

QDL43

II.
Otros estudios

Códigos de conducta en las Administraciones Públicas: algunas experiencias¹

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO

Consultor institucional/Catedrático de Universidad (acr.) UPF
www.rafaeljimenezasensio.com

1. **Introducción**
2. **El Gobierno Vasco da el primer paso en la buena dirección**
3. **Una experiencia de código de conducta en una autoridad independiente: la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia**
4. **La propuesta de Documento de “Principios de Ética Judicial” del Consejo General del Poder Judicial**
5. **Otros casos de integridad institucional en las comunidades autónomas: una breve referencia**
 - 5.1. Extremadura
 - 5.2. Galicia
 - 5.3. Cataluña
 - 5.4. Comunidad Valenciana
 - 5.5. Aragón
 - 5.6. Un caso avanzado de construcción de un Sistema de Integridad Institucional: la Diputación Foral de Gipuzkoa
 - 5.7. El reciente caso de la Comunidad Autónoma de Madrid
6. **Experiencias locales de sistemas de integridad institucional**

Artículo recibido el 03/01/2017; aceptado el 09/01/2017.

1. El presente trabajo se corresponde con un capítulo de la primera parte del libro *Integridad y Transparencia*, que será publicado próximamente. Su publicación de forma individualizada se lleva a cabo con el objetivo de difundir una serie de prácticas que en el campo de los códigos de conducta están comenzando a surgir en los diferentes niveles de Gobierno en España, también en el ámbito local.

Resumen

El presente estudio tiene por objeto estudiar las recientes experiencias que se han llevado a cabo de aprobación de códigos éticos y de conducta en el sector público español. Tras unos primeros textos de códigos de buen gobierno (AGE y FEMP, entre otros), de alto contenido declarativo y sin consecuencias prácticas, a partir de la elaboración del Código Ético y de Conducta del Gobierno Vasco en 2013 comienzan a aparecer códigos que se insertan en marcos de integridad institucional (OCDE). Aun así, el proceso está resultando lento en su implantación, puesto que algunas experiencias prácticas son confusas conceptualmente hablando, y otras no terminan de articular correctamente todas y cada una de las piezas del modelo. Hay, no obstante, algunas experiencias recientes que caminan en la buena dirección y que profundizan la línea iniciada. El trabajo finaliza con el análisis de algunas experiencias recientes de códigos de conducta en el ámbito local.

Palabras clave: *integridad; códigos de conducta; ética pública; buena gobernanza; gobernanza ética; gobernanza local.*

Codes of conduct in the realm of public administrations: some experiences

Abstract

This article studies recent experiences in codes of conducts in the context of the Spanish public sector. The first codes of conduct –inter alia, AGE and FEMP– were declarative in nature and without practical consequences. However, since the approval of the Code of Conduct of 2013 by the Basque Country Government, codes related to the institutional integrity framework (OECD) have been being launched. Despite this fact, this is a slow process because some of the practical experiences are conceptually unclear and others do not articulate correctly all the pieces of the model. There are, however, some recent experiences in the right direction. This article finally tackles some recent experiences related to codes of conduct in the local sphere.

Keywords: integrity; codes of conduct; public ethic; good governance; ethical governance; local governance.

“Una sociedad sin virtudes no es un ‘demos’; la democracia necesita buenas costumbres para que las instituciones funcionen como deben, pues, a fin de cuentas, estas dependen del buen o mal hacer de las personas que las gestionan” (Victoria CAMPS, *Breve historia de la Ética*, RBA, Barcelona, 2013, p. 398).

1 Introducción

Es obvio que los códigos de conducta, códigos éticos o códigos de deontología, en cuanto fenómenos institucionales en los que se plasman las prácticas de autorregulación, no han formado parte de la cultura institucional española, ni siquiera en la función pública. El manto de la legalidad ha pretendido cubrirlo todo, aunque no lo haya conseguido realmente. Frente a aquel fenómeno de fuerte impronta anglosajona que irrumpió hace algunos años y ya bastante asentado en países de nuestro entorno, nos hemos despertado muy tarde, como suele ser siempre habitual. No se trata aquí de reiterar lo expuesto ni de censurar la mala comprensión conceptual de esta cuestión que, como se ha visto, es más que evidente en la obra de los legisladores estatal y autonómico, lo que ha terminado empañando el problema hasta convertirlo muchas veces en pura caricatura. Tampoco pretendo desdecirme del objetivo inicial, que era muy claro: situar el problema en un marco conceptual y obviar un análisis detenido del marco jurídico-normativo, aunque algo se ha dicho al respecto y algo más deberé decir.

Lo que sí parece obvio –y necesario resulta resaltarlo– es que la legislación aprobada hasta la fecha se muestra ampliamente tozuda en reiterar los errores inicialmente cometidos por el legislador básico estatal, y construir los sistemas de integridad institucional sobre una base meramente jurídico-normativa, sin dejar ningún espacio (o espacios muy reducidos) a la autorregulación. La fe en el derecho mueve montañas de papel, pero no cambia (casi) ni una coma del deterioro de la moral pública en nuestras instituciones. Sus efectos, tras años de cruzada legislativa de “regeneración” de la vida pública, son poco efectivos. Frente a esa tozudez de los creyentes en el derecho y escépticos, a su vez, de la ética institucional autorregulada, que son todavía legión en este país, han comenzado a abrirse fisuras importantes en ese edificio antes inexpugnable que era el reinado omnipresente de la ley. Aun hoy se insiste, en no pocos trabajos académicos, en la dimensión jurídica del principio de integridad, como aparente remedio frente a los en ocasiones difusos males de la corrupción.

En cualquier caso, en los últimos cuatro años se han comenzado a mover las cosas, unas veces por convicción de que debe ser así y por la necesidad de crear cortafuegos de prevención frente a los escándalos de corrupción que se muestran por doquier, mientras que en otras ocasiones esa tendencia al cambio ha tenido un carácter más reactivo (por lo demás, muy humano) en la pretensión de situar valladares u obstáculos complementarios a una deteriorada atmósfera de moral pública, salpicada por la corrupción o por la multiplicación de un sinfín de conductas llevadas a cabo por cargos y servidores públicos, todas ellas censurables desde el plano ético. En fin, un intento, por lo demás, con escasos réditos, pues esa estrategia “por lavar la cara” se impulsa generalmente cuando la situación ya no tiene apenas remedio.

Cierto que, como ya se sabe, no partíamos de cero. Algo se había hecho, aunque pocos efectos reales tuvo, pero al menos formalmente pasos tímidos se habían dado. La legislatura estatal de 2003-2007 fue, en cierto sentido, premonitoria de lo que después vendría. Sin duda, la sensibilidad gubernamental viene siempre alimentada por el olfato de un ministro o, en su defecto, por las propuestas de sus equipos directivos o funcionariales. Y cabe subrayar que en los años 2005-2007 ese olfato existió, y se supo captar perfectamente que algo se movía fuera de nuestras fronteras. La ética pública y la integridad institucional estaban adquiriendo una impronta notable en las políticas de la OCDE, como ya se ha dicho. Y, con cierta perspicacia, aunque también con cierta falta de pericia, se pretendieron trasladar tales tendencias a la Administración Pública española, siempre reacia a los cambios y a las soluciones foráneas.

Hubo impulso político, eso nadie lo puede negar. Se aprobaron, como ya se ha dicho, el Código de Buen Gobierno de altos cargos (2005), una avanzada ley de conflicto de intereses (2006) y un Estatuto Básico del Empleado Público (2007) que estableció por ley (error al que algunos, desde la posición modesta de vocales de la Comisión de Expertos, también coadyuvamos) un código de conducta de los empleados públicos. Una idea, en todo caso, importante que no se supo plantear de forma correcta. El EBEP se debería haber limitado a la enumeración y definición de una serie de valores o principios y, todo lo más, a determinar genéricamente algunas normas de conducta, abriendo la posibilidad de desarrollar códigos deontológicos para cada ámbito de la función pública. No cabe duda de que a partir de ese desajuste de enfoque, todos hemos aprendido mucho. Para eso están los errores. No para flagelarse.

Sin embargo, en esa batería de medidas, intuitivamente descubiertas, faltaba, tal como decía, un necesario aprendizaje. Quizás, si hubiésemos sido

capaces de mirar mejor y analizar convenientemente otros sistemas comparados, tales errores se hubiesen ido subsanando. Pero en España algo que llega al *BOE*, más si es a través de una ley, se sacraliza y, sobre todo, se convierte en un obstáculo, más que en una palanca de cambio. El Código de Buen Gobierno, que se aprobó por medio de una mera Orden Ministerial², quedó enterrado en las páginas del Boletín Oficial, sin que apenas nadie le prestara atención, menos aún quienes eran sus destinatarios. Tras diez años de “vigencia formal” (que no efectiva), una de tantas leyes que pretenden “regenerar” nuestro espacio público, la Ley 3/2015, de 30 de marzo, del estatuto del alto cargo, lo deroga. Sin pena ni gloria. Volvemos a la casilla de salida. Volvemos a empezar, en este desordenado tejer y destejer del que nadie parece sabe salir airoosamente. Por eso los conceptos (o los marcos conceptuales) son imprescindibles. Por eso he perdido tanto tiempo (o tantas páginas) intentando explicar hasta ahora en este estudio lo que en otros países comprenden sin dar semejantes rodeos. Pero a estas alturas de la exposición, creo que ya quedan las cosas lo suficientemente claras como para no insistir de nuevo en ellas.

Vayamos a lo práctico. Lo que hizo el Gobierno central (o la Administración General del Estado) en esos años 2005-2007 no tuvo, en verdad, continuidad alguna, ni tampoco réplicas de calado o de interés. Desaparecido el ministro Sevilla, auténtico impulsor (junto a su equipo) de tales propuestas, después se impuso la sombra y la incompreensión, hasta en el seno del propio Gobierno que había impulsado tales proyectos. Paradojas de la política: sin cambio de Gobierno se paraliza la acción del Ejecutivo, puesto que las personas que llegan a las nuevas responsabilidades (aunque sean del mismo partido) nada entienden de lo que antes se ha hecho, y “sus equipos” tampoco. La “noria de la política” produce en estos casos sus peores efectos.

Así, todas esas propuestas normativas quedaron enterradas en el BOE, ya electrónico; aunque sigan emergiendo a la luz con un simple clic. Los temas de ética pública e integridad institucional no fueron a partir de entonces de ningún interés ni para el partido que inicialmente los propuso ni para su contrario. Pasaron al olvido. Mientras tanto, los casos de corrupción de la era del ladrillo comenzaban a proliferar y una brutal crisis asomaba en el horizonte.

Las comunidades autónomas tampoco tomaron nota. Siempre, por lo común, tan reacias al cambio y la innovación, con una actitud de fieles y acrílicas seguidoras de lo que haga el Estado, poco o nada desarrollaron al

2. Orden APU/516/2005, de 3 de marzo.

respecto. Una ley gallega de 2006 (hoy ya derogada) fue la excepción, pero se quedó en papel, esta vez en el BOG³. Otra Ley de Baleares de 2011 parecía retomar el tema⁴, al menos formalmente; pero fue puro ilusionismo. El desarrollo del código de conducta del EBEP tampoco se produjo (¿qué había que desarrollar cuando la Ley ya petrificaba unos desordenados principios y unas normas éticas y de conducta poco depuradas?). El EBEP recogía hasta quince principios generales que debían informar los códigos de conducta. Trayendo a colación unas palabras de INNERARITY, se puede afirmar que lo que hizo el artículo 52 del EBEP es “ponerlo todo manchado de principios”. Algo también dijo en su día SAVATER cuando recomendaba que, en cuestión de principios, “mejor que sean pocos y buenos”⁵. Partiendo de una prolija enumeración de principios, que no se definían siquiera, escasa utilidad tenía semejante Código. Hubo que esperar a 2011 para que el Gobierno Vasco aprobara un primer código ético para altos cargos, pero que, diseñado a imagen y semejanza del modelo de Código de Buen Gobierno, carecía de un sistema de integridad mínimamente consistente⁶. Fue otra propuesta institucional que transitó sin pena ni gloria.

Una experiencia institucional singular y que también debe ser destacada en este contexto es la creación, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, de la Oficina Antifraude⁷. Este organismo, de factura peculiar e inspirado en modelos de países en vías de desarrollo, tenía una finalidad más ligada a la lucha contra la corrupción, aunque también se le asignan funciones genéricas en la prevención y persecución de los conflictos de interés y, de forma más indirecta, en la promoción de los valores éticos en las Administraciones Públicas sometidas a su fiscalización. Su papel –aunque ha dedicado atención y recursos a la tarea preventiva– ha sido más bien tibio, pues su diseño institucional no es el correcto para articular eficazmente un Sistema de Integridad Institucional, ya que se escora hacia el plano fiscalizador y mantiene

3. Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración Pública gallega. Ver, en especial, capítulo III, sobre miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración (particularmente, artículo 15, principios de actuación).

4. Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.

5. Citado por R. VARGAS-MACHUCA, “Principios, reglas y estrategias”, en F. LONGÁS y J. PEÑA (eds.), *La ética en la política*, KRK, Oviedo, 2014, p. 57.

6. BOPV núm. 102, de 31 de mayo de 2011, por el que se da publicidad a la *Resolución 23/2011, de 11 de mayo, de la Directora de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Código de Ética y Buen Gobierno de los miembros del Gobierno, altos cargos, personal eventual y demás cargos directivos al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi*.

7. Ver la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, del Parlamento de Cataluña.

frente a las Administraciones Públicas un tono y una orientación hasta cierto punto inquisitoriales que en nada ayudan a una relación abierta y recíproca, tampoco en el plano de la ética pública. Los turbios pasajes por los que ha transitado esta institución en 2016, han terminado por asestarle un duro golpe a su (ya mermada) credibilidad institucional. Aun así, algunas comunidades autónomas se han propuesto replicar –aunque con algunas variaciones– ese modelo⁸. Ellas sabrán lo que hacen.

En el plano local, la FEMP pretendió reaccionar en 2008 a través de la aprobación de un Código de Buen Gobierno. La intención, una vez más, era buena, el resultado no alcanzó ni el estadio de regular. Se trataba de una mera mezcla de principios éticos con otros de buen gobierno, sin saber disecionar siquiera lo que eran valores o principios de normas de conducta. Por lo demás, puramente cosmético, pues no existía ningún sistema de seguimiento y control. Faltaba, una vez más, una mirada exterior que les hiciera comprender cómo se hacían estas cosas en las democracias avanzadas, sobre todo las de corte anglosajón, aunque no solo.

Y realmente ese es el pobre estado de cosas en el que se encontraba el sector público español cuando la crisis económico-financiera destrozó los ingresos públicos y se transformó, como era natural, en una crisis fiscal de enorme magnitud, así como cuando a la cada vez más intensa crisis institucional se le sumaron innumerables casos judiciales de corrupción que ponían a la clase política y, en menor medida (aunque también), a la función pública, en entredicho. La ética pública entraba por la puerta de atrás, empujada por las circunstancias. Es la peor forma de entrar. Pero, como país tozudo que es, España tardó en asimilar tales mensajes; todavía se puede decir que no los ha asimilado.

Sin embargo, algo se empezó a mover, aunque una vez más por la dirección equivocada. No reiteraré lo expuesto: la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no entendió el alcance de lo que es un Marco o Sistema de Integridad en las instituciones públicas. A pesar de que España es miembro de la OCDE, en esta acción legislativa se mostró una incompreensión absoluta a lo que esa organización internacional estaba promoviendo desde 1997. Ya quedó dicho. Lo demás también es conocido: las comunidades autónomas (al menos la mayor parte) siguieron esa estela. Dicho en términos muy duros: se optó por la vía menos aconsejable, que consistía en que “la integridad con sangre

8. Esta parece ser, entre otras, la línea de tendencia del proyecto de ley de integridad y ética pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuando crea una Agencia de Integridad y Ética Pública.

entra”. Optaron por impulsar leyes con sistemas de sanciones administrativas al incumplimiento de normas de ética o de conducta. El título II de la Ley 19/2013, como bien estudiaron Alberto PALOMAR y Antonio DESCALZO, había sentado un mal precedente⁹. Mejor hubiera sido no incorporar tal regulación al texto normativo, sobre todo porque diluye el objeto central de la Ley, que era la transparencia; y, además, daba al “buen gobierno” (o a la dimensión ética o de integridad) un carácter instrumental que no le corresponde en ningún caso. Los pegotes nunca funcionan. Y este no ha funcionado ni funcionará. El disparate estaba consagrado y solo faltaba constatar la evidencia: no ha servido para nada.

Realmente avances en la moralidad pública no ha habido ninguno tras esas mareas normativas. Por emplear una expresión de Julián MARÍAS, “el peso moral de las personas” que desempeñan cargos y funciones de carácter público no ha subido ni un gramo¹⁰. Tiendo a pensar que se ha producido el proceso inverso o más bien contrario, tras un conocimiento relativamente próximo de muchas instituciones públicas: el comportamiento moral de los cargos y servidores públicos ha desfallecido en los últimos años; es cierto que los primeros están más alerta por el duro escrutinio público, pero eso nada nos dice de la mejora moral desde un plano de convicción ética; de los segundos (empleados públicos) mejor no entrar en detalles, la caída del sentido de pertenencia hacia lo público ha sido abismal en estos últimos años, alimentada por una devastadora crisis y por un sindicalismo “corporativo” y (a veces) amarillo (por ejemplo, en el ámbito de las policías locales), que nada ha entendido (o no ha querido entender) de lo que es la ética institucional del servicio público. Un papel tristemente desenfocado el de un sindicalismo del sector público que actúa de espaldas a la sociedad en la que vive, y que no comprende cabalmente que el empleado público a quien se debe es al ciudadano-contribuyente (su auténtico “patrón”), que es al fin y a la postre quien paga las nóminas de los empleados públicos. Mucho deberá batallar el sindicalismo del sector público en el campo de la integridad si quieren ganar legitimación (hoy en día erosionada) y reconocimiento en el ámbito institucional público.

9. Ver, respectivamente, sus trabajos: “Buen gobierno: ámbito de aplicación, principios generales y de actuación, infracciones disciplinarias y conflictos de intereses”, y “Buen gobierno: infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria y régimen sancionador”, ambos en E. GUICHOT (coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 247-329. Asimismo, sobre este tema es importante el estudio de M. BASSOLS COMA, “Buen gobierno, ética pública y altos cargos”, en J. M.^a BAÑO LEÓN (coord.), *Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, volumen III, CEPC, Madrid, 2016, pp. 2159 y ss.

10. *Tratado de lo mejor. La moral y las formas de vida*, Alianza Editorial, 1995, p. 117.

No obstante, el país no se para. Y alguna cosa, aunque sea poco, se mueve, arrastrando a otros o, al menos, dando que pensar y removiendo unas aguas en buena parte estancadas. Hay, en cualquier caso, mucho desconcierto en esta materia. Pero comienzan a apuntarse algunas experiencias o buenas prácticas (en algunos casos relativas) en el terreno de la ética pública o de la ética institucional. Solo daré noticia de algunas de ellas. En el terreno de la función pública o del empleo público, sin embargo, las realizaciones son prácticamente anecdóticas; si bien algunas se están gestando, pero es pronto aún para anunciarlas. Como ya se ha visto, el EBEP apostó fuerte (al menos nominalmente) por los valores del empleo público; sin embargo, esa apuesta nadie (absolutamente nadie) se la tomó en serio. El resultado, como ya he dicho, está a la vista: los valores de servicio público se han perdido en una densa y tupida red de reivindicaciones laborales, que pone el acento en los derechos y olvida los deberes o la deontología profesional del servicio público. Nadie, en su sano juicio, puede sin embargo obviar la trascendencia que tiene la ética del servicio civil como barrera a la corrupción¹¹. Otros países, como Francia, ya están dando la vuelta al calcetín, tal como se ha visto en las páginas precedentes, y poniendo en su lugar la deontología de la función pública como un objetivo estelar de la institución.

2

El Gobierno Vasco da el primer paso en la buena dirección

Tras el primer Código Ético de altos cargos aprobado en 2011, el Gobierno Vasco emprendió un cambio de ritmo radical en esta materia a partir de 2013¹². Un cambio impulsado por el entonces nuevo Ejecutivo, que sin duda

11. Un fenómeno ampliamente estudiado, con un foco especial en la evolución de algunos países (como, por ejemplo, Estados Unidos). Ver, al respecto, S. ROSE-ACKERMAN, *Corruption and government: causes, consequences and reforms*, Cambridge University Press, 1999; y F. ANECHARICO y J. B. JACOBS, *The pursuit of absolute integrity*, University of Chicago Press, 1996.

12. Ver el BOPV núm. 105, de 3 de junio de 2013, por el que se da publicidad a la *Resolución 13/2013, de 28 de mayo, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno "por el que se aprueba el Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euzkadi"*. En fechas recientes se ha publicado una versión de texto consolidado de tal Código Ético y de Conducta, donde se incorporan todas las modificaciones (o adaptaciones) que se han hecho en los últimos años. Ver la *Resolución 67/2016, de 22 de noviembre, del Viceconsejero de Relaciones Institucionales, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Texto Refundido del Código Ético y de Conducta de los cargos públicos de Administración*

representaba un antes y un después en esta materia. Bien es cierto, en honor a la verdad, que no fue la primera experiencia. Unas semanas antes, en mayo de 2013, la Asamblea Nacional de EUDEL (Asociación de Municipios Vascos) aprobaba un Borrador de *Código de Conducta, Buen Gobierno y Compromiso por la Calidad Institucional de la Política Local Vasca*. Pero la iniciativa se quedó en mera propuesta, aunque EUDEL, conjuntamente con el Consejo de Europa, impulsaron durante los años 2013-2014 un programa de evaluación de la integridad institucional en quince municipios vascos (*Basque Score Card*).

Sin embargo, la experiencia que cristalizó fue la adoptada por el Gobierno Vasco. Efectivamente, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de mayo de 2013, se aprobó el Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Sin entrar en estos momentos a detallar su contenido (que ha sido actualizado en el texto consolidado publicado en el BOPV el 28 de noviembre de 2016), sí que se pueden traer a colación los objetivos que pretendía el proceso de elaboración de ese Código, que eran los siguientes:

- Mejorar la calidad institucional y la eficiencia del Gobierno Vasco y de sus entes instrumentales.
- Definir los valores, principios éticos y aquellos comportamientos o estándares de conducta que deben inspirar el código de los cargos públicos en esta materia y la actuación de estos en el ejercicio de sus responsabilidades públicas y de su vida privada.
- Iniciar un proceso de interiorización y asentamiento de estándares éticos y de conducta cada vez más exigentes por parte de los cargos públicos del Gobierno Vasco y de sus entes instrumentales, que sirvan como referente para el resto de la organización, para las demás instituciones vascas y para la propia ciudadanía.
- Configurar así un Marco de Integridad de los cargos públicos del Gobierno Vasco y de sus entes instrumentales, basado no solo en la declaración de un Código Ético y de Conducta, sino también en su difusión y en la promoción de la internalización de sus previsiones, mediante la implantación de un órgano de garantía que lleve a cabo un sistema de supervisión bajo criterios de objetividad e imparcialidad.

de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su sector público, y se incorporan a dicho Código nuevas previsiones (BOPV núm. 226, de 28 de noviembre de 2016).

El Código Ético y de Conducta pretende, por tanto, definir valores, principios y normas de conducta que serán exigibles a los cargos públicos y personal eventual que forman parte de la Alta Dirección Ejecutiva del Gobierno Vasco¹³. Este Código –y este es un dato importante– parte de una estructura que se aleja de los códigos hasta entonces aprobados por diferentes instituciones estatales, autonómicas o locales españolas. Así, por un lado, no solo recoge valores y principios, sino que define su alcance o sus contornos, prefigurando además una serie de comportamientos que son exigibles necesariamente a quienes desempeñan cargos públicos, y que tienen por objeto promover la ejemplaridad a través de la integridad, salvaguardar la imagen de la institución, reforzar su eficiencia y garantizar que la confianza de la ciudadanía en las instituciones no sufra menoscabo alguno.

No se incluye en ese Código referencia alguna a obligaciones legales o normativas, esto es, al cumplimiento estricto de las exigencias derivadas del ordenamiento jurídico, que, en su caso, deberán ser recogidas en las leyes o los reglamentos que se dicten al efecto. Por tanto, este Código no tiene, en sí mismo, valor normativo, salvo por las consecuencias que potencialmente se puedan anudar a su incumplimiento o porque las conductas establecidas puedan servir de elemento interpretativo de los tipos de infracciones que, en su caso, se establezcan en las leyes. Es un típico instrumento de autorregulación.

Una de las debilidades consustanciales de los códigos éticos y de buen gobierno que se han impulsado en el Estado español, radica en que las medidas de seguimiento y control del cumplimiento de tales principios y conductas son inexistentes o, todo lo más, se atribuyen a una Comisión de bajo perfil político (normalmente de altos cargos o con presencia de funcionarios), sin autonomía funcional alguna y sin incorporación de externos o expertos a tales estructuras, que salvaguarden una independencia de criterio y adopten visiones de tales problemas menos endogámicas. Esta es una tendencia que, de forma altamente positiva, se rompe literalmente a partir del Código Ético y de Conducta del Gobierno Vasco, como inmediatamente se verá.

13. Comentarios o referencias doctrinales a este Código se pueden hallar en los siguientes trabajos: R. BUSTOS GISBERT, “Las reglas de conducta de los políticos: evolución en el Reino Unido”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 104, pp. 104 y ss.; E. PÉREZ VERA, “Ética frente a corrupción: la reciente experiencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y organizaciones públicas*, núm. 9, pp. 42 y ss.; y R. JIMÉNEZ ASENSIO, “Ética pública, política y alta administración. Los códigos éticos como vía para reforzar el Buen Gobierno, la calidad democrática y la confianza de la ciudadanía en sus instituciones”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y organizaciones públicas*, núm. 5, pp. 46 y ss.

Tal como han venido reconociendo tanto la OCDE como diferentes organizaciones internacionales, la creación de un sistema de supervisión o seguimiento de los códigos éticos y de conducta es una pieza sustancial e imprescindible para la articulación de un Marco de Integridad de los cargos públicos.

De conformidad con lo que establece la *Memoria de la Comisión de Ética Pública del Gobierno Vasco. Octubre 2013-Diciembre 2014*¹⁴, el Marco de Integridad Institucional que impulsa el Gobierno Vasco se asienta en los siguientes ejes:

- Un Código Ético y de Conducta.
- Una previsión de mecanismos de difusión, formación, promoción y fomento de la internalización de tales valores, principios y comportamientos que se contienen en el citado Código por parte de las personas a las que va dirigido.
- El establecimiento de unos procedimientos o la habilitación expresa para su configuración, que tienden a salvaguardar la efectividad de los valores, principios y comportamientos recogidos en el Código.
- La implantación de un Sistema de Impulso y Supervisión del Código Ético y de Conducta, articulado en torno a la Comisión de Ética Pública, que es la pieza fundamental de cierre de ese Marco de Integridad y cuyo funcionamiento, como se ha expuesto, ha sido muy importante durante ese período de aplicación.

No se trata, a diferencia de otros documentos de este mismo carácter, de un Código declarativo o sin efectos reales, puesto que si se acredita un incumplimiento se activa un sistema interno de seguimiento que puede terminar, en el caso más traumático, con la propuesta de cese de la persona en el puesto de trabajo que ocupe o, en su caso, con la formulación de recomendaciones a los órganos competentes para que se corrijan las desviaciones producidas. Se prevé un sistema de adhesión individual.

Este Sistema, por tanto, descansa sobre la Comisión de Ética Pública. Esta Comisión de Ética, presidida por el titular de la Consejería de Administraciones Públicas y Justicia (actualmente de Gobernanza Pública y Autogobierno), está conformada por un alto cargo de la Administración Vasca (en estos momentos viceconsejero de Función Pública), dos miembros más que son expertos externos en la materia y una Secretaría, con voz pero sin voto, que corresponde actualmente a la persona que sea titular de la Dirección del Instituto Vasco de Administración Pública.

14. Editada por el IVAP en 2015. La *Memoria de la Comisión de Ética Pública* del Gobierno Vasco también ha sido editada por el IVAP en 2016.

Dentro de sus funciones está la de resolver los problemas o dilemas éticos que se le planteen, analizar en qué casos se incurre en vulneración del Código, proponer medidas de corrección a los responsables políticos competentes para adoptarlas, incluso de propuesta de cese de altos cargos o del personal sujeto al Código, así como elaborar un Informe anual en el que puede proponer cambios en la estructura o el contenido del Código Ético y de Conducta. De hecho, la Comisión de Ética Pública ha dado puntual respuesta a través de la deliberación a las cuestiones que se le han planteado; todas ellas se pueden consultar en la propia página web de la Comisión. Tal como expuso en su día Victoria CAMPS, “tanto para aplicar bien la legislación como para reaccionar ante los vacíos y ambigüedades de la ley, la actitud prudencial, responsable y abierta (...) más correcta –la más prudente– en sociedades democráticas (...) consiste en la práctica de la autorregulación”¹⁵.

El funcionamiento de la Comisión de Ética Pública hasta la fecha puede considerarse como altamente satisfactorio, representando en estos momentos una buena práctica institucional en el panorama de los diferentes niveles de Gobierno del Estado español. Algo que es particularmente relevante, teniendo en cuenta que la cultura de la “legalidad” es la dominante en estas materias y que, sin perjuicio de que las instituciones vascas hayan aprobado una Ley específica de conflicto de intereses que también regula los principios éticos y de conducta (la Ley 1/2014, del Parlamento Vasco), el Código Ético y de Conducta ha encontrado su ámbito propio de actuación y ha supuesto asimismo una mejora en los estándares de conducta de la Alta Dirección Ejecutiva y del personal asesor de la Administración Pública vasca.

La única objeción crítica que se puede plantear a este modelo es que fija solo su atención sobre la alta Administración (altos cargos), aunque extiende su ámbito de aplicación al personal eventual, lo que en sí mismo también es un punto positivo. Sería recomendable que este primer paso dado por el Ejecutivo vasco tuviera continuidad ulteriormente por medio de la prolongación del Sistema de Integridad a toda la institución (Administración Pública vasca), también por tanto al personal al servicio de ese nivel administrativo, así como a todas aquellas entidades, empresas, asociaciones o personas que, a través de fórmulas contractuales o por medio de subvenciones, se relacionen con la Administración Pública.

El balance, en todo caso, se puede calificar de muy positivo, tal como atestiguan las dos Memorias hasta la fecha editadas por la Comisión de Ética y que pormenorizan sus actividades durante los años 2013 a 2015, a las que

15. V. CAMPS, *Breve historia de la ética*, cit., p. 406.

ya se ha hecho referencia. Se puede afirmar, por consiguiente, que en el Gobierno Vasco se ha construido de forma efectiva un Sistema de Integridad Institucional, aunque focalizado exclusivamente en la Alta Administración Ejecutiva y en el personal eventual; lo que ha constituido, sin duda, la primera experiencia en el marco del Estado español. Y, por esa misma importancia, se le ha dado eco puntual en el presente trabajo.

3

Una experiencia de código de conducta en una autoridad independiente: la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

Los códigos de conducta no han tenido hasta la fecha un desarrollo efectivo en la Administración General del Estado, por las razones expuestas en las páginas precedentes de este estudio. Aun así, en el año 2015 apareció una experiencia digna de ser traída a colación en el ámbito de las denominadas “autoridades independientes” (sobre todo a partir de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

Me refiero en concreto al código de conducta aplicable al personal al servicio de la citada Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que, en desarrollo del artículo 40.2 del Estatuto Orgánico de la citada Comisión (Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto), fue aprobado por Acuerdo del Pleno del Consejo de la CNMC el 18 de marzo de 2015¹⁶.

Una de las características sustantivas del citado código de conducta es, sin duda, su carácter integral; esto es, extiende su aplicación no solo a los miembros del Consejo y al personal directivo de la institución, sino también a la totalidad del personal que presta servicios en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, lo cual es, en sí mismo, una expresión de un modelo avanzado de integridad (en línea con lo dispuesto en la OCDE), al menos por lo que al ámbito de aplicación respecta.

Además, dentro de una concepción de Sistema de Integridad Institucional en su conjunto, incluye dentro de la parte dispositiva una serie de referencias de reenvío al marco normativo vigente en lo que afecta a cuestiones tales como incompatibilidades, conflictos de interés, código de conducta de

16. Ver el *Acuerdo de 18 de marzo de 2015, del Pleno del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por el que se aprueba el Código de conducta del personal de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (BOE núm. 277, de 19 de noviembre de 2015).

empleados públicos, etcétera; si bien se trata de normas de reenvío, que en sí mismas algunas plantean problemas específicos.

El código de conducta diferencia lo que denomina como “obligaciones (genéricas) del personal al servicio”, donde trata algunas cuestiones más relacionadas con el cumplimiento del ordenamiento jurídico (que se refiere más bien a principios jurídicos, que no son realmente materia específica de los códigos de conducta), de lo que se enuncia como “obligaciones propias” de los miembros del Consejo, directivos y empleados públicos, donde se contiene un listado (ciertamente no muy extenso) de auténticas “normas de conducta” (por ejemplo, en materia de secreto por la información confidencial, que se extiende incluso después del ejercicio de sus funciones; o de aceptación de regalos o favores; entre otras tantas). Esa regulación de obligaciones se cierra con otras “específicas”, que solo se aplican a la zona alta de la institución (miembros del Consejo y personal directivo).

De esa regulación se echa, sin duda, en falta la presencia de algunos valores o principios de ética o de integridad institucional, que, una vez definidos, pudieran servir para enmarcar cómo se debe interpretar el alcance de las citadas normas de conducta. Esa inclusión hubiera reforzado mucho la idea-fuerza de una apuesta por la integridad institucional en una institución que, dado el carácter sensible de las funciones que ejerce, puede tener fuertes presiones, influencias o estímulos perversos para que la política de integridad institucional se ponga en cuestión o se vea debilitada.

El modelo de código de conducta de la CNMC incluye, sin embargo, algunos otros puntos de interés. El más relevante es que se regula un canal o procedimiento de denuncias por incumplimiento del código a través de la instauración de un buzón para vehicular tales denuncias, que tiene además carácter confidencial (algo importante por las relevantes funciones que desarrolla esa institución).

El control y seguimiento del cumplimiento del código se atribuye a un órgano de la propia Comisión, como es el Departamento de Control Interno, a quien se le atribuye la función de velar por el cumplimiento del código y de elaborar asimismo un informe final.

Es en este punto, así como en otros muy puntuales (por ejemplo, falta de reflejo específico de que se trata de un modelo preventivo de integridad institucional en la línea de lo marcado por la OCDE), donde el modelo propuesto tiene algunos signos de desfallecimiento, sobre todo si se quiere comparar con la realización plena de un Marco de Integridad Institucional en el pleno sentido del término. Al no dotarse de un órgano de garantía imparcial o con cierta independencia de funcionamiento (por ejemplo, con la incorporación de algunos externos), el correcto desarrollo del modelo

dependerá de la autonomía funcional que se otorgue a ese Departamento de control interno, sobre todo que quede ajeno a interferencias políticas o jerárquicas. Tampoco se le han atribuido funciones específicas de reprobación o de propuesta de cese (en el caso de los miembros del Consejo o del Personal directivo).

Aun con estas limitaciones, el modelo de código de conducta de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia puede ser considerado como un paso en la buena dirección, que debería reforzarse mediante la inclusión de algunas de las propuestas que antes hemos citado con la finalidad de construir un auténtico Sistema de Integridad Institucional.

4

La propuesta de Documento de “Principios de Ética Judicial” del Consejo General del Poder Judicial

El 16 de noviembre de 2016 fue difundido en el Portal de Transparencia del Consejo General del Poder Judicial un importante documento titulado: “Principios de Ética Judicial”, elaborado por una Comisión de miembros de la judicatura y personas expertas en materia de ética, que, por fin, incluye en el ámbito del Poder Judicial una reflexión sobre la ética en la actividad de los jueces, y se suma a iniciativas emprendidas en el ámbito comparado desde diferentes espacios institucionales (algunas hace más de quince años), que se citan debidamente en el citado documento. Una vez más, el histórico “desnivel” español del que se hacía eco Julián MARÍAS (en relación con lo que en otras democracias avanzadas se hace) parece corregirse o estar en vía de hacerlo¹⁷.

El documento, en líneas generales, puede calificarse de técnicamente bueno, al menos en lo que a los aspectos de una cuidada redacción y de precisión se refiere. Ello es, sin duda, consecuencia del perfil profesional reconocido y de la experiencia profesional que acreditan las personas que han elaborado el citado texto. En este punto nada que objetar.

Al ser un documento aún en proceso de debate interno y no haberse aprobado por el Consejo General del Poder Judicial, el comentario que aquí se hará será sucinto. Y gira sobre los siguientes puntos:

17. Sobre ese déficit del Poder Judicial español (la inexistencia de un código de conducta) ya me detuve hace algunos años en el trabajo: “Imparcialidad judicial: su proyección sobre los deberes (código de conducta) y derechos fundamentales del juez”, en el libro dirigido por el profesor Alejandro SAIZ ARNAIZ, *Los derechos fundamentales de los jueces*, Marcial Pons/CEJFE, Madrid/Barcelona, 2012, pp. 27 y ss.

- El documento tiene como objeto principal reflejar una serie de valores y normas de conducta que deben guiar el desempeño de la jurisdicción (mejor dicho, de la actividad y de las conductas de los jueces en su ejercicio de la actividad jurisdiccional), con la finalidad obvia de fortalecer la confianza de la ciudadanía en la institución judicial (aspecto que no aparece reflejado tal vez con la fuerza o intensidad que requiere la construcción de un Sistema de Integridad Institucional del Poder Judicial).
- Asimismo, el documento resalta acertadamente que su contenido “no tiene nada que ver con el régimen disciplinario” (aspecto importante, aunque algo exagerado, dado que público objetivo al que va dirigido está formado en una cultura jurídica estricta y no deja de ser “un cuerpo de funcionarios”). Por tanto, el documento no tiene el carácter de “norma jurídica”. Aunque si ello es así, bueno sería eliminar la expresión “artículos” del propio texto (véase, por ejemplo, el código de conducta del Gobierno Vasco o el de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia).
- Esa caracterización como norma de autorregulación y exenta de carácter jurídico, se intenta reforzar con tres elementos: primero, dotándole de un (discutible) carácter de “voluntariedad”, al predicar que la efectividad de tales principios se condiciona a que “cada juez los asuma como propios y los incorpore a su propia conducta” (si tienen un carácter de normas de ética o de carácter deontológico, que también lo tienen, bueno sería que no se les diera esa naturaleza “voluntaria”). Segundo, al establecer reiteradamente (también de forma discutible) una suerte de “cortafuegos” que pretende aislar (como si fueran dos mundos incomunicados entre sí, esto es, sin trasvase alguno) lo que haga el juez desde el plano ético de lo que pueda ser su responsabilidad disciplinaria (la “disposición final” es muy categórica al respecto, pero no solo esta); tal vez así, con esa disección marcada, se pueda facilitar “la digestión” de un proceso que nunca ha tenido grandes valedores en la carrera judicial, pero que contradice frontalmente lo que se prevé en el Estatuto Básico del Empleado Público (artículo 52) o en la propia Ley de Transparencia (título II, de Buen Gobierno). Los funcionarios judiciales siempre han sido “singulares”, también para esto. Y tercero, relacionado con lo anterior, al desactivar cualquier efecto jurídico obligatorio o “vinculante” (ni siquiera en el plano de las propuestas) de sus efectos, lo que reduce mucho el campo de actuación de la Comisión de Ética, como luego se verá.

- La sistemática del documento es buena y la claridad de sus previsiones encomiable. Es de agradecer, en tal sentido, la construcción del documento en torno a cuatro grandes ejes, valores o principios, como son los de Independencia, Imparcialidad, Integridad, y un cuarto “principio cajón” denominado Cortesía, Diligencia y Transparencia. La simplicidad del documento es buena, porque identifica bien (con las precisiones que se harán) cuáles son los principios nucleares de la actuación de los jueces (aunque algunos sean, como se ha visto, “estirados” en su denominación).
- Si bien es cierto lo anterior, no lo es menos que dentro de los citados principios se incorporan otros tantos valores o principios (objetividad, desinterés subjetivo, respeto), con ausencia de algunos importantes (representación o imagen institucional, responsabilidad en el ejercicio de su profesión o ejemplaridad, por ejemplo), pero también se refleja sobre todo un amplio listado (bien configurado, en líneas generales) de auténticas normas de conducta, así como algunos principios que son más propios del buen gobierno (tales como diligencia, transparencia) y que deberían incluirse dentro de las “normas de actuación” y no tanto de “conducta”.
- Un aspecto particularmente sobresaliente del documento es la creación de una Comisión de Ética, con lo cual uno de los elementos sustantivos del Marco de Integridad Institucional se cumple en este caso. Se trata de una Comisión con representación de jueces, magistrados y magistrados del Tribunal Supremo (2 por cada categoría) y con la presencia de una persona externa (elegida por los miembros togados) entre personas de reconocida competencia profesional en el campo de la Ética o Filosofía del Derecho o Moral. Una composición marcadamente “corporativa”, pero al menos con una (modesta) mirada externa. Los miembros de la Comisión se eligen por los propios jueces y magistrados de cada categoría, mediante votación electrónica. Y sus funciones son principalmente la emisión de informes, dictámenes y recomendaciones a las consultas planteadas. Se reconoce que tales consultas (que tienen garantía de confidencialidad) solo pueden ser planteadas por las salas de gobierno, juntas de jueces, asociaciones judiciales o los propios jueces y magistrados, lo que cierra frontalmente la puerta a que se presenten denuncias o quejas por el incumplimiento del código por parte de ciudadanos o usuarios del servicio público de la justicia. Un aspecto que será objeto de polémica, con total seguridad. Ética judicial con una visión endogámica.

- Asimismo, la Comisión tiene como función prioritaria promover la difusión y el conocimiento de los Principios de Ética Judicial, lo cual es sin duda un elemento también relevante del Marco de Integridad Institucional que va encaminado a reforzar el carácter preventivo de la dimensión de la integridad como valor nuclear en el funcionamiento de tal modelo.

En cualquier caso, al margen de aspectos puntuales que pueden ser objeto de crítica (como en cualquier otro documento de estas características), no cabe sino aplaudir la iniciativa emprendida, pues supone incorporar la ética institucional a un ámbito férreamente configurado con un armazón conceptual jurídico-formal, para el cual este paso (por modesto que sea) es, sin embargo, un avance de notable importancia, si es que se plasma de forma definitiva. Tiempo habrá, sin duda, de comentar detenidamente su contenido una vez que el documento sea finalmente aprobado por el Consejo General del Poder Judicial.

El documento contiene elementos sustantivos propios de lo que es un Sistema de Integridad Institucional (“código de conducta” o principios de ética judicial; sistema de difusión y prevención; canales y procedimientos de solución de consultas; y órgano de garantía), tal vez le falte aquilatar y reforzar –en la línea de lo expuesto– algunos de esos elementos, así como añadir otros (evaluación y configuración “abierta” o “viva” de los principios éticos; esto es, como “instrumento vivo” o “trabajo en proceso”), por lo que –a pesar de lo expuesto– puede considerarse una propuesta no exenta de notable interés, en este largo y complejo proceso de asentamiento de la ética pública en el panorama institucional español.

Ahora solo debería tomar ejemplo el propio Consejo General del Poder Judicial y proceder, así, a aprobar un Sistema de Integridad que sea plenamente aplicable a su propia institución. No le vendría mal para reforzar su imagen y la confianza pública necesaria en ese órgano constitucional. Con ello evitaría que, tras la aprobación de ese documento de “Principios de Ética Judicial”, se le aplique el refrán: “En casa del herrero, cuchillo de palo”.

5

Otros casos de integridad institucional en las comunidades autónomas: una breve referencia

En este epígrafe, se trata exclusivamente de dar un somero repaso a algunas de las experiencias de tratamiento de los problemas de ética pública e integridad por parte de algunas comunidades autónomas. Tomaré solo algunos ejem-

plos o casos, exponiendo únicamente algunas ideas-fuerza y puntos críticos de los respectivos modelos. Al menos todos ellos (con diferente intensidad y acierto) son muestra de que algo efectivamente se mueve en el horizonte institucional público, también en el ámbito territorial, por lo que afecta a la ética pública. Si bien las propuestas y resultados son, tal como se verá, muy diferentes entre sí. Veamos.

5.1 Extremadura

Aparte de las tempranas leyes antes citadas de Galicia e Islas Baleares (que recogían algunos aspectos de este problema), se puede afirmar que, en el ámbito autonómico, el “Código Ético de conducta de los miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura” de 2009¹⁸, es probablemente la primera experiencia de estas características en esos niveles de Gobierno (luego le seguiría el código ético del Gobierno Vasco de 2011).

Este código extiende su ámbito de aplicación, asimismo, al personal directivo de las entidades del sector público vinculadas o dependientes de la Administración autonómica. Diferencia entre principios éticos y de actuación, destinados estos últimos a garantizar mayor transparencia, contención y austeridad en la ejecución del gasto público (la crisis económica ya había estallado por entonces).

La sistemática del código es muy sencilla: diferencia lo que son las medidas de buen gobierno de las medidas de transparencia. Dentro de las primeras establece ocho principios éticos, que no define. Entre ellos, paradójicamente, no están ni la integridad, ni la objetividad ni tampoco la ejemplaridad. Tal vez el hecho de que sea un código muy prematuro le hizo incurrir en tales omisiones. Pero sí que refleja de modo preciso normas de conducta. También prevé, dentro de las medidas de transparencia, lo que son propiamente hablando principios de actuación. La distinción entre principios éticos y principios de actuación es consistente, aunque baile un poco conceptualmente a la hora de aplicar los términos.

En todo caso, se trata de un código ético de conducta sin atisbos de insertarse en un Marco de Integridad Institucional. Tan solo prevé un sistema de seguimiento a través de un informe que anualmente el Consejo de Gobierno

18. Ver la *Resolución de 31 de marzo de 2009, del Consejero de Administración Pública y Hacienda* (DOE núm. 64, de 2 de abril de 2009).

elevantá a la Asamblea sobre el grado de cumplimiento o incumplimiento del citado código; un informe que puede ser así como una suerte de rendición de cuentas (sometido al control parlamentario), pero que no deja de ser un instrumento muy débil como mecanismo de garantía del código. De todas formas, a través de las medidas de transparencia sí que se han difundido algunas cuestiones vinculadas (en mayor o menor medida) con el citado código¹⁹.

5.2 Galicia

En 2014 se aprobó en esta Comunidad Autónoma un “Código Ético Institucional de la Xunta de Galicia”²⁰. Este documento se trata de una experiencia de interés desde el plano formal, puesto que intenta un ensayo de síntesis de los principios legales que se encuentran diseminados por la normativa aplicable, y que van dirigidos a regular los principios de actuación y las normas de conducta de los altos cargos y funcionarios. En cualquier caso, la Ley 1/2016, de 18 de enero, como hemos visto, le da carta de naturaleza legal a este código. El carácter de “Código Institucional” ya nos advierte sobre su amplio ámbito de aplicación. A tal efecto, se recoge una batería de principios generales (una suerte de mezcla entre valores y principios), pero no se define cuál es su alcance y sentido, lo que se transforma en un listado más de una serie de principios, en algunos casos de aplicación discutible. A partir de ahí se prevé un amplio y extenso número de normas de conducta, que pretenden abarcar un conjunto importante de situaciones en las que se pueden hallar los cargos y servidores públicos, incluyendo incluso formularios para dar curso a determinadas cuestiones.

Uno de los datos más positivos de este instrumento es el amplio ámbito de aplicación que se recoge en el mismo, dado que esos principios y normas de conducta se aplican no solo a los altos cargos, sino también a todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo al personal eventual. Ese extenso ámbito de aplicación aporta una intuición innegable, como es sin duda la de construir (o pretender hacerlo) un Marco de Integridad Institucional que esté marcado por su carácter “integral”; esto es, que acoja a toda la institución. Esa vocación “integral” se ve además ratificada, por un lado,

19. Ver, por ejemplo: <http://www.gobex.es/web/codigo-etico>.

20. Mediante Resolución de 8 de septiembre de 2014, se publicó el Acuerdo del Consejo de la Xunta de 24 de julio del mismo año por el cual se aprueba el Código ético institucional de la Xunta de Galicia.

en que se despliega a todo el sector público de la Xunta de Galicia; y, por otro, por la aplicación de algunas de sus previsiones también a las empresas que presten servicios a la Administración, recogiendo en los pliegos de contratación tales cuestiones.

Sin embargo, el modelo institucional propuesto ofrece signos evidentes de desfallecimiento cuando de garantizar el sistema de integridad se trata. En efecto, el órgano de garantía del sistema de integridad es un órgano más de la estructura directiva de la Administración de la Xunta, como es la Dirección General de Evaluación y Reforma Administrativa, lo que cortocircuita el posible carácter de órgano de garantía dotado de la autonomía, imparcialidad y objetividad necesarias para adoptar una política de integridad realmente efectiva. Se prevén asimismo algunos mecanismos propios de los sistemas de integridad (tales como la promoción o difusión), pero no existen unos canales idóneos de resolución de dilemas éticos o de quejas o denuncias, al menos no con las garantías necesarias.

5.3 Cataluña

El Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña publicó el pasado 23 de junio el *Acuerdo Gov/82/2016, de 21 de junio, por el que se aprueba el Código de conducta de los altos cargos y personal directivo de la Administración de la Generalidad y de las entidades de su sector público, y otras medidas en materia de transparencia, grupos de interés y ética pública*.

Con este importante Acuerdo se daba cumplimiento a las exigencias recogidas en el artículo 55 de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Y, además, esa aprobación servirá presumiblemente de estímulo para que el resto de entidades públicas catalanas (por ejemplo, los Gobiernos locales) impriman una mayor celeridad en los procesos de aprobación de sus respectivos códigos de conducta de “altos cargos” y personal directivo, exigencia inexcusable de la Ley antes citada.

No cabe duda de que el código de conducta aprobado por el Gobierno de la Generalitat mejora cualitativamente el anterior Código de Buenas Prácticas de altos cargos aprobado en noviembre de 2013, que quedaba muy lejos de otras experiencias ya iniciadas entonces sobre esta materia en contextos no tan lejanos temporalmente (por ejemplo, el ya citado Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y personal eventual del Gobierno Vasco, de 28 de mayo de 2013).

El nuevo código de conducta de la alta administración de la Generalitat se enmarca correctamente, tal como se indica en el citado Acuerdo, en la necesidad “de disponer de un sistema de integridad pública”, y hace bandera, por tanto, de la “integridad” como motor de actuación de los cargos públicos. Va, por tanto, en la buena línea.

Asimismo, dentro de esa línea de actuación el Acuerdo establece tres medidas clásicas que se encuadran tradicionalmente dentro de los sistemas de integridad institucional, tal como la OCDE ha venido estableciendo desde hace casi veinte años. Por consiguiente, la construcción de un marco de integridad no es retórica, sino efectiva, al menos en algunos puntos. A saber:

1. Por un lado, se hace una apuesta clara por la difusión de los principios éticos y normas de conducta a través de políticas formativas, en las que la EAPC (Escuela de Administración Pública de Cataluña) en colaboración con otras instituciones tendrá un papel determinante. La difusión es una premisa de la prevención. Este punto tal vez se debería haber resaltado más, pero al menos aparece.
2. Por otro, se establecen mecanismos o cauces para resolver las consultas (dilemas éticos) que se puedan plantear por parte de los destinatarios del código (altos cargos y personal directivo), así como se prevé un procedimiento de quejas, incorporando un “buzón informático” con garantía de confidencialidad. El “precedente” de (un mal denominado) “buzón ético” puesto en marcha por el Ayuntamiento de Barcelona ha podido tener aquí su influencia²¹.
3. Y, en fin, se prevé asimismo –y este punto es especialmente importante– la creación de un “Comité Asesor de Ética Pública”, compuesto de forma mixta por dos altos cargos de la Generalitat y por tres funcionarios, licenciados en Derecho (no se entiende en este caso esa exigencia de titulación) y que ostenten puestos de trabajo con un rango orgánico como mínimo de jefatura de servicio. Son nombrados (al parecer discrecionalmente) por los titulares de tres departamentos de la Generalitat. Sus funciones son importantes y se despliegan sobre consultas, quejas, recomendaciones, informes

21. Las normas reguladoras del “Buzón Ético y de Buen Gobierno” del Ayuntamiento de Barcelona, fueron aprobadas por la Comisión de Gobierno el 6 de octubre de 2016. Pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/es/buzon-etico-y-de-buen-gobierno>.

y la elaboración de una memoria. A día de hoy (diciembre 2016), el número de consultas evacuadas por este Comité Asesor es de diez; teniendo en cuenta que se puso en funcionamiento en el mes de septiembre de ese mismo año, se puede considerar como una actividad razonable.

Sin duda, se ha dado un paso adelante en el proceso de construcción de un Sistema de Integridad Institucional. En cualquier caso, el modelo aprobado por el Gobierno de la Generalitat tiene, sin embargo, algunos puntos críticos que conviene recordar para que, en un futuro más o menos inmediato, puedan (si se estima oportuno) corregirse, pues los códigos de conducta –como se ha expuesto reiteradamente por la OCDE y recuerda Manuel Vitoria– son “instrumentos vivos” y requieren adaptación permanente, ya que la lucha por la integridad debe mejorar constantemente los estándares de conducta para reforzar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Esos puntos críticos son, a mi juicio, los siguientes:

- 1) El código es tributario –algo que no puede imputársele– de un modelo equivocado de configuración de la ética pública pergeñado en la Ley 19/2014. Como he puesto de relieve, es un modelo que se asienta en la sanción más que en la prevención. Con un denso y extenso tejido institucional de control (*Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes* y Oficina Antifraude), la citada Ley, más que fomentar, pone a “la integridad bajo sospecha”. Y eso es una solución institucional mala. El código lo intenta reparar, pero se queda a medio camino. Tal vez no pueda hacer mucho más, pero alguna solución intermedia se podía haber intentado explorar.
- 2) El sistema de integridad que se diseña se reduce a la “zona alta” de la Administración. Pero este es un error común, no solo del modelo catalán. Paliado en parte en algunas propuestas recientes (por ejemplo, aquella que está impulsando, desde la propia Generalitat, un código de conducta aplicable a todos los servidores públicos), hubiese sido recomendable optar por la construcción de un sistema de integridad no segmentado, tal como viene sugiriendo la OCDE desde 1997. Focalizar los temas de integridad en la cúspide de la Administración puede ser una primera medida (ante la presión mediática existente y la mirada crítica de la opinión pública hacia los responsables políticos o directivos del sector público), pero ese enfoque no puede obviar que la integridad se debe predicar de toda la institución y no solo de los cargos públicos o del personal directivo. La OCDE, como se ha dicho, está a punto de aprobar una Recomendación donde incluso va más allá, tal como ya se ha di-

cho²². Sin ciudadanía honesta no puede haber política ni administración limpia.

- 3) Con todo, la debilidad más clara del modelo de integridad de la Generalitat estriba no tanto en las funciones del Comité Asesor de Ética Pública (muy hipotecadas por la propia Ley) cuanto en la composición del órgano. Ya el enunciado de Comité “Asesor” nos pone en la pista de las limitaciones (funcionales) del modelo. Pero de nuevo la Ley dejaba pocos resquicios, aunque alguno sí. A diferencia de los sistemas de integridad construidos en Euskadi, el modelo de Comité de Ética de la Generalitat opta por una composición mixta (cargos públicos y funcionarios), pero exclusivamente interna; esto es, sin la incorporación de “externos” (académicos o profesionales de prestigio en el ámbito de la ética). En cualquier caso, no parece muy apropiado incorporar a funcionarios para resolver dilemas o cuestiones éticas de altos cargos, puesto que la presión sobre aquellos puede ser muy fuerte (dados los casos difíciles que deberán resolver), más aún si ocupan puestos funcionariales de libre designación.

En cualquier caso, la estructura del código es adecuada. Hace una buena definición, por ejemplo, de los conflictos de interés, incorporando los conflictos “aparentes” (una línea de trabajo avanzada). Tal vez se eche en falta una mejor articulación de valores y principios, previamente definidos (una vez más la arquitectura de la Ley condiciona, aunque se podría haber salvado ese inconveniente de forma sencilla), pero se insertan correctamente las normas de conducta dentro de cada principio, si bien faltan algunos valores y ciertas normas de conducta (por ejemplo, qué hacer frente a las “investigaciones” o “imputaciones” de cargos públicos), pero la gestión cotidiana que se haga del código por el Comité Asesor ya lo irá advirtiendo. Aunque se ha creado recientemente (septiembre de 2016), el Comité ya ha tenido que resolver más de diez cuestiones (once en concreto hasta el 31 de diciembre de 2016), algunas complejas, que aparecen reflejadas en su página web.

La aplicación correcta de este sistema de integridad, ahora en sus inicios, requerirá –como ya señalara quien fuera una autoridad en la materia, Vladimir JANKÉLÉVITCH²³– práctica del deber. Y ello exige, como también recordaba este mismo autor, dosis evidentes de valentía personal. La clara apuesta por la integridad por la que están optando nuestras instituciones públicas se

22. OECD, *Draft Recommendation on the council on public integrity*, Deadline for comment, 22 march 2016.

23. *Curso de Filosofía Moral*, Sexto Piso, 2010, p. 171.

demuestra andando. No valen rodeos ni efectos cosméticos. Es una exigencia cotidiana.

5.4

Comunidad Valenciana

El caso de la Comunidad Valenciana es, probablemente, el más singular de los hasta ahora aprobados. En efecto, llama la atención inicialmente que los temas de ética pública e integridad institucional se establezcan por medio de una disposición de carácter general²⁴. Este Decreto, si bien aprobado meses antes, debe relacionarse (aunque difieren en sus sistemas de garantías y en su ámbito) con la Ley de la Comunidad Valenciana 8/2016, de 28 de octubre, de Incompatibilidades y Conflictos de Intereses de Personas con Cargos Públicos no Electos, que procede a la creación de una Oficina de Control de Conflictos de Intereses, cuya composición es exclusivamente funcionarial, cuando sus cometidos se despliegan sobre cargos públicos (lo que será, al igual que en el caso catalán, un hándicap importante en su funcionamiento efectivo). Aunque esa Oficina no conoce, en absoluto, los problemas relacionados con la regulación de la ética, sino solo los conflictos de intereses “legales” y las incompatibilidades en las que pueda incurrir la persona que ocupe un cargo público del ámbito de aplicación de la Ley.

Tal como se ha dicho en estas páginas hasta la saciedad, no se pueden confundir los planos normativo-jurídicos con los espacios de autorregulación. Bien es cierto que el Decreto de la Comunidad Valenciana regula algún aspecto que es propiamente objeto de una disposición normativa, como es sin duda todo lo relativo a los Registros de Actividades y de Bienes. Pero no lo es menos que, junto a ellos, aparece un elenco reducido de principios (que tampoco se definen) y muy amplio en cambio de normas de conducta, que no son propiamente hablando materia propia de una disposición de carácter general, sino más específicamente de un código ético o de conducta, como instrumento de autorregulación de un determinado colectivo.

El ámbito de aplicación de la norma es, en principio, el personal que tiene la condición de alto cargo o asimilado de la Administración Pública de la Comunidad Valenciana. No se extiende en este caso al personal eventual. Pero lo más llamativo es que se prevé la extensión de sus principios y normas de conducta, por la mera “adhesión personal” a otros ámbitos institu-

24. Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat.

cionales, tales como los cargos públicos representativos locales o el personal directivo de las Universidades.

Las normas de conducta se articulan en torno a cinco grandes ejes o principios. Sorprende que en alguno de ellos (como es el caso del “compromiso con los valores democráticos y sociales”) se incorpore como norma de conducta algo tan obvio como la sujeción a los principios constitucionales, el respeto a los derechos humanos o el compromiso contra la violencia. Son, como ya se ha dicho anteriormente, presupuestos básicos del ejercicio de un cargo público ejecutivo en un Estado democrático. No se deberían incluir en un código de conducta.

Asimismo, hay normas de conducta que se encajan en principios tales como la “sobriedad” (tampoco definido previamente), que pueden tener interés en un contexto de crisis económica y por prácticas precedentes que han podido ser contrarias al mismo, pero que desvían la atención principal sobre otros valores y principios mucho más fuertes (como es el caso de la objetividad, el desinterés subjetivo, la ejemplaridad, etc.). Y, en fin, se recogen una serie de normas de conducta que no son tales, sino que son principios de actuación propios de la idea de Buen Gobierno, no coincidente con las cuestiones éticas. Se presta atención a la transparencia, desde un triple punto de vista: contacto, currículum y agenda institucional. Y se reenvía el régimen sancionador a lo establecido en el título II de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, del que ya hemos expuesto claramente su error de concepto y su práctica inaplicabilidad. Mal reenvío.

Como órgano de garantía se establece el propio Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En este aspecto se ha seguido el (también equivocado) modelo estatal de la Ley 19/2013, si bien el Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana tiene una Comisión Ejecutiva colegiada, que es la que ejerce las competencias más importantes. Su composición viene establecida en el artículo 41 de la Ley 2/2015, y cabe intuir que la misma tiene una fuerte impronta partidista, por haber tantos miembros como grupos parlamentarios. En todo caso, atribuir los temas de integridad institucional a un órgano cuya atribución principal es la transparencia, implica dotar de carácter vicarial a los temas de integridad frente a una cuestión tan instrumental como es la transparencia. En fin, el mundo al revés.

5.5 Aragón

Las Cortes de Aragón están tramitando un importante Proyecto de Ley de Integridad y Ética Pública²⁵. Con las dificultades que conlleva, como es obvio, comentar un texto aún en proceso de tramitación y cuya versión definitiva puede sufrir cambios notables, es en todo caso importante dedicar algunos comentarios a lo que son las líneas maestras de este texto.

El Proyecto de Ley mezcla los planos normativos con los de autorregulación, aunque en algunos casos (como es el de los empleados públicos) reconoce un espacio de desarrollo de las normas legales, mientras que en otros, paradójicamente el de los altos cargos y asimilados (que es donde más recorrido objetivo existe), no prevé ningún instrumento complementario de código de conducta, regulando unos evanescentes principios éticos y de conducta en el texto del proyecto.

Se trata de una iniciativa normativa que, junto a notables puntos de interés (que los tiene), presenta flancos a la crítica, tal vez por la mezcla de “regulación” de lo que son normas obviamente reservadas a la ley (incompatibilidades, conflictos de intereses, órganos de garantía, régimen de lobbies, etc.) con otras que no deberían serlo (por ser ámbitos más propios de la autorregulación).

El ámbito de aplicación pretende ser muy amplio, pues encuadra tanto a altos cargos y otras figuras institucionales que se citan (diputados, miembros de la Cámara de Cuentas y del Consejo Consultivo, del Justicia de Aragón) como a los empleados públicos, aunque en este caso el reenvío es a lo que determine la legislación aplicable, con un pequeño resquicio en el que se admiten códigos específicos o singulares.

En todo caso, esa dualidad normativa se refleja con particular claridad cuando se prevén dos sistemas o mecanismos paralelos de carácter “sancionador”: por un lado, la Agencia de Integridad y Ética Pública, y por otro, los órganos competentes en materia de conflictos de intereses e incompatibilidades. Este complejo sistema, mediatizado en parte por la confusa legislación básica estatal a la que ya se ha hecho referencia, puede condicionar bastante el modelo institucional propuesto.

La clave, en efecto, del modelo radica en la creación de una Agencia de Integridad y Ética Pública, pero al deslindarse con tanta confusión algunas de sus funciones y no preverse con claridad en qué casos habrá códigos

25. Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, núm. 36, de 2015.

de conducta (salvo los previstos para los empleados públicos), se pueden endosar a este órgano una serie de cometidos que lo hagan poco efectivo: por ejemplo, la aplicación de unas “normas éticas y de conducta” de vaguedad considerable en sus contornos, y cuya definición quedará siempre a expensas de lo que resuelva ese órgano.

La Agencia de Integridad y Ética Pública se inspira en cierto modo en el modelo catalán (ente público comisionado de las Cortes de Aragón), pero sus cometidos funcionales son algo diferentes. Es un modelo singular, pero tampoco consigue construir un Sistema de Integridad Institucional coherente. Es cierto que en el Proyecto de Ley de Aragón hay muchos aspectos que son de notable interés y que es necesario citar en estos momentos: el enunciado de la Ley (y la incorporación de la expresión “integridad”); la apuesta por la difusión y formación en materia de ética pública e integridad; la incorporación de los diputados de Cortes al ámbito de aplicación de la Ley; la incorporación asimismo de los empleados públicos, lo que le da una visión “integral” de la integridad; la creación de una Agencia independiente, aunque cabrá esperar cómo se reparten los puestos de director y subdirectores; etc.

Pero junto a estos datos evidentemente positivos, se advierte un cierto desajuste conceptual en el enfoque correcto del problema, tal vez como consecuencia de la (mala) influencia de la Ley básica, que parece haber sido –también en este caso– una pesada losa.

5.6

Un caso avanzado de construcción de un Sistema de Integridad Institucional: la Diputación Foral de Gipuzkoa

Conviene traer a colación en estos momentos un caso singular, bastante reciente y, por tanto, con mucha menos experiencia práctica (aunque ya ha conocido varios asuntos) que el del Gobierno Vasco, en el que se inspira, como es el de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Este caso se encuadra en el marco del Acuerdo Coalición PNV-PSE (Buen Gobierno) y del Plan Estratégico Mandato 2015-2019 (Buena Gobernanza), uno de cuyos objetivos es la Mejora de la infraestructura ética.

En efecto, el Acuerdo de la Diputación Foral de 9 de febrero aprueba los *Compromisos para una Gobernanza Ética, Inteligente y Eficiente*, donde se establece un Marco de Valores y Principios de Buena Gobernanza e Integridad Institucional. A partir de ese Acuerdo se aprobó a principios de

marzo otro que definía el *Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público*²⁶.

La Ética Pública no solo se predica, por tanto, de los cargos públicos forales (o altos cargos), sino que también se pretende extender a los empleados públicos y al conjunto de la Administración. Todo ello influye (tal como veíamos también en el caso gallego y catalán) sobre el sector privado, o si se prefiere sobre el tejido social y empresarial que entabla relaciones contractuales o es sujeto receptor de subvenciones de la propia Administración.

Brevemente expuestas, las notas que caracterizan a este Sistema de Integridad Institucional (que así se denomina) son las siguientes:

- fomento de una cultura de integridad;
- mejora de la infraestructura ética;
- prevención y erradicación de malas prácticas y malas conductas.

El Sistema de Integridad apuesta, así, por no solo aprobar códigos para cargos públicos forales y asimilados, sino también extender tales instrumentos a la función pública (empleo público) y a la contratación administrativa o a las convocatorias de subvenciones.

Se aprueba, sin embargo, un primer código dirigido a los cargos públicos forales, como testigo de la apuesta institucional por la integridad, anunciando la posterior aprobación de un código de conducta que vaya dirigido a los empleados públicos. El código de cargos públicos forales prevé una adhesión voluntaria, pero que puede considerarse como relativa: pues si no se acepta el código no hay nombramiento.

Se prevé asimismo un sistema de difusión y prevención, así como la constitución de un órgano de garantía. También se prevé un sistema de rendición de cuentas y de evaluación.

El Código de Conducta y Buenas Prácticas establece un desdoblamiento nítido entre lo que son valores de integridad, por un lado, y principios de buenas prácticas, por otro. Los primeros tienen un contenido marcadamente ético, mientras que los segundos se reconducen a una buena gestión. Pero, además, junto a cada valor de integridad se sitúan o encajan una serie de normas de conducta que todo cargo público debe seguir, destinadas a orientar su forma de proceder desde el punto de vista ético. Y a cada principio de buena práctica se anudan asimismo una serie de normas de actuación,

26. Ver el texto completo del Sistema de Integridad Institucional, Código de Conducta y Buenas Prácticas de cargos públicos forales, así como Decreto Foral de creación de la Comisión de Ética Institucional del sector público foral del Territorio Histórico de Gipuzkoa, en <http://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-de-integridad>.

que pretenden guiar una mejora en la buena gestión pública de los cargos públicos forales.

Asimismo, se establecen mecanismos de “prevención” y de fomento de la cultura de integridad, que tienen como finalidad principal el desarrollo de infraestructura ética en la institución. También se prevén cauces y procedimientos de resolución de dilemas, quejas y denuncias. Y, en fin, como pieza de cierre del modelo, se establece un órgano de garantía: una Comisión de Ética con mayor presencia de “externos” (3) que de “internos” (2). Se trata de la apuesta institucional más valiente y singular en todo el panorama estatal.

Además, se incorpora un carácter subsidiario a los mecanismos reactivos, tales como la reprobación y, en su caso, propuesta de cese; estableciendo incluso un período transitorio de un año para insertar la cultura ética institucional en las formas de actuar de los cargos públicos forales (o, mejor dicho, para el asentamiento de los valores y las normas de conducta y su plena interiorización por sus destinatarios), puesto que tal código debería implicar un cambio de hábitos o de actitudes, con la finalidad de fortalecer o crear un “carácter” más ético. Y se prevé la aprobación periódica de “guías aplicativas” (elaboradas por la propia Comisión), que condensen en su condición de protocolos de actuación cuáles deben ser las conductas o formas de actuar más conformes al instrumento de autorregulación de los cargos públicos forales.

5.7

El reciente caso de la Comunidad Autónoma de Madrid

En fechas recientes se ha publicado el “Código Ético de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Madrid y de sus entes adscritos”, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno²⁷. Se trata de un código de factura algo distinta al de los anteriores. Se aplica a los altos cargos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y figuras asimiladas de los entes adscritos a la misma (con expresa referencia a consorcios y fundaciones participadas mayoritariamente).

Tiene la virtud de que reduce los valores a solo cuatro, lo que representa un notable esfuerzo de síntesis: objetividad; transparencia; ejemplaridad; y

²⁷. Ver el *Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el código ético de los altos cargos de la Administración de la Comunidad de Madrid y de sus entes adscritos* (BOCM núm. 263, de 2 de noviembre de 2016).

austeridad. Pero ello implica sacrificar algunos que son centrales en la inmensa mayoría de los códigos de ese mismo carácter: por ejemplo, la integridad (que lisa y llanamente no aparece). Además, hay una cierta confusión entre “objetividad” e “imparcialidad” (principio este último que se intercambia con el anterior, cuando su alcance no es precisamente el mismo: la imparcialidad se predica del ejercicio de la función pública, pero difícilmente de la actividad política, como ya se ha visto en estas páginas).

El código, además, sustituye las normas de conducta por “criterios”, lo que da a entender que se trata de meras orientaciones o guías para que los altos cargos adecuen su acción pública a las mismas. Y la elección de la expresión “criterios” no es precisamente neutra. Aunque en los mismos se detallan auténticas normas de conducta o de actuación, lo cierto es que su incumplimiento no tiene consecuencia alguna. Y este es el punto más débil del modelo aprobado: no contiene ningún Marco de Integridad Institucional mínimamente elaborado, lo que transforma el citado código en un instrumento sin posibilidad efectiva de ser aplicado; un modelo, por tanto, que no tiene consecuencias reales sobre la mejora de la infraestructura ética de la organización.

Y ello se comprueba de forma fehaciente en que el citado código carece de órgano de garantía (no tiene una Comisión de Ética o no incluye la figura del comisionado). Tampoco incluye canales o circuitos (procedimientos) de planteamientos de dilemas, consultas, quejas o denuncias sobre su posible incumplimiento. El seguimiento del código se lleva a cabo por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia y Justicia, cuya función es “valorar (anualmente mediante un informe) el cumplimiento” del código, dando cuenta a la Comisión de Viceconsejeros y, en su caso, al Consejo de Gobierno. Ni siquiera se prevé expresamente que ese informe se publique en el Portal de Transparencia.

En conclusión, se trata de un modelo que, pese a ser el más reciente, apenas se ha sabido inspirar en las opciones más avanzadas de códigos éticos, sino que ha ido a un modelo de código formal, sin incluirlo en un Marco de Integridad Institucional. Este es, sin duda, el punto más débil de tal modelo. Su corrección no es compleja, siempre que hubiera voluntad política para hacerlo. De momento, sus virtualidades no serán muchas, a pesar de que se prevea un sistema de adhesión, que implica la obligación de seguir tales “criterios” (¿y qué ocurre si se incumplen u orillan?).

6

Experiencias locales de sistemas de integridad institucional

En el ámbito local de gobierno se han producido algunas experiencias de integridad institucional de cierto interés²⁸. Ya han sido destacadas las experiencias que impulsó en su día EUDEL, que, si bien no han tenido continuidad hasta ahora, servirán sin duda de precedente para desarrollar las previsiones recogidas en el artículo 35 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, donde se prevé la implantación preceptiva de códigos de conducta aplicables a los representantes locales y, en su caso, al personal directivo de las entidades locales. Una obligación que, con carácter previo, fue implantada (aunque con otro trazado normativo, más bien basado en un sistema sancionador) por el artículo 55 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, del Parlamento de Cataluña. Fue, en todo caso, la primera Ley que impuso esa obligación a las entidades locales.

En todo caso, la primera experiencia que se llevó a cabo en este ámbito, como ya ha sido también expuesto, fue la impulsada por la Federación Española de Municipios y Provincias, que aprobó en su día un “Código de Buen Gobierno Local”, del que ya me he hecho eco de algunas de sus líneas básicas. Este código ha sido incorporado mediante acuerdo por diferentes ayuntamientos, e incide en aspectos que tienen más que ver con principios de buen gobierno, algunas medidas para la mejora de la gestión y un buen número de propuestas vinculadas con el estatuto del representante local. La dimensión era, por tanto, más institucional, y apenas aborda –salvo en cuestiones puntuales– la conducta o el comportamiento que deben tener los políticos locales, volcando el punto de atención –tal como decía– no tanto sobre las cuestiones de integridad institucional como sobre los principios de buen gobierno y el estatuto de los representantes locales.

La FEMP elaboró un nuevo proyecto de Código de Buen Gobierno, que data de marzo de 2015, pero que –aunque con una mejor factura en su trazado– en cierta medida adolece de los mismos males, puesto que no es un código de conducta propiamente hablando, ya que combina la regulación de conductas con principios de buen gobierno. Tampoco incorpora un Marco de Integridad Institucional, pues no prevé realmente la creación de órganos

28. Sobre esta cuestión, puede consultarse el trabajo de C. CAMPOS ACUÑA, “Códigos éticos y buen gobierno local en la Ley de Transparencia”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 9, especialmente pp. 75 y ss.

de garantía. En todo caso, parece que este código no pasó de ser mero proyecto, pues no aparece como tal en la página web de la FEMP.

Asimismo, en el ámbito de los Gobiernos locales cabe hacer mención aquí a la existencia de diferentes códigos deontológicos que se han aprobado en determinadas ciudades francesas (París y Nantes, entre otras), a la multiplicación de este tipo de instrumentos en el ámbito de gobierno local en el Reino Unido, a la especial importancia de los códigos éticos aprobados en entidades locales de Australia, o, en fin, a la traslación de algunos de estos códigos también al panorama de Gobiernos locales en España (ayuntamientos de Castellón o Irún, Diputación de Ourense, etc.), algunos meramente retóricos y otros con alguna efectividad; pero también ha habido casos en que las tensiones derivadas de la gestión de conflictos éticos han acabado incluso afectando a la credibilidad institucional del sistema en su conjunto.

Un código pionero fue el del Ayuntamiento de Sant Boi, aunque con un trazado muy singular. Hay, asimismo, algunas otras experiencias locales que van encaminadas a reforzar la integridad institucional, como son los casos de los ayuntamientos de Mollet del Vallès, Vilanova i la Geltrú, o Sant Cugat del Vallès, entre otros, con diferentes trazados, pues el primero ha apostado por un Código Institucional integral con un sistema de garantía que descansa en el síndico municipal, mientras que el segundo inició un proceso de fortalecimiento de la política de integridad, también aplicada a toda la institución.

En la esfera local de gobierno, es preciso resaltar en estos momentos la aprobación reciente (noviembre de 2015) del Código de Conducta, Buen Gobierno y compromiso con la Calidad Institucional del Ayuntamiento de Bilbao, que representa un buen ejemplo de cómo un municipio elabora un código inserto en un Marco de Integridad Institucional a través de la configuración de una Comisión de Ética (con presencia de dos asesores externos de contrastado prestigio) que interpretará el alcance de los principios y las normas de conducta, y resolverá los dilemas éticos, pudiendo promover una serie de medidas con el fin de garantizar la efectividad del citado Código (entre ellas las de apercibimiento o, incluso, propuestas de cese o renuncia).

Se trata, en efecto, de impulsar una política de integridad institucional –y esto es importante– con carácter “preventivo”, no “reactivo”; esto es, los estándares de conducta en la política vasca, independientemente de cuál sea la fuerza política que gobierne o haya gobernado las instituciones, son elevados (o, por lo menos, muy razonables), por lo que no se trata de aprobar un código para “quitar presión” mediática o ciudadana sobre malas prácticas, sino de impulsar la mejora continua de esos estándares de comportamiento institucional.

El código del Ayuntamiento de Bilbao se aplica a los cargos públicos representativos de la entidad y al personal titular de los órganos directivos, así como a los máximos responsables de las entidades del sector público. Entre sus características más relevantes se encuentra la de ser –al igual que el Código Ético y de Conducta del Gobierno Vasco– “un instrumento vivo”, que tiene por tanto la finalidad de adaptarse a los tiempos. El papel de la Comisión de Ética es clave en este punto.

La apuesta del Ayuntamiento de Bilbao es un paso que, hasta la fecha, han dado pocas entidades locales. Evidentemente, hay aspectos que deberán desarrollarse y mejorarse conforme se planteen cuestiones, problemas o dilemas éticos (para eso está la propia Comisión de Ética), pero al estar el Código de Conducta inserto en un Marco de Integridad Institucional, es obvio que con ello se persigue principalmente la prevención a través de la mejora del clima ético de la entidad.

Si algo caracteriza al código del Ayuntamiento de Bilbao, como propusiera asimismo en su día el código de EUDEL, es que no solo contiene principios y normas de conducta éticas y de buen gobierno, sino que también incorpora unos compromisos institucionales que asumen tanto los miembros del equipo de gobierno como los concejales de la oposición, siempre, claro está, que se produzca el acto de adhesión de estos a las previsiones del citado código.

En todo caso, la Integridad Institucional no puede limitarse al espacio político-directivo, sino que, como se viene insistiendo en estas páginas, debe predicarse de toda la institución en su conjunto.

Los códigos, sin embargo, son solo una modesta herramienta para restaurar esa dañada confianza en las instituciones públicas, pero si se insertan en una política de integridad institucional del Gobierno municipal pueden ser una palanca efectiva para mejorar la confianza o, al menos, con el objetivo de paliar su erosión o colapso. Es digno subrayar, por último, que Bilbao ha dado un importante paso. Este avance cabe presumir que servirá de ejemplo para otros ayuntamientos. La imagen y la credibilidad de la institución ganan, pero también la marca de ciudad. Temas nada menores en un mundo en el que la competitividad institucional es la regla. Esperemos que el resto de Gobiernos locales (al menos los vascos) tomen nota.

Saliendo del ámbito vasco, es importante detenerse brevemente en lo establecido en su día por la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, del Parlamento de Cataluña. Esta Ley regula lo que denomina como el “código de conducta de los altos cargos” (aplicable asimismo a las entidades locales). También, al abordar el tema “Del registro de grupos de interés”, se ocupa de los códigos

de conducta de los grupos de interés, así como del contenido mínimo que debe tener ese código de conducta de tales grupos. No acaban ahí las referencias al código de conducta, puesto que en el régimen de infracciones en las que pueden incurrir los “altos cargos” se tipifica como infracción muy grave el incumplimiento de los principios éticos y las reglas de conducta a que hace referencia el artículo 55.1 de la Ley; y como falta grave se establece asimismo “incumplir los principios de buena conducta establecidos por las leyes y los códigos de conducta, siempre que no constituyan una infracción muy grave”. Un enfoque claramente sesgado hacia el terreno sancionador. A mi juicio, equivocado, pues mezcla códigos de conducta (de orientación preferentemente preventiva) con normas sancionadoras (de contenido represivo). Derecho e integridad pública se cruzan, con resultados que no serán nunca alentadores.

Esta obligación de aprobar códigos de conducta fue primeramente establecida por la Ley catalana. Pero esa Ley estaba marcada por el precedente del discutible Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ya que ese texto normativo estableció unos gaseosos principios “generales” y “de conducta” aplicables a los “altos cargos locales”, pero no previó una obligación a las entidades locales de aprobar tales códigos.

Ese estrecho concepto del legislador básico ha sido reconfigurado con un carácter más abierto por el legislador catalán (al incluir una noción de buen gobierno algo más rica, pero aún insuficiente). En todo caso, el legislador catalán, contaminado por esa normativa expuesta, ha ido más lejos; puesto que la interrelación entre códigos de conducta y régimen sancionador se ha terminado constituyendo no como una suerte de *continuum*, sino más bien como parte integrante de un mismo sistema; esto es, de la lectura de la Ley 19/2014 puede dar la impresión de que el incumplimiento de los valores, principios o normas de conducta de tales códigos de conducta debe terminar, siempre y en todo caso, en sanciones (o en aplicación del régimen disciplinario). Sería mejor no ir por esta vía, sino optar por el régimen sancionador con carácter subsidiario y excepcional.

No obstante, la Federación de Municipios de Cataluña está impulsando en estos momentos la construcción de un Sistema de Integridad Institucional Local, y ha procedido a la elaboración de un anteproyecto de Código de Conducta-Tipo para las entidades locales catalanas, aplicable a los representantes locales, directivos (también del sector público institucional) y funcionarios con habilitación nacional. Este modelo de código de conducta se inserta plenamente en un Marco de Integridad Institucional ciertamente avanzado, y pretende que las entidades locales catalanas dispongan de un

texto al que puedan adherirse voluntariamente mediante acuerdos plenarios, y, en su caso, modificar sus valores, principios, normas de conducta o de actuación; pero se pretende configurar un estándar mínimo que sea aplicado en todos los entes locales mediante órganos de garantía propios (Comisionado, Comisión u órgano que se estime conveniente), así como se prevé la existencia de una Comisión Asesora de Ética Local, adscrita a la propia Federación, que resolverá mediante informe las dudas que los órganos de garantía locales puedan plantearle. Se trata, por tanto, de un modelo pionero en el ámbito local, pero aún pendiente de aprobación definitiva²⁹.

En fin, no hay, ciertamente, muchas otras experiencias de Gobiernos locales que hayan apostado hasta ahora por crear tales marcos de integridad institucional. Tampoco en otros niveles de Gobierno. El caso del Gobierno Vasco ha sido ya citado. El modelo más avanzado es, sin duda, este y el de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Algo en esa misma dirección están haciendo –como se ha visto– otros Gobiernos autonómicos y alguna Diputación Foral más (como la Diputación Foral de Álava), así como alguna Diputación de régimen común.

Por otro lado, la Ley de Instituciones Locales de Euskadi incorpora la idea de Integridad Institucional a través de la regulación recogida en el artículo 35, aunque esa integridad se acota a “la zona alta”. Allí, en efecto, se prevé la obligación de que todas las entidades locales vascas deberán disponer de un código de conducta que reúna en su seno valores, principios, normas de conducta y normas de actuación, aplicables en todo caso a los representantes locales³⁰. Este es un Código que requiere adhesión expresa y al que se puede sumar también el personal directivo. Ello explica que su aprobación sea por el pleno y, en su defecto, por la junta de gobierno. Si el código se pretende aplicar a todos los representantes locales es obvio que deberá ser aprobado por el pleno, si solo fuera un código aplicable al equipo de gobierno y personal directivo nada impediría que se aprobara por la junta de gobierno.

Este código de conducta, además, podrá contener principios de buen gobierno y de calidad institucional, así como normas de actuación en esta

29. El texto se puede consultar en el siguiente enlace (versión catalana): <http://www.fmc.cat/novetats-ficha.asp?id=20089&id2=6>

30. Ciertamente, hay alguna otra ley que ya preveía la aprobación de códigos de conducta en el ámbito local; por ejemplo, la Ley 1/2014, de 26 de junio, del Parlamento Vasco, o la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, del Parlamento de Cataluña (aunque en este caso conectaba el incumplimiento de los principios o normas de conducta con el régimen sancionador). Pero ninguna de ellas establece la posibilidad de implantar un sistema de integridad tal como prevé la propia Ley 2/2016.

materia. Algún precedente ya había en el Código aprobado por la Asamblea de EUDEL en mayo de 2013, pero la expresión más acabada –en el ámbito local vasco– es, tal como se ha reiterado en estas páginas, el Código del Ayuntamiento de Bilbao³¹. Sin duda, cada entidad local, de conformidad con el principio de autoorganización, deberá elaborar y aprobar su propio código. Pero una operación de este tipo es sencillamente absurda en un sistema local de Gobierno, como es el vasco, integrado por 251 ayuntamientos, así como por diferentes entidades locales de otro carácter. También lo es en Cataluña, con muchas más entidades locales (que superan el número de mil). Lo más razonable es que las distintas entidades locales se adhieran al código-tipo que –en el caso vasco– elabore en su día EUDEL, aunque la Ley vasca es algo confusa en este apartado, pues se refiere vagamente “al documento que a estos efectos puedan acordar sus representantes” (artículo 35.3). Esta expresión debería entenderse como una llamada (como así hacía el Proyecto de Ley) a que sea la asociación de municipios vascos más representativa la que proceda a la elaboración de un código de conducta, al que los diferentes ayuntamientos y el resto de entidades locales puedan voluntariamente adherirse.

Y ello tiene aún más sentido si se piensa que la Ley opta claramente por abrir la posibilidad de que se configure un sistema de integridad en el que se inserte el código como una pieza más, o como elemento sustantivo del mismo. Este sistema es potestativo, tal como establece el artículo 35.5 LILE, pero realmente es difícil hacer una apuesta efectiva por la integridad institucional local sin establecer un sistema de seguimiento, control y evaluación del código, del que –al igual que establecieron en su día el Gobierno Vasco y otras instituciones forales y locales del país– la Comisión de Ética es una pieza de cierre del modelo³².

En el caso de las entidades locales vascas, la construcción de ese sistema de integridad institucional, tal como vengo insistiendo, no puede recaer sobre cada municipio o entidad local. Al igual que debe existir un código-tipo de conducta, también debería haber una Comisión de Ética común, sin per-

31. El Código de Conducta, Buen Gobierno y Compromiso con la Calidad Institucional del Ayuntamiento de Bilbao puede consultarse en la propia página web del municipio: www.bilbao.eus

32. Ver el *Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, cuya redacción inicial (ha sido modificado en alguna ocasión) fue publicada en el BOPV de 3 de junio de 2013. Un modelo ciertamente avanzado de integridad institucional, tal como reitero en el texto, es el recientemente aprobado (1 de marzo de 2016) *Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público*, cuyo contenido puede consultarse en la página web creada al efecto.

juicio de la existencia de la figura del Comisionado de Ética en cada entidad local (en este punto el ejemplo del modelo que está elaborando la Federación de Municipios de Cataluña, inspirado a su vez en modelos vascos anteriores, puede ser un marco de referencia). Las consultas, quejas o dilemas que se planteen en cada entidad local podrían ser elevadas a la Comisión de Ética para que diera un criterio común en su aplicabilidad. Nada peor para los sistemas de integridad institucional que optar en las entidades locales por soluciones distintas para resolución de problemas comunes. Y eso solo lo puede resolver una Comisión de Ética Local, con base en EUDEL. Parece que en el caso vasco es la solución institucional más razonable.

Lo mismo cabe decir del caso catalán, de forma corregida y aumentada. Aunque en este supuesto la existencia de dos asociaciones de municipios podría plantear algunas disfunciones, puesto que la promoción de un código-tipo por cada una de ellas se complica en cuanto que hay ayuntamientos o entidades locales que están inscritos a ambas. Probablemente, puede haber puntos de consenso. Y, en todo caso, tal como se ha dicho, se están llevando a cabo iniciativas tanto por la Federación de Municipios de Cataluña como por la Generalitat de Cataluña que pretenden cubrir ese vacío. En los próximos meses se despejarán tales incertidumbres. De momento, como se ha dicho, hay ayuntamientos que promueven sus propios códigos.

Especialmente importante –sobre todo por la relevancia de la ciudad que lo promueve– es el caso del Ayuntamiento de Barcelona, que requeriría un tratamiento aparte (aunque, cuando esto se escribe, solo es todavía un proyecto “normativo”). En efecto, el código de conducta de Barcelona se aprobará previsiblemente entre los meses de marzo y abril de 2017³³. Ha tenido un complejo proceso de elaboración y su característica especial es que, a diferencia del resto de códigos hasta ahora examinados (con la excepción del existente en la Comunidad Valenciana), se pretende aprobar como una disposición de carácter reglamentario y no como un instrumento de autorregulación, lo que ofrece flancos evidentes a la crítica y convierte en sumamente rígido el código (y no en “un instrumento vivo” y flexible, como son el resto de códigos de esta naturaleza). Además, le da un fuerte contenido sancionador, más que preventivo, lo cual –sin duda influido por la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, del Parlamento de Cataluña–, y aparte del uso o mal uso que políticamente se pueda dar de esa orientación represiva, configura a esa experiencia de código de conducta en un modelo alejado completamente de las tendencias actuales de implantación de sistemas de

33. Se puede consultar el proyecto aprobado por la Comisión de Gobierno en la siguiente dirección electrónica: <http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ca/codi-conducta>.

integridad institucional en el contexto estatal y comparado. El cierre del modelo (aunque se ha aprobado con anterioridad) se produce mediante la puesta en marcha de un denominado “Buzón Ético y de Buen Gobierno”³⁴, que por coherencia institucional se debiera haber aprobado, en su caso, una vez que se fijaran previamente los valores, principios y normas de conducta que se contendrán en el código de conducta.

34. Ver: *Normas reguladoras del Buzón Ético y de Buen Gobierno (Bústia Ètica i de Bon Govern)*, Gaceta Municipal de 30 de enero de 2017, pp. 859 y ss.