



EL CODIGO ÉTICO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

El objeto de mi intervención es exponer sucintamente los objetivos y la génesis del Capítulo VI del Título III de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que contiene el Código de Conducta de los empleados públicos.

En primer lugar, hay que señalar que, en la actualidad, el interés que suscita este Código reside en que tanto los que trabajamos en las Administraciones Públicas como los destinatarios de estos servicios somos conscientes de que éstas Administraciones han de estar en un continuo proceso de adaptación a las necesidades de los ciudadanos y este proceso, en la fase actual, exige que la conducta de los servidores públicos, cualquiera que sea su rango o responsabilidad, sea transparente, objetiva, eficaz y orientada a la satisfacción de esas necesidades.

En tal sentido, en estos últimos años, desde el Ministerio de Administraciones Públicas se ha trabajado en implantar los instrumentos normativos necesarios para que los servidores públicos, tanto los miembros del Gobierno, como los altos cargos y el resto de los empleados públicos enmarquen su actuación dentro de parámetros éticos, recogidos en normas jurídicas.



Uno de estos instrumentos ha sido la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, otro el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005 y, finalmente, el Código de Conducta de los empleados públicos que es objeto de esta exposición.

En relación con estas normas, y en particular con los códigos de conducta que aparecen por primera vez en nuestro ordenamiento, podría plantearse, como primera cuestión si en un ordenamiento como el español, administrativista, era necesario acudir a figuras como la de estos códigos tan ajenas al mismo y, en cambio, tan próximas al Derecho anglosajón o al sector empresarial.

Efectivamente, podría argumentarse que en los sistemas jurídicos, como el nuestro, con un Derecho Administrativo pletórico de normas que regulan todos los aspectos de la actividad administrativa, podría parecer innecesaria o reiterativa la existencia de códigos de conducta, en los que se establecen principios generales, no se concretan prohibiciones específicas y no se tipifica la correspondiente sanción, al contrario de lo que se prevé para el resto de los preceptos punitivos. Frente a ello, hay que señalar que son precisamente estas notas de generalidad, de abstracción y de orientación de conductas lo que determina la necesidad de este tipo de instrumentos.



Así, mediante estos códigos se complementan y suplen las lagunas o dudas que los empleados públicos pueden encontrarse en su actuación ordinaria, cuando la casuística de los preceptos legales y reglamentarios no es suficiente para evitar que intereses privados puedan interferir en el ejercicio de sus funciones.

Recuérdese que países como Gran Bretaña y Estados Unidos consideran prioritario que sus empleados sean formados, periódicamente, en “normas de ética”. Concretamente, una de las conclusiones del Informe Nolan insiste en la necesidad de educar en estos principios. Ello se debe a que no siempre es fácil para un empleado público saber la conducta que ha de seguir y cuáles son las que ha de evitar, puesto que a menudo la “cultura” de una organización, las rutinas de la misma, puede aceptar con naturalidad actuaciones que desde parámetros éticos son francamente cuestionables, cuando no irregulares.

La actuación del servidor público cada vez se cuestiona más por parte de los ciudadanos, ya que no sólo se le exige que cumpla fielmente los requisitos legales, sino que, además, se le demanda que su actuación sea capaz de superar el examen más riguroso de adecuación a principios de ejemplaridad.

Sintetizando, se podría hablar de un cierto déficit de confianza ante el empleado público. Las actuales formas de gestión administrativas suponen una interrelación entre lo público y lo privado, que entraña riesgos para el servidor público que puede verse en situaciones que supongan un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.



Todo ello viene a reforzar la necesidad de que se instauren nuevas técnicas para enmarcar las actuaciones de los servidores públicos, entre las que se cuentan la adopción de los códigos de conducta.

Es cierto que todos los países democráticos cuentan con un amplio conjunto de normas para prevenir actuaciones corruptas. Pero la experiencia en todos estos países, y la propia OCDE así lo establece, hace necesario que no sólo se instituyan mecanismos que sancionen las actividades claramente delictivas, sino que, además, prevean situaciones que puedan suponer un riesgo para el empleado público de incurrir en un posible conflicto de intereses entre sus propios intereses (personales, familiares, clientelares, etc.) y el interés general.

Por ello, una completa y eficaz política de prevención de la integridad e imparcialidad de los servidores públicos requiere que las normas legales que tipifican y sancionan los delitos estén complementadas con otras que prevean e imposibiliten eventuales conflictos de intereses.

En este punto, la existencia de este segundo tipo de normas, como es, en el ámbito de la Administración General del Estado, la ya referida Ley de 2006 de Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos y la Ley 53/1984, de Incompatibilidades, ha de verse completada, a su vez, con códigos de conducta que establezcan los principios que han de inspirar la actuación de los empleados públicos.

Siguiendo los principios que en materia de prevención de conflictos de intereses establece la OCDE, en sus conocidas Líneas Directrices para la Gestión de los



Conflictos de Intereses en el Servicio Público del año 2001, la actuación de los empleados públicos ha de estar dirigida al cumplimiento de los siguientes principios:

- ⇒ Servir al interés general.
- ⇒ Transparencia y control público.
- ⇒ Promover la responsabilidad individual y el ejemplo personal.
- ⇒ Generar una cultura organizacional que sea intolerante con los conflictos de intereses.

Para plasmar estos objetivos, resulta necesario que los Gobiernos establezcan pautas y estándares de comportamiento que enmarquen la actuación administrativa, labor que nuestro Gobierno ha venido haciendo y cuyo último reflejo lo constituye su invocación normativa en el reseñado Estatuto Básico del Empleado Público de 2007.

En otro orden de cosas, se podría aducir que se está abusando de la importación de figuras propias del mundo empresarial, pero ante esta posible objeción hay que argüir que el compromiso de mejorar nuestras Administraciones nos obliga a plantear si las herramientas y las pautas de actuación, que hasta ahora hemos estimado suficientes, siguen siendo válidas o si han de ser complementadas con algunas otras procedentes de organizaciones distintas en las que han demostrado su eficacia.



Por ello, en este momento, en el que observamos que en el mundo empresarial ha brotado con fuerza este fenómeno de búsqueda de los valores éticos, hay que considerar, con mayor motivo, que este proceso ha de reproducirse en el sector público, ya que los rígidos principios y procedimientos de la tradición weberiana en la que los empleados públicos se limitaban a cumplir reglamentariamente los preceptos vigentes sin introducir valores de referencia y de dinamización de la sociedad, son insuficientes en la Administración actual.

Y es que el sector privado, el mundo empresarial, se ha visto obligado a redefinir sus objetivos, su misión y su lugar en la sociedad, dejando de ser meros productores de bienes y servicios, orientados únicamente al incremento, a cualquier coste, de los beneficios económicos, para buscar, en cambio, su legitimación mediante el compromiso con la sociedad, imponiéndose para ello documentos autorregulativos como son los códigos de conducta, de gobierno corporativo, u otros análogos.

El conocido Manifiesto de Davos de 1973, supuso un giro en la concepción friedmaniana de las empresas. Recuérdese que en aquella ciudad cuatrocientos empresarios y altos directivos de más de cuarenta países firmaron un código de conducta cuyo objetivo esencial fue rediseñar el papel de las empresas, por el que éstas asumieran que ya no se podían limitar sólo a incrementar beneficios, sino que debían reorientarse en términos sociales para su contribución al bienestar económico de la sociedad en general, asumiendo responsabilidades hacía los clientes, trabajadores, proveedores, recursos naturales, etc.



Dicho antecedente, así como la existencia de algún escándalo financiero ha determinado el que hoy las empresas se autorregulen mediante estos instrumentos, llamados códigos de conducta, de responsabilidad social.

Recordemos que, fundamentalmente, las características de estos códigos, en cuanto al contenido, son las siguientes:

- Revisar los objetivos de la organización.
- Motivar a los empleados.
- Mejorar la imagen corporativa.
- Compromiso con los sectores implicados (trabajadores, proveedores, clientes, medio ambiente, etc.).

En cuanto a su aspecto formal, estos códigos son:

- Proactivos, no imponiendo prohibiciones, sino que incitan a actuar positivamente.
- Precisos, evitando expresiones ambiguas o complicadas, ya que su objetivo es ser comprensibles por todos sus destinatarios.



- Revisables, y ésta es la nota más importante y característica de los códigos, ya que las exigencias de sus destinatarios evolucionan, por lo que resulta fundamental que los códigos no nazcan con vocación de permanencia, sino, al contrario, que sean, esencialmente, modificables para adecuarse a las demandas de los ciudadanos.

Pues bien, éste es el papel que tienden a desarrollar los códigos de buen gobierno en las organizaciones públicas: el compromiso con la ciudadanía, la garantía de nuestras actuaciones y de la ejecución de las políticas públicas.

En tal sentido, quiero resaltar que la gran parte de los Estados miembros de la OCDE cuentan con códigos de buen gobierno para gestionar adecuadamente los conflictos de intereses que puedan tener los empleados públicos evitando así eventuales actuaciones contrarias no sólo al ordenamiento jurídico, sino a los valores éticos de cada comunidad.

Uno de los países precursores en esta materia fue Gran Bretaña cuyo prestigiosísimo Informe Nolan insistía en la necesidad, para regenerar la vida pública, de que los organismos públicos contasen con estos códigos de conducta.

También se pueden citar los supuestos de Nueva Zelanda, Canadá, etc., todos ellos con documentos similares.

Como antecedentes en nuestro propio ordenamiento interno pueden citarse el ya apuntado Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los



altos cargos de la Administración General del Estado, así como los Códigos de Conducta de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y del Instituto de Crédito Oficial.

El que ahora el Estatuto Básico del Empleado Público introduzca en su articulado un Código de Conducta es un ejemplo de la importancia que para el Gobierno actual tiene la actuación ética de los empleados públicos, considerándose necesario que un texto normativo de su importancia establezca un código que exponga de forma clara y precisa los valores de referencia que han de presidir la actuación de todos los empleados públicos.

De tal forma, la aparición de este Código, junto con el mencionado Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado y la Ley de regulación de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado configuran un régimen de prevención de conflictos de intereses de los más avanzados y completos de los que se encuentran en vigor entre todos los países de nuestro entorno.

Justificada la necesidad del establecimiento de códigos de esta naturaleza en los que se recojan las directrices éticas que han de regir la actuación de los empleados públicos, voy a pasar a exponer, sucintamente, el contenido de estos principios.

El artículo 52 del reseñado Estatuto Básico establece que los empleados públicos han de desempeñar con diligencia las funciones que tengan asignadas,



de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, debiendo ajustar su actuación a los siguientes principios:

- **Objetividad**, tal y como establece el artículo 103 de la Constitución. La objetividad significa que nuestros empleados públicos han de actuar, en todo caso, atendiendo a criterios estrictamente profesionales, establecidos en el ordenamiento aplicable, excluyendo las conductas arbitrarias y los conflictos con sus intereses privados, familiares, sociales, etc. O también, como establece el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, podríamos decir que la objetividad obliga al funcionario a que, en la adopción de decisiones, tenga en cuenta los factores relevantes y otorgue a cada uno de los mismos su propia importancia en la decisión, excluyendo de su consideración todo elemento irrelevante.

- **Integridad**. Si bien todos intuimos qué es la integridad a nivel individual, para la delimitación de su naturaleza en la esfera pública se puede recurrir a la definición que de “integridad” nos ofrece el último Código de Conducta de los empleados públicos de Gran Bretaña, según el cual el principio de integridad exige que los empleados públicos han de primar los intereses públicos sobre los personales, lo que se traduce en lo siguiente:
 - ↪ Cumplir escrupulosamente sus deberes y obligaciones.

 - ↪ Actuación profesional escrupulosa.



- ↪ Asegurar la utilización apropiada y eficiente de los fondos públicos.
- ↪ Actuar eficientemente en los asuntos públicos.

- **Neutralidad**, principio éste que exige que la actuación administrativa de los empleados públicos se adecúe a los intereses de los ciudadanos, evitando cualquier consideración ideológica, política, religiosa, etc., en el tratamiento de los asuntos que les corresponden por el puesto público que desempeñan.

- **Responsabilidad**, esto es, que cada empleado público asuma los errores que haya podido cometer él o los empleados de la unidad que él dirija, sin derivar dicha responsabilidad, sin causa objetiva, a otros inferiores o compañeros.

- **Imparcialidad**, que obliga al empleado público a que se abstenga de toda actuación arbitraria que pudiera afectar adversamente al ciudadano, así como de cualquier trato preferente.

- **Confidencialidad**, como principio que ha de regir la actuación de los empleados públicos, sin que ello pueda interpretarse como una merma de la transparencia que, al mismo tiempo, ha de exigirse de su comportamiento. No son dos términos contradictorios, al contrario, son complementarios; por ello, el empleado público ha de guardar sigilo,



reserva y discreción respecto de los datos e informes que conozca por razón del cargo, sin utilizar éstos en beneficio propio o de terceros.

- **Dedicación al servicio público.** Como todos sabemos, el artículo 103 de la Constitución exige a las Administraciones Públicas un comportamiento eficaz como medio de satisfacción de los intereses generales. Pues bien, uno de los medios para obtener esa eficacia es que las Administraciones Públicas estén provistas de empleados dedicados al servicio público que cumplan sus funciones con total dedicación. Pero si esta dedicación está ligada a la noción de eficacia, también lo está a la lucha contra los conflictos de intereses, esto es, a evitar que el comportamiento de los empleados públicos pueda verse comprometido por otras actividades que le mediaten en su actuación pública.

- **Transparencia.** Como he señalado anteriormente, la transparencia no es óbice para el deber de confidencialidad. Utilizando la definición que sobre este principio nos ofrece el Informe Nolan, la transparencia implica que los que ocupan cargos públicos deberían obrar de la forma más abierta posible en todas las decisiones que toman y en todas las acciones que realizan, justificando sus decisiones y sólo limitar la información en el caso de que esto sea lo más necesario para el interés público.

- **Ejemplaridad.** Los empleados públicos deben actuar de forma que puedan soportar el examen público más estricto. De tal forma, deben saber prevenir y gestionar sus legítimos intereses personales, privados,



etc., de manera que no pueda comprometer sus obligaciones públicas, y, asimismo, deben servir de ejemplo en lo que respecta a las eventuales situaciones que se planteen en su unidad administrativa, siendo intolerantes con toda situación que comprometa los fines que han de satisfacer las Administraciones Públicas.

- **Austeridad.** La utilización de los bienes y recursos que las Administraciones Públicas pongan a su disposición se ajustará a los principios de eficacia, evitando su utilización en beneficio propio de sus familiares, amigos, etc.
- **Accesibilidad.** En cuanto servidores públicos los empleados públicos han de ser accesibles a toda la ciudadanía, facilitándoles el ejercicio de sus derechos, y ayudándoles en su actuación en relación con los diferentes órganos administrativos. Y este principio va más allá de un estricto cumplimiento de las normas previstas legalmente ya que requiere la plena disponibilidad del empleado, adecuándose a las necesidades de los ciudadanos
- **Eficacia.** Este principio requiere que se actúe con la mayor diligencia y prontitud para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en el tiempo preciso, sin dilaciones indebidas ni retrasos innecesarios.
- **Honradez.** La rectitud en el obrar ha de regir la actuación del empleado público, de tal forma que habrán de declarar cualquier interés privado



que pueda suponer un perjuicio para el cumplimiento de sus obligaciones públicas.

- **Promoción del entorno cultural y medioambiental.** Es innecesario señalar que todos somos conscientes de que velar por la protección de nuestro entorno cultural, así como del medioambiente, no puede reducirse sólo a las esferas de competencias de determinados organismos administrativos; sino que exige una actuación responsable de todos los ciudadanos. De tal manera, el empleado público es especialmente responsable y en su actuación pública ha de tener una especial sensibilidad ante estos aspectos.

- **Respeto a la igualdad entre mujeres y hombres.** La lucha por la igualdad entre las ciudadanas y los ciudadanos de una sociedad ha pasado de considerarse un asunto formal, que quedaba solventado con el reconocimiento de dicha igualdad en un texto normativo, a ocupar un papel decisivo en nuestra sociedad, dado que la lucha por esta igualdad ha de abordarse desde diversos prismas y, a través de diferentes políticas de actuación. Por ello, las Administraciones Públicas han de ser los artífices de la lucha en contra de cualquier discriminación entre las personas por razón de su sexo.

Todos estos principios se traducen, a su vez, en doce principios éticos y diez principios de conducta. El Código que se contiene en el Estatuto recoge así la sistemática del Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.



Ha de insistirse en que la distinción que hace el Código entre principios éticos y de conducta no es una mera disquisición terminológica, sino que obedece estrictamente al contenido de cada uno de estos principios.

De tal manera, el artículo 53 del Estatuto Básico contiene, exactamente, los principios éticos que configuran el marco de actuación de los empleados públicos y que les sirven de guía para prevenir, en su actuación cotidiana, eventuales conflictos de intereses, entre los que le son propios y los generales que gestiona como servidor público.

Por su parte, los principios de conducta que se contienen, a continuación, en el artículo 54 son, en cambio, estándares y pautas de comportamiento referidos a la actuación de los empleados públicos dentro de la organización administrativa y hacia los ciudadanos, es decir, regulan la actuación “ad extra” de los empleados públicos, que son la manifestación externa de su actuación, y que vendrá inspirada por aquellos principios éticos.

Finalmente, hay que señalar que estos principios no son meras declaraciones, sino que son auténticas obligaciones que todos los empleados públicos tenemos que convertir en el eje de nuestra actuación.

Septiembre 2008

Flor María López Laguna
Directora de la Oficina de Conflictos de Intereses
Ministerio de Administraciones Públicas