Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno

Cayetano Prieto Romero

Director general de Organización y Régimen Jurídico del Ayuntamiento de Madrid

1. Introducción
2. Contexto político, económico y organizativo
2.1. Contexto político
2.2. Contexto económico
2.3. Contexto organizativo
2.4. Situación de los códigos éticos dentro de este triple contexto
3. Los objetivos de los códigos éticos
4. Naturaleza jurídica de los códigos éticos
4.1. El contenido de los códigos éticos
4.2. El procedimiento de aprobación de los códigos éticos
4.3. Los códigos éticos son actos de carácter político
5. Los efectos jurídicos de los códigos éticos
6. El ámbito de aplicación subjetivo de los códigos éticos
7. Los mecanismos de seguimiento y aplicación de los códigos éticos
7.1. Mecanismos de difusión del código
7.2. Mecanismos de supervisión y control del cumplimiento del código
8. La aprobación de un código propio o la adhesión a uno existente
8.1. La primera alternativa: redactar un código propio
8.2. La segunda alternativa: adherirse a un código existente
9. Conclusiones

Resumen

Piezas centrales en las estrategias de ética y transparencia de las Administraciones Públicas, los códigos éticos son comúnmente considerados como instrumentos útiles para reforzar la legitimidad institucional del sector público. El presente estudio permite obtener una visión global de las razones que hoy día respaldan la aprobación de los códigos éticos en la Administración, así como realizar un análisis de los ejemplos más relevantes a nivel nacional e internacional. En general, los códigos son documentos mixtos, donde se incluyen no solo principios éticos, sino pautas de conducta e, incluso, referencias a buenas prácticas administrativas. El estudio incorpora una reflexión sobre la eficacia potencial de los códigos como instrumentos útiles para promover el comportamiento ético, no solo

desde un punto de vista jurídico, sino también político, así como el análisis de los efectos que pueden producirse por un eventual incumplimiento de los mismos.

Palabras clave: *cargo público; transparencia; ética pública; códigos éticos; códigos de conducta; códigos de buen gobierno; normas de conducta.*

Abstract

Central pieces of the strategies of ethics and transparency of public administrations, the ethical codes are commonly considered useful tools to strengthen the institutional legitimacy of the public sector. This study provides an overall view of the reasons that supports the adoption of ethical codes in government, as well as analyzes the most relevant examples at national and international levels. In general, the codes are mixed documents, which include not only ethical principles but also behaviour patterns, and makes reference to good administrative practices. The study includes a brief comment on the potential effectiveness of the codes as useful tools to promote ethical behaviour, from a legal and political perspective, as well as analyzes the effects that can result from a possible breach of them.

Keywords: public office; transparency; public ethics; ethical codes; codes of conduct; codes of good governance; standards of conduct.

1. Introducción

La aparición de códigos que contienen reglas éticas bajo diversas denominaciones como códigos éticos, deontológicos u otras similares, constituye un fenómeno que está adquiriendo una importancia progresiva tanto en entidades de naturaleza pública como privada. Ambas organizaciones comparten ciertas preocupaciones comunes en materia de ética y transparencia. De hecho, así se aprecia cuando se analizan las iniciativas realizadas por las distintas Administraciones Públicas en esta materia y la estrategia de responsabilidad social corporativa de las empresas privadas.[1]

Estos códigos vienen a constituir en el ámbito público una decisión de la propia Administración de someterse a determinadas reglas organizativas, éticas y de con-

1. En síntesis, la estrategia de responsabilidad social corporativa en el sector privado pretende alcanzar un equilibrio eficiente entre los aspectos sociales, económicos y medioambientales de las empresas, para obtener una adecuada reputación corporativa ante los clientes y la sociedad en general.

Según el *Informe Report* 2011, elaborado por la agencia DEVA, que analiza la reputación corporativa de las principales empresas privadas españolas, se llega a la conclusión de que, de las 113 empresas que forman el Índice General de la Bolsa de Madrid, ninguna de ellas alcanza la calificación AAA y solo 7 logran situarse en calificaciones AA de reputación corporativa. Diario *El País,* suplemento "Negocios", 27 de noviembre de 2011.

ducta, con el objetivo de garantizar una gestión eficiente, íntegra y transparente. Nacen con el propósito de servir de guía para las decisiones y conductas de los servidores públicos, concretando los principios y valores fundamentales de la organización, y permitiendo incrementar los tipos de conductas que los favorezcan, así como su percepción positiva por parte de la ciudadanía.

Los códigos éticos pueden definirse como el conjunto de principios y valores de las organizaciones, que el informe Nolan (Reino Unido, 1995) resumió en "los siete principios de la vida pública", que son: capacidad de asumir el interés público, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad y capacidad de decisión.[2]

Como se explicará más adelante, los códigos éticos que se han analizado –principalmente los aprobados en España, aunque también algunos de ámbito europeo o internacional– demuestran que la diferenciación entre ellos no es clara, pues casi todos contienen principios o valores éticos (códigos éticos), reglas de comportamiento de las personas que ejercen los cargos o funciones públicas (códigos de conducta) y pautas o criterios de organización (códigos de buen gobierno).[3]

---

2. Estos principios básicos son: *"Capacidad de asumir el interés público:* el personal de la Administración Pública deberá adoptar sus decisiones únicamente en aras del interés público. Nunca actuará a fin de obtener beneficios económicos o cualesquiera otros beneficios materiales para sí, su familia o sus amigos. *Integridad:* el personal de la Administración Pública no debería ponerse en situación de contraer obligaciones financieras ni ninguna otra con individuos u organizaciones que puedan influir en el desarrollo de sus actuaciones públicas. *Objetividad:* en el desempeño de actividades públicas, incluyendo los nombramientos de cargos públicos, la firma de contratos, o la recomendación de individuos para premios y beneficios, el personal de la Administración Pública basará todas sus elecciones en el principio de mérito. *Responsabilidad:* el personal de la Administración Pública es responsable de las decisiones y actos que afecten a la sociedad y debe someterse a cualquier tipo de control que se considere necesario. *Transparencia:* el personal de la Administración Pública deberá ser tan transparente como sea posible respecto a las decisiones y actos que adopte. Deberá motivar sus actos y solo restringirá la información cuando claramente lo exija el interés público. *Honestidad:* el personal de la Administración Pública tiene el deber de declarar cualquier interés privado que pueda guardar relación con sus actividades públicas y adoptar cuantas medidas sean necesarias para resolver cualquier conflicto que pudiera surgir de modo que quede salvaguardado el interés público. *Capacidad de decisión:* el personal de la Administración Pública deberá promover y respetar estos principios como modelo en la toma de decisiones. Estos principios se deben aplicar en todos los ámbitos de la vida pública. El comité los ha expuesto aquí para el provecho de todos los que sirven al interés público de alguna manera."

3. La distinción entre códigos éticos, de conducta y de buen gobierno, no es una tarea sencilla. La mayor parte de estos códigos realizan una mezcla entre declaración de valores éticos (códigos éticos); fijación de comportamientos y conductas (códigos de conducta) y aspectos organizativos (propio de los códigos de buen gobierno).

Del análisis del contenido y objetivos de los distintos códigos que se incluyen en este estudio, podemos encontrar varias diferencias básicas:

Por otra parte, como también se verá, las Administraciones Públicas han ido improvisando en esta materia, de modo que no existe un modelo común de código ético o un procedimiento establecido para su formación y aprobación, por lo

---

a) Códigos éticos:

Son documentos que contienen referencias para gestionar la ética en el día a día. Contienen principios y valores que deben ser observados por todos los empleados de la organización en el ejercicio de las funciones de su puesto de trabajo. Por tanto, su contenido se centra en valores, sin describir o definir comportamientos o conductas específicas.

b) Códigos de conducta:

Son disposiciones que definen de forma precisa los comportamientos que se esperan de los miembros de una organización. Por tanto, se centran en definir comportamientos y, en consecuencia, realizan una labor de complemento de la ley, ya que, al describir pautas o conductas, complementan las omisiones o ambigüedades en las que haya podido incurrir el texto legal.

c) Códigos de buen gobierno:

Son disposiciones de carácter voluntario por las que se regula la actuación de los que ejercen el gobierno de la entidad (incluyendo directivos), y como código ético, tienen como objetivo central promover una actuación eficiente, íntegra y transparente en la organización. Tratan, pues, de aspectos estructurales de la organización, muy especialmente los referidos a la actuación de los órganos de gobierno, así como a la incorporación de compromisos éticos a la estrategia de la entidad.

No obstante, últimamente las organizaciones públicas y privadas vienen aprobando códigos de buenas prácticas. Estos códigos tienen una relación directa con las iniciativas de *best practices* que originariamente estaban asociadas a las políticas de calidad en las organizaciones.

A diferencia de los códigos éticos, los códigos de buenas prácticas no se centran en el establecimiento de principios y valores, sino en concretar ejemplos sobre actuaciones adecuadas, especialmente en materia de transparencia, en la gestión de procesos o en la implantación de determinadas políticas o programas (en especial, gestión contractual, subvenciones, convenios, relaciones con los ciudadanos, participación social, etc.). Por su parte, y a diferencia de los códigos de conducta, no tienen como objetivo prioritario guiar la actuación individual de los empleados mediante la descripción de comportamientos éticos, sino concretar la mejor práctica a realizar en la gestión de un determinado procedimiento. En muchos casos esas *best practices* concretan los criterios a seguir, desde el punto de vista de una actuación transparente, cuando se ejercen potestades discrecionales o al menos cuando la Administración puede dar más de una solución jurídica posible a un caso concreto.

Cuando se analizan los códigos de buenas prácticas hoy existentes (a modo de ejemplo: Código de Buenas Prácticas Administrativas del Ayuntamiento de Madrid de 2008; Código de Buenas Prácticas Administrativas sugeridas por el Síndic de Greuges de Cataluña de 2009 y Código de Buenas Prácticas Administrativas de la Comunidad Foral de Navarra de 2010) se llega a la conclusión de que estos códigos se utilizan como documentos resumen de la estrategia de ética y transparencia de la entidad, incluyendo, además, principios éticos y normas de comportamiento, de forma que su contenido no responde estrictamente al de un manual de buenas prácticas al uso.

En definitiva, conviene advertir que la confusión terminológica también alcanza a estos códigos o catálogos de buenas prácticas, en el sentido de que, en algunos casos, bajo una denominación similar, se esconden textos que, en realidad, se acercan mucho más a lo que es un código ético o deontológico. Dos buenos ejemplos de ello son la Carta de Buenas Prácticas en la Administración Autonómica y Local de la Comunitat Valenciana, por un lado, y el Manual de Buenas Prácticas Políticas para los miembros del Gobierno de la Ciudad de Donostia-San Sebastián, por el otro. Una prueba más, en definitiva, de lo poco fiable que resulta la terminología en este ámbito.

que su naturaleza normativa resulta discutible, situándose más bien en el plano de las declaraciones o actos de carácter político.

Antes de entrar en el análisis de los códigos éticos, así como en el estudio de los principios e instrumentos que forman parte de su contenido esencial y de su valor o eficacia jurídica, se hace necesario delimitar el contexto político, económico y organizativo en el que se aprueban estos códigos.

2. Contexto político, económico y organizativo

2.1. Contexto político

Como se ha apuntado, los códigos éticos se insertan en el ámbito de las estrategias de transparencia de las organizaciones públicas y privadas. No obstante, hemos de reparar en el hecho de que las iniciativas referidas a la ética y la transparencia poseen una dimensión política cuando se aplican al sector público, ya que inciden en varios de los aspectos centrales de la legitimación del sector público ante los ciudadanos.

Ya en los años 60, el profesor y analista político norteamericano S. M. Lipset sistematizó el problema de la legitimación de las organizaciones públicas, distinguiendo dos planos.[4]

El primero de ellos, denominado "legitimación institucional" del sistema político-administrativo, estaría referido al grado en que los ciudadanos perciben a las instituciones públicas como organizaciones comprometidas con el cumplimiento riguroso del principio de legalidad, y cuyos agentes acreditan unos niveles adecuados de comportamiento ético, son responsables por las decisiones adoptadas y actúan mediante procesos transparentes.

El segundo plano de legitimación hace referencia a una dimensión más material y que se identifica con la "legitimación por rendimientos o por eficacia", y vendría explicado por la forma en que los ciudadanos perciben la eficacia (o ineficacia) del sector público en su cometido de organizar adecuadamente el sistema de necesidades sociales y prestar los servicios públicos esenciales.

Este mismo autor nos advierte de que ambos planos se encuentran interrelacionados, de manera que una pérdida de legitimación, en su vertiente institucional,

4. Lipset, S. M., *El hombre político,* Tecnos, Madrid, 1987, p. 67 y ss.

afecta de forma indirecta y global a la percepción que tienen los ciudadanos sobre cómo se prestan los servicios públicos.

De hecho, existen evidencias, constatadas por estudios empíricos y de opinión, que ponen de manifiesto que las sociedades contemporáneas occidentales pueden tolerar un cierto grado de ineficacia (transitoria) en la prestación de algunos de los grandes servicios públicos (sanidad, educación, servicios sociales), pero penalizan, de forma muy acusada, los comportamientos no éticos o corruptos en el sector público.

El hecho de que los países considerados como más transparentes del mundo por organizaciones como Transparencia Internacional (TI), la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y la OCDE, cuenten con instrumentos de "exigencia" ética, es un indicador de la importancia que los valores tienen en la función de gobierno. La responsabilidad sobre la conducta de los servidores públicos es un asunto de Estado, que debe preservar el buen comportamiento de sus miembros. Así como existe una serie de instrumentos en torno al seguimiento, control, y supervisión de los recursos financieros, es conveniente hacer lo mismo respecto del comportamiento de los servidores públicos. Cuando un Estado cuenta con servidores públicos íntegros, estos obran con excelencia y calidad, lo cual supone poseer y hacer efectivos los medios para satisfacer la pluralidad de intereses de la comunidad política.[5] Por tanto, los códigos son una parte de la maquinaria de la ética pública, junto con otros instrumentos como la legislación, los controles internos y externos, la formación, etc. En definitiva, estos códigos no deben actuar de forma aislada, sino integrarse dentro de un conjunto de iniciativas.

2.2. Contexto económico

Por otro lado, los problemas ligados al comportamiento ético pueden tener, asimismo, una dimensión económica. Este plano o enfoque económico de los problemas de la ética y la transparencia puede tener, a su vez, un efecto macroeconómico o microeconómico.

Desde un plano "macro", ha de destacarse que una de las consecuencias de la economía globalizada es el hecho de que la inversión de las grandes corporaciones transnacionales depende, en buena medida, de la percepción que tienen los operadores económicos sobre una sociedad concreta y sobre las reglas y pau-

5. Diego Bautista, O., "Los códigos éticos en el marco de las Administraciones Públicas contemporáneas. Valores para un buen gobierno", *Revista de las Cortes Generales,* núm. 65, 2005.

tas de comportamiento que prevalecen en las organizaciones y en la actuación de los agentes del sector público, especialmente en aspectos de relevancia para el sector privado como son la forma en que se aplica, en la práctica, su sistema jurídico, o cómo regula la ley el funcionamiento de sus mercados internos (económico, laboral, etc.).

Algunos autores han vinculado el factor ético a los llamados "costes de transacción",[6] es decir, a aquellos costes indirectos en los que una empresa incurrirá cuando vaya a acometer una inversión y se enfrente a un entorno político y jurídico poco transparente, de elevada incertidumbre o, simplemente, donde se hayan constatado prácticas corruptas de cierta entidad.

Buena parte de estas consideraciones se encuentran en el origen de las iniciativas de la Unión Europea referidas al "Derecho a una Buena Administración", la calidad normativa o *better regulation* o el Libro Verde de la Comisión sobre la iniciativa europea en favor de la transparencia, de 2006.[7]

---

6. Entre otros, Williamson, O. E., *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones anti trust,* FCE, México, 1991, y Serra Ramoneda, A., *La empresa. Análisis económico,* LABOR, Barcelona, 1993, p. 25, 29 y 35.

7. El artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000, sintetiza el derecho a una buena administración de la siguiente forma: "1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente; b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; c) la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua."

Por su parte, la estrategia europea sobre *better regulation,* incorporada a la agenda de la Cumbre de Lisboa, que dio lugar posteriormente al Tratado del mismo nombre, tiene como objetivo promover la "eficiencia normativa" entre los Estados miembros. Esto se traduce en un control *ex ante* que garantice la conveniencia de dictar nuevas normas que afecten a la actividad de particulares y empresas, y un control *ex post* tendente a simplificar o eliminar normas ya aprobadas que incluyan trabas no justificadas para la actividad de los particulares.

La traslación normativa de esta estrategia, en el caso español, se concreta fundamentalmente en los artículos 4 al 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

Por último, el Libro Verde sobre la iniciativa europea en favor de la transparencia, de 2006, contiene tres elementos clave:

a) Facilitar el acceso de los ciudadanos a la información no publicada por la Unión Europea, muy especialmente toda la incluida dentro de los trabajos de la llamada "comitología" y los estudios de impacto que se anexan a las normas comunitarias.
b) Incrementar la transparencia de la información sobre los beneficiarios de los Fondos UE.

Transparencia Internacional ha llegado incluso a cuantificar ese riesgo ético, concluyendo que aquel país que baja un punto en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC, elaborado anualmente por TI), se ve penalizado con una rebaja de la inversión exterior equivalente a un 0,5 de su PIB nacional.[8]

Por su parte, esta misma línea de trabajo que estudia la relación entre la economía y la ética, nos advierte sobre una dimensión "micro" del riesgo ético y que es común tanto a organizaciones públicas como privadas por tener un componente esencialmente intraorganizativo.

Ese riesgo ético interno permitiría hablar, a juicio de esos autores, de unos "costes de transacción internos", y que estarían generados por una brecha o quiebra de la confianza mutua entre los equipos directivos de las organizaciones y los empleados.

2.3. Contexto organizativo

Esta brecha o quiebra, que afectaría fundamentalmente a la cultura organizativa y al clima laboral, obliga a los equipos directivos a realizar un sobreesfuerzo de control y supervisión de las actividades profesionales diarias de los empleados, mientras que estos, por el contrario, adoptan una táctica de respuesta basada en la simulación y el cumplimiento meramente formal de sus tareas diarias, sin existir un compromiso individual y efectivo con el trabajo bien hecho.[9] Ello da lugar a ciertas patologías organizativas tales como una baja productividad, falta de iniciativa o un bajo compromiso con el cumplimiento de los objetivos de la organización. Con ello se genera lo que algunos expertos en psicología del trabajo y ciencia de la administración llaman "anomia organizativa".[10]

La falta de ese compromiso compartido entre los diferentes niveles de la organización puede ser debida a múltiples factores. Entre los más recurrentes se en-

---

c) Regular la actuación de los *lobbies* o grupos de interés que actúan en el entorno comunitario.

8. Lizcano Álvarez, J., presidente de Transparencia Internacional, en entrevista al diario *El Mundo* de 23 de septiembre de 2008 (http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/23/espana/1222169139.html).

9. Pin Arboledas, J. R., *Tsunamis políticos,* EUNSA, Barañáin (Navarra), 2010, p. 97 ss.

10. Bañón Martínez, R., "Función Pública local en España: Movilidad, carrera y profesionalización del personal", *Revista Española de Derecho Administrativo,* núm. 51, julio/septiembre 1986, Civitas, p. 357.

cuentran una política de selección de personal poco rigurosa o poco ética; una inadecuada política de promoción profesional; deficiencias en la estructura del sistema retributivo; el comportamiento poco ético de los directivos en aspectos tales como la austeridad, la transparencia o el manejo de fondos; o la percepción, por los empleados, de una baja cualificación técnica y profesional de las personas que han sido designadas para ejercer funciones directivas.

2.4. Situación de los códigos éticos dentro de este triple contexto

Es dentro de este marco político, económico y organizativo donde se insertan hoy los llamados códigos éticos, identificados estos como instrumentos que tratan de dar una respuesta eficaz a los problemas de ética y transparencia en las organizaciones y, especialmente, para el caso del sector público,[11] en las relaciones de las instituciones públicas con los ciudadanos.

La evolución seguida por las políticas de ética y transparencia, asociadas a los códigos éticos, está teniendo una apreciable extensión, siendo reconocidas aquellas como instrumentos útiles para reforzar la legitimación institucional de las organizaciones públicas. No obstante, parece que la clave para hacer efectiva la traslación de los códigos al funcionamiento diario de las organizaciones públicas se encuentra en acompañar a estos de una "infraestructura ética", es decir, la incorporación a los mismos no solo de principios y criterios de actuación ética, sino de medidas y compromisos tangibles, y de un sistema de evaluación y control eficaz de su aplicación.

En este sentido, la infraestructura ética en las organizaciones públicas debería tener, como uno de sus objetivos centrales, el encontrar un encaje eficaz de los compromisos éticos y de transparencia con varias de las políticas trasversales de la

---

11. La Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears, precisa en su exposición de motivos que:

"Se deber tener en cuenta que la calidad de las organizaciones y de los servicios públicos y la calidad democrática, en aquello que tiene que ver con el ejercicio de la acción de gobierno, son un derecho de la ciudadanía, de manera que corresponde a los poderes públicos velar para que este derecho sea real y efectivo.

"En los últimos tiempos este posicionamiento se ha traducido en España en diferentes iniciativas, entre las cuales se encuentran la generación, la publicación y el impulso de códigos éticos basados en los mejores ejemplos de austeridad y honestidad, como también de transparencia y responsabilidad, de las diferentes organizaciones públicas y privadas, así como la mejora de la rendición de cuentas, mediante el impulso de la cultura de la evaluación del diseño, el desarrollo y los resultados y efectos de las intervenciones públicas."

organización[12] como pueden ser, a modo de ejemplo, el suministro al ciudadano de una información accesible y veraz sobre la evolución en el tiempo del cumplimiento del programa de gobierno; la sujeción a normas especiales de ciertos procedimientos administrativos de especial relevancia como la contratación pública, las subvenciones o los convenios de colaboración; la vinculación de los compromisos éticos con las políticas de personal, especialmente en materias tales como la selección, el régimen disciplinario, la promoción profesional o la evaluación del desempeño. Estas actuaciones se acompañan, en algunos casos, de la puesta en práctica de sistemas o "mapas de riesgos"; comités de ética; refuerzo de controles en materia de conflictos de intereses, y rendición de cuentas ante el máximo órgano representativo de la institución sobre el cumplimiento anual de los objetivos asumidos en materia de ética pública y transparencia.

3. Los objetivos de los códigos éticos

Antes de entrar en el análisis de los objetivos que se persiguen con la aprobación de códigos éticos, conviene que precisemos que los códigos a los que nos venimos refiriendo en este trabajo, son aquellos cuyo contenido principal lo conforman principios o valores éticos y normas de conducta de los políticos electos y del personal directivo o de alta dirección de las Administraciones Públicas. Como aspectos accesorios, se pueden sumar también normas o pautas de organización. Quedan por tanto fuera del objeto de este estudio los códigos que aun conteniendo principios éticos alcanzan en su ámbito de aplicación a todos los empleados públicos.[13]

En general, podemos afirmar que con la aprobación de un código ético las Administraciones Públicas pretenden alcanzar una doble finalidad: a) guiar la conducta de los cargos políticos y directivos; b) incrementar la confianza de la ciuda-

12. Villoria Mendieta, M., "Transparencia y participación", en Sevilla Segura, Jordi (dir.), *La reforma de la Administración General del Estado,* LID Editorial Empresa, Madrid, 2010, p. 75 y ss.

13. El Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado mediante Ley 7/2007, de 12 de abril, regula en el capítulo VI del titulo III los deberes de los empleados públicos insertados en un código de conducta que informa la interpretación y aplicación de su régimen disciplinario. Esto supone, tal y como se dispone en la exposición de motivos de esta Ley, que: "Por primera vez se establece en nuestra legislación una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta. Estas reglas se incluyen en el Estatuto con finalidad pedagógica y orientadora, pero también como límite de las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias. Pues la condición de empleado público no solo comporta derechos, sino también una especial responsabilidad y obligaciones específicas para con los ciudadanos, la propia Administración y las necesidades del servicio. Este, el servicio público, se asienta sobre un conjunto de valores propios, sobre una específica 'cultura' de lo público que, lejos de ser incompatible con las demandas de mayor eficiencia y productividad, es preciso mantener y tutelar, hoy como ayer".

danía en la corrección de su actuación. Así de forma clara aparece expresamente explicado en el artículo 3 del Código Europeo de Conducta para la integridad política de los representantes locales y regionales electos (en adelante, el Código Europeo de Conducta), que dice: "El objeto del presente Código es especificar las normas de comportamiento que se esperan de los representantes electos en el desempeño de sus deberes e informar a los ciudadanos de las normas de comportamiento que pueden esperar de sus representantes electos."

En primer lugar, el código ha de servir de guía de la conducta de sus destinatarios, de modo que el resultado final sea un mayor ajuste de sus conductas individuales y de la organización en la que se integran, a los principios éticos que constituyan los fundamentos del código.

La consecución de esta finalidad dependerá en todo caso de la forma en que se configure el código y también del grado de vinculación de su contenido, a lo que nos referiremos más adelante. No obstante, podemos considerar dos medidas interesantes para el cumplimiento de esa finalidad: por una parte, mediante el estímulo de los comportamientos éticos (así, aunque la aprobación del código constituye en sí misma un incentivo en este sentido, pueden sumarse otras medidas específicas decididas durante la fase de elaboración del código e incluidas expresamente en su texto); por otra parte, mediante el establecimiento de un sistema de seguimiento y control del cumplimiento del contenido del código, estableciéndose las consecuencias que se derivarán de los incumplimientos o infracciones del mismo.

Ambas medidas son compatibles y complementarias, aunque obedecen a naturaleza distinta. Las medidas de estímulo o fomento son siempre de carácter positivo, ya que promueven comportamientos respetuosos con el código, y las medidas de seguimiento y control del cumplimiento son de carácter negativo, pues implican la vigilancia o inspección de las conductas de los destinatarios del código para, en su caso, sancionar las que constituyan incumplimientos o infracciones. Por esto, parece conveniente la adopción de ambos tipos de medidas, pues con ello se ofrece la idea tanto a los sujetos destinatarios como a la ciudadanía de que el código promueve conductas positivas y, en su caso, sanciona los comportamientos desviados. Adoptar solo medidas de carácter negativo o sancionador contribuye a la idea de que el código se justifica principalmente por la existencia previa de comportamientos corruptos o desviados. En definitiva se trata de que el código sea un instrumento efectivo de transparencia y responsabilidad, y no exclusivamente un mecanismo para la lucha contra la corrupción.[14]

14. Como ejemplo de esa idea, podemos citar el Informe Nolan y las Normas de Conducta para la vida pública en el Reino Unido, a los que hemos hecho referencia en la nota al pie número 2.

En segundo lugar, el código ha de permitir incrementar la confianza de la ciudadanía respecto a la actuación transparente y responsable de los sujetos destinatarios del código.

En este sentido, el Código Europeo de Conducta señala:[15] "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. 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."

Efectivamente, la existencia de casos de corrupción genera un alto nivel de desconfianza de los ciudadanos frente a la clase política, por lo que la aprobación del código constituye una valiosa herramienta para el restablecimiento de la confianza perdida y para evitar la aparición de nuevos casos de corrupción. El éxito de esta finalidad dependerá, como se ha dicho para la anterior, de la forma concreta que adopte el código, de su mayor o menor grado de vinculación para sus destinatarios, de la forma en que sea comunicado a la opinión pública en general e incluso del lenguaje empleado en la redacción del texto que facilite su comprensión por todos.[16]

En el marco de un clima de degeneración, provocado por la aparición mezclada de escándalos de tipo económico, político y sexual, el primer ministro Major, en el Reino Unido, creó un comité –el llamado Comité Nolan, debido a que su presidente fue Lord Nolan– que publicó en 1995 un importante documento: "Normas de Conducta para la Vida Pública", que incluye un Código Ético basado en un conjunto de principios básicos. Como puede apreciarse, la existencia misma de este comité y el producto de su trabajo se concibieron como una herramienta –aunque no la única– de lucha contra aquel ambiente generalizado de degradación de la vida política.

15. Igualmente en el Código de Buen Gobierno Local de la FEMP de 2009 se alude a los códigos como instrumentos adecuados que "(...) evite la mala gestión, destierre posibles actuaciones corruptas, y por el contrario sirva para generalizar las buenas prácticas". En el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005 (BOE de 7 de marzo de 2005), de forma más general se dice: "En tal sentido, y por lo que respecta a la Administración General del Estado, se trata de ofrecer a los ciudadanos un código de buen gobierno, donde se definan y expongan los valores de referencia que han de regir la actuación de los miembros del Gobierno y de sus altos cargos para responder a las demandas y exigencias de los ciudadanos en cuanto integrantes de la comunidad política en la que viven y ofrecer un compromiso sólido de respeto, protección y fomento de todas las aspiraciones de los individuos en un marco de solidaridad, libertad y justicia."

16. Algunas recomendaciones para la elaboración de códigos de conducta señaladas por la OCDE son las siguientes: "Para ser más eficaz debe redactarse en un lenguaje sencillo, con un tono más positivo que negativo y dirigido a unos destinatarios determinados (el conjunto del servicio

Por último, conviene resaltar que los códigos actúan también como complementos de la ley, pues precisan o desarrollan su contenido, cubren las lagunas planteadas por la legislación vigente y facilitan su aplicación. Así se indica de forma expresa en el preámbulo del Código Europeo de Conducta, cuando afirma que "cada vez es más frecuente que la legislación se complemente mediante códigos de conducta en distintos ámbitos como las relaciones comerciales, las relaciones bancarias y la administración."

4. Naturaleza jurídica de los códigos éticos

A fin de determinar la naturaleza jurídica de estos códigos parece oportuno que analicemos tanto su contenido como el procedimiento seguido para su aprobación. Ello nos permitirá determinar si nos encontramos ante una norma jurídica o ante un acto o declaración de carácter político.

4.1. El contenido de los códigos éticos

Como se ha indicado, en general, los códigos contienen tanto valores éticos como reglas de conducta y, en algunos casos, reglas o pautas de organización e incluso compromisos relacionados con las políticas y estrategias de la organización.

En el caso de España, el contenido habitual de estos códigos viene determinado por principios y valores éticos y, además, por las normas referentes a la forma en que se concretan dichos principios y valores en la vida diaria y en las relaciones –describen situaciones o conductas concretas–, ofreciendo a sus destinatarios mayor facilidad en la comprensión y cumplimiento de los principios y valores que propugnan.

Sería el caso del llamado Código de Buen Gobierno, aprobado por el Consejo de Ministros para los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración

público o un organismo determinado); para evitar problemas y confusiones, debe hacer mención a las normas jurídicas aplicables al puesto y a otros códigos profesionales o sectoriales vinculantes para los funcionarios; para evitar los recelos y resistencias de los empleados la elaboración y aplicación de los códigos requiere una sólida estrategia de gestión que asegure una aceptación verdadera de los valores subyacentes y criterios éticos promovidos lo cual supone consultar a los empleados, mantener una comunicación permanente con ellos y adoptar medidas de promoción que den a los empleados un papel participativo, evitando la imposición. (OCDE, 1997, 76)". Diego Bautista, O., "Los códigos éticos en el marco...", *op. cit.*

General del Estado (en adelante, el Código de la AGE), que contiene un primer apartado donde se reflejan los principios básicos, luego desarrollados en principios éticos (apartado segundo) y principios o normas de conducta (apartado tercero). Finalmente se definen las reglas sobre el cumplimiento del código (apartado cuarto). Este Código de la AGE se complementa en materia de incompatibilidades con 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, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 432/2009.

Los códigos pueden incorporar además normas de carácter organizativo (en particular, los que se refieren al funcionamiento de los órganos directivos, colegiados, unipersonales, políticos, técnicos, etc.), las relaciones interorgánicas e, incluso, los compromisos relacionados con las políticas y estrategias de la organización.

Ejemplo de este último tipo, lo constituye el Código de Buen Gobierno Local aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP en su reunión de 15 de junio de 2009 (en adelante, el Código de la FEMP). Este código contiene una primera parte que se denomina "Principios del Código de Buen Gobierno Local", en el que se detallan tanto los principios o valores éticos como las reglas de conducta. La segunda parte se refiere a medidas para mejorar la gestión y la calidad de la democracia local; incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes; retribuciones económicas de los electos; medidas de democracia participativa, y mecanismos para su aprobación, difusión y cumplimiento.

A diferencia del Código de la FEMP, el llamado Código de Donostia[17] expresa de forma separada los principios éticos y las reglas de conducta, y contiene dentro de estas últimas algunas singulares que no aparecen enunciadas en ningún otro, por ejemplo, la referencia concreta a la "actitud de rechazo del transfuguismo" y el compromiso de mantener "durante todo el mandato su pertenencia al grupo municipal formado por la lista electoral en la que resultaron elegidos"; también la llamada a respetar "escrupulosamente las normas que regulan las campañas electorales, especialmente las referidas a su financiación y al uso indebido del cargo en momentos de campaña", o la referente al uso de transporte público y la bicicleta en sus desplazamientos por la ciudad. Por otra parte, este código contiene las siguientes partes: democracia participativa; incompatibilidades; transparencia e información; gestión responsable de los bienes públicos; gestión del patrimonio municipal; controles a la gestión, e indemnizaciones o compensaciones por gastos.

17. Manual de Buenas Prácticas Políticas para los miembros del Gobierno de la Ciudad de Donostia-San Sebastián.

Por su parte, la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears (LBABG), concreta los principios comunes a estas dos materias en su artículo 3. Destacan, por su novedad y diferenciación respecto de otros códigos, la mención a la "gestión del conocimiento", la "anticipación y celeridad", la "gobernanza" y la extensión a la Administración autonómica de la "responsabilidad social" como principio rector de las políticas públicas autonómicas.

El título II de esta Ley ("El buen gobierno") se estructura en dos capítulos: "Liderazgo ético e integrador" y "Transparencia y acción de gobierno". En el primer capítulo se contienen las siguientes materias: principios éticos y reglas de conducta, el concepto de gobernanza, los conflictos de intereses, la dedicación exclusiva y el deber de inhibición. El segundo capítulo, por su parte, establece reglas específicas referidas a las siguientes cuestiones: transparencia, mediante la acreditación ante el Parlamento de la idoneidad de los cargos públicos designados, información pública sobre sus retribuciones y patrimonio; justificación política y técnica sobre la forma de gestión elegida para la prestación de los servicios públicos; calidad normativa; responsabilidad social y evaluación de políticas públicas, con una especial referencia a la evaluación del impacto de las mismas. En definitiva, para la LBABG la idea del "buen gobierno" comprende principios éticos, reglas de conducta y normas de organización.

Los principios éticos y de conducta de la LBABG aparecen enunciados de forma genérica y coinciden de forma literal con los principios básicos enunciados en el Código de la AGE: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental y promoción de la igualdad entre hombres y mujeres (artículo 31.1 LBABG). No obstante, entre los principios de buen gobierno que dan título a la sección 1.ª se incorporan también algunas reglas sobre el "gobierno en funciones" y "gobernanza".

En cuanto a los principios y valores que se incorporan y el orden de su relación o jerarquía, puede significarse que en general se potencian unos valores más que otros en función de tradiciones culturales y de las relaciones político-administrativas de los diferentes sistemas de gestión. Así, unos valores están más vinculados al modelo burocrático tradicional, mientras que otros valores responden al modelo burocrático gerencial.[18] No obstante, en la práctica no podemos hablar de

18. Una clasificación de los valores o principios éticos contenidos en los códigos de Estados Unidos, Reino Unido, España, México y Argentina, puede verse en Diego Bautista, O., "Los códigos éticos en el marco...", *op. cit.*

ningún modelo puro. Así, por ejemplo, el Código de la AGE desarrolla los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, y promoción del entorno cultural y medioambiental y de la igualdad entre hombres y mujeres.[19]

En general, podemos afirmar que en atención al contenido de los códigos –descripción de los principios éticos, normas de conducta e, incluso, criterios de organización– podrían calificarse como normas jurídicas. Aunque, ciertamente, parte de su contenido viene inducido de la legislación vigente, como medidas de desarrollo o simplemente como recordatorio, tal como nos indica el preámbulo del Código de la AGE, otra parte constituye contenido innovador. Pues bien, atendiendo al contenido del código en su conjunto, parece propiamente una norma imperativa, así lo corrobora además el lenguaje que se expresa a través de los verbos empleados: actuarán, ajustarán, promoverán, evitarán, velarán, se abstendrán, se someterán, etc. No obstante, procede adelantar que estas reglas con apariencia de normas jurídicas –los códigos se muestran como documento normativo–, no tienen por sí mismas fuerza vinculante, carecen propiamente de valor y efectos jurídicos,[20] como más adelante se explicará.

---

19. Por su parte, la Carta de Buenas Prácticas en la Administración Autonómica y Local de la Comunitat Valenciana incorpora los principios de democracia participativa, eficacia, eficiencia, imparcialidad, respeto a los derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas, cercanía a la ciudadanía, previsibilidad, equidad, participación y compromiso ético con lo público.

El Código de la FEMP incorpora los principios de austeridad, confidencialidad, democracia participativa, eficiencia, honestidad, imparcialidad, objetividad, solidaridad, respeto a los derechos humanos, transparencia, igualdad y cercanía a la ciudadanía.

Por último, el Código de Donostia destaca los siguientes valores cívicos y principios: respeto a los derechos humanos, la honestidad, la solidaridad, la transparencia, la igualdad, la defensa del medio ambiente y la democracia participativa. Todos los miembros del Gobierno tratarán, en el desarrollo de sus funciones, de educar y proyectar a la ciudadanía los principios y valores antes señalados, en la idea de profundizar en la calidad de la democracia y combatir el desencanto y la desconfianza de la sociedad hacia la política. En la toma de decisiones defenderán los intereses generales de la ciudadanía, ajustando sus actuaciones a los criterios inexcusables de objetividad, dedicación, imparcialidad, responsabilidad, austeridad y eficacia.

20. "Si bien un código puede ser considerado un instrumento de derecho no es el derecho. Un código ético va más allá de la sola norma, supone implicarse en la vida de la persona, en sus creencias y en las costumbres que dan origen a su conducta. En su contenido llevan los valores esperados en el actuar de los servidores públicos". Diego Bautista, O., "Los códigos éticos en el marco...", *op. cit.*

4.2. El procedimiento de aprobación de los códigos éticos

Los códigos éticos son aprobados por los Gobiernos correspondientes mediante una decisión adoptada al margen del procedimiento de elaboración de las normas, así por ejemplo el Código de la AGE.

Galicia y Baleares son las únicas instituciones públicas que han aprobado el código ético de los miembros del gobierno y altos cargos de la Administración autonómica, mediante norma con rango de ley. Así, la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración Pública gallega, dedica su capítulo III a establecer los principios o valores éticos que han de guiar la actuación de aquellos. Por su parte, como ya se ha hecho referencia, la LBABG incluye un Código de Buen Gobierno en su título II.

La Carta de Buenas Prácticas en la Administración Autonómica y Local de la Comunitat Valenciana, fue elaborada por la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía, las diputaciones valencianas y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

En el caso de las entidades locales, la Ciudad de Madrid se adhirió al Código de la AGE mediante Acuerdo del Pleno, de 31 de enero de 2006, es decir, con la participación del órgano competente para la aprobación de las normas, si bien el procedimiento seguido fue el propio de los actos o decisiones políticas.[21] Otros

---

21. La adhesión de la Ciudad de Madrid al Código de Buen Gobierno de la AGE parte de una proposición de 19 de enero de 2006, formulada por el grupo municipal socialista, referente a la propuesta de constitución de una comisión compuesta por todos los grupos municipales para la elaboración de un Código de Buen Gobierno del Ayuntamiento de Madrid, que debía concluir en un proyecto que sería aprobado por el Pleno antes de finalizar la legislatura (mayo de 2008). A esta proposición el grupo municipal popular presentó una enmienda transaccional en la que se proponía la adhesión directa al Código de Buen Gobierno de la AGE, sin necesidad de constitución de una comisión al efecto, que fue aprobada por unanimidad en el Pleno celebrado el 31 de enero de 2006.

El debate de este asunto en el Pleno puede verse en el Diario de Sesiones del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, y de aquí destaco las palabras del vicealcalde de Madrid, Manuel Cobo Vega, sobre un principio contenido en los códigos referente al tratamiento oficial de carácter protocolario, que en general será el de señor/señora: "Y por último, para que vea que es difícil innovar en política –y yo entiendo que usted no lo supiera porque yo tampoco lo sabía y sí lo sabía el alcalde, que es el que me ha pasado el texto y es una curiosidad histórica–, una de las cuestiones que plantea este código es quitar los tratamientos que existían: excelentísimo, ilustrísimo, etcétera, y señor presidente o señor alcalde o señor concejal. Es normal que usted no lo supiera, yo quizá lo debería saber porque es del año 1967 y yo había nacido y usted no. En este Ayuntamiento, concretamente publicado en el Boletín de este Ayuntamiento del 2 de octubre de 1967, hace referencia a la Comi-

ayuntamientos como Donostia o Egea de los Caballeros adoptaron sus códigos mediante aprobación por sus respectivos Plenos.

Como puede observarse, salvo en los casos de Galicia y las Islas Baleares, el procedimiento empleado para la aprobación de los códigos no ha sido el procedimiento de elaboración de reglamentos en el caso de la AGE, ni tampoco el procedimiento para la elaboración de ordenanzas en el caso de los Gobiernos locales.

El Código de la FEMP precisa que "los ayuntamientos signatarios, haciendo uso de la autonomía local, incorporarán a su ordenamiento, a través de sus reglamentos orgánicos y otras normas de funcionamiento específicas, los principios y normas contenidos en este código". Es decir, este código hace una llamada al poder normativo municipal para la incorporación de su contenido al Derecho positivo de la ciudad; sin embargo, la práctica habitual no ha sido seguir la fórmula propuesta, sino a través de un simple acto de adhesión. Por su parte, la Carta de Buenas Prácticas en la Administración Autonómica y Local de la Comunitat Valenciana, hace un llamamiento a los Plenos de las diputaciones provinciales y a la Federación de Municipios y Provincias para que apoyen su difusión, a la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía para que la eleve a la aprobación del Gobierno autonómico y a su refrendo por los municipios.

4.3. Los códigos éticos son actos de carácter político

En resumen, los códigos éticos aprobados hasta ahora en España bien por el Consejo de Ministros o por los Plenos de las entidades locales, a través del proce-

---

sión municipal de Gobierno en sesión ordinaria celebrada el 27 de septiembre de 1967, el alcalde era Arias Navarro, y dice lo siguiente: Quedar enterado del siguiente decreto de la Alcaldía Presidencia. Primero, a partir de la fecha en que se hagan públicas las presentes normas, en todos los informes, mociones, propuestas, oficios, comunicaciones y notificaciones que entre ellos se formulen, cursen o dirijan a las distintas comisiones, tenientes de alcalde, concejales, delegados de servicio y funcionarios, se evitará la consignación de tratamientos y fórmulas rutinarias de encabezamientos y despedida; segundo, en especial en los escritos dirigidos a esta Alcaldía Presidencia, tenientes de alcalde, concejales, delegados de servicio y secretario general, se encabezarán –no sé si lo conocía el secretario general– simplemente con el tratamiento impersonal de señor alcalde, señor teniente de alcalde, señor concejal, señor delegado de servicio –estoy leyendo textualmente– o señor secretario general, según proceda. Al final de los informes, dictámenes, propuestas, mociones, oficios, etcétera, no se consignarán fórmulas de despedidas tales como V.E o V.I. No obstante, resolverá Dios guarde a V.E. o V.I. o V. muchos años, y similares. No le termino leyendo. Es decir, que ya en este Ayuntamiento estaba abolido el tratamiento de V.E. para el señor alcalde, V.I. para los concejales, desde el año 1967."

dimiento propio para la adopción de decisiones o aprobación de actos, vienen a constituir declaraciones de carácter político, con las que se trata de adquirir un mayor compromiso también de carácter político en el cumplimiento de los principios éticos y normas de conducta que se enuncian en el código. Todo ello sin perjuicio de las consecuencias que establezca la legislación que contemple o regule los referidos principios.

En cuanto que acto o declaración política su valor o efectos son los propios de esta clase de actos, es decir, efectos de naturaleza política, como por ejemplo, el eventual cese del personal político o directivo que haya incumplido sus previsiones, que decidirá libremente el Gobierno correspondiente –aunque este tipo de consecuencia no se detalla de forma expresa en los códigos–. Esta es la idea que parece deducirse del apartado cuarto del Código de la AGE cuando señala que "El Consejo de Ministros, en el supuesto de que hubiera incumplimientos de los principios del código, adoptará las medidas oportunas".

Constituyen una excepción a lo dicho los códigos éticos de la Comunidad Autónoma de Galicia y de las Islas Baleares, que, como se ha dicho, fueron aprobados mediante la Ley. No obstante, dichas leyes no han previsto consecuencia alguna para el caso de su incumplimiento en esta materia, como se explicará seguidamente.

5. Los efectos jurídicos de los códigos éticos

El Código de la AGE no tiene valor normativo por sí mismo. No obstante, en su parte expositiva se resalta que: "Los valores de referencia no suponen un repertorio de principios éticos sin trascendencia jurídica alguna. Se trata, por el contrario, de principios inducidos de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico español, de forma que cada uno de ellos tiene su manifestación concreta en una norma que prevé la consecuencia jurídica de su incumplimiento o cumplimiento defectuoso. Su exigencia, en todo caso, se producirá en los términos previstos en el ordenamiento jurídico, principalmente en la Constitución y en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para los miembros de este".

En el caso de Galicia, la Ley de transparencia y buenas prácticas en la Administración Pública gallega, tampoco contiene precisión alguna respecto de los incumplimientos del capítulo III en el que se establece el código ético, de manera que siendo su finalidad guiar la conducta de los miembros del Gobierno y de sus altos cargos, su incumplimiento no tendrá otra consecuencia más que la posibilidad

que en todo caso ostenta el Gobierno autonómico de proceder al cese de aquellos que incumplan las prescripciones del código. Referente a esto, el preámbulo de la Ley contiene una declaración ambigua como la siguiente: "(...) una Administración eficiente (...) debe contar con profesionales respetuosos con los principios éticos y de conducta, que conforman un código de buenas prácticas que se positiviza en la presente Ley. Estos principios están implícitos en los deberes del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su vulneración genera unas efectivas consecuencias jurídicas."

Tampoco lo hace la LBABG, que solo asigna a la Oficina de Evaluación Pública de las Illes Balears la competencia para elaborar un informe semestral sobre el seguimiento del cumplimiento de los principios éticos y de conducta (artículo 51.1.3.ª).

Por su parte, el Código de la FEMP no contiene previsiones para el caso de incumplimiento, si bien, como se ha visto, hace una llamada a incorporar su contenido al ordenamiento jurídico de cada entidad local, a través de sus reglamentos orgánicos y otras normas de funcionamiento específico, que serán las normas que habrán de concretar esos posibles efectos.

Tampoco el código de Donostia, cuyo contenido es similar al anterior, establece previsión alguna respecto de su incumplimiento, por lo que tiene un carácter meramente orientativo de la conducta de los políticos; de ahí probablemente su singular denominación de "Manual de Buenas Prácticas Políticas".

Finalmente, el Código Europeo de Conducta solo propone que los representantes locales incentiven y promuevan cualquier medida que fomente la difusión del código, y que se comprometan a "garantizar que han leído y comprendido todas las disposiciones del presente código y las normas que se mencionan en el mismo, y deberán declarar que están dispuestos a guiarse por las disposiciones del código."

En definitiva, de las disposiciones contenidas en los propios códigos no se deducen consecuencias concretas de su incumplimiento, solo el Código de la AGE[22] contiene algunas previsiones al respecto y son las siguientes:

22. Del mismo modo, el código de conducta de los empleados públicos contenido en el título III del Estatuto Básico del Empleado Público no contiene instrumentos de control específicos, más allá de la relación directa de los principios éticos con determinadas conductas relacionadas en el régimen disciplinario –régimen que no existe para la clase política o personal directivo, lo que impide calificar

a) El preámbulo del Acuerdo nos recuerda que los principios del código son inducidos de la legislación vigente, de forma que cada uno de ellos tiene su manifestación concreta en una norma que prevé la consecuencia jurídica de su incumplimiento o cumplimiento defectuoso.[23] Es decir, el código no precisa incorporar normas especiales sobre su incumplimiento, pues las infracciones que pudieran darse se sancionarán conforme a la normativa que regulen los principios infringidos. Siendo esta medida evidente, pero conveniente recordar, resulta incomprensible que se haya quedado solo en la parte expositiva del código, cuando se podía haber incorporado para mayor claridad en el apartado cuarto que contiene las medidas sobre el cumplimiento del código.

En este sentido, el Código de la AGE establece, por ejemplo, el principio básico de "dedicación al servicio público", que se concreta en el principio de conducta: "el desempeño de los altos cargos exige la plena dedicación".

Pues bien, estos principios se encuentran regulados en 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 (en adelante, LCI), que establece las obligaciones concretas en materia de incompatibilidades y respecto de la presentación de las declaraciones de bienes y actividades.

---

los incumplimientos del código ético como infracciones disciplinarias, lo que a su vez dificulta las posibilidades de su sanción–. Así, por ejemplo, el principio ético contemplado en el artículo 53.4 referente a la obligación de evitar cualquier actuación que pudiera producir discriminación alguna por razón de nacimiento, sexo, religión, etc., se corresponde con la infracción muy grave tipificada en el propio Estatuto en el artículo 95.2.b). También, por ejemplo, el principio referente a la obligación de guardar secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente previsto en el artículo 54.12, se corresponde con la infracción muy grave tipificada en el artículo 95.2.f), "la negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido". Por otra parte, tal y como se define la llamada evaluación del desempeño, el factor de conducta puede suponer una verificación del comportamiento ético del empleado que, en su caso, puede tener repercusión sobre su carrera administrativa e incluso puede acarrear la remoción del puesto de trabajo conforme a lo previsto en el sistema disciplinario.

El Código de Buenas Prácticas del Ayuntamiento de Madrid, crea un Comité de ética pública, y establece la obligación de la Inspección General de Servicios de elaborar un informe anual sobre cumplimiento del código, que será presentado a la Comisión de Hacienda y Administración Pública. Además, el Plan Anual de la Inspección General de Servicios contemplará medidas de control y evaluación del cumplimiento del código.

23. Aunque la propia parte expositiva parece que se contradice, pues en el segundo párrafo señala que "(...) su actuación ha de inspirarse y guiarse por principios éticos y de conducta que hasta ahora no han sido plasmados expresamente en las normas, aunque sí se inducían de ellas y que conforman un código de buen gobierno." Es decir, si dichos principios no se encuentran plasmados expresamente en las normas difícilmente podrá la norma establecer consecuencias en el caso de incumplimiento.

Dicha Ley establece un régimen sancionador para los casos de incumplimientos de las obligaciones contenidas en la misma, tipificando como infracciones muy graves: el incumplimiento de sus normas de incompatibilidades, la presentación de declaraciones con datos o documentos falsos, etc., que pueden ser sancionadas con la declaración del incumplimiento de la Ley y su publicación en el BOE.

Además, la sanción por infracción muy grave comprenderá:

– La destitución en los cargos públicos que ocupen, salvo que ya hubieran cesado en los mismos;

– la no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la pensión indemnizatoria creada por el artículo 10 de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, y

– la obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas indebidamente en la forma que se establezca reglamentariamente.

Todo ello, sin perjuicio de la exigencia de las demás responsabilidades a que hubiera lugar. A estos efectos, indica la Ley que "cuando aparezcan indicios de otras responsabilidades, se ordenará a la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado el ejercicio de las acciones que correspondan". Y, "Si las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración deberá poner los hechos en conocimiento del fiscal general del Estado y se abstendrá de seguir el procedimiento mientras la autoridad judicial no dicte una resolución que ponga fin al proceso penal".

Además, las personas que hayan cometido las infracciones tipificadas como muy graves no podrán ser nombradas para ocupar ninguno de los puestos calificados como altos cargos en la propia LCI durante un periodo de entre 5 y 10 años. En la graduación de esta medida, "se valorará la existencia de perjuicios para el interés público, y la repercusión de la conducta en los ciudadanos, y, en su caso, la percepción indebida de cantidades por el desempeño de actividades públicas incompatibles".

Estas y otras conforman, en definitiva, un conjunto interesante de medidas para sancionar el incumplimiento del principio de conducta de dedicación plena al ejercicio del cargo público.

b) Junto a esta regla, el Código de la AGE contiene otra que se refiere a la elaboración por el Ministerio competente de un informe anual "sobre los eventuales incumplimientos de los principios éticos y normas de conducta con el fin de

analizar los procedimientos y actuaciones que pueden posibilitar su trasgresión y promover las medidas que se estimen convenientes para asegurar la objetividad de las decisiones de la Administración y de las instituciones públicas". Como puede verse, con una redacción suficientemente ambigua, parece que el conocimiento de los incumplimientos del código permitirá promover medidas correctoras para asegurar la objetividad de la Administración, pues las consecuencias que pudieran derivarse para el autor de los incumplimientos, como se ha explicado, se regirán por la normativa que se refiera a los principios incumplidos.

c) En tercer lugar, se señala de forma expresa que en el caso de que "hubiera incumplimientos de los principios del código", el Consejo de Ministros "adoptará las medidas oportunas", es decir, medidas o consecuencias de carácter político entre las cuales solo podemos imaginar el cese del personal en la condición o cargo en que viniere actuando, y en que se le pueda reprochar el incumplimiento del código (así, por ejemplo, parece razonable que se acuerde el cese del cargo político o directivo que incumpla el código). No obstante, esta decisión no afectará a su *status,* por ejemplo, de diputado, posición en la que no se encuentra obligado a cumplir con las normas de conducta del código, dirigidas únicamente a los miembros del Gobierno o altos cargos.

Por lo demás, el hecho de que los códigos omitan sus efectos jurídicos, o establezcan unas consecuencias poco precisas, denota que la cultura de la transparencia o del respeto a los valores éticos no ha calado de forma definitiva en nuestra sociedad.

6. El ámbito de aplicación subjetivo de los códigos éticos

Respecto del ámbito de aplicación de los códigos éticos podemos destacar los siguientes supuestos:

a) Códigos aplicables solo a personal político electo (Código Europeo de Conducta).

b) Códigos aplicables a personal político y directivos (Código de la AGE, Comunidad Autónoma de Galicia e Illes Balears, Código de la FEMP, Ayuntamiento de Madrid y Ayuntamiento de Donostia, y también el caso del Reino Unido).[24]

24. El Código de Conducta para los miembros del Gobierno del Reino Unido de 2005, estructurado en dos grandes apartados (código ético y principios de la vida pública), presenta dos notas características:

c) Códigos cuyo ámbito de aplicación abarca a todos los empleados públicos, excluyéndose el personal electo y cargos directivos de designación política; es el caso del código ético de los empleados públicos contenido en el Estatuto Básico del Empleado Público.

d) Códigos mixtos cuyo ámbito de aplicación abarca tanto al personal político como a los empleados públicos (Canadá, Melbourne, Paraguay). El Código de Buen Gobierno de Melbourne contiene un código de conducta para los empleados públicos y otro para el personal político y directivos.[25] El caso de Paraguay va referido principalmente al personal político y directivos, aunque en determinadas materias lo hace extensible también a los empleados del Ministerio de Educación y Cultura.[26] El Código de Canadá es apli-

---

a) Es un código específico para los miembros del Gobierno británico y establece no solo principios éticos, sino normas de conducta para los ministros.
b) Tiene un enfoque orientativo, no jurídico, de forma que opta por reforzar la estrategia de promoción voluntaria de la ética frente a la alternativa jurídica de establecer un sistema de controles y sanciones para las conductas que no se ajusten al mismo.

25. La Carta de Buen Gobierno del Ayuntamiento de Melbourne de 2005, estructurada en nueve epígrafes, tiene dos aspectos diferenciadores:
a) Afecta tanto a personal de designación política como a los empleados públicos de la corporación.
b) Diferencia dos grandes líneas de actuación en materia de ética y transparencia. Una hacia el interior de la organización: construir una relación sólida entre el grupo de gobierno, directivos y empleados públicos; refuerzo de la integridad y transparencia en la toma de decisiones; e incremento del sistema de rendición de cuentas y de los controles en la gestión de los procesos. Y otra hacia el exterior de la organización: reforzar la confianza de los ciudadanos en la corporación municipal; profundizar en la detección de comportamientos no éticos; y promover un cumplimiento riguroso de las obligaciones legales y éticas de todos los empleados.

26. El código aprobado con un enfoque específico de políticas públicas es el del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) de Paraguay. Así, el Código de Buen Gobierno del MEC de Paraguay se estructura en cuatro títulos: en el primero de ellos, "De la orientación estratégica de la Institución", se recogen los principios y valores éticos, así como los grupos de interés de la institución; el segundo y tercer títulos versan sobre las políticas de buen gobierno, en concreto, sobre las políticas para la administración y sobre las políticas para la gestión del MEC respectivamente; el cuarto se reserva para la propia administración del código, recogiendo el Comité de Buen Gobierno, resolución de controversias, vigencia, etc.

En los dos títulos que tratan sobre las políticas, puede constatarse además que dentro de cada uno de ellos se desarrollan los siguientes enfoques de políticas públicas en la institución educativa del Ministerio: de dirección de la institución; de relación con órganos de control externo; de desarrollo administrativo (políticas para la gestión ética; para la gestión de recursos humanos; de comunicación e información, y de calidad); de responsabilidad social (políticas frente a la Comunidad, y de responsabilidad frente al medioambiente); frente a otros grupos de interés (políticas de compromisos sobre conflictos de intereses; con los contratistas, y con los gremios económicos); frente al sistema de control interno (políticas frente al control interno, y sobre riesgos).

cable al personal de toda la Administración federal canadiense, priorizando el establecimiento de códigos de conducta específicos en aspectos de conflictos de intereses y condiciones post-empleo, especialmente para el personal político y de alta dirección, primeramente, y posteriormente para el resto de empleados públicos. Es también el caso de la Carta de Buenas Prácticas en la Administración Autonómica y Local de la Comunitat Valenciana, que se refiere, como se ha apuntado arriba, de forma muy genérica, a los miembros del Gobierno, electos y empleados al servicio de las Administraciones Públicas valencianas.

En el caso de España, no se conoce la existencia de códigos particulares referentes a un departamento o colectivo concreto, por ejemplo policía, inspectores de hacienda, etc.

Por otra parte, resulta del todo conveniente que los códigos determinen con el mayor grado de precisión posible los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, evitándose las fórmulas genéricas o el empleo de conceptos jurídicos indeterminados como "altos cargos" o "cargos de confianza".

En este sentido, el Acuerdo que aprueba el Código de la AGE precisa en su apartado primero que se aplica "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 aquella". La concreción de todos estos altos cargos se efectuará conforme a la normativa de incompatibilidades, como determina el apartado segundo de ese Acuerdo, es decir, conforme a la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado, cuyo artículo 3 contiene la relación de estos altos cargos, que termina con la siguiente cláusula de cierre: "Asimismo, los titulares de cualquier otro puesto de trabajo de la Administración General del Estado, cualquiera que sea su denominación, cuyo nombramiento se efectúe por el Consejo de Ministros."

Todas estas "políticas" quedan enmarcadas en el objetivo plasmado en la presentación del código: "(...) El MEC, en su interacción con la comunidad educativa, gremios, asociaciones, instituciones públicas y de la sociedad civil, entre otras, ha iniciado un proceso de construcción de políticas tendentes a fortalecer la confianza mutua, con criterios de honestidad y transparencia en la gestión gubernamental. En este afán, se halla hoy en un momento de análisis y revisión de su cultura institucional, de sus políticas y prácticas de gestión, con el objetivo puesto en un cambio que incorpora la competencia, la idoneidad y la ética del talento humano, como factores claves para administrar con eficiencia, eficacia y transparencia los recursos del Estado (...)".

En el caso de Galicia, la Ley de transparencia citada también contiene en su artículo 14 una descripción detallada de los cargos destinatarios de los principios éticos y de actuación que se describen en el artículo 15. A diferencia del caso de la AGE, esa Ley designa como destinatarios del código además de a los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración gallega, al personal de confianza política, es decir, al personal eventual y a los titulares de cualquier puesto de trabajo, cualquiera que sea su denominación, cuyo nombramiento se efectúe por decisión del Gobierno de la Junta de Galicia.

La LBABG determina en su artículo 30.1 que los principios de buen gobierno (artículos 30 a 33) son de aplicación "a los miembros del Gobierno de las Illes Balears, a los altos cargos, al personal eventual y a todo el personal que ocupe cualquier puesto de trabajo de naturaleza directiva de la Administración autonómica, sea cual sea su denominación". A lo que el apartado segundo de este mismo artículo añade que: "Igualmente, es de aplicación al personal directivo, a los órganos directivos y al personal eventual de los entes que forman el sector público instrumental de la Comunidad Autónoma."

Es decir, las dos leyes autonómicas mencionadas establecen un ámbito de aplicación subjetivo del código ético más amplio que el establecido en el Código de la AGE o de la FEMP, al comprender también al personal eventual tanto de la Administración autonómica como del sector público instrumental.

Finalmente, habrá de considerarse además que el contenido del código dependerá en gran medida de los sujetos a los que vaya dirigido, es decir, la determinación de los sujetos destinatarios se convierte en una decisión previa y necesaria para la concreción del contenido del código. Así, conforme a esta regla, en los casos en los que se opte por incluir a diferentes categorías de sujetos en el ámbito de aplicación del código, habrán de establecerse las correspondientes adecuaciones o especialidades del contenido, pues cada categoría de sujeto requerirá de un contenido específico que atienda a sus propias singularidades. En general, los códigos aprobados en España incluyen a "miembros del Gobierno y altos cargos", y en algún caso también al "personal eventual", de manera que perteneciendo todos ellos a la misma categoría no ha sido necesario establecer diferencias de contenido.

7. Los mecanismos de seguimiento y aplicación de los códigos éticos

Veamos ahora los mecanismos de difusión y aplicación adoptados por los códigos éticos con la finalidad de asegurar su cumplimiento, aunque ciertamente algunos de los códigos examinados no establecen ningún mecanismo al respecto, por ejemplo, el Manual de Buenas Prácticas Políticas para los miembros del Gobierno de la Ciudad de Donostia-San Sebastián. Otros contienen solo alusiones genéricas; por ejemplo, el Código de la FEMP afirma que los ayuntamientos que lo ratifiquen "velarán por su cumplimiento". Lo cierto es que la mayoría, sin embargo, prevé medidas específicas orientadas a ese fin, aunque de intensidad variable según los casos, que van desde la creación de órganos o comités de seguimiento, hasta acciones específicas de formación, elaboración de índices o informes de gestión ética, servicios de asesoramiento sobre conflictos de intereses en el trabajo diario, etc.

Sin ánimo de exhaustividad, y con la advertencia de que ningún código recoge todas las medidas, podemos agruparlas de la siguiente manera:

7.1. Mecanismos de difusión del código

Los mecanismos de difusión de los códigos éticos pueden articularse a través del reconocimiento de las siguientes obligaciones o acciones:

a) Obligación de información a la ciudadanía respecto de la existencia y contenido del código.

b) Obligación de la organización de mencionar el código en los acuerdos y actos relacionados con él.

c) Obligación de que determinadas instituciones públicas (por ejemplo, diputaciones provinciales) apoyen la difusión del código de otra u otras (por ejemplo, municipios). Se trata de textos promovidos por esas otras entidades y abiertos a la adhesión de los municipios; por ejemplo, la Carta de Buenas Prácticas en la Administración Autonómica y Local de la Comunitat Valenciana, prevé que las diputaciones provinciales valencianas y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias apoyarán su difusión, a fin de que sea conocida tanto por los ciudadanos como por los municipios que pueden adherirse a ella.

d) El desarrollo de acciones específicas de formación para el conocimiento y efectividad del código.

e) La publicación en el boletín oficial correspondiente en los casos en los que se ha optado por la aprobación del código en una norma jurídica.

7.2. Mecanismos de supervisión y control del cumplimiento del código

Los mecanismos de supervisión y control del cumplimiento de los códigos éticos más habituales son los siguientes:

a) Elaboración de un informe periódico sobre el grado de cumplimiento del código. Es el caso del Código de la AGE, que prevé que "anualmente, el Consejo de Ministros conocerá un informe elevado por el ministro de Administraciones Públicas, sobre los eventuales incumplimientos de los principios éticos y de conducta con el fin de analizar los procedimientos y actuaciones que puedan posibilitar su transgresión y proponer las medidas que se estimen convenientes para asegurar la objetividad de las decisiones de la Administración y de las instituciones públicas".

b) Creación de un órgano de seguimiento o control de la aplicación del código. Así, por ejemplo, el Código de la FEMP prevé la creación de "un Observatorio de evaluación de la calidad democrática encargado de valorar la aplicación del Código". Y en el preámbulo de la Carta de Buenas Prácticas en la Administración Autonómica y Local de la Comunitat Valenciana se establece que "la articulación de un Observatorio o Comisión de Evaluación, con una amplia participación de los actores, permitiría evaluar los progresos y reformular políticas de actuación". Por su parte, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios éticos y de conducta, la LBABG crea la Oficina de Evaluación Pública de las Illes Balears (artículo 50 y siguientes), a la que asigna la función de "elaborar un informe semestral sobre el seguimiento del cumplimiento de los principios éticos y de conducta, con el fin de analizar los procedimientos y actuaciones que pueden posibilitar su transgresión y proponer las medidas que se estimen convenientes para asegurar la objetividad de las decisiones de la Administración y de las instituciones públicas. Se remitirá copia de esta memoria al Parlamento para que se haga llegar un ejemplar a cada parlamentario".

c) Creación de unidades o servicios de asesoramiento sobre conflictos de intereses.

d) Elaboración de índices de gestión ética.

8. La aprobación de un código propio o la adhesión a uno existente

Cuando las Administraciones Públicas se plantean la aprobación de un código ético, se ofrecen dos posibilidades u opciones, bien la aprobación de un código propio, o bien la adhesión a uno ya existente.

8.1. La primera alternativa: redactar un código propio

Es el caso de la Administración General del Estado, que optó por la aprobación de un código propio, cuyo ámbito de aplicación comprende, como se ha explicado, a los miembros del Gobierno y a los altos cargos.

Parece evidente que los redactores de los códigos deberán tomar como referencia los ya existentes, incluso podrán incorporar de forma completa el contenido de alguno ya vigente, sin perjuicio de las adaptaciones necesarias a las singularidades de la organización de que se trate.

Los municipios que han optado por esta alternativa constituyen una excepción. El caso más relevante es, probablemente, el Manual de Buenas Prácticas Políticas para los miembros del Gobierno de la Ciudad de Donostia-San Sebastián, aprobado el 12 de noviembre de 2005. En su preámbulo se destaca que los representantes del Ayuntamiento de Donostia "abordamos el reto de disponer de un catálogo de buenas prácticas como primera ciudad del Estado en adoptar esta iniciativa".

8.2. La segunda alternativa: adherirse a un código existente

Esta alternativa ha sido empleada principalmente en el ámbito municipal, y se plantean a su vez diferentes posibilidades.

En primer lugar, podemos destacar el caso de la Ciudad de Madrid, que se ha adherido, mediante Acuerdo del Pleno, al Código de la AGE, resultando de aplicación a todos sus concejales y a los titulares de sus órganos directivos.

En segundo lugar, existen códigos aprobados con la finalidad específica de facilitar su generalización y aplicación uniforme al mayor número posible de municipios, es decir, nos encontramos ante una especie de códigos tipo, cuyo objetivo es promover la adhesión al código de los municipios de un determinado ámbito territorial, siempre que estos así lo acuerden.

Se trata, como regla general, de textos redactados por alguna institución de ámbito superior al municipal, normalmente representativa de sus intereses, por ejemplo, una asociación municipalista como la FEMP en el ámbito estatal; o las federaciones de los Gobiernos locales de ámbito autonómico, como es el caso de la Federación de Municipios y Provincias de Valencia, a la que nos hemos venido refiriendo a lo largo de este trabajo. Las razones que motivan estos códigos tipo

son, en síntesis: 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.

Aunque resulte obvio, la adhesión a estos códigos por los municipios será siempre de carácter voluntario, consecuencia necesaria del obligado respeto a la autonomía local (actualmente también reconocida y garantizada por los estatutos de autonomía que se han aprobado recientemente).[27]

El ejemplo más relevante de este tipo de códigos es el de la FEMP, que fue debatido por los diferentes partidos políticos representados en esta Federación, y aprobado posteriormente por su Comisión Ejecutiva en la reunión que celebró el 15 de diciembre de 2009. A partir de ese momento quedó disponible para la adhesión voluntaria por todos aquellos Gobiernos locales que así lo acordasen.

El ámbito territorial de este código abarca la totalidad del Estado en correspondencia con el ámbito territorial de la institución que lo promueve. Se trata, en consecuencia, de un modelo de código abierto a la ratificación de todos los Gobiernos locales, tanto municipios como provincias. Y como se ha apuntado, este código propone a los municipios que incorporen el contenido del código a su Derecho positivo mediante su aprobación a través de reglamentos orgánicos u otras ordenanzas.

En tercer lugar, otra de las opciones posibles la constituye la Carta de Buenas Prácticas en la Administración Autonómica y Local de la Comunitat Valenciana de 2008, elaborada y aprobada en dicho año conjuntamente por las tres diputaciones provinciales valencianas, la Federación Valenciana de Municipios y Provincias y la Generalitat valenciana, a través de la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía. Este documento tiene vocación de convertirse en el código común para todas las Administraciones ubicadas en el territorio autonómico: la Administración autonómica

27. Un ejemplo de constatación expresa de este límite lo encontramos el preámbulo de la Carta de Buenas Prácticas en la Administración Autonómica y Local de la Comunitat Valenciana, cuando afirma que "el desarrollo del contenido de esta Carta (...) está supeditado al respeto del derecho a la autonomía local recogido en el artículo 63 del Estatuto de Autonomía" valenciano. Y también en el Código de la FEMP, concretamente en el punto segundo del apartado relativo a los "mecanismos para su aprobación, difusión y cumplimiento", al reconocerse que los ayuntamientos pueden adherirse al código "haciendo uso de la autonomía local".

y los Gobiernos locales valencianos. Aunque seguramente no haya sido esta la razón que motivó su elaboración, lo cierto es que constituye una manifestación más del proceso de progresiva "interiorización" autonómica de los Gobiernos locales, lo que puede hacer pensar acerca de la conveniencia de que una iniciativa así pueda reproducirse en otras comunidades autónomas.

9. Conclusiones

1. Los códigos éticos constituyen hoy instrumentos útiles para promover el comportamiento ético de los profesionales al servicio de la Administración Pública y la transparencia en su actuación. Así se deduce de los precedentes existentes tanto a nivel internacional, especialmente en el marco de la Unión Europea, como a nivel interno estatal. Los compromisos éticos y de transparencia constituyen, correctamente aplicados, un refuerzo de la legitimación institucional de la Administración.

2. Con carácter general, todos ellos tienen un doble objetivo: ajustar el comportamiento de los agentes públicos a pautas éticas, especialmente de aquellos que desempeñan cargos políticos, e incrementar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas.

3. La práctica totalidad de los documentos analizados, en sus diferentes denominaciones (códigos éticos, de conducta, de buen gobierno o de buenas prácticas), son documentos mixtos. Todos ellos coinciden en incorporar unos principios éticos como elementos básicos del código, pero su contenido suele acompañarse, en la mayor parte de los casos, de pautas de conducta o de aspectos éticos aplicados a la organización de la entidad, e incluso es común la existencia de referencias expresas a ejemplos de buena gestión, aspecto propio de los códigos de buenas prácticas.

Esto trae consigo que en la práctica resulte difícil distinguir entre los diferentes tipos de contenido indicados, pues, en algunos casos, la disposición que se quiere incluir en el código puede ser simultáneamente calificada como principio ético, como regla de conducta, como criterio o pauta de organización o, incluso, como ejemplo de buena práctica. Así, por ejemplo, la idea de la transparencia administrativa puede proyectarse sobre esas cuatro dimensiones.

Los contenidos posibles de un código ético son tan amplios como variados. Así, este tipo de códigos puede fácilmente relacionarse con ámbitos tan extensos como

son el derecho a una buena administración, la nueva gobernanza y, por supuesto, la ética pública en su conjunto. La prudencia aconseja, sin embargo, que el resultado final sea un texto que, tanto en fondo como en forma, sea fácilmente manejable y dotado de coherencia interna. De otra manera no podrá desempeñar la función didáctica o pedagógica que también tiene encomendada.

Como consecuencia de ello, la denominación que pueda darse a un código ético no se revela como una cuestión central, ya que la práctica indica que no existe una relación directa entre la denominación del código y su contenido concreto. En la mayor parte de los casos estamos ante documentos de una naturaleza mixta donde coexisten elementos propios de los códigos éticos, de los códigos de conducta, de buen gobierno e incluso de buenas prácticas.

4. Un importante aspecto a tener en cuenta a la hora de abordar la elaboración de un código, lo constituye la eficacia potencial que pueda tener para convertirse en un instrumento importante dentro de la estrategia de ética de la institución. 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.

5. Por último, constituye un aspecto de especial relevancia el hecho de que los códigos éticos y, en especial, los códigos de buen gobierno, son instrumentos útiles para complementar a las propias normas jurídicas en materia de ética. Como señala el Código Europeo de Conducta, "cada vez es más frecuente que la legislación se complemente mediante códigos de conducta en distintos ámbitos (...)";

o el propio Código de la FEMP destaca que podrán servir "para complementar la legislación estatal, asegurando la efectiva realización de aquellos desarrollos normativos que las leyes estatales de aplicación en el ámbito local remiten a los Gobiernos locales".

En definitiva, el código ético es un compromiso adicional, más allá del cumplimiento del principio de legalidad, que una institución voluntariamente ha acordado asumir. Este hecho es especialmente relevante, ya que la aprobación de un código ético comporta una decisión fundamentalmente política, más allá de que su exteriorización y procedimiento de aprobación sea el propio de una ley (Galicia, Illes Balears), un reglamento o un acuerdo político (Código de la AGE).

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, 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.