaboración pluridisciplinar entre equipos operativos y con otras instituciones, el rápido acceso a las bases de datos e información y el suministro de los recursos y cualificaciones necesarios. Estos elementos no aparecen sistemáticamente en todos los Estados miembros*”.

En España, y a propósito de un organismo concreto, puede verse el trabajo de CAPDEFERRO VILLAGRASA, O. (2016) “Los organismos anticorrupción y el ejercicio de la potestad sancionadora: límites y propuestas para la prevención de la corrupción. en particular, el caso de la oficina antifraude de Cataluña”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 53, 2016

A juicio de PONCE SOLÉ la respuesta es afirmativa<sup>23</sup>, por cuanto se exige más que la existencia de racionalidad y motivación y no es sólo un límite en negativo (que la decisión no sea desproporcionada). Es una exigencia en positivo, como señala con especial claridad la jurisprudencia del TJUE y del TEDH (y en la misma línea la doctrina jurisprudencial norteamericana del llamado *hard look*), en el sentido de obligar a tomar en consideración, con la debida diligencia y el debido cuidado, los hechos e intereses relevantes envueltos en la toma de la decisión (descartando los irrelevantes), lo que debe fundamentarse por la Administración mediante el expediente y justificarse en la motivación, que ha de ser congruente con aquél.

d) La reforma de la legislación contractual, de empleo público, urbanística y de subvenciones (los cuatro ámbitos más acusados donde se dan las prácticas corruptas y clientelares) es también una exigencia inexcusable<sup>24</sup>.

e) El establecimiento de una acción pública, derivada del derecho al buen gobierno y a la buena administración, a la que seguidamente nos referiremos y que he tenido oportunidad de fundamentar, derivada de los denominados derechos de cuarta generación, recientemente<sup>25</sup>.

f) La regulación de los lobbies y su seguimiento para evitar casos como los que hemos visto, a *título de ejemplo*, en la llamada operación Púnica –consecución de contratos de eficiencia energética- y que ponen de relieve que es preciso introducir transparencia en estas prácticas que son habituales y opacas<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> PONCE SOLÉ, J. (2013) lo ha puesto de manifiesto. Véase el trabajo de éste “La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local”, en *Anuario de Derecho Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona. De también recomendable lectura es el trabajo del mismo autor “*La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración*”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 175, 2016, págs. 57-84

<sup>24</sup> Este estudio se realizó antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público. Pueden verse los trabajos de GIMENO FELIÚ, J.M. (2016), “La corrupción en la contratación pública. Propuestas para rearmar un modelo desde la perspectiva de la integridad” en el volumen Colectivo *La corrupción en España: ámbitos, causas y remedios jurídicos* (coordinadores Manuel Villoria Mendieta, José María Gimeno Feliú y Julio Tejedor Bielsa), Atelier, Barcelona, 2016, págs. 247 y ss. En el mismo volumen el trabajo de TEJEDOR BIELSA, J., “La corrupción urbanística. Un problema sistémico”, págs. 301 y ss.

<sup>25</sup> Véase, en este punto, el trabajo de CASTILLO BLANCO, F.A. (2016), “Garantías del derecho ciudadano al buen gobierno y a la buena administración”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 172, 2016

<sup>26</sup> La Ley 19/2014, de 29 de octubre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña regula por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico la actividad de los grupos de interés, también conocidos bajo el término anglosajón *lobby*.

Respecto a los mismos, se crea un registro específico, en el que se incluyen todas las actividades llevadas a cabo con la finalidad de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de las políticas públicas y la toma de decisiones, con independencia del canal o medio utilizado, incluyendo

g) Y, simplemente apuntar una de fomento (incentivos), consistente en articular, junto a sellos y certificados de calidad, de eficacia, de eficiencia, de transparencia, un ranking de corrupción y conductas clientelares, un listado donde se saquen a la luz los “trapos sucios” de nuestras administraciones, un índice donde se diga, por ejemplo, las resoluciones administrativas que se anulan, los contratos adjudicados a “dedo”, los procedimientos de selección de personal opacos y sin las debidas garantías, etc. O a la inversa establecer listas “blancas”. Nada novedoso, pues así se recomienda en el Código Europeo de Conducta para la Integridad Política de los Representantes locales y Regionales Electos adoptado por el Consejo de Europa en 2002.

Pero, ¿qué podemos aprender de las medidas adoptadas por otros países y de las recomendaciones internacionales?

## II. ANTECEDENTES DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE EXIGENCIA DE ETICA PÚBLICA Y RESPONSABILIDAD EN LOS CARGOS PÚBLICOS

Se señala, de forma reiterada por la doctrina<sup>27</sup> (MARTÍN RETORTILLO BAQUER O MARTÍNEZ BARGUEÑO, entre otros), al Informe Nolan como un

---

los contactos con autoridades y cargos públicos, diputados, funcionarios y personal al servicio de las instituciones, y también contribuciones y participaciones voluntarias en consultas oficiales sobre propuestas legislativas, normativas, actos jurídicos u otras consultas.

De acuerdo con el art. 47 de la Ley catalana, deben inscribirse en este registro las personas y las organizaciones que, independientemente de su forma o estatuto jurídico, en interés de otras personas u organizaciones, llevan a cabo actividades susceptibles de influir en la elaboración de leyes, normas con rango de ley o disposiciones generales o en la elaboración y aplicación de las políticas públicas; y también las plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva que, aun no teniendo personalidad jurídica, constituyen *de facto* una fuente de influencia organizada y llevan a cabo actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Registro.

Se excluyen, eso sí, las actividades relativas a la prestación de asesoramiento jurídico o profesional vinculadas directamente a defender los intereses afectados por procedimientos administrativos, las destinadas a informar a un cliente sobre una situación jurídica general, las actividades de conciliación o mediación llevadas a cabo en el marco de una ley o las actividades de asesoramiento que se lleven a cabo con finalidades informativas para el ejercicio de derechos o iniciativas establecidos por el ordenamiento jurídico (art. 49).

Los registrantes aceptan, entre otras obligaciones, cumplir con el código mínimo de conducta que incorpora el art. 51 de la Ley, sometiéndose así a una serie de medidas vinculadas al incumplimiento, como son la suspensión temporal o la cancelación de la inscripción registral, las cuales requerirán la tramitación de un procedimiento previo que será objeto de regulación a través de un reglamento.

<sup>27</sup> Por todos pueden verse los trabajos de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (1997), “Reflexiones de urgencia sobre el Informe Nolan”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° 11, 1997, págs. 149-164 y MARTÍNEZ BARGUEÑO, M., (1996) “Informe NOLAN: (normas de conducta de la vida pública)”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, N° 5-6, 1996, págs. 209-214.

antecedente claro de las medidas para regenerar la vida pública<sup>28</sup>. Y es que, ciertamente, ha sido en los países anglosajones donde la preocupación por la ética pública provocó las primeras reacciones, básicamente de *soft law*, a fin de articular medidas que regeneraran la vida pública.

El Informe Nolan se refiere tanto al poder legislativo como al ejecutivo y dedica una especial atención a los conflictos de intereses, tanto para diputados como para los miembros del ejecutivo (ministros y funcionarios). En concreto, hay una serie de recomendaciones que, en el ámbito del legislativo, van a permitir que sus miembros tengan retribuciones adicionales, pero eso sí, siempre que las actividades que realicen no tengan que ver con su trabajo parlamentario. De esta forma, planteó dicho Informe un conjunto de medidas: exigir la revelación de acuerdos y remuneraciones relacionadas con los servicios parlamentarios; aumentar la orientación para evitar los conflictos de intereses; introducir un nuevo Código de Conducta para los diputados; nombrar a una persona de reputación independiente la cual mantendrá el Registro de Intereses, aconsejará sobre el Código de Conducta, ofrecerá una orientación y consejos sobre asuntos de conducta de intereses e investigará e informará acerca de las quejas por la conducta de los diputados y, finalmente; establecer un procedimiento nuevo para investigar y juzgar las quejas en éste ámbito contra los diputados. En suma, la Comisión planteó un Código de Conducta para los diputados que contiene dos grandes ejes: por un lado, unos principios generales: a) Es responsabilidad de cada diputado mantener aquellos niveles de conducta que la Cámara y el electorado legítimamente esperan, para proteger el buen nombre del Parlamento y fomentar el interés público. b) Los diputados deberían respetar los principios generales de conducta que se aplican a todo el mundo en la vida pública. c) La obligación principal de los diputados es con su país y con sus electores por lo que no deberían realizar ninguna acción en el parlamento que esté en pugna con este deber. d) Los diputados tienen la responsabilidad de cumplir plenamente con todas las resoluciones y convenciones de la Cámara en cuanto a asuntos de conducta, y donde haya dudas, de pedir consejo; y, un segundo eje, que se refiere estrictamente a intereses económicos y que se concretan en las siguientes recomendaciones: a) Un diputado no debe promover ningún asunto en el parlamento a cambio de dinero. b) Un diputado que tiene interés económico, directo o indirecto, debe aclarar ese interés. c) En el caso de que

---

<sup>28</sup> La creación del comité que tuvo a su cargo dicho Informe se llevó a cabo en virtud del clima de degeneración en el que los escándalos de tipo económico, político y sexual aparecen mezclados. Seis meses más tarde apareció un documento importante llamado Normas de Conducta para la Vida Pública. El documento se publicó en mayo de 1995 y es una referencia no sólo para la vida pública inglesa sino para cualquier gobierno interesado por la ética de sus políticos y funcionarios. Incluye un Código Ético basado en siete principios básicos: desinterés, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, humildad y liderazgo. Estos principios sugeridos para el comportamiento ético en el ámbito de la función pública, abarcan tanto a los funcionarios públicos como a los políticos.

un diputado, al desempeñar sus obligaciones parlamentarias encuentre la existencia de un interés económico personal que cause un conflicto (de intereses) con el interés público, tiene la responsabilidad de solucionar ese conflicto o bien deshaciéndose del interés o bien apartándose del asunto público en cuestión. d) En cualquier trato con una organización con la que exista una relación económica, un diputado debe tener siempre en cuenta la responsabilidad primordial que tiene para con los electores y para con el interés nacional.

Dicho Código de Conducta y recomendaciones se extienden también a funcionarios<sup>29</sup>, reflexionándose que, así como existía un Código de ética para funcionarios debería existir uno para los ministros, y que las ventajas podrían ser muchas dado el número de ministros que habían tenido que dimitir desde la Segunda Guerra Mundial por errores que podrían haberse evitado. El énfasis que se pone en la conducta de los ministros y funcionarios en las normas de conducta para la vida pública demuestra el convencimiento de que funcionarios, junto a los políticos, son los responsables de la conducción de los asuntos públicos, y de que cada uno de sus actos puede ser ejemplo, bueno o malo, para los ciudadanos que los observan día a día.

Finalmente, la Comisión Nolan recomendó que se crearan controles regulares del conocimiento y de la adecuada comprensión de las normas éticas pertinentes por parte del personal en los departamentos y agencias, que la orientación se refuerce y se difunda de forma adecuada, específicamente con una formación adicional sobre todo en las áreas con problemas<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> En concreto dicho Informe estima que:

- Los ministros deben asegurarse de que no surja, ni que parezca que surge, ningún conflicto entre sus obligaciones públicas y sus intereses privados,
- Los ministros no deben engañar al Parlamento. Deben ser tan transparentes como sea posible con el Parlamento y con el público,
- Los ministros son responsables ante el Parlamento en cuanto a las políticas y operaciones de sus departamentos y agencias,
- Los ministros deberían evitar aceptar cualquier regalo u hospitalidad que pudiera comprometer su criterio o ponerlos bajo una obligación indebida,
- Los ministros en la Cámara de los Comunes deben mantener separadas sus funciones de Ministros de las de Diputados por un distrito electoral,
- Los ministros deben mantener separadas sus funciones ministeriales de las de partido. No pueden pedir a los funcionarios que realicen funciones de partido ni que actúen de una forma que crearía un conflicto con el Código de la Administración Pública.

<sup>30</sup> Otro código en el Reino Unido, del que debemos hacernos eco, es el denominado Código para la Gestión de la Administración Pública (CGAP) bajo el cual se otorga a los departamentos y agencias poderes para introducir regulaciones acerca de la conducta, siempre que reflejen los principios y las reglas expuestas en el CGAP. Éste Código responde a dos necesidades: por un lado, que los funcionarios no abusen de la información oficial, ni obren de manera que se comprometa la imparcialidad política, ni usen sus puestos oficiales para promocionar sus propios intereses; por otro, que el público vea que los funcionarios son honestos e imparciales en el desempeño de sus obligaciones.

Un segundo caso de antecedentes en las medidas a adoptar se produce en Estados Unidos. Y es que, en este país, el descrédito generado por los escándalos de corrupción política, originó que sus gobernantes buscaran mecanismos para recuperar la confianza ciudadana<sup>31</sup>.

En ese sentido, el gobierno norteamericano impulsó en la década de los setenta, en concreto en 1978, dos iniciativas para fomentar la ética en la vida pública. A saber: por un lado, creó un marco jurídico mediante la Ley de Ética para el Gobierno; y, por otro, estableció la Oficina de Ética del Gobierno. La Oficina de Ética del Gobierno, la Ley de Ética, así como los Principios y Normas de Conducta para los funcionarios y empleados de gobierno impulsados por dicha oficina, son instrumentos importantes que cumplen una triple función: fomentar los valores éticos, acotar las conductas acompañadas de antivalores y resolver dilemas éticos cuando sea necesario<sup>32</sup>.

Como hemos mencionado, la Oficina de Ética elaboró un documento denominado "Normas de conducta ética para los empleados del Poder Ejecutivo" que comprende varios documentos y que funciona en tres direcciones: como un Código Ético en el que se exponen los valores deseables o esperados en su personal; en, segundo lugar, como un catálogo en el que se detallan múltiples situaciones sobre lo que no se debe hacer dentro de las instituciones públicas; y, por último, como una relación de normas jurídicas que presentan los diferentes tipos de sanción a los que se ven expuestos aquellos que cometan algún acto indeseable en su desempeño laboral.

De esta forma, esta iniciativa incluye unos principios de conducta ética y unas normas de conducta ética y, tanto los principios<sup>33</sup>, como las normas de conducta ética

---

<sup>31</sup> En efecto, es preciso traer aquí como antecedente inmediato de estas medidas el caso Watergate. Como se recordará Carl Bernstein y Bob Woodward, dos periodistas del Washington Post, fueron alertados por un anónimo (Garganta Profunda) de que el espionaje llevado a cabo en la sede del partido demócrata había sido diseñado directamente por asesores del Presidente Nixon y del que era conocedor el propio Presidente. Nixon se refugió en la inmunidad presidencial para facilitar pruebas, comunicaciones, grabaciones, etc... Finalmente, tras aprobarse un proceso de *impeachment* contra Nixon, éste presentó su dimisión en un mensaje televisivo muy recordado, en 1974.

<sup>32</sup> Puede consultarse en «Normas de conducta para los empleados del órgano ejecutivo de los Estados Unidos». *Oficina de ética de los Estados Unidos*, Reglamento final codificado en la parte 2635 del Título 5 del Código de Reglamentos Federales, abril 2002

Con independencia de estas dos iniciativas en 2002 se impulsó la denominada Agenda Presidencial de Buen Gobierno basada en tres ejes fundamentales: un gobierno que cueste menos; un gobierno de calidad; y, en tercer lugar, un gobierno profesional.

<sup>33</sup> Los Principios generales de conducta señalados por la Oficina de Ética del Gobierno son los siguientes (<http://www.oecd.org/gov/ethics/2494987.pdf>):

1. El servicio público es un depósito de la confianza del público y, por lo tanto, exige a los empleados lealtad a la Constitución, a las leyes, y a los principios éticos por encima de la ganancia personal.

señaladas en este código, son aplicables a los funcionarios y empleados públicos de cualquier oficina de gobierno<sup>34</sup>.

2. Los empleados no deben poseer intereses financieros que estén en conflicto con el desempeño concienzudo de sus deberes.

3. Los empleados no deben participar en transacciones financieras utilizando información del Gobierno que no es pública, ni permitir el uso impropio de dicha información para beneficio de ningún interés particular.

4. Un empleado no debe solicitar ni aceptar regalo alguno, ni ningún otro artículo de valor monetario de ninguna persona o entidad que busque una acción oficial, hacer negocios o beneficiarse de actividades llevadas a cabo por la oficina del funcionario o cuyos intereses puedan ser afectados sustancialmente por el desempeño o no de los deberes del empleado.

5. Los empleados deben llevar a cabo sus deberes empeñándose por hacer un esfuerzo honesto.

6. Sin autorización, los empleados no deben hacer a sabiendas compromisos ni promesas de ningún tipo dando a entender que comprometen al Gobierno.

7. Los empleados no deben usar un cargo público para ganancia particular.

8. Los empleados deben actuar imparcialmente y no dar tratamiento preferente a ninguna organización privada o individuo particular.

9. Los empleados deben proteger y conservar la propiedad Federal, y no deben usarla para actividades que no sean las autorizadas.

10. Los empleados no deben llevar a cabo trabajo o actividades fuera de su empleo que estén en conflicto con sus deberes y responsabilidades gubernamentales, incluso buscar o negociar empleos.

11. Los empleados deben denunciar a las autoridades correspondientes cualquier despilfarro, fraude, abuso, y corrupción.

12. Los empleados deben cumplir de buena fe sus obligaciones como ciudadanos.

13. Los empleados deben obedecer todas las leyes y reglamentos que ofrecen igualdad de oportunidad a todos los ciudadanos.

14. Los empleados deben esforzarse por evitar cualquier acción que dé la apariencia de que están violando la ley o las normas de ética que se estipulan en esta parte.

<sup>34</sup> Las Normas de Conducta hacen referencia a las diversas situaciones en que pueden caer los servidores públicos en el cumplimiento de sus tareas. Cuando alguna situación no esté prevista dentro de estas normas, los empleados deben ajustarse a los Principios de Conducta señalados. El documento titulado Normas de Conducta Ética se estructura en distintas partes:

Una primera dedicada a Disposiciones Generales. Esta parte destaca la importancia del servicio público como depósito de la confianza ciudadana, reitera la importancia de los Principios de Conducta Ética, señala quiénes son los sujetos a los que se debe aplicar esta normativa, las acciones disciplinarias y correctivas así como la existencia del asesoramiento en materia ética. Destaca que dentro de los organismos públicos pertenecientes al poder Ejecutivo, existen Agencias de Ética, las cuales cuentan con un designado de ética y un suplente

Una segunda, relativa a regalos de fuentes externas a la institución, y que se refiere al hecho que los funcionarios no deberán aceptar regalos a cambio de dejarse influenciar en el desempeño de sus funciones, ni solicitar o coaccionar para que se le ofrezca un regalo, ni aceptar regalos de las mismas o diferentes fuentes que pudiera pensarse que el empleado está usando su cargo para ganancia personal. Una tercera, se singulariza respecto de los regalos entre empleados y, en este sentido, se prohíben los obsequios entre las personas que trabajan en un mismo organismo, a menos que el artículo esté excluido de la definición de regalo. Un funcionario no deberá darle un regalo o hacer una donación para un regalo a un oficial superior ni solicitar una contribución a otro empleado para dar un regalo. Tampoco deberá, directa o indirectamente, aceptar un regalo de ningún empleado que devengue menos sueldo que él, a menos que los dos empleados no tengan una relación de subalterno y oficial superior ni exista una relación personal entre los dos emplea-

Cabe destacar que, a pesar de que tanto la Oficina de Ética como la Ley de Ética se crearon en 1978, han venido funcionando desde entonces con normalidad, incluso han aumentado su eficacia al incorporar nuevos parámetros de control ayudados por la tecnología.

A estas iniciativas ya existentes se han unido otras que ha reforzado el trabajo realizado. En efecto, el presidente de Estados Unidos Barack Obama abordó, desde el principio de su mandato, una iniciativa de Gobierno Abierto, mediante la firma el 21 de enero de 2009, de un Memorándum sobre Transparencia y *Open Government*<sup>35</sup>, donde se manifiesta una apuesta decidida por la participación y colaboración ciuda-

---

dos que justifique el regalo. No obstante, existen Ocasiones especiales en las que se admite que se pueda otorgar un obsequio a un superior tales como matrimonio, enfermedad, o el nacimiento o adopción de un hijo así como en situaciones laborales tales como una jubilación, renuncia, o traslado.

Otra de los apartados se refiere conflictos de intereses financieros que pueda tener un funcionario siempre que éstos se relacionen con sus actividades laborales. Es decir, se prohíbe que participe en calidad oficial en cualquier materia particular si con su conocimiento él, o cualquier persona allegada (cónyuge, hijos, socios, entidades en las que el empleado sea funcionario, director fiduciario, socio general), puede obtener un interés económico.

Asimismo, otro apartado se refiere a la imparcialidad en el desempeño de deberes oficiales con la intención de asegurar que un empleado actué de manera prudente a fin de evitar la apariencia de falta de imparcialidad en el desempeño de sus deberes oficiales. En caso de duda se puede buscar la ayuda de un oficial de ética o el designado de la Agencia. Relativa a la búsqueda de otro empleo. Un funcionario que contemple ingresar en otro empleo después de dejar su cargo público, deberá consultar con un oficial de ética de la agencia para obtener consejos sobre cualquier restricción que tenga después al abandonar su empleo federal. Las disposiciones sobre postempleo advierten a los funcionarios que, después de dejar su puesto, están sujetos a restricciones legales.

También se dedica un específico apartado al uso indebido de un cargo oficial, es decir, al uso adecuado del cargo y tiempo oficial y sobre la información y los recursos a los cuales el funcionario tiene acceso. Un funcionario no deberá usar su cargo público para ganancia particular, ni para endosar ningún producto, servicio o empresa ni para la ganancia de otros. Tampoco deberá usar ni permitir el uso de su cargo de manera que coaccione o induzca a otra persona a proporcionar ningún beneficio financiero o de otra clase para sí mismo o para sus amigos, parientes, o personas con las cuales el funcionario esté afiliado en calidad no gubernamental.

Por último, conviene dar cuenta del apartado relativo a actividades externas. De esta forma cuando un empleado quiera tener otro empleo o realizar actividades externas deberá esforzarse por evitar acciones que den la apariencia de violar cualquiera de las normas éticas y no deberá participar en empleos que estén en conflicto con sus deberes oficiales. Pero asimismo se establecen unas normas adicionales a las cuales el funcionario debe ajustar su conducta., entre otras se establecen las siguientes: a) La prohibición de solicitar o recibir sobornos. b) La prohibición de buscar o recibir remuneración con propinas ilegales. c) La prohibición de buscar o recibir remuneración por ciertos servicios de representación ante el Gobierno. d) La prohibición de ayudar en la prosecución de reclamos contra el Gobierno, o de actuar como agente o abogado ante el Gobierno. e) Las restricciones después de terminar el empleo que aplican a antiguos empleados. f) La prohibición de recibir cualquier contribución o suplemento del salario como remuneración por su servicio en el Gobierno de una fuente que no sea pública. g) La prohibición de solicitar o recibir regalos de fuentes externas.

<sup>35</sup> [https://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment)

dana con el gobierno. De esta forma, el 8 de Diciembre de 2009 se firmó la Directiva de Gobierno Abierto. En ella, se establece el requerimiento para los departamentos y agencias de realizar una serie de actuaciones con el objetivo de crear un gobierno más abierto, en los siguientes ámbitos: publicar información del gobierno en línea en formatos abiertos; crear e institucionalizar una cultura de gobierno abierto; y, asimismo, crear un entorno normativo habilitador para el gobierno abierto

Finalmente, y por referirnos a un último antecedente, es de interés hacer referencia a los trabajos desarrollados por la OCDE. Esta organización ya señaló, en un estudio relativo a los países miembros sobre las medidas de conducta ética, que los estándares de conducta esperados de los servidores públicos de cada país, se encuentran en sus leyes generales o en sus códigos y, en general, este tipo de normas de conducta se utilizan para situaciones de conflictos de intereses, por lo que los rubros o títulos que contienen son similares en unos y otros países (por ejemplo: a) lo relacionado con la aceptación de obsequios o regalos; b) el manejo y uso de información oficial; c) beneficios económicos obtenidos por el cargo; d) asuntos extra-laborales; etc.)<sup>36</sup>

Y es que, ciertamente, no va a ser hasta la década de los noventa cuando las distintas institucionales internacionales, y a nivel interno en cada país, instalen en su agenda la necesidad de impulsar medidas para impedir que lacras como la corrupción se hicieran presentes en la vida pública. En este sentido, el Comité de Ética Pública de la OCDE, enumeró en mayo de 1998 un conjunto de principios o recomendaciones de ética en el servicio público, entre los que podemos destacar los siguientes: las normas de ética para el servicio público deberán ser muy claras; las normas de ética deberán plasmarse en el ordenamiento jurídico en una disposición concreta; una conducta ética debe ser exigida a los empleados públicos; los empleados públicos tienen derecho al conocimiento de sus derechos y obligaciones, cuando se les exige explicaciones por sus actuaciones indebidas; debe existir un compromiso y un liderazgo político, que refuerce y apoye la conducta ética de los empleados públicos; el proceso de toma de decisiones, debe ser transparente y permitir la investigación; las líneas generales o maestras de la relación entre sector público y sector privado deben ser claras; los directivos públicos deben de tener y fomentar una conducta ética; las políticas de gestión, los procedimientos y las prácticas administrativas deben incentivar una conducta ética; la regulación y la gestión de los recursos humanos, deben motivar una conducta ética; deben establecerse mecanismos adecuados de responsabilidad para el servicio público; y, por último, deben fijarse procedimientos y sanciones disciplinarias adecuadas, a fin de castigar las conductas irregulares.

<sup>36</sup> *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*. París, 2000.

De esta forma, progresivamente y para luchar por la consecución de una adecuada ética pública, se han ido incorporando a este proceso de cambio cultural una importante nómina de instituciones y organizaciones, públicas y privadas, preocupadas por el fenómeno. VILLORIA MENDIETA y LÓPEZ PAGÁN señalan a estos efectos las siguientes<sup>37</sup>:

1) Los organismos internacionales, sobre todo Naciones Unidas y OCDE, con el apoyo de ciertos gobiernos con peso internacional.

Debemos aclarar que, en concreto, Naciones Unidas lleva luchando contra la corrupción desde hace más de dos décadas. En este sentido, es preciso referirnos como antecedente a la Declaración de Viena, adoptada en el Décimo Congreso de las Naciones Unidas, sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, de abril de 2000, así como a la Convención contra la Delincuencia Organizada Internacional. Estos textos dieron lugar a la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción de 2003<sup>38</sup>, que entró en vigor en 2005 y que ha sido el primer instrumento jurídicamente vinculante sobre corrupción. Su objeto es la prevención de prácticas corruptas y de la transferencia ilícita de fondos, así como la lucha contra esas prácticas y su penalización; la cooperación internacional; la restitución de fondos ilícitos; la obligación de rendir cuentas y de la debida gestión de los asuntos y bienes públicos. Además, incluye entre su articulado, principios tan importantes como el de eficacia en la gestión de los asuntos públicos, o el de integridad, transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas. También es preciso nombrar, en este orden de cosas, el *Global Compact*, que es un instrumento que fue anunciado por el entonces secretario general de las Naciones Unidas Kofi Annan en el Foro Económico Mundial (Foro de Davos) en su reunión anual de 1999. Su fin es promover el diálogo social para la creación de una ciudadanía corporativa global, que permita conciliar los intereses de las empresas, con los valores y demandas de la sociedad civil, los proyectos de la ONU, los planteamientos de sindicatos y organizaciones no gubernamentales, sobre la base de una serie de principios. En 2004 se incorporó un décimo principio por el que las empresas adheridas a este instrumento se comprometían a respetar. Así se estableció que "las empresas trabajarán contra toda corrupción, incluidas la extorsión y el soborno"

Por su parte, la OCDE ha sido la impulsora del "Convenio contra el soborno de funcionarios extranjeros en las transacciones comerciales internacionales" de 1999, que fue ratificado por España el 3 de enero de 2000, y que tiene como objeto asegurar una libre competencia, no viciada por prácticas corruptas. Además, con la firma

<sup>37</sup> VILLORIA MENDIETA, M. y LÓPEZ PAGÁN, M. (2009), *Globalización, corrupción y convenios internacionales: dilemas y propuestas para España*, Documento de Trabajo 42/2009, Real Instituto Elcano.

<sup>38</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-13012](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-13012).

del Convenio, se pretende evitar que empresas que incurran en prácticas comerciales indebidas y que no sean penalizadas en sus países de origen, cuenten con una ventaja indebida en el momento de realizar actividades económicas internacionales. En un mundo globalizado, esto tiene también un impacto beneficioso en las pequeñas y medianas empresas, que no tendrán por qué ser marginadas de los contratos internacionales si éstos son asignados transparentemente.

2) Siguen señalando dicho autores a las empresas, algunas de las cuales han entendido que el juego limpio es el fundamento del desarrollo económico y la productividad. Muchas de ellas se han incorporado al *Global Compact* del que hablábamos en el párrafo anterior o al *Partnering Against Corruption Initiative*, lanzado en el *World Economic Forum* por dirigentes empresariales del sector industrial en la reunión anual de Davos de enero de 2004.

3) Por último, señalan a las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo *Transparency International* (TI) que ha impulsado múltiples iniciativas.

Y subrayan que todas ellas, en su conjunto, han conseguido generar una cierta percepción del problema, abriendo vías a su incorporación a la agenda política global.

### III. PRINCIPALES CONVENCIONES Y RECOMENDACIONES INTERNACIONALES SOBRE ETICA PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

Si bien es cierto que, como pusimos de relieve, no será hasta la década de los noventa cuando la exigencia de una ética pública se instale definitivamente en la agenda de organismos internacionales y nacionales, no lo es menos que desde entonces, y dada también la multiplicidad de actores que han hecho de este valor en la gestión pública un elemento esencial de la política pública, éstas son numerosas. Nosotros aquí, y dadas las limitaciones de espacio, nos ceñiremos a las iberoamericanas, dado el carácter de esta revista, y a las europeas.

#### 1. Iniciativas Iberoamericano sobre Buen Gobierno: especial referencia al Código Iberoamericano de Buen Gobierno

Sin desconocer el importante trabajo que Naciones Unidas ha hecho sobre este tema<sup>39</sup>, o la OCDE a la que antes hacíamos referencia<sup>40</sup>, en el ámbito iberoameri-

<sup>39</sup> Y en el que es preciso destacar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que fue aprobada el 31 de octubre de 2003 por la Asamblea General.

<sup>40</sup> Cabe destacar aquí que el modelo de infraestructura ética de la OCDE (*La ética en los servidores públicos*, 1997) se compone de ocho elementos: 1) El compromiso político, 2) El marco legal, 3) Los mecanismos de responsabilidad, 4) Los códigos de conducta, 5) La socialización profesional, 6) Las condi-

cano es de destacar que el Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), y asimismo la Organización de los Estados Americanos (OEA<sup>41</sup>), han impulsado herramientas como el "Código Iberoamericano de Buen Gobierno"<sup>42</sup> concebido como un instrumento para orientar a los Gobiernos a hacer de los servidores públicos agentes promotores de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. El mismo fue aprobado en la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Montevideo el día 23 de junio de 2006, y ratificado por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno los días 4 y 5 de noviembre de 2006.

El Código<sup>43</sup>, que se aplica a todos los altos cargos políticos y de carrera del Poder Ejecutivo, Directores de Entes Públicos y Directores Generales, parte de una definición de buen gobierno entendiendo por tal "*el que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, en su naturaleza interdependiente y universalidad, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho*".

---

ciones de servicio público, 7) Los organismos de coordinación, y 8) La participación y escrutinios públicos. A su vez estos componentes se agrupan en tres funciones principales: Control, Orientación y Gestión.

<sup>41</sup> No se puede desconocer la aprobación, por la OEA, en 1996 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), un instrumento vinculante por el cual los países que lo firmaron asumieron el compromiso de establecer en sus respectivos territorios las medidas necesarias para luchar contra la corrupción, reformas legislativas con el objetivo de coordinar de forma multilateral las distintas iniciativas de lucha contra esta. La corrupción contemplada por la Organización de Estados Americanos en estos documentos es exclusivamente la corrupción que tiene lugar en la administración pública, no abordándose la corrupción en el sector privado. Y en orden a su prevención y sanción la Convención potencia, junto a la tipificación armonizada de los actos de corrupción (art. VI) y el soborno internacional (art. VIII), la inserción de una figura delictiva específica en los ordenamientos internos –el "enriquecimiento ilegítimo", consistente en "el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él" (art. IX); etc.

<sup>42</sup> Puede consultarse el mismo en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf/view>. Comentarios sobre éste, amén del trabajo ya citado de VILLORÍA y LÓPEZ PAGÁN, pueden verse GARCÍA DELGADO, D., (2006): Código Iberoamericano de Buen Gobierno. CLAD. "Comentarios al Documento". Instituto Provincial de la Administración Pública y GERPE CEVALLOS, S. SANGUINETI VEZZOSO, M. (2008), "Orientaciones para la transformación del Estado: el código iberoamericano de buen gobierno" *Quantum: revista de administración, contabilidad y economía*, Vol. 3, N° 1, 2008, págs. 23-34

<sup>43</sup> Para VILLORIA y LÓPEZ PAGÁN, op. cit., pág. 13 el Código se inserta en una doble tradición. Por una parte, la búsqueda de una ética universal que sea fruto de un consenso en los principios y valores básicos de la convivencia global, consecuencia de un diálogo de civilizaciones respetuoso de la pluralidad cultural y social de los diversos pueblos del planeta. Por otra, en las tendencias universales promotoras de la construcción de códigos deontológicos o de conducta que guíen el ejercicio correcto de las diversas prácticas profesionales. Bien que advierten dichos autores que no se tienen noticias de que el Código haya sido plenamente incorporado a las prácticas internas de los países firmantes.

Para su consecución se establecen cuatro principios básicos:

1. El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana.
2. Búsqueda permanente del interés general.
3. Aceptación explícita del Gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y ciudadanas y de los pueblos.
4. Respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social.

Y unos valores que se han de priorizar en el ejercicio de funciones públicas, a saber: objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género, protección de la diversidad étnica, cultural y medio ambiente.

Partiendo de dichos principios y valores, el Código articula reglas de conducta como forma de contribuir a su consecución. En concreto se contienen las siguientes: reglas destinadas a la forma democrática del ejercicio del gobierno<sup>44</sup>; las que se refieren a la ética gubernamental<sup>45</sup>; y, por último, las estrictamente vinculadas a la gestión pública<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> En este concreto aspecto se detallan distintas reglas: promover, reconocer y proteger los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos y los pueblos, evitando toda actuación que pueda implicar discriminación; perseguir siempre la satisfacción de los intereses generales; Impulsar el debate político con transparencia, información adecuada y participación; sometimiento a la Ley y al Derecho; procurar que los cargos del Poder Judicial sean ocupados por juristas con trayectoria, honestidad probada e independencia acreditada; promover normas de funcionamiento político que impliquen igualdad, independencia de decisiones de los cargos, transparencia de ingresos y gastos, sanción equitativa de incumplimientos, protección de los mecanismos de control; Respetar y garantizar la independencia de los órganos electorales; promover la igualdad de derechos y oportunidades de género; Combatir la pobreza y la exclusión; Propiciar el reconocimiento de los derechos de los pueblos, etc.

<sup>45</sup> Al respecto se detallan la de evitar el uso abusivo del poder; la abstención de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo político y comprometerse a que el desempeño de otros cargos no comprometa el ejercicio eficaz de sus funciones.; someterse a las condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos y no aceptarán ningún trato que signifique un privilegio; rechazar regalos que puedan condicionar sus acciones; No influir en la agilización de un trámite sin causa justificada; Ejercer sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público y responsabilizarse Se de sus decisiones; Evitar el uso indebido de la información; etc.

<sup>46</sup> Se subrayan las siguientes reglas: actuar de acuerdo a los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia y vigilarán la consecución del interés general; Garantizar el ejercicio del derecho de los ciudadanos sobre los servicios públicos; Garantizar la gestión pública centrada en el ciudadano; Fomentar la participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas; Austeridad en el manejo de los recursos públicos siendo un ejemplo en el ejercicio de sus funciones; fomentar la profesionalización de la gestión pública; Promover el trato adecuado, digno y respetuoso de los funcionarios; Promover una administración receptiva y accesible, lenguaje claro y comprensible. Garantizarán la protección de datos personales y la conservación y orden de los documentos oficiales; etc.

## 2. Declaraciones y recomendaciones europeas: especial referencia a las medidas en el ámbito administrativo

En el ámbito europeo han destacado, entre otras, dos instituciones en la lucha por la consecución de los objetivos a que venimos haciendo referencia, a saber: el Consejo de Europa y la Comisión Europea.

En cuanto al primero, desde la década de los noventa y en concreto desde 1997, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó veinte principios directores que habían de constituir una guía de lucha contra la corrupción y comenzó los trabajos para elaborar un instrumento normativo que permitiese garantizar el cumplimiento de los mismos<sup>47</sup>. Es de reseñar que la mayor parte de estos principios han sido incluidos en los convenios europeos relativos a la lucha contra la corrupción, como el Convenio contra la corrupción con la implicación de funcionarios, de 15 de diciembre de 1998<sup>48</sup>.

Tan solo un año después, en 1998, el Comité de Ministros creó el GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción), al objeto de operativizar una evaluación mutua, entre los Estados, para determinar el grado de cumplimiento de los principios citados. Y en 1.999 se aprobó, asimismo, la Convención civil sobre la corrupción, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 9 de septiembre de 1999, y que entró en vigor en España el 1 de abril de 2010, con el objetivo de establecer los instrumentos del Derecho civil para la compensación de daños provocados por actos de corrupción. En la actualidad el GRECO está integrado por un total de cuarenta y ocho Estados europeos, dentro los cuales están los veintiocho Estados miembros de la UE, y a los que se suma también los Estados Unidos de América.

El Convenio criminal contra la Corrupción del Consejo de Europa, suscrito por España en 2005, pretende lograr el establecimiento de unos estándares comunes en relación a los crímenes de corrupción, aun cuando, como indican VILLORIA y LÓPEZ PAGÁN en la obra ya citada, no establece una definición formal ni uniforme de corrupción.

---

<sup>47</sup> Los veinte principios rectores, además de cuestiones penales, civiles y relacionadas con la función pública, recomiendan también unas medidas de interés a nuestros efectos:

- a) Asegurar que la legislación fiscal deniegue la desgravación fiscal de las comisiones ocultas ligadas a los delitos de corrupción (principio 8).
- b) Promover la adopción de códigos de conducta de los representantes electos y de normas sobre la financiación de partidos políticos y campañas electorales que detecten la corrupción (principio 15).
- c) Asegurar que los medios de comunicación tengan libertad de recibir y difundir información sobre asuntos de corrupción (principio 16).

<sup>48</sup> Puede consultarse en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:l33027>

Interesa destacar, asimismo, y en torno a la labor que el Consejo de Europa ha desarrollado que, en el año 2000, el Consejo aprobó un Código de conducta modelo para servidores públicos (Recomendación (2000) 10, de 11 de mayo de 2000, aprobada en la 106 sesión del Comité de Ministros)<sup>49</sup>. En 2003, asimismo, se aprobó la Recomendación sobre normas comunes contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, adoptada por el Comité de Ministros el 8 de abril de 2003.

Y como muestra de esta labor muy activa en la lucha por la realización material de normas de conducta ética tan solo unos años después, en 2007, el propio Consejo aprobó la Recomendación CM/Rec (2007) sobre buena administración, que abarca tres temas de especial interés: el Código modelo en buena administración, el derecho a la buena administración y los principios de buena gobernanza<sup>50</sup>.

En el ámbito local es de sumo interés poner de manifiesto lo recogido en el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, en cuyo preámbulo se reconoce estar “*profundamente preocupado por el aumento del número de escándalos judiciales en los que están implicados representantes políticos que han cometido delitos en el desempeño de su cargo y teniendo en cuenta que los representantes locales y regionales electos no son ajenos a dichos delitos; y convencido de que la promoción de códigos de conducta para los representantes locales y regionales electos permitirá crear confianza entre los políticos locales y regionales y los ciudadanos*”. Dicho Congreso se hizo eco de las Recomendaciones nº 60 y 86 aprobadas ya en 1999, y que pretendieron inspirar los comportamientos de las autoridades locales en relación con la “ética política”, como garantía de su calidad democrática y de su eficacia. En este sentido, este Congreso aprobó el “Código Europeo de Conducta para la integridad política de los representantes locales electos”, alentándose la redacción de códigos de conducta para los representantes locales como instrumentos que permitirán salvaguardar la confianza entre los políticos y los ciudadanos,

---

<sup>49</sup> Dicho Código se preocupa de distintas cuestiones: resalta la importancia de la legalidad en la actuación pública y en la necesidad de favorecer la objetividad y la imparcialidad en el ejercicio de los cargos públicos; regula las situaciones de posible conflicto entre las órdenes dadas y la legalidad, abriendo vías para la denuncia de órdenes ilegales o para la consulta de situaciones dudosas, insistiendo en la necesaria protección del que denuncia de buena fe; define los conflictos de interés y promueve la declaración de cualquier conflicto por parte del servidor público afectado; establece normas de incompatibilidades, incluso con el ejercicio de actividades políticas; articula normas de actuación en caso de ofertas indebidas; recoge la obligación de confidencialidad con la información pública que así esté catalogada; y regula la salida del servicio público para evitar ventajas indebidas.

<sup>50</sup> El Código se basó en el *European Code of Good Administrative Behaviour*, de la UE, aunque ciertamente proclama, a diferencia del anterior, algún principio de interés como el principio de participación y el de privacidad, no incluidos expresamente en el Código de la UE. Sí hace referencia, siguiendo al anterior, al principio de respuesta en tiempo razonable, de imparcialidad y de seguridad jurídica y establece toda una serie de reglas básicas de procedimiento administrativo

indispensable para que aquellos que tengan que desempeñar sus funciones puedan hacerlo de forma eficiente.

Por su parte, la Unión Europea ha priorizado la lucha contra la corrupción mediante una actuación prolífica con la realización de diversas y múltiples iniciativas dirigidas a fortalecer la ética pública y erradicar conductas corruptas<sup>51</sup>. Esta preocupación, orientada a garantizar un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia (artículo 29 del Tratado de la Unión), se ha materializado sucesivamente en distintos instrumentos, entre los que destacamos el Convenio de 26 de julio de 1995 sobre la protección de los intereses financieros de la Comunidad y dos Protocolos al mismo y el Convenio de 26 de mayo de 1997 relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros de la Unión Europea. Asimismo, destaca la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), creada por Decisión de la Comisión de 28 de abril de 1999.

En cualquier caso, la conducta de la Unión Europea sobre esta materia descansa, como decimos, en distintos instrumentos pero, en lo que se refiere a la actuación de la Administración pública, me parece muy significativo destacar el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa y la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2013, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre una Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea. Y fruto de ambos instrumentos, la articulación del concepto “buena administración”, proclamada como derecho fundamental en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, que recordemos, implica al menos según la dicción de ésta, el derecho a ser tratado imparcialmente, a ser escuchado antes de tomar medidas que le perjudiquen o a que la Administración justifique sus decisiones. Y respecto de la que, ciertamente su contenido, y basta repasar la literatura existente en cuanto a éste, tiende a ensancharse y, en la actualidad, dicho principio-derecho integra más aspectos que los referidos.

---

<sup>51</sup> Múltiples iniciativas pueden subrayarse, en este sentido, entre otras: Comunicación COM (2011) 308 final, de 6 de junio de 2011, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y social Europeo, relativo a la lucha contra la corrupción en la Unión Europea.; Decisión de la Comisión, C (2011) 3673 final A, de 6 de junio de 2011, por la que se establece un mecanismo sobre la lucha contra la corrupción en la UE para la evaluación periódica de los Estados miembros.; Informe de la Comisión al Consejo, COMO (2011), COM (2011) 307 final sobre las modalidades de participación de la Unión Europea en el Consejo de Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO); Comunicación de la Comisión Europea, de 28 de mayo de 2003, sobre una política global de la Unión Europea contra la corrupción; Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo de la Unión Europea, de 22 de julio de 2003, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado; El Informe de la Comisión al Consejo, de 18 de junio de 2007, basado en el artículo 9 de la Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo de la Unión Europea, de 22 de julio de 2003, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado; etc.

Precisamente, y en base a dicho precepto, se aprobó como se refirió por el Parlamento Europeo en septiembre de 2001 el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, el cual establece y regula toda una serie de principios y derechos que deben ser respetados por las instituciones europeas, como el de legalidad, proporcionalidad, ausencia de discriminación y de abuso de poder, imparcialidad, independencia, objetividad, transparencia, derecho de los ciudadanos a las expectativas legítimas, a la consistencia y al consejo informado, a la justicia, a la cortesía, a ser oídos, a un tiempo razonable en la toma de decisiones, a ser contestados en la lengua del ciudadano (de las oficiales de la Unión), a ser informados de la recepción y el traslado a la autoridad competente de las quejas o comunicaciones, a fundamentar las decisiones, a que se les indiquen los recursos pertinentes frente a las decisiones, a la notificación adecuada, a la protección de datos personales y ser correctamente informado. Su aplicación, por demás, se fundamenta asimismo en unas normas éticas a las que se atiene la administración pública de la UE<sup>52</sup>.

Dichas normas se condensan en cinco principios de la función pública que, codificados por el Defensor del Pueblo Europeo, se expresan a continuación:

1. Compromiso con la Unión Europea y sus ciudadanos<sup>53</sup>.
2. Integridad<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Su contenido puede consultarse en [http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_146851\\_ES\\_code2005\\_es.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_146851_ES_code2005_es.pdf). Asimismo, respecto de éste, cabe recomendar la lectura de COBREROS MENDAZONA, E. (2002) "Nota al Código Europeo de Buena Conducta Administrativa", *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 64, págs. 237-248 y el trabajo de ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M. (2008) "El Defensor del Pueblo Europeo y el Código de Buena Conducta Administrativa", *Revista Andaluza de Administración Pública*, N° 69, págs. 263-278

<sup>53</sup> Los funcionarios deben ser conscientes de que el objetivo de las instituciones de la Unión Europea es servir los intereses de la Unión y de sus ciudadanos en el cumplimiento de los objetivos de los Tratados.

Deben formular recomendaciones y tomar decisiones solo para servir estos intereses.

Los funcionarios deben desempeñar sus funciones de la mejor manera posible y esforzarse por cumplir, en todo momento, las normas profesionales más estrictas.

Deben ser conscientes de la función que cumplen en términos de confianza pública y dar un buen ejemplo a los demás

<sup>54</sup> Los funcionarios siempre deben comportarse con decoro y de forma impecable, adoptando en todo momento un comportamiento a prueba del escrutinio público más minucioso. Para cumplir esta obligación no basta con actuar simplemente dentro de la legalidad.

Los funcionarios no deben contraer obligaciones financieras o de otra naturaleza que puedan influir en el desempeño de sus funciones, incluida la aceptación de regalos. Deben declarar inmediatamente cualquier interés privado en relación con sus funciones.

Los funcionarios deben tomar medidas para evitar los conflictos de intereses y la apariencia de dichos conflictos. Deben actuar a la mayor brevedad posible para resolver todo conflicto que pueda surgir. Esta obligación se mantiene después de abandonar el cargo.

3. Objetividad<sup>55</sup>.
4. Respeto hacia los demás<sup>56</sup>.
5. Transparencia<sup>57</sup>.

Desde su aprobación por el Parlamento Europeo en 2001, el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa se ha convertido en un instrumento fundamental para la aplicación práctica del principio de buena administración. Ayuda a los ciudadanos a comprender y exigir sus derechos, y fomenta el interés del público por conseguir una administración europea abierta, eficaz e independiente.

De otro lado, el Código ReNEUAL constituye el primer intento de elaborar un cuerpo normativo, susceptible de ser aprobado por el legislador de la Unión, que regule de manera general los aspectos fundamentales del procedimiento de elaboración de normas administrativas, decisiones y contratos por parte de la Comisión Europea, las agencias y demás órganos que integran la Administración de la Unión. Pero también ha sido concebido como un catálogo de mejores prácticas que pueda inspirar a los legisladores, administraciones y tribunales de los diferentes Estados miembros. Y es que, la mayor parte de sus preceptos, han sido en general concebidos y diseñados para ser aplicados a toda Administración, no solo a la de la UE, y que pueden servir de base tanto a trabajos académicos centrados en el Derecho administrativo europeo como a los relativos al Derecho administrativo nacional (y «global»)<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Los funcionarios deben ser imparciales, estar libres de prejuicios, guiarse por las pruebas y estar dispuestos a escuchar distintos puntos de vista. Deben estar dispuestos a reconocer y corregir errores.

En los procedimientos que conllevan una evaluación comparativa, los funcionarios deben basar las recomendaciones y decisiones únicamente en los méritos y en otros factores que establezca expresamente la ley.

Los funcionarios no deben discriminar ni permitir que su simpatía o antipatía por una persona en concreto influya en su conducta profesional.

<sup>56</sup> Los funcionarios deben actuar respetándose mutuamente y respetando a los ciudadanos. Deben ser educados, atentos, diligentes y serviciales.

Deben hacer todo lo posible por comprender lo que dicen otras personas y por expresarse de una manera clara y sencilla.

<sup>57</sup> Los funcionarios deben estar dispuestos a explicar sus actividades y a motivar sus acciones.

Deben mantener registros adecuados y valorar de forma positiva el hecho de que su conducta, incluido el cumplimiento de los principios de la función pública, esté sometida a examen público.

<sup>58</sup> Puede consultarse, respecto de ésta, una obra pionera *Procedimiento administrativo europeo* (Dir. José Eugenio Soriano García), Civitas, 2012; el trabajo de IBÁÑEZ GARCÍA, I. (2015): “La Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea en *ECJ Leading Cases*, año IV vol. II y, por supuesto, *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea* (Dir. Oriol Mir, Herwig C. H. Hofmann, Jens-Peter Schneider, Jacques Ziller), INAP, Madrid, 2015.

Especialmente significativos resultan el *Libro III*, relativo a las *decisiones administrativas sobre casos concretos*, y el *Libro IV*, relativo a los *contratos* celebrados por la Administración de la Unión y las novedades que el mismo contiene.

#### IV. LAS MEDIDAS POR MEJORAR LA ÉTICA PÚBLICA Y LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD EN ESPAÑA

##### 1. Antecedentes en el Ordenamiento Jurídico Español

Como antecedente más remoto, tras la Constitución de 1978<sup>59</sup>, de la adopción de medidas para la mejora de la ética pública, puede situarse el establecimiento de regímenes de incompatibilidades para Altos Cargos y empleados públicos que se reguló por primera vez, en el caso de los Altos Cargos, en la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, y que surgió con la finalidad de garantizar la independencia y la imparcialidad de los altos cargos en el ejercicio de sus funciones, y con la que, según rezaba su exposición de motivos, se cubrían vacíos y se establecían unos principios más progresistas en materia de incompatibilidades que los expuestos en la Ley 20/1982, de 9 de junio, de incompatibilidades en el sector público, además de evitar "*toda posible colisión de intereses, no sólo en las relaciones del sector público con el privado, sino también entre esferas distintas de aquél*".

En el caso de los empleados públicos, será la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, la que contiene la nueva regulación de las incompatibilidades para los empleados públicos. Dicha Ley parte, como principio fundamental, de la dedicación del personal al servicio de las Administraciones Públicas a un solo puesto de trabajo, sin más excepciones que las que demande el propio servicio público, respetando el ejercicio de las actividades privadas que no puedan impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> Y es que, como ha puesto de relieve, ORDOÑEZ SOLÍS, D., (2016), "Ética y buen gobierno en las administraciones españolas", *Actualidad Administrativa*, nº 11.

"Esto se debe en gran medida a la propia evolución de la vida pública que durante el franquismo confundió interesadamente y se ocultó bajo una retórica de valores religiosos o pretendidamente nacionales. Estas circunstancias propiciaron una fundada desconfianza visible en la abolición constitucional y legal de los tribunales de honor. Consolidada la democracia, la introducción de códigos éticos para los políticos, altos cargos y empleados de las administraciones no está dando resultados. Por una parte, se está produciendo una juridificación de lo ético, en los denominados Códigos de Buen Gobierno, con una efectividad muy limitada por no decir nula".

<sup>60</sup> La misma fue objeto de desarrollo por el R.D. 598/1985, 30 abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes

Volviendo al régimen de los cargos superiores de la Administración, que es el conjunto normativo que ha sufrido mayores vaivenes, es de resaltar que la Ley de 25/1983, de incompatibilidades de altos cargos sufrió distintas modificaciones a lo largo de prácticamente una década<sup>61</sup>, y fue derogada por la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de incompatibilidades de los miembros del gobierno de la nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, que optó por una técnica de delimitación subjetiva diferente a la ley anterior, ya que recurrió a criterios objetivos para la definición del alto cargo, al enumerar aquellos a los que se atribuye tal condición y considerar también como alto cargo a los titulares de cualquier otro puesto de trabajo en la Administración General del Estado cuyo nombramiento se efectuara por decisión del Consejo de Ministros.

Esta Ley de 1995 consagró, como principio general en la materia, el de la incompatibilidad absoluta con cualquier actividad pública o privada, retribuida o no, pero además constituyó, por vez primera, un registro de actividades y el registro de bienes y derechos patrimoniales, gestionados ambos por la Inspección General de Servicios de la Administración Pública. Lo que ayudó a perfeccionar el régimen sancionador y reforzar las funciones de control.

Como no podía ser de otra forma, en el régimen de los altos cargos, incidió la aprobación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Si bien la Ley 12/1995 mantuvo su vigencia hasta su derogación por la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, que se propuso perfeccionar el régimen jurídico de la actuación de los altos cargos, mediante el establecimiento de una regulación más completa que la anterior, introduciendo cautelas y nuevas exigencias en garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia del alto cargo.

Con esta idea profundizó en el control parlamentario previo al nombramiento de los titulares de determinados puestos e incrementó el control sobre los intereses patrimoniales que pueda tener el alto cargo y su esfera familiar; extendió, asimismo, el régimen de incompatibilidad al desempeño de actividades privadas tras el

---

<sup>61</sup> En efecto, dicha norma fue modificada por la Ley 9/1991, de 22 de marzo, por la que se modifican determinados artículos de la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, de incompatibilidades de altos cargos; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local; de la Ley de contratos del estado, y de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores. La reforma operó una modificación de los artículos 1, 8, 9, 10 y 11 de la Ley 25/1983, en relación con el ámbito subjetivo de la norma, los deberes de inhibición y abstención, las obligaciones de declarar en el registro de intereses correspondiente las actividades y bienes patrimoniales y las funciones de control de la inspección general de servicios de la administración pública.

cese del alto cargo; creó la oficina de conflictos de intereses como órgano dotado de plena autonomía funcional en el desempeño de sus atribuciones y reforzó el régimen sancionador, asociando penalizaciones efectivas al incumplimiento de las previsiones contenidas en la ley.

Bien es cierto que, en cuanto a Códigos de Conducta, no sería hasta febrero de 2005 cuando se aprueba, en el ámbito estatal, el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, que contenía unos principios básicos, otros éticos y unos principios de conducta a fin de guiar la actuación de éstos a similitud de lo establecido en la OCDE. Sin embargo, dicho Código tenía un ámbito de aplicación muy reducido. Tenía un carácter meramente orientador y carecía de eficacia coactiva alguna ya que no se establecía sistema de evaluación y seguimiento. Y las medidas contempladas eran de tono menor, a saber: la única medida establecida para comprobar su cumplimiento era un Informe anual para el Consejo de Ministros emitido por el Ministro sin que tuviera, o al menos no se explicita, consecuencia o publicidad alguna.

Con posterioridad la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los Conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, enmendará el error cometido en 2005 y, de esta forma, la misma establece un régimen sancionador que queda bajo la supervisión de unos órganos de gestión, vigilancia y control.

Un segundo hito, en cuanto a Códigos de Conducta en este caso referido a los empleados públicos, lo constituirá el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007. Esta norma, de carácter básico, y por tanto de aplicación a todos los empleados públicos, por primera vez incluyó el código de conducta de los empleados públicos, contenido en el Capítulo VI del Título III, y que establece un conjunto de principios genéricos a los que denomina deberes<sup>62</sup>, doce principios éticos<sup>63</sup> y

---

<sup>62</sup> De esta forma, en el artículo 52 establece que “Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres...”

<sup>63</sup> De esta forma, el artículo 53 dispone:

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.

2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.

otros once a los que denomina de conducta<sup>64</sup>.

---

3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.

4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.

6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.

7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.

8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.

9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.

11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.

12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

<sup>64</sup> En efecto, el artículo 54 detalla que:

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.

2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier

otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.

3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.

4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.

6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.

No queda nada claro<sup>65</sup>. Lo cierto es que, como ha puesto de relieve SÁNCHEZ

7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.

8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.

9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.

11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.

12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

En efecto, el artículo 54 detalla que:

1. Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.

2. El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.

3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.

4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.

6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.

7. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.

8. Mantendrán actualizada su formación y cualificación.

9. Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.

10. Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.

11. Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.

<sup>65</sup> Y es que, como ha puesto de relieve MARTÍN MORENO, J.L., (2015), “Ética y Derecho en el siglo XXI: acuñación del Ethos-Areté como moneda de curso legal”, *Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho*. n.º 2 “... La confusión a la que vengo refiriendo es notable. Según el Código, resulta que los “principios básicos” son “principios éticos” y “principios de conducta” que después se desarrollan bajo ese enunciado.... Y se pregunta ¿Pero acaso no son principios jurídicos la objetividad, neutralidad, eficacia... según se desprende del art. 103 de la Constitución Española?

MORÓN<sup>66</sup>, se trata de cláusulas genéricas y con un carácter meramente informador. Es verdad que el artículo 52 *in fine* proclama, sin detallar el alcance de dicha declaración pues no se trata de tipos sancionatorios, que los principios y reglas establecidos en este capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos, lo que le hace tener una efectividad, a juicio de este autor, muy limitada por no decir nula<sup>67</sup>.

Si se puede ser crítico con el alcance de dicha normativa, por su escasa o inexistente eficacia, no es menos cierto que la misma empezó a denotar otra sensibilidad a la mantenida hasta ese momento. JIMÉNEZ ASENSIO lo ha puesto de manifiesto indicando que *“No obstante cabe añadir que la cultura política «continental» ha sido, por lo común, bastante ajena a este tipo de instrumentos. Estos Códigos, en efecto, han tenido escasa presencia en las Administraciones Públicas del continente europeo (de matriz francesa), así como en sus diferentes niveles de gobierno. Tradicionalmente asentados en el mundo anglosajón (donde tienen un arraigo considerable), los Códigos Éticos o de Conducta han terminado, sin embargo, por trasladarse también al escenario político-institucional de los países continentales europeos o aquellos otros que se inspiran en esas tradiciones. No cabe duda que, al igual que se produce en otros contextos (Derecho de la Unión Europea en determinados ámbitos), la cultura anglosajona de lo público está también permeando la Administración continental y sus sistemas institucionales”*<sup>68</sup>.

En cualquier caso, es preciso poner de relieve que, aun intentando crear una nueva cultura de lo público, no está de más recordar que para la eficacia de estos es preciso establecer mecanismos de evaluación, y exigencia de responsabilidades<sup>69</sup>.

## 2. La Legislación Estatal de Transparencia y Buen Gobierno

Un punto aparte respecto de la situación existente en España hasta ese momento es la legislación que, a nivel estatal, se inaugura con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La Ley, como reza su propio título, regula tres grandes bloques de materias: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública, bloques que se engloban

<sup>66</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M. (2007). “Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público”. Valladolid: *Lex Nova*.

<sup>67</sup> ORDÓÑEZ SOLÍS, D., (2016), “Ética y buen gobierno en las administraciones españolas”, op. cit.

<sup>68</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., (2013), “Ética pública, política y alta administración”. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* N<sup>o</sup>, Págs. 46-67

<sup>69</sup> En opinión de VILLORIA MENDIETA, M. (2009), “La ética pública: conceptos y principios. Los conflictos de intereses y las incompatibilidades en la administración pública. El régimen disciplinario” en *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Ed. Tecnos. pp: 519-551, “los mejores códigos de conducta son aquellos que disponen de instrumentos de apoyo, control e investigación para hacerlos efectivos; aquellos que se crean junto a una comisión o comité independiente que los controla y que prevén consecuencias y sanciones para su incumplimiento resultan ser los más eficaces”.

dentro de la transparencia, y, por otro lado, los aspectos éticos del buen gobierno. Por obvias razones de espacio no haremos referencia al primer bloque, y nos centraremos en el Título segundo de la norma.

En efecto, la Ley dedica el Título segundo, compuesto por ocho artículos, al buen gobierno. Y este Código de buen gobierno, que hay que entenderlo completado con el Estatuto de los Cargos Públicos con posterioridad aprobado<sup>70</sup>, es aplicable a los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquélla—que es la única parte de esta Ley que entró en vigor de forma inmediata, pues el resto estaba diferido al mes de diciembre del año 2015— y se aplica a los altos cargos del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales (entre los que comprende a los miembros de la Juntas de Gobierno Local de éstas).

Lo cierto, sin embargo, es que tan solo se dedica estrictamente al buen gobierno un solo precepto, el dedicado a los principios. El resto de preceptos que componen este Título se ocupan, esencialmente, de establecer un régimen sancionador solventado, aunque a nuestro juicio tan solo de forma parcial, las ausencias que, en este concreto aspecto, ofrecía la legislación hasta entonces dictada.

En lo que respecta al buen gobierno, la idea que parece inspirar la norma es que los responsables públicos deben ser un modelo de ejemplaridad en su conducta<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> En efecto, la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del Alto Cargo de la Administración General del Estado regula otros aspectos no contemplados en la norma analizada. La realidad es que, sin duda siendo un nuevo avance, lo óptimo hubiese sido haber procedido a regular en la misma norma todos los aspectos aprovechando para dar respuesta a algunas de las carencias que la norma que aquí se aborda presenta y de las que daremos cuenta seguidamente. Sobre todo cuando la norma abordar, entre otros aspectos, los conflictos de intereses y las incompatibilidades y contempla un régimen sancionador, remitido al procedimiento sancionador general, que se añade al existente en la Ley 19/2013 lo que puede incrementar la confusión y dañar la seguridad jurídica. Téngase en cuenta que se deroga el Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005 por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado y las normas sobre conflictos de intereses.

<sup>71</sup> Bien es cierto que ello puede, en algunos supuestos, ser una fuente de problemas. El Consejo de Estado en su Dictamen 707/2012, de 19 de julio sobre la propuesta de texto normativo, y sin perjuicio de reconocer que la Ley constituye igualmente un avance de extraordinaria importancia, al incorporar a una norma con rango de ley reglas hasta ahora enunciadas como principios meramente programáticos y sin fuerza jurídica, estableciendo además un régimen sancionador al que habrán de someterse todos los responsables públicos, ya advirtió que “(...) la traslación al ámbito jurídico de normas morales incoercibles puede resultar en determinados casos problemática (...) la observancia de las normas morales o éticas descansa más bien en la persuasión, cuando no en la amenaza de repulsa social que su incumplimiento pueda conllevar”. El Consejo de Estado pone el ejemplo del artículo 23.2 del anteproyecto, que no sanciona propiamente el incumplimiento pero sí se configura como una guía para la aplicación, indicando que ello puede perturbar

A estos efectos, se enumeran los principios del buen gobierno de las cosas públicas, a saber<sup>72</sup>: la transparencia, la plena dedicación e imparcialidad, el cumplimiento de las incompatibilidades, la buena gestión económica y la sujeción al ordenamiento jurídico. Y se hace un especial hincapié en el cumplimiento de las normas sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y en la no obtención de ventajas por el hecho de ocupar el alto cargo o el cargo público<sup>73</sup>.

Es de destacar, asimismo, que hay un expreso reproche para la falta de imparcialidad, tomar decisiones en asuntos en los que hay conflictos de intereses, o ejercer

---

gravemente la seguridad jurídica. Sigue diciendo, además, que aunque se respetan por lo general los principios de tipicidad, legalidad y proporcionalidad de las infracciones y sanciones, en algunos casos específicos la regulación se compecede mal con el alcance de aquellos principios.

<sup>72</sup> Es procedente, por lo explicativo que resulta, reproducir literalmente el artículo 26, que bajo la rúbrica «Principios de Buen Gobierno», tras disponer que las personas comprendidas en el ámbito de aplicación observarán en el ejercicio de sus funciones lo dispuesto en la Constitución Española y en el resto del ordenamiento jurídico y promoverán el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas, contempla siete principios generales y nueve de actuación. Estos principios generales son: 1º Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general. Principios Éticos y Obligaciones para Garantizar la Transparencia y el Buen Gobierno. 407 2º Ejercerán sus funciones con dedicación al servicio público, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios. 3º Respetarán el principio de imparcialidad, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular. 4º Asegurarán un trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo en el ejercicio de sus funciones. 5º Actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad en la prestación de servicios públicos. 6º Mantendrán una conducta digna y tratarán a los ciudadanos con esmerada corrección. 7º Asumirán la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente. Por su parte, los principios de actuación son: 1º Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses. 2º Guardarán la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias. 3º Pondrán en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento. 4º Ejercerán los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados y evitarán toda acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de las Administraciones. 5º No se implicarán en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad. 6º No aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se Principios Éticos y Obligaciones para Garantizar la Transparencia y el Buen Gobierno. 408 procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente. 7º Desempeñarán sus funciones con transparencia. 8º Gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación. 9º No se valdrán de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales.

<sup>73</sup> Necesariamente es de referencia, en este concreto punto, el trabajo de DESCALZO, A. “Buen gobierno: ámbito de aplicación, principios generales y de actuación, infracciones disciplinarias y conflicto de intereses”, en el volumen colectivo *Transparencia, Acceso a la Información y Buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre* (coord. por Guichot, E.), Tecnos, Madrid, 2014

poderes públicos cuando se está interesado particularmente, obtener ventajas personales o materiales<sup>74</sup>, la falta de transparencia y aceptar regalos que excedan de los “usos habituales, sociales o de cortesía” o, por último, aceptar favores o servicios que se puedan calificar de ventajosos. Se establece expresamente que los obsequios de mayor relevancia deben pasar al patrimonio de la Administración de que se trate<sup>75</sup>.

La realidad, sin embargo, es que los principios no suponen una gran innovación sobre lo ya existente. Bien es cierto que se avanza en su sistematización y en la priorización de lo que se entiende como más primordial e inexcusable en la conducta de los responsables públicos. Lo relevante, a los efectos del presente estudio, es que para garantizar la aplicación de los principios y obligaciones de buen gobierno, se establece un catálogo de infracciones y sanciones que operan en tres direcciones: conflicto de intereses, materia económico-financiera y régimen disciplinario<sup>76</sup>. En este sentido, la norma se preocupa, sin duda del buen gobierno, pero por sobre todo de la “mala administración”.

Respecto del segundo grupo de cuestiones, las infracciones y sanciones, los arts. 27, 28 y 29 contienen las infracciones que, como ya hemos dicho, se clasifican en tres grupos. De este conjunto de preceptos, solo los dos últimos grupos –infracciones en materia económico-financiera y disciplinarias- contienen tipificaciones *stricto sensus*, ya que el primer grupo –conflicto de intereses- realiza una remisión a la normativa

74 Artículo 27. *Infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses.*

El incumplimiento de las normas de incompatibilidades o de las que regulan las declaraciones que han de realizar las personas comprendidas en el ámbito de este título será sancionado de conformidad con lo dispuesto en la normativa en materia de conflictos de intereses de la Administración General del Estado y para el resto de Administraciones de acuerdo con su propia normativa que resulte de aplicación.

75 Crítico con este aspecto fue el Dictamen del Consejo de Estado que se pronuncia estableciendo las siguientes consideraciones: “La última de las observaciones que se considera preciso realizar a este precepto tiene por objeto la regla contenida en el número 6 del apartado 2.b), que establece que las personas comprendidas en el ámbito de aplicación del título II de la Ley proyectada “no aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que pueden condicionar el desarrollo de sus funciones”. El elevado grado de indeterminación de los términos en que está redactado este subapartado plantea numerosas dudas interpretativas, agravadas además por el hecho de que la conducta que a través de esta regla se intenta evitar guarda una notable similitud con algunas de las descritas en el Código Penal en materia de cohecho (artículos 420 y 422). De este modo, una conducta que en la legislación penal se encuentra tipificada como delito, con las consiguientes consecuencias punitivas, pasa a convertirse en el anteproyecto en un mero principio de actuación que se limita a servir como guía o elemento de graduación en la interpretación y aplicación del régimen sancionador regulado en su título II (artículo 23.2). Teniendo en cuenta que la referida conducta posee un régimen específico en el Código Penal, no se acierta a comprender la utilidad de incluirla en el anteproyecto en términos parcialmente coincidentes pero no idénticos y sin que se asocie a tal conducta ninguna consecuencia sancionadora”.

76 Crítico con la inserción de las infracciones en materia económico-financiera y de conflicto de intereses en esta norma resulta DESCALZO, A., op. cit., pág. 253 y s.

que resulte de aplicación<sup>77</sup>. Y solo las infracciones disciplinarias son las que tienen un cuerpo de infracciones completo, con infracciones muy graves, graves y leves que, ya lo adelantamos, no deja de ser asimismo problemática al haberse utilizado, en lo esencial, lo ya establecido para los empleados públicos en el régimen disciplinario de éstos.

En definitiva, la norma impulsa el exquisito cuidado que la gestión de los asuntos públicos -especialmente en materia económico presupuestaria- va a conllevar a partir de ahora. Y es que, junto a cuestiones un tanto dudosas como el título competencial que se emplea y el alcance de la norma, el ámbito subjetivo que especialmente en el nivel local es más que problemático<sup>78</sup>, creo que lo más cuestionable es la indefinición que la norma establece para llevar a cabo la exigencia de responsabilidad en el caso de las entidades locales.

Y es que, si bien hay que rechazar otras posibilidades como sería situar esa exigencia de responsabilidad en otras administraciones distintas de la que se prestan los servicios, como hacía el texto del Anteproyecto de Ley, sí hubiese sido deseable la adopción de alguna decisión similar al ámbito estatal que atribuye la instrucción a la Oficina de Conflicto de Intereses<sup>79</sup>. La realidad muestra que nada se ha realizado,

---

<sup>77</sup> En el ámbito estatal, la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del Alto Cargo de la Administración General del Estado se ocupa, entre otros aspectos, de los conflictos de intereses que constituyen otro conjunto de infracciones. Así el artículo 25 de la misma establece como infracción:

1. A los efectos de esta ley, y sin perjuicio del régimen sancionador previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se consideran infracciones muy graves:

a) El incumplimiento de las normas de incompatibilidades a que se refiere la presente ley.  
b) La presentación de declaraciones con datos o documentos falsos.

c) El incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 18 en relación con la gestión de acciones y participaciones societarias.

d) El falseamiento o el incumplimiento de los requisitos de idoneidad para ser nombrado alto cargo.

2. Se consideran infracciones graves:

a) La no declaración de actividades y de bienes y derechos patrimoniales en los correspondientes Registros, tras el apercibimiento para ello.

b) La omisión deliberada de datos y documentos que deban ser presentados conforme a lo establecido en esta ley.

c) El incumplimiento reiterado del deber de abstención de acuerdo con lo previsto en esta ley.

d) La comisión de la infracción leve prevista en el apartado siguiente cuando el autor ya hubiera sido sancionado por idéntica infracción en los tres años anteriores.

3. Se considera infracción leve la declaración extemporánea de actividades o de bienes y derechos patrimoniales en los correspondientes Registros, tras el requerimiento que se formule al efecto.

<sup>78</sup> Con mayor claridad se expresa la Ley 19/2014, de Cataluña que establece en su artículo 2 que a los efectos de la presente ley, tienen la condición de altos cargos: b) Al servicio de la Administración local, los representantes locales y los titulares de los órganos superiores y directivos, de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local.

<sup>79</sup> Aunque las soluciones aportadas no son satisfactorias totalmente la Ley Catalana en algunos altos cargos establece que la competencia para resolver el procedimiento corresponde, según lo establecido

en la mayoría de los municipios, sobre esta cuestión<sup>80</sup> y que la mayoría de las CCAA y EELL no disponen de un específico procedimiento para dar respuesta a las previsiones legales.

A estos efectos, la Disposición Final novena determina que los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley, toda vez que hay quien piensa que, tratándose de una obligación la tramitación de estos procedimientos y su resolución ante conductas infractoras acreditadas, no existiendo específico procedimiento previsto en la normativa estatal, autonómica o local para ello, pudiera tratarse de una de aquellas obligaciones para las que resulta posible adaptarse en el plazo de dos años mediante la pertinente modificación del ROM.

De esta forma, las declaraciones realizadas en esta norma dependerán, en su efectivo cumplimiento, de lo que PRIETO ROMERO ha venido en denominar “infraestructura ética” que garantice su cumplimiento. Desde luego algo se ha avanzado en el nivel estatal con las dos normas a que se ha hecho referencia, pero en el ámbito autonómico o local (si salvamos alguna excepción) hay una gran insuficiencia de medidas preventivas y reactivas para garantizar el cumplimiento de éstos<sup>81</sup>.

---

en el artículo 89.2 a un órgano colegiado integrado por la persona titular del departamento competente en materia de Administración pública, un representante de la Comisión Jurídica Asesora y dos juristas de reconocido prestigio designados por el Parlamento de Cataluña, no vinculados a ninguna Administración ni institución pública, salvo las universidades. Este órgano colegiado es designado al inicio de cada legislatura, ejerce sus funciones durante la misma y hasta nueva designación, y puede solicitar informes a la Comisión Jurídica Asesora.

<sup>80</sup> La propia Ordenanza Tipo de la FEMP aborda exclusivamente las cuestiones ligadas a la transparencia omitiendo cualquier referencia a este espinoso asunto. Y no hemos podido conocer, en la investigación realizada, ninguna ordenanza que contenga procedimiento alguno.

<sup>81</sup> PRIETO ROMERO, C (2011). “Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno”, *Anuario de Gobierno local 2011*. Fundación democracia y gobierno local. pp. 347 indica que: “Cuando se analiza en detalle el contenido de los diferentes códigos existentes, se llega a la conclusión de que los principios éticos necesitan acompañarse de instrumentos tangibles que faciliten su aplicación en el día a día. Como se ha señalado en el estudio, los ejemplos más completos apuntan a la necesaria existencia de una “infraestructura ética”, es decir, a un conjunto de elementos tangibles del código que faciliten la aplicación de sus principios en la práctica.

Formarían parte de esa infraestructura ética, entre otros, aspectos tales como la previsión de técnicas de control, seguimiento y evaluación periódicas del cumplimiento del código; la atribución a un órgano o unidad de funciones específicas para realizar una actuación preventiva y continuada que impida o dificulte la aparición de comportamientos no éticos; el establecimiento de criterios y pautas concretas aplicables a procedimientos especialmente sensibles desde el punto de vista de la ética y la transparencia (contratación, subvenciones, convenios de colaboración, conflicto de intereses, etc.). Asimismo, formaría parte de esa “infraestructura ética” la rendición de cuentas (semestral o anual) ante el máximo órgano representativo, sobre el grado de cumplimiento del código y las medidas adoptadas para extender y mejorar su aplicación....

Siendo así, y en línea con ese carácter político del código ético, se observa cómo la práctica totalidad de los códigos analizados no incluyen mención expresa alguna a un catálogo de infracciones y sanciones,

### 3. La Normativa Autonómica y Local de Transparencia y Buen Gobierno

Junto a la normativa estatal que contempla el código de conducta, varias Comunidades Autónomas han desarrollado su propio código de conducta.

Ciertamente, la pionera, en este aspecto, fue la Xunta de Galicia que aprobó la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública de Galicia. Otras Comunidades Autónomas le han seguido desde entonces inspirándose en las recomendaciones internacionales de las que se ha dado cuenta (Navarra, Extremadura, Islas Baleares, Cataluña, Andalucía, etc).

Es de destacar que la mayoría de estas normas no tienen como único destinatario a los empleados públicos, sino que también proponen directrices para los miembros del gobierno. Y es que, en efecto, existe una cierta tendencia a elaborar códigos de conducta aplicables, tanto para los miembros del gobierno como a los funcionarios pertenecientes a la administración, en los que los valores éticos y de conducta aparecen mezclados y destinados a los dos ámbitos: político y administrativo. Desde mi punto de vista, aunque sí existen coincidencias comunes, lo cierto es que, en estos dos ámbitos también hay exigencias y ámbitos de actuación distintos que merecerían ser tratados específicamente. Nuestra Constitución es nítida al distinguir entre Gobierno y Administración y, la más elemental lógica, conduce a deslindar dichos ámbitos de la acción ejecutiva por contener aspectos y características singulares. Por otro lado, con excepción de la *Carta de Buenas prácticas de la Comunitat Valenciana* (2013), todos los códigos de conducta han adoptado forma de norma jurídica<sup>82</sup>.

En el ámbito local, los municipios pueden decidir entre elaborar su propio código o adherirse a uno ya existente que haya elaborado una institución superior como, por ejemplo, el caso valenciano o las iniciativas llevadas a cabo en este ámbito por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, en adelante)<sup>83</sup>.

---

para el caso en que los mismos sean vulnerados. Solo en algunos supuestos (por ejemplo, el caso del Código de la AGE) el código se remite a la decisión que pueda adoptar el máximo órgano político de la institución (Consejo de Ministros). Esto no impide, lógicamente, que muchos de los ilícitos que puedan ser cometidos al incumplir un código ético tengan su correlato jurídico, en forma de delito, falta o infracción administrativa, en la legislación correspondiente (Código Penal, normas disciplinarias, etc.). Esta relación estrecha entre los principios éticos y el Derecho positivo sancionador se deriva del hecho de que buena parte de los posibles incumplimientos de los principios éticos que incorporan los códigos pueden subsumirse en supuestos expresamente incluidos en la legislación penal o disciplinaria. Cuando esta relación no exista, el incumplimiento del código quedará seguramente inmune”.

<sup>82</sup> Puede consultarse en <http://www.alicante.es/sites/default/files/documentos/normativa/texto-carta-buenas-practicas/carta-buenas-practicas.pdf>

<sup>83</sup> Y es que una singularidad del código valenciano consiste en que no es solo aplicable a nivel autonómico, sino que también puede ser adoptado por las entidades locales que lo soliciten y lo aprueben en

El código de la FEMP nació<sup>84</sup>, a juicio de PRIETO<sup>85</sup>, para "asistir a los municipios en la elaboración del código, principalmente a los más pequeños y dotados de una menor capacidad de gestión; facilitar que la mayor parte de los municipios puedan dotarse de ellos; promover la cooperación de diferentes entidades en el proceso de elaboración del texto; y, por último, fomentar la homogeneización en esta materia, evitando que se aprueben códigos con contenidos desiguales."

Muchos municipios se han adherido al código elaborado por la FEMP, aunque otros han decidido su elaboración autónoma (Madrid, Donostia, Murcia, etc). En todos, o casi todos, luce también, como en muchas de las normas autonómicas, un serio déficit: no se establecen adecuadamente los mecanismos para su cumplimiento efectivo. Falta la infraestructura ética precisa para que las previsiones establecidas en dichos instrumento sea efectiva.

## V. CONCLUSIONES.

Como ha quedado expuesto mucho se ha avanzado en nuestro país en esta materia. Otra cosa es que lo hecho haya sido suficiente y el resultado no sea un conglomerado de normas éticas sin la infraestructura necesaria para hacerlas efectivas.

Y es que, si de verdad se pretende su cumplimiento, y creo que es lo que la sensibilidad social demanda, es preciso, junto a legislar ordenadamente sobre la materia y cohesionar las distintas responsabilidades en que se puede incurrir, lo que es notorio que no ocurre, traducir esos contenidos en garantías que puedan ser exigidos por la ciudadanía para que no queden sin efectividad alguna.

Cumplir y hacer cumplir las previsiones contenidas en la norma y que no queden en meras palabras y buenas intenciones, es la clave de la regulación efectuada y de lo que hoy reclama la sociedad española. Los sacrificios en esta etapa de todo tipo, soportados por una parte muy importante de la sociedad, han suscitado en la ciudadanía la necesidad de reclamar a los poderes públicos y a las instituciones, y básicamente a las personas que desempeñan los distintos cargos públicos, unos deter-

---

pleno. Esta iniciativa ha sido un éxito puesto que, desde su aprobación en 2013, más de cien ayuntamientos pertenecientes a la Comunidad Valenciana han decidido adherirse a esta iniciativa.

<sup>84</sup> Para lograr su objetivo, el código de la FEMP (2009) recoge un decálogo de principios que van desde el respeto al ordenamiento jurídico y el compromiso con la ética pública y la calidad democrática, hasta la defensa de los intereses generales con honradez, objetividad, imparcialidad, austeridad y cercanía a ciudadano.

<sup>85</sup> PRIETO ROMERO, C (2011). "Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno". *Anuario de Gobierno local 2011*. Fundación democracia y gobierno local. pp. 344.

minados comportamientos y formas de hacer. Se reclama, sin duda, mayor transparencia en la actuación de los servidores públicos y facilitar y hacer efectivo el derecho de acceso a la información; pero, en segundo lugar, y no en orden de importancia, sino más bien al contrario, se reclama también una buena praxis administrativa —un buen gobierno y una buena administración— que no siempre ha presidido el actuar de la dirigencia política. Y, por ello y para que sea efectiva, la existencia de cauces para exigir que esto sea así, en el convencimiento de que lo público es de todos y que la exigencia de su buen uso también corresponde a todos, no es un tema baladí.

Normas como a las que se ha hecho referencia en este trabajo sin esta variable, y por bien intencionadas que resulten, no creo que respondan a la sensibilidad social que existe en nuestro país que exige, además, garantías de cumplimiento. Mucho menos, o muy difícilmente, se alcanzarán los objetivos que se dicen perseguir, y puede terminar resultando un error de gran calado, si no facilitan de forma efectiva los objetivos de recuperación de la ética pública y los valores del servicio público que han sido abatidos en la percepción de la ciudadanía en estos últimos años.