

# Os códigos de bo goberno das administracións públicas\*



**&** **Resumo/Abstract:** *Nos últimos anos están proliferando os chamados códigos de bo goberno das administracións públicas. Tras recordar que a finalidade de garantir un bo goberno dos asuntos públicos é desde hai xa tempo unha constante histórica, directamente vinculada ao problema da ética pública, pásaselle revista ao contido dos referidos códigos e, en especial, ao aprobado por Acordo do Consello de Ministros do 25 de febreiro de 2005. Tras iso, alértase sobre os efectos meramente propagandísticos que con frecuencia adoitan encerrar este tipo de normas, máxime cando de xeito simultáneo non se adoptan as axeitadas medidas organizativas e funcionais que por si mesmas poden impedir ou, polo menos, dificultar as malas prácticas. Confiarlle exclusivamente o bo goberno á ética persoal dos gobernantes e servidores públicos e esta ao que dispoñan os códigos de conduta pública é, sinxelamente —conclúe o autor—, unha aposta demasiado arriscada. De aí que sexa necesario, como presuposto inescusable, contar con regras coherentes, claras e precisas, cuxo estrito cumprimento quede ademais firmemente garantido. Un presuposto que esixe de xeito urxente a adopción doutro tipo de medidas que atallen o proceso de degradación crecente do sistema xurídico-público. Sen esa fundamental corrección, os códigos de bo goberno de pouco servirán.***&**

**& Palabras clave:** Códigos de bo goberno, ética pública, membros do Goberno e altos cargos, Función Pública



## 1. PRELIMINAR: SOBRE A EUFORIA POLA ÉTICA PÚBLICA E A IMPLANTACIÓN DE CÓDIGOS DE BO GOBERNO

A expresión «bo goberno» (*good governance*) está agora de moda. O final de século recu-perou con forza un vello termo, «bo goberno», como principio reitor das organizacións públi-cas e tamén privadas.

Os códigos de bo goberno proliferaron tanto no sector público coma no privado. En España, nesta mesma lexislatura (2004-2008), para o ámbito societario adoptouse o «Código de Buen Gobierno de las Sociedades Cotizadas», froito do traballo dun grupo constituído na Comisión Nacional do Mercado de Valores, sobre a base das recomendacións dos informes Olivencia e Aldama.

Tamén no ámbito público se acordaron códigos semellantes. Desde o Ministerio de Administracións Públicas impulsouse a elaboración do «Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado», final-mente aprobado por Acordo do Consello de Ministros do 18 de febreiro de 2005. E, así mesmo, por Acordo do Consello de Ministros do 25 de febreiro de 2005 ordenóuselles ao Ministerio de Economía e Facenda a elaboración dun código de boas prácticas nas empresas públicas e ao Ministerio de Administracións Públicas un código de conduta para os empregados públicos involucrados en procesos de contratación.

Por outra banda, a recente Lei 7/2007, do 12 de abril, do estatuto básico do empregado público, dedícalles o seu capítulo VI (artigos 52 a 54) aos deberes dos empregados públicos e fixa as pautas de conduta a que deben atermos, presentándose esa regulación, segundo a propia exposición de motivos da lei, como unha novidade, ata como un fito na lexislación funcional, o que seguramente non deixa de ser de maneira evidente esaxerado. Di así: «Por vez primeira establécese na nosa lexislación unha regulación xeral dos deberes básicos dos empregados públicos, fundada en principios éticos e regras de comportamento, que consti-túe un auténtico código de conduta.». E engade: «Estas regras inclúense no Estatuto con fina-lidade pedagóxica e orientadora, pero tamén como límite das actividades lícitas, cuxa infracción pode ter consecuencias disciplinarias, xa que a condición de empregado público non só comporta dereitos, senón tamén unha especial responsabilidade e obrigas específicas para cos cidadáns, a propia Administración e as necesidades do servizo. Este, o servizo públi-co, aséntase sobre un conxunto de valores propios, sobre unha específica “cultura” do públi-co que, lonxe de ser incompatible coas demandas de maior eficiencia e produtividade, é preciso manter e tutelar, hoxe coma onte.».

Posto en circulación o que non sería esaxerado cualificar como «a nova ideoloxía do bo goberno», a súa expansión foi fulgurante, pois obtivo grande éxito. Resulta aconsellable —pois, desde logo, dá lustre— contar cun código de bo goberno. E así, as comunidades autónomas, as deputacións provinciais e entidades locais, as entidades instrumentais destas, as empresas públicas e, incluso, ata as federacións deportivas, non dubidaron en se incorpo-rar a esa corrente. Claro é que, en moitos casos, a «complexidade» do asunto merece o oportuno encargo á unha consultora privada para a súa elaboración a través do correspondente contrato de asesoramento e servizos, xustamente poñendo con iso de manifesto o que de xeito evidente é a antítese dunha boa práctica de goberno e administración.

Ata os canonistas comezaron a teorizar sobre o dereito dos fieis ao bo goberno na Igrexa Católica, como así o proba o traballo, entre outros, de Miras (1999: 367 e ss.).

A expresión tamén é de dominio común nas organizacións internacionais. O Banco Mundial, o Fondo Monetario Internacional e o Programa de Nacións Unidas para o Desenvolvemento izaron a bandeira do bo goberno; bo goberno —adoita afirmarse en todos os informes— que, entre outras consecuencias, require «participación pública» a fin de asegurar que as prioridades sociais e económicas estean baseadas nun amplo consenso social. Pero, en realidade, en todos os consellos e propostas que eses informes conteñen, xunto á chamada ao aumento da participación democrática dos individuos e dos pobos nos procesos de toma de decisións, a garantía do seu dereito ao desenvolvemento atopa a receita máxica da desregularización dos mercados e a privatización. A boa gobernanza, ao cabo, ademais dos principios éticos e de conduta dos funcionarios e gobernantes, esixe un recorte importante das funcións públicas e, xa que logo, dos aparellos organizativos públicos.

Que dicir, en fin, dos convenios internacionais contra a corrupción (convención americana subscrita no marco da Organización de Estados Americanos en 1996) e dos numerosos códigos e regulamentos de ética que en toda América Latina se aprobaron nos últimos dez anos. A preocupación é hoxe xeral e, desde calquera formulación, ninguén dubida en enarborar a bandeira da ética pública. Tamén en Brasil, xa en 1992, se formulou, en desenvolvemento do artigo 37 da Constitución de 1988, un código xeral de conduta dos axentes públicos brasileiros que foi concretado no plano dos procedementos e as sancións pola Lei 8429/1992 (a cal, por certo, foi obxecto dunha completa análise por Medina, 2007).

Non deixa de ser significativo, de todos os xeitos, que este fervor polos códigos éticos ou de bo goberno se produza á vez que a corrupción política campa cada vez máis ao seu aire. Unha corrupción que presenta tendencias en verdade singulares polo seu propio carácter sistemático, cada vez máis interiorizada polo sistema, coma se se tratase, ao cabo, dun elemento máis do sistema co que necesariamente hai que convivir.

Algúns xa o sinalaron con claridade hai tempo: «Los españoles —dixo Nieto (1997: 8)— sentimos que la corrupción nos rodea, que la política y la Administración, como la economía y la sociedad están corrompidas hasta la médula; pero vivimos desconcertados sin lograr asumir lo que está pasando». E non falta tampouco certo pesimismo: «No obstante la reacción social —escribiu García de Enterría (2002: 83)—, estas prácticas corruptas (algunas de las cuales, como en el tercer mundo y en más de un país latinoamericano, han llegado a producir la ruina, sin paliativos, de las respectivas economías nacionales), los politólogos y analistas sociales, lejos de prever su control y paulatina desaparición, hablan de que “la corrupción se incrementará en el futuro”, facilitada por la mundialización de la economía y el desarrollo tecnológico».

En España, a corrupción vinculada en especial ao urbanismo alcanzou cotas preocupantes. Os escándalos son continuos e, seguramente, o que transcende é a punta do iceberg. O financiamento dos partidos e das propias entidades locais atopou no exercicio das potestades urbanísticas un filón inesgotable na medida en que a demanda de vivenda —en moitos casos, de segunda e ata terceira vivenda— siga facendo presión. Non se trata xa de prácticas corruptas illadas ou esporádicas, senón de prácticas progresivamente institucionalizadas, cada vez máis interiorizadas polo sistema e, xa que logo, pola propia sociedade, o que determina que non sexa infrecuente, por exemplo, que os alcaldes corruptos gañen as eleccións por maioría absoluta. A súa erradicación suscita, en consecuencia, retos de tal envergadura que parecen transcender das solucións mesmas que o Dereito por si só poida achegar.

Advertiuno González Pérez (2006: 61): «Soy consciente de la imposibilidad de la tarea, sin una radical renovación de la sociedad.».

## 2. PERO, QUE HAI DE NOVO EN TODAS ESTAS FORMULACIÓN S?

Como en tantas outras cousas, a expresión «bo goberno» afunde as súas raíces na historia. O bo goberno é expresión e principio fundamental de toda organización social e, en particular, pública. Presente xa en Platón e Aristóteles, tamén en Cicerón e Séneca, ha facela súa, así mesmo, o cristianismo; sobre ela teorizará o tomismo e ha retomala toda a literatura prehumanista (Juan de Viterbo, Guido Faba, Brunetto Latini). Desde o ideal de goberno republicano, en fin, chegará ao pensamento político moderno e, na posmodernidade na que nos atopamos, rexurdiu cunha innegable forza.

A expresión aparece, así mesmo, en obras tan singulares como *El primer nueva corónica y buen gobierno*, de Felipe Guaman Poma de Ayala (Waman Puma) (ed. Siglo XXI, Nuestra América, 1980; ed. crítica de John V. Murra e Rolena Adorno), obra escrita en quechua hai aproximadamente case catro séculos (1583-1615) e dirixida a Felipe III, na que o indíxena Waman Puma plasma os seus «consejos para el buen gobierno del virreinato limeño, del Perú colonial». Ou tamén na obra de Antonio Cáceres Pacheco, que en 1557 publica a súa *Arte del buen gobierno municipal* (reed. a cargo de Justo García Sánchez, Universidade de Oviedo, 2000).

Ademais, a potencialidade e forza expansiva do ideal do bo goberno tivo reflexo na iconografía política. Os frescos do bo goberno de Ambrogio Lorenzetti (1337-1340), que representan alegoricamente o bo e o mal goberno, na gran sala de xuntas de goberno do Palazzo Comunale de Siena, constitúen unha manifestación de primeira orde que non por coñecida deixou de suscitar ata hoxe en día a atención e o interese teórico e doutrinal. Por certo que as ideas e a intencionalidade política do autor dos frescos foron analizadas por García Pelayo (1991: 1229) e o mesmo fixo o profesor de Oxford Quentin Skinner no seu traballo *Los frescos del Buen Gobierno de Ambrogio Lorenzetti. El artista en filosofía política*, que, traducido xa a diversas linguas, en breve contará a tradución ao español cun estudo introdutorio do constitucionalista Eloy García.

Descrición: Catro enormes cadros de grandes dimensións pintados nas paredes do pazo. Cada un, dun tamaño de 3 por 14 metros. Na parede norte está representado o «bo goberno», caracterizado por pazos ameados en perfecto estado de conservación, gran cantidade de torres, casas con pisos no alto e prósperas tendas na planta baixa, fachadas de residencias de bo gusto, terrazas de distintas cores onde os cidadáns gozan moderadamente da comida e a bebida. O cadro reflicte a intensa trasfega dos comerciantes, os mercadores, os albaneis dilixentes que constrúen novos edificios e un grupo de raparigas que bailan en coro festexando o benestar e a prosperidade dos habitantes da cidade. No campo circundante vense pastores que conducen rabaños ben alimentados a través de portas fortificadas, un grupo de cazadores que abandona a cidade montados en briosos cabalos, aldeáns que concorren nos seus burros para revender fardos cargados de produtos do campo e a horta. Na vasta paisaxe de outeiros distínguense campos ben provistos, viñedos ordenados, oliveirais e campos froiteiros apracibles e pequenas granxas nas inmediacións de castelos e próximas a bosques e ladeiras fragueiros. Na parede oeste dáse unha explicación de por que se conseguen os efectos do bo goberno na cidade e o campo. O gobernante está personificado pola Sabedoría, con rostro bondadoso pero enérxico ao tempo, a cuxa esquerda está sentada a Xustiza, que sostén unha balanza, e á dereita a Concordia, acompañadas polas virtudes polí-

ticas do bo goberno: a magnanimidade e a paz social. Pola contra, na parede oposta está representado o mal goberno, presidido por un gobernante con rostro sombrío e aspecto demoníaco (cellas arqueadas), mal trazado e vestido con roupas escuras. En lugar de Sabedoría atribúeselle Poder Omnímodo, cun tizón nas súas mans presto para ameazar aos súbditos e unha copa enorme para recibir os seus tributos. Este mal gobernante está rodeado polos peores vicios que ocasionan as consecuencias negativas dun mal goberno, carente de orde. Á súa dereita están representadas a Crueldade, a Envexa e o Rancor. Á esquerda atópase a Cobiza, a Vaidade e a Arrogancia. A Xustiza aparece agrilloada coas súas mans atadas e aos pés do Poder Omnímodo. Os roubos, os actos de violencia e os crimes están reflectidos con gran detalle porque son consecuencia da impiedade e do apoio oficial.

### **3. A MULTIVOCIDADE DE SIGNIFICADOS DO «BO GOBERNO»**

Non é necesario proseguir con máis datos. Abonda cos expostos, entre outros moitos máis, para darnos conta de que a expresión «bo goberno» adoce de precisión ou, se se quere, encerra múltiples perspectivas e significados. Permite reconducir a ela moi diversos contidos e aspiracións. Desde aspectos estruturais e organizativos a esixencias persoais e subxectivas dos representantes e servidores públicos, relacionándose tamén directamente coa teoría do Estado e a súa organización.

O bo goberno, por outra banda, tendeu a identificar nas formulacións máis habituais na actualidade con outras expresións que igualmente fixeron fortuna. A «nova xestión pública» que, como resposta ao reto de «reinventar o goberno» (recórdese a recoñecida obra de D. Osborne e T. Glabier, 1992, así como as propostas de reformas administrativas nos EUA, concretadas sobre todo no Informe Al Gore, do 7 de setembro de 1993, durante o mandato do presidente Clinton), tomou corpo hai apenas quince anos, preséntase como ideal de bo goberno que, entre outras consecuencias, reclama a posta en práctica de novas fórmulas de participación social nas tarefas públicas.

Explícase así o empuxe na moderna Administración Pública da crecente tendencia a «externalizar» os servizos públicos (de «terciarización» fálase tamén) en conexión coa filosofía de que o verdadeiro fortalecemento do Estado pasa polo adelgazamento da Administración. «Máis Estado, menos Administración» foi o lema, o que explica, por exemplo, os amplos procesos privatizadores e a entronización do mercado e a competencia como eixo vertebral das políticas de bo goberno. A separación da produción e provisión de servizos para mellorar a eficiencia mediante a creación de unidades independentes de xestión e a través de distintos tipos de contratos e outras técnicas e as delegacións externas ao sector público; a profesionalización da xestión pública; a introdución de competencia no sector público e a redución do déficit orzamentario; a procura de novas formas de xestión ou o establecemento dunha cultura distinta dos servizos públicos e administrativos; a propia idea da subsidiariedade pública ou estatal son, entre outros criterios organizativos e de funcionamento, trazos caracterizadores da Nova Xestión Pública que reclama o ideal moderno do bo goberno.

### **4. A DIMENSIÓN SUBXECTIVA E PERSOAL DOS CÓDIGOS DE BO GOBERNO**

Pluralidade, polo tanto, de significados e perspectivas dunha idea, a do bo goberno, que, porén, desde a consideración dos chamados códigos de bo goberno, presenta unha marca-

da dimensión subxectiva e persoal, vinculada aos criterios que nun Estado democrático deben presidir a actuación dos representantes e servidores públicos.

Os códigos en cuestión oriéntanse claramente cara á formulación dun conxunto de valores que deben ser tidos en conta pola Administración Pública á hora de xestionar os asuntos e servizos públicos. Valores propios da ética pública que deben presidir a actuación dos, como agora se deron en chamar, empregados públicos.

A idea fundamental que os inspira é que o mero perfeccionamento técnico das institucións e organizacións por si só non garante o correcto e debido exercicio do poder nin, xa que logo, o bo goberno. Aínda que non se poida confiar todo na probidade e a decencia dos representantes e servidores públicos e, polo tanto, na ética persoal e colectiva, sen eses valores previos os mecanismos institucionais e organizativos de pouco serven.

Considérase, en definitiva, que as institucións non poden mellorar se non están integradas por homes e mulleres con espírito de grandeza e suxeitos a uns principios éticos interiorizados. Cando estes faltan, as institucións terminan por se deteriorar, cando non por se corromper, aínda que sexan adecuadamente deseñadas. Pola contra, cando predominan as virtudes, as imperfeccións institucionais poden quedar temperadas por ese espírito superior dirixido cara ao ben común. Tampouco aquí hai nada novo. Como dixo Montesquieu, non hai democracia sen virtude, porque «non fai falta moita honradez para que un goberno monárquico ou un goberno despótico se manteñan ou sosteñan. A forza das leis nun, o brazo do príncipe sempre levantado noutro, regulan ou abranguen todo. Pero nun réxime popular fai falta un resorte engadido, que é a virtude.».

## **5. CONTIDO XERAL DOS CÓDIGOS DE BO GOBERNO. A INFLUENCIA DO INFORME NOLAN (1995)**

Todos os códigos de bo goberno responden á formulación sinalada e de aí que os seus contidos se dirixan dereitamente a establecer un conxunto de principios e regras de actuación e conduta dos servidores públicos. Desde logo, ese é caso do Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, aprobado por Acordo do Consello de Ministros do 18 de febreiro de 2005. Un código que non presenta, pois, ningunha singularidade desde este punto de vista, respondendo á mesma filosofía de similares medidas adoptadas noutros ordenamentos xurídicos, seguindo o ronsel, en especial, do coñecido Informe Nolan (1995) e, así mesmo, as liñas directrices da Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico (OCDE) e outras organizacións internacionais.

É notorio que en Europa o Informe Nolan sobre os estándares de conduta na vida pública de Gran Bretaña foi un documento de gran repercusión doutrinal e política no ámbito europeo. Un informe elaborado en boa medida como reacción ás reformas conservadoras tendentes á maior eficacia e efectividade da acción pública que, con todo, produciron unha importante erosión da confianza dos cidadáns nas institucións e os seus gobernantes. De aí que ese informe se presentase como un intento de restauración da devandita confianza, incidindo no lado ético da reforma administrativa e establecendo, xa que logo, un conxunto de pautas de actuación na xestión dos asuntos e servizos públicos. Son os denominados sete principios da vida pública, que, aínda que sexa sucintamente, convén neste momento recordar:

*a) Capacidade de asumir o interese público*

O persoal da Administración Pública deberá adoptar as súas decisións unicamente a prol do interese público. Nunca actuará a fin de obter beneficios económicos ou calquera outro beneficio material para si, a súa familia ou amigos.

*b) Integridade*

O persoal da Administración Pública non debe poñerse en situación de contraer obrigas financeiras nin ningunha outra con individuos ou organizacións que poidan influír no desenvolvemento das súas actuacións públicas.

*c) Obxectividade*

No desempeño de actividades públicas, incluíndo os nomeamentos de cargos públicos, a sinatura de contratos ou a recomendación de individuos para premios e beneficios, o persoal da Administración Pública baseará todas as súas eleccións no principio de mérito.

*d) Responsabilidade*

O persoal da Administración Pública é responsable das decisións e actos que afecten á sociedade e debe someterse a calquera tipo de control que se considere necesario.

*e) Transparencia*

O persoal da Administración Pública deberá ser tan transparente como sexa posible respecto das decisións e actos que adopte. Deberá motivar os seus actos e só restrinxirá a información cando claramente o esixa o interese público.

*f) Honestidade*

O persoal da Administración Pública ten o deber de declarar calquera interese privado que poida gardar relación coas súas actividades públicas e adoptar cantas medidas sexan necesarias para resolver calquera conflito que puidese xurdir de modo que quede salvagardado o interese público.

*g) Capacidade de decisión*

O persoal da Administración Pública deberá promover e respectar estes principios como modelo na toma de decisións.

## **6. CARACTERÍSTICAS E CONTIDO DO «CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO Y DE LOS ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO», APROBADO POR ACORDO DO CONSELLO DE MINISTROS DO 18 DE FEBREIRO DE 2005**

Cómpre sinalar, como punto de partida, que se trata dun código cinguido aos membros do Goberno da Nación e altos cargos da Administración Xeral do Estado. Quedan á marxe, xa que logo, os membros dos órganos de goberno das comunidades autónomas e das entidades locais, sen prexuízo de que lles alcancen algunhas regras de carácter xeral previstas co carácter de normas básicas estatais no Estatuto do empregado público e na Lei reguladora das bases do réxime local de 1985, en relación co estatuto dos concelleiros, modificada no seu artigo 75 pola recente Lei de solo do 28 de maio de 2007, a propósito do rexistro de intereses. E todo iso, ademais, sen que sexa óbice a que tanto unhas coma outras se doten, así mesmo, de similares códigos, o que, nun número crecente de comunidades autónomas e de entidades locais así está a suceder.

Por outra banda, o código trata de ir máis alá do simple recordatorio de que deben cumprirse as obrigas previstas nas leis (dedicación e incompatibilidades, declaración de intereses patrimoniais, imparcialidade, etc.). Para estes efectos, o código fixa o marco de compromiso dos altos cargos de que a súa actuación se inspirará e guiará por principios éticos e de con-



duta que, segundo afirma, ata a data non foran plasmados en normas, aínda que se puidesen inducir delas.

Formalmente o código preséntase como algo máis que un mero repertorio de principios éticos sen ningunha transcendencia xurídica. Dito noutros termos, non pretende ser un mero «catecismo dos cargos públicos». No entanto, a súa eficacia xurídica é limitada. E é que os referidos principios e esixencias xuridicamente serán esixibles na medida en que encontren apoio noutras normas que especificamente os contemplen ou das que poidan inducirse e, á vez, sancionen a súa plena esixibilidade. Cuestión distinta é a súa transcendencia política, que ao final terminará dependendo do clima político xeral, das prácticas e convencións que sexan observadas fundamentalmente polos partidos políticos.

Debe terse en conta, así mesmo, que os principios básicos aos que deben axustarse os membros do Goberno e altos cargos da Administración Xeral do Estado (considerándose como tales os que teñan esa condición para os efectos da normativa sobre incompatibilidades) non son poucos. Fronte á concisión do Informe Nolan, neste caso optouse por unha ampla enumeración de principios e valores, o que ineludiblemente leva a redundancias innecesarias que, sen engadir nada novo, terminan por restarlle claridade e con iso forza e vigor á súa mesma proclamación. Baste agora coa súa mera enunciación: obxectividade; integridade; neutralidade; responsabilidade; credibilidade; imparcialidade; confidencialidade; dedicación ao servizo público; transparencia; exemplaridade; austeridade; accesibilidade; eficacia; honradez; e promoción do contorno cultural e ambiental e da igualdade entre homes e mulleres. Pero, que matiz diferenciador existe entre obxectividade e neutralidade?; que engade o principio de integridade aos de obxectividade, neutralidade e credibilidade ou exemplaridade?; e este último por relación ao de honradez? ¡Certamente, a incontinencia verbal termina por desvalorizar a significación mesma de tales principios!

Polo demais, estes principios básicos desagreganse, nun distingo un tanto artificioso, en principios éticos e principios de conduta. Ata catorce son os principios éticos que se sancionan e once os principios de conduta. A súa lectura claramente pon de manifesto o seu marcado carácter asistemático, redundante e na maioría dos casos puramente declamatorio. De «píos desexos» poderían cualificarse, rememorando o soado artigo 6 da Constitución de 1812 de que «o amor da patria é unha das principais obrigas de todos os españois, e así mesmo ser xustos e benéficos». Baste a seguinte mostra.

Dentro dos principios éticos, entre outros establécense os seguintes:

«2. A adopción de decisións perseguirá sempre a satisfacción dos intereses xerais dos cidadáns e fundamentarase en consideracións obxectivas orientadas ao interese común, á marxe de calquera outro factor que exprese posicións persoais, familiares, corporativas, clientelares ou calquera outra que poida chocar con este principio.

3. Absteranse de toda actividade privada ou interese que poida supoñer un risco de suscitar conflitos de intereses co seu posto público. Enténdese que existe conflito de intereses cando os altos cargos interveñen nas decisións relacionadas con asuntos en que conflúan á vez intereses do seu posto público e intereses privados propios, de familiares directos, ou intereses compartidos con terceiras persoas.

7. Non influirán na axilización ou resolución de trámite ou procedemento administrativo sen xusta causa e, en ningún caso, cando iso comporte un privilexio en beneficio dos titulares destes cargos ou o seu contorno familiar e social inmediato ou cando supoña un menoscabo dos intereses de terceiros.

10. As súas actividades públicas relevantes serán transparentes e accesibles para os cidadáns coas únicas excepcións previstas nas leis.

11. Asumirán a responsabilidade en todo momento das decisións e actuacións propias e dos organismos que dirixen, sen prexuízo doutras que fosen esixibles legalmente.

12. Asumirán a responsabilidade das súas actuacións ante os superiores e non as derivarán cara aos subordinados sen causa obxectiva.

13. Exercerán as súas atribucións segundo os principios de boa fe e dedicación ao servizo público e absteranse non só de condutas contrarias a aqueles, senón tamén de calquera outra que comprometa a neutralidade no exercicio dos servizos públicos que tivesen encomendados.»

E entre os principios de conduta:

«2. O desempeño de cargos en órganos executivos de dirección de partidos políticos en ningún caso menoscabará ou comprometerá o exercicio das súas funcións.

3. Garantirán o exercicio do dereito dos cidadáns á información sobre o funcionamento dos servizos públicos que teñan encomendados, coas limitacións que establezan normas específicas.

4. No exercicio das súas funcións extremarán o celo de modo que o desempeño das obrigas contraídas sexa unha efectiva referencia de exemplaridade na actuación dos empregados públicos. Esta exemplaridade deberá predicarse, igualmente, no cumprimento das obrigas que, como cidadáns, lles esixen as leis.

5. Administrarán os recursos públicos con austeridade e evitarán actuacións que poidan menoscabar a dignidade con que debe exercerse o cargo público.

7. No desempeño das súas funcións serán accesibles a todos os cidadáns e extremarán a dilixencia en contestar todos os escritos, solicitudes e reclamacións que estes realicen.

8. O tratamento oficial de carácter protocolario dos membros do Goberno e dos altos cargos será o de señor/señora, seguido da denominación do cargo, emprego ou rango correspondente.

9. Absteranse de realizar un uso impropio dos bens e servizos que a Administración Xeral do Estado pon á súa disposición por razón do cargo.

10. A protección do contorno cultural e da diversidade lingüística inspirará as actuacións dos altos cargos no exercicio das súas competencias, así como a protección e mellora da calidade do medio.»

Non obstante, o código de inmediato evidencia con claridade as súas limitacións ao establecer as garantías do seu cumprimento. Pois debo recordar que esas garantías se reducen á emisión dun informe anual que o Ministro de Administracións Públicas elevará ao Consello de Ministros acerca dos «eventuais incumprimentos dos principios éticos e de conduta co fin de analizar os procedementos e actuacións que poden posibilitar a súa transgresión e propoñer as medidas que se estimen convenientes para asegurar a obxectividade das decisións da Administración e das institucións públicas». E engádese: «O Consello de Ministros, no caso de que houbose incumprimentos dos principios do código, adoptará as medidas oportunas».

Xa que logo, nin tan sequera se establece —obsérvese ben— que, polo menos, ese informe se fará público. De maneira que, transcorridos xa dous anos desde a súa adopción, se descoñece se tales informes anuais se elaboraron e, cando proceda, cal é o seu contido.

## 7. SOBRE A EFICACIA E UTILIDADE DOS CÓDIGOS DE BO GOBERNO

Á vista dos seus contidos e da súa eficacia xurídica, resulta natural que se poña en cuestión a utilidade de semellantes códigos éticos e de conduta dos representantes e servidores públicos. Poderá manterse, talvez, que complementan unha concepción restritiva da ética pública como un simple conxunto de límites negativos. Así o fixo F. Sáinz Moreno (2004: 517 e ss.): «La tesis —di—, cada vez más extendida, de que [...] una buena Administración no se logra solo con comportamientos éticamente correctos, tiene como presupuesto una concepción de la ética como un conjunto de límites negativos, esto es, de principios y de reglas que establecen lo que no se puede hacer, aquellos comportamientos de los que hay que abstenerse.». E engade: «Sin duda que esta concepción es importante, pero junto a ello existe otra que resalta las exigencias positivas de la ética, aquello que se debe hacer, aquello que los ciudadanos esperan de sus representantes y funcionarios.». Por iso, os códigos son acertados e oportunos. Ademais de que —podería engadirse—, aínda cando sexan absolutamente ineficaces, non molestan e, polo tanto, non sobran.

Non me parece, porén, que sexan suficientes este tipo de xustificacións, aínda que, en principio, poidan parecer aceptables. E non mo parecen si á vez non se advirte dos efectos político-ideolóxicos vinculados á adopción de tales códigos. Uns efectos, tipo placebo, que terminan por tranquilizar os espíritos e lle dan imaxe de seriedade e honradez á correspondente organización pública. Claro é que, proclamado xa o compromiso de ser «xustos e benéficos», quizais non urxa tanto adoptar outras medidas, de carácter estrutural e organizativo, que chamen menos a atención pero, desde logo, absolutamente imprescindibles para garantir, senón a excelencia, si polo menos un aceptable bo goberno e administración.

Pois ben, é ese efecto en certo modo propagandístico o que, ao meu xuízo, pon en cuestión a conveniencia destes códigos. E o que obriga ante todo a alertar fronte a eles cando simultaneamente non se adoptan outras medidas organizativas e funcionais para tratar de impedir que, a quen a natureza non adornou coa virtude, teñan oportunidade de demostralo. Todo iso cando non sucede que as modificacións e reformas emprendidas terminan xustamente por favorecer ou facilitar a inobservancia deses valores éticos e de conduta que tan solemnemente proclama o correspondente código. En certo modo, aínda que talvez o exemplo non sexa o máis acertado, dados os innumerables que poderían traerse a colación, a confianza que nos fai González Pérez (2006: 43) ilustra con claridade a contradición. Di así: «Recuerdo el día en que el Consejo de Estado francés declaró lícita la huelga de funcionarios. Nosotros, los que habíamos dado vida a la *Revista de Administración Pública* éramos jóvenes. Y, como tales, recibimos la noticia eufóricos, como de un gran acontecimiento. Y le dedicamos un artículo en el número 2 de la revista (correspondiente a mayo-agosto de 1950). Desde luego fue un gran acontecimiento. Pues con aquel *arrêt* del Conseil d'État se consumaba el fenómeno de desaparición del “espíritu de servicio público”».

As contradicións, xa que logo, non faltan. Téñase en conta, por exemplo, que outro dos dogmas vixentes na actualidade, a competencia, desarbora determinadas prácticas que estaban ao servizo xustamente da ética, a deontoloxía e bo facer das condutas profesionais. As tradicionais normas deontolóxicas dos colexios profesionais, con múltiples perspectivas que tradicionalmente estaban a enmarcar a actividade profesional (fixación de aranceis e honorarios vinculantes ou orientativos, restricións á publicidade, responsabilidade deontolóxica, etc.), rebaixáronse notablemente, incluso se eliminaron, xustamente para favorecer a competencia na prestación dos servizos profesionais.

Que cabe esperar, pois, de tales códigos ante embates semellantes? Ao meu xuízo, pouca cousa. Só, no mellor dos casos, que non sirvan de coartada para non adoptar as medidas organizativas e funcionais que, como xa dixen, poden polo menos dificultar as malas prácticas no exercicio dos poderes públicos.

Confiarlle o bo goberno á ética persoal dos gobernantes e servidores públicos e esta ao que dispoñan os códigos de conduta é sinxelamente unha aposta demasiado arriscada. Máxime se, como estou a dicir, non se articulan regulacións estritas nos diversos sectores da acción pública máis proclives ou favorables ás corruptelas que as preveñan ou cando menos dificulten. Os comportamentos éticos son, que dubida cabe, condutas persoais, pero non pode esquecerse que a organización e o contexto social e político en que se producen teñen un valor determinante. De modo que a ética pública esixe normas de organización que favorezan, certamente, os valores positivos pero sobre todo e ante todo que impidan ou dificulten os comportamentos indesexables.

Neste sentido, os códigos sobrepóñense a normas que xa tipifican e sancionan condutas contrarias á ética, configurándoas, no entanto, como contrarias á lei. Esta é, ante todo, a dirección que hai que seguir e reforzar. E é que a tan anhelada «rexeneración administrativa» debe comezar por se realizar desde o cumprimento estrito da legalidade, desde o recordatorio dos máis elementais deberes xurídicos e estatutarios. Coa soa observancia das esixencias legais, sempre que estas sexan sensatas e coherentes, o funcionamento da Administración melloraría notablemente e, desde logo, atallaríanse non poucas corruptelas. É verdade que a legalidade non esgota a moralidade, pero non o é menos que só cabe falar de deontoloxía e «virtudes funcionariais» nun marco de estrita observancia da legalidade, dunha rigorosa obediencia xeral.

Pois ben, non carecemos de leis e regulamentos que enumeran longas listaxes de deberes e tipifican seguidamente as correspondentes infraccións e sancións. Os regulamentos disciplinarios e sancionadores non son ningunha carencia. Os tipos delituosos contra a corrupción, tráfico de influencias, indebido exercicio das potestades públicas, etc. incrementáronse notablemente nos últimos dez anos. Non é suficiente con iso?

Desde logo sería o se houberse un estrito cumprimento dos mesmos. Pero non sempre o hai, nin moito menos. Excepcionais son os expedientes disciplinarios funcionariais e cando se incoan pasan a ser noticia, non porque sexa excepcional a comisión de infraccións sancionables, senón pola propia excepcionalidade da súa reprensión. E algo parecido cómpre dicir da actuación da xustiza penal, malia mostrarse algo máis activa nos últimos anos.

A xustaposición de códigos éticos e de boa conduta a todo ese marco normativo preventivo e represivo parece, pois, a clara demostración da súa absoluta ineficacia, da súa inobservancia xeneralizada. De maneira que talvez está arraigando a idea de que pola vía da recomendación, do consello, se logre máis que pola da sanción. Acaso eses códigos non son a demostración da incapacidade de garantir o efectivo cumprimento da lei?

Con todo, o esencial, ante todo, é precisamente o cumprimento das disposicións legais e a aplicación efectiva das sancións en caso de infracción. A decidida actitude, en definitiva, por facer que a lei se respecte, e para iso deben normalizarse os procedementos de inspección e control conducentes a verificar o estrito cumprimento dos deberes e a esixir, cando proceda, as pertinentes responsabilidades civil, administrativa ou penal. Se este primeiro nivel de observancia estrita da lei non queda garantido, sobra todo o demais.

O bo goberno —o eficaz funcionamento do aparello administrativo e político— cífrase, xa que logo, como premisa inescusable no cumprimento das normas legais e regulamentarias. Claro é que, daquela, será definitivo o contido e configuración das potestades e dos procedementos administrativos, do deseño mesmo do aparello organizativo e do seu funcionamento, da propia ordenación, en fin, do sistema xurídico-administrativo. E é aquí cando se constatan un conxunto de deficiencias que favorecen ou propician as malas prácticas.

De momento, dificilmente pode haber ou darse boas prácticas xestoras dos asuntos públicos se non se conta cun ordenamento xurídico claro e seguro. Sen sinxeleza nin seguridade xurídica non pode haber bo goberno. E o sistema xurídico español adoece, cada vez máis, de claridade e seguridade xurídica.

Non podo agora entreterme en desenvolver este extremo, pero, por unha serie de razóns coñecidas (inacabada definición constitucional dos poderes normativos; unha criticable cultura e práctica xurídico-administrativa que tende prioritariamente a xustificar a acción pública desde o mero exercicio do poder normativo en detrimento da xestión, inspección e control da acción administrativa; os propios procesos liberalizadores das dúas últimas décadas, que non só non se traduciron nunha diminución das regulamentacións, senón, paradoxalmente, nun extraordinario incremento das mesmas; etc.), estase rexistrando un descenso acusado da calidade das normas. Tamén un crecente descoñecemento da norma aplicable, tanto na fase de administrar coma na de vulgar, o que xera numerosos incumprimentos. E como consecuencia de todo iso unha quebra da seguridade xurídica, que non é outra cousa, como sinalou a xurisprudencia constitucional, que «suma de certeza sobre o ordenamento xurídico aplicable e os intereses xuridicamente tutelados, o que demanda claridade do lexislador que facilite a expectativa razoablemente fundada do cidadán de poder coñecer cal será a actuación do poder na aplicación do Dereito».

Ademais, a organización administrativa deixa cada vez máis que desexar e é, en si mesma, fonte de malas prácticas. Precisamente co obxectivo de facilitar unha mellor xestión (máis áxil, máis flexible, máis eficaz), introducíronse un conxunto de novidades organizativas que crean diferenzas inaceptables entre os propios empregados públicos, tanto no acceso coma, sobre todo, nas retribucións, e que facilitan amplas marxes de decisión dificilmente controlables. Baste recordar as consecuencias resultantes do último «invento-monstro» xurídico das fundacións privadas de iniciativa pública, agora chamadas fundacións do sector público.

Tamén o aumento das potestades discrecionais e o recuamento dos controis administrativos internos facilitan malas prácticas (o caso do urbanismo resulta paradigmático), como tamén as favorece a progresiva desaparición dos tradicionais principios sobre os que se articulou e ordenou a función pública.

En suma, asistimos a un «quebramento» institucional nun período ou fase de importantes transformacións sociais e económicas. Facilmente convírase que, dadas estas circunstancias, apelar como solución aos códigos de bo goberno ata pode soar a escarnio.

## **8. UNHA CONSIDERACIÓN FINAL SOBRE O PAPEL E FUNCIÓNS DA ADMINISTRACIÓN NA SOCIEDADE ACTUAL E A SÚA INCIDENCIA NAS TRADICIONAIS TÉCNICAS ORGANIZATIVAS E FUNCIONAIS DA MESMA**

Acabo de dicir que estamos asistindo a un quebramento do modelo institucional, o que incide de cheo nos conceptos e técnicas consonte cos cales construír a moderna Administración Pública. Ao fío dos cambios económicos e sociais que nas dúas últimas déca-

das se produciron, encontrámonos inmersos, en efecto, nunha profunda reformulación do valor mesmo da Administración Pública na sociedade actual. Unha reformulación ineludible ante a posta en circulación de novas esixencias e obxectivos aos que deben responder as administracións públicas, o que está a repercutir con intensidade nas tradicionais fórmulas organizativas e funcionais do poder público. Fórmulas organizativas e funcionais que, como xa dixen, non son neutras en orde a favorecer ou non a observancia deses valores éticos que sancionan os códigos de bo goberno.

Nas dúas últimas décadas, como é ben notorio, predeu de xeito xeneralizado a idea de que o Estado e os poderes públicos deben reducir en xeral a súa actividade ao indispensable: un Estado moderno debe «adelgazar», debe ser un «Estado modesto». Á sociedade civil debe recoñecérselle o protagonismo e por iso o Estado debe reducir, no posible, as súas actividades prestacionais e potenciar as súas actividades reguladoras. Por iso mesmo, considérase que o bo goberno, a gobernanza, debe inspirar en todo momento a actuación do Estado, a súa arte ou xeito de gobernar, aínda que circunscrito a fixar na medida do imprescindible o marco en que se deben desenvolver os cidadáns, promovendo un equilibrio entre o Estado, a sociedade civil e o mercado da economía. E a xestión moderna da Administración debe ser unha xestión máis áxil e flexible, menos burocratizada, con menos trámites e coa posibilidade de adoptar decisións rápidas, para o que a negociación, o pacto e o liderado, o propio espírito empresarial, en fin, resultan capitais. A competencia e as prácticas xestoras das empresas privadas que actúan no mercado preséntanse como o paradigma do bo goberno.

Non obstante, esa xestión «moderna» da Administración non pode nin debe esquecer a esencia das funcións públicas que constitúen a súa razón de ser. E é que, como sinalou Nieto (1989: 133), «la paz social solo es posible a través de enormes prestaciones sociales a cargo del Estado, que se colorea así de socialismo, y socialismo y capitalismo han encontrado una fórmula de coexistencia pacífica y rentable para todos, que no sabemos cuánto durará. [...] Así se explica el inexorable crecimiento de las administraciones públicas, que es correlativo a las exigencias que se le imponen. Nada hay más incongruente, por tanto, que el afán de reducir la Administración, tanto desde ella misma como desde la sociedad.».

Existen, pois, límites á aplicación dos principios da xestión empresarial á Administración Pública. E é que o Estado non é un empresario nin os cidadáns son clientes da Administración. A xestión política da acción do Goberno non está nin pode estar en ningún caso determinada polas regras e criterios da xestión empresarial. Pola contra, aínda que pareza obvio dicilo, a xestión política da Administración segue a estar suxeita ás regras constitucionais e ás regras do xogo político. Como puntualizou F. Sáinz Moreno (2004: 103 e ss.), o obxectivo da Administración Pública «no es el beneficio económico de los dueños de una empresa, sino, por mandato constitucional, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (tal como expresa el artículo 9.2 de la Constitución).».

É verdade, xa que logo, que a tendencia á supresión de gastos, á flexibilidade, á eliminación de trámites innecesarios, o control de calidade, as negociacións, a utilización dos instrumentos de información e de publicidade, o aproveitamento de técnicas psicolóxicas e outras medidas máis forman parte común de todas as organizacións e a Administración non pode

ignoralas, porque ela mesma é unha organización. Pero sempre que coa súa aplicación, claro é, non se desvirtúa a súa esencia de organismo público.

Non se pode esquecer, por outra banda, que na situación actual do mundo occidental cada vez temos máis liberdade e maiores posibilidades reais de actuar. Pero, como contrapartida, a nosa debilidade é extrema. Carecemos, desde logo, de capacidade para sobrevivir illadamente se o sistema fracasa. De maneira que do bo funcionamento da orde xeral depende a nosa propia subsistencia.

Pois ben, a tutela desa orde non lle corresponde senón á Administración. Unha Administración en proceso de transformación ao se enfrontar a novos retos e desafíos. As privatizacións, a descentralización, a globalización e a aparición dos poderes privados como grande ameaza, tan ou máis perigosos para a liberdade dos homes como o foi o poder público absoluto doutras épocas, caracterizan a Administración dos nosos días e o contexto en que se debe desenvolver a acción de goberno e administración. Pero xustamente por iso o papel da Administración, lonxe de diminuír, resulta central e decisivo.

Por todo iso —e conclúo xa— a nova cultura de xestión dos servizos públicos que se preconiza, baseada nos principios da chamada gobernanza, non resulta inconciliable co modelo estrutural de Administración Pública de que dispoñemos. Todo o contrario. A transparencia, a responsabilidade, a eficacia e os resultados, a participación, esixen simplemente algunhas correccións. Unhas correccións que deben ser abordadas con rigorosidade e decisión, reaxustando na medida do necesario a organización e o funcionamento dos poderes administrativos, pero, sobre todo, garantindo simultaneamente a súa plena observancia. Porque, só a partir desa premisa, os códigos de bo goberno se lexitimarán e poderán acaso cumprir algunha función.

## **9. ANEXO: TEXTO DO «CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO Y DE LOS ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO», APROBADO POR ACORDO DO CONSELLO DE MINISTROS DO 18 DE FEBREIRO DE 2005**

Ministerio de Administraciones Públicas

*3724 ORDEN APU/516/2005, de 3 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.*

El Consejo de Ministros, en su reunión del 18 de febrero de 2005, adoptó un acuerdo por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

Desde la entrada en vigor de la Constitución Española, el ordenamiento jurídico español se ha enriquecido con diversas normas que conforman el marco en el que han de actuar los altos cargos, los funcionarios públicos y el resto del personal de las administraciones públicas para ejercer sus funciones de acuerdo al bloque de la legalidad, que garantiza la transparencia, eficacia y dedicación plena a sus funciones públicas y evita toda aquella actividad o interés que pudiera comprometer su independencia e imparcialidad o menoscabar el desempeño de sus deberes públicos.

No obstante, en el momento actual, se hace necesario que los poderes públicos ofrezcan a los ciudadanos el compromiso de que todos los altos cargos en el ejercicio de sus funciones han de cumplir no solo las obligaciones previstas en las leyes, sino que, además, su actuación ha de inspirarse y guiarse por principios éticos y de conducta que hasta ahora no han sido plasmados expresamente en las normas, aunque sí se inducían de ellas, y que conforman un código de buen gobierno.

Se trata, pues, de establecer en dicho código el respeto a una amplia gama de exigencias entre las que se encuentran no solo el cumplimiento de las normas legales o reglamentarias, sino también de otras garantías adicionales, que configuran un pacto de los poderes públicos con los ciudadanos, en torno a los principios de funcionamiento de las instituciones en el seno de la democracia española.

La elaboración de este código responde fielmente a las líneas directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otras organizaciones internacionales, por lo que supone una eficaz política de prevención y gestión de estos conflictos, acorde con experiencias similares adoptadas por otros países de tradición y raigambre democrática.

En tal sentido, y por lo que respecta a la Administración General del Estado, se trata de ofrecer a los ciudadanos un código de buen gobierno, donde se definan y expongan los valores de referencia que han de regir la actuación de los miembros del Gobierno y de sus altos cargos para responder a las demandas y exigencias de los ciudadanos en cuanto integrantes de la comunidad política en la que viven y ofrecer un compromiso sólido de respeto, protección y fomento de todas las aspiraciones de los individuos en un marco de solidaridad, libertad y justicia.

Los valores de referencia no suponen un repertorio de principios éticos sin trascendencia jurídica alguna. Se trata, por el contrario, de principios inducidos de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico español, de forma que cada uno de ellos tiene su manifestación concreta en una norma que prevé la consecuencia jurídica de su incumplimiento o cumplimiento defectuoso.

Su exigencia, en todo caso, se producirá en los términos previstos en el ordenamiento jurídico, principalmente en la Constitución y en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para los miembros de este.

En su virtud, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas, en su reunión del día 18 de febrero de 2005, aprueba el siguiente Acuerdo:

«Primero. Se aprueba el código de buen gobierno aplicable a los miembros del Gobierno, a los secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquella.

Segundo. A tal fin, tendrán la consideración de alto cargo los que la tengan a los efectos de la normativa sobre incompatibilidades.».



## ANEXO

### **Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado**

#### Primero. Principios básicos.

Los miembros del Gobierno y los altos cargos de la Administración General del Estado actuarán, en el desempeño de sus funciones, de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, y ajustarán sus actuaciones a los siguientes principios éticos y de conducta que se desarrollan en este código: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez y promoción del entorno cultural y medioambiental y de la igualdad entre hombres y mujeres.

#### Segundo. Principios éticos

1. Los altos cargos promoverán los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos y evitarán toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
2. La adopción de decisiones perseguirá siempre la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
3. Se abstendrán de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público. Se entiende que existe conflicto de intereses cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que confluyan a la vez intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas.
4. Velarán por promover el respeto a la igualdad entre hombres y mujeres y removerán los obstáculos que puedan dificultarla.
5. Se someterán a las mismas condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos en las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen.
6. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.
7. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de estos cargos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.
8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.
9. Se abstendrán de todo tipo de negocios y actividades financieras que puedan comprometer la objetividad de la Administración en el servicio a los intereses generales.
10. Sus actividades públicas relevantes serán transparentes y accesibles para los ciudadanos con las únicas excepciones previstas en las leyes.

11. Asumirán la responsabilidad en todo momento de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.

12. Asumirán la responsabilidad de sus actuaciones ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva.

13. Ejercerán sus atribuciones según los principios de buena fe y dedicación al servicio público y se abstendrán no solo de conductas contrarias a aquellos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados.

14. Sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes sobre la difusión de información de interés público, se mantendrán el sigilo, la reserva y la discreción en relación con los datos e informes que se conocieran por razón del cargo.

### Tercero. Principios de conducta

1. El desempeño de los altos cargos exige la plena dedicación.

2. El desempeño de cargos en órganos ejecutivos de dirección de partidos políticos en ningún caso menoscabará o comprometerá el ejercicio de sus funciones.

3. Garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las limitaciones que establezcan normas específicas.

4. En el ejercicio de sus funciones extremarán el celo de modo que el desempeño de las obligaciones contraídas sea una efectiva referencia de ejemplaridad en la actuación de los empleados públicos. Esta ejemplaridad habrá de predicarse, igualmente, en el cumplimiento de las obligaciones que, como ciudadanos, les exigen las leyes.

5. Administrarán los recursos públicos con austeridad y evitarán actuaciones que puedan menoscabar la dignidad con que ha de ejercerse el cargo público.

6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía o préstamos u otras prestaciones económicas que puedan condicionar el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.

En el caso de obsequios de mayor significación de carácter institucional se incorporarán al patrimonio del Estado, en los términos previstos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente.

7. En el desempeño de sus funciones serán accesibles a todos los ciudadanos y extremarán la diligencia en contestar todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que estos realicen.

8. El tratamiento oficial de carácter protocolario de los miembros del Gobierno y de los altos cargos será el de señor/señora, seguido de la denominación del cargo, empleo o rango correspondiente.

En misiones oficiales en el extranjero les corresponderá el tratamiento que establezca la normativa del país u organización internacional correspondiente.

9. Se abstendrán de realizar un uso impropio de los bienes y servicios que la Administración General del Estado pone a su disposición por razón del cargo.

10. La protección del entorno cultural y de la diversidad lingüística inspirará las actuaciones de los altos cargos en el ejercicio de sus competencias, así como la protección y mejora de la calidad del medio ambiente.

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

#### Cuarto. Cumplimiento del Código de Buen Gobierno

1. Anualmente el Consejo de Ministros conocerá un informe elevado por el Ministro de Administraciones Públicas sobre los eventuales incumplimientos de los principios éticos y de conducta con el fin de analizar los procedimientos y actuaciones que pueden posibilitar su trasgresión y proponer las medidas que se estimen convenientes para asegurar la objetividad de las decisiones de la Administración y de las instituciones públicas.

2. El Consejo de Ministros, en el supuesto de que hubiera incumplimientos de los principios del código, adoptará las medidas oportunas.

## Notas

---

\* Texto da conferencia pronunciada no IV Fórum Brasileiro de Controle da Administração Pública e I Fórum Brasil-Espanha de Direito Administrativo, organizado por Editora Fórum e celebrado em Rio de Janeiro os dias 8 a 10 de outubro de 2007.

## BIBLIOGRAFÍA

- CÁCERES PACHECO, A. 2000. *Arte del buen gobierno municipal* (reed. de Justo García Sánchez). Universidade de Oviedo.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 2002. *En Democracia, jueces y control*, 5.ª ed., Madrid: Cívitas.
- GARCÍA PELAYO, M. 1991. «El buen y el mal gobierno», en *Obras Completas*, T. II, pp. 1229. Madrid: CEC.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. 2006. *Corrupción, ética y moral en las Administraciones Públicas*. Madrid: Cívitas.
- GUAMAN POMA DE AYALA, F. 1980. *El primer nueva corónica y buen gobierno*. Ed. Siglo XXI, Nuestra América.
- MEDINA OSÓRIO, F. 2007. *Teoría da improbidade administrativa*. São Paulo: Edt. Revista dos Tribunais.
- MIRAS, J. 1999. «Derecho al buen gobierno en la Iglesia», en *Escritos en honor de Javier Hervada*. Ius Canonicum.
- NIETO GARCÍA, A. 1997. *Corrupción en la España democrática*. Barcelona: Ariel.
- NIETO, A. 1989. «Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública: ¿un problema pendiente?», en RVAP 23.
- OSBORNE, D. e T. Glabier. 1992. *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- SÁINZ MORENO, F. «Ética pública positiva», en *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. Madrid: INAP.