

# Los códigos de buen gobierno de las administraciones públicas\*



**&** Resumen/Abstract: *En los últimos años están proliferando los llamados códigos de buen gobierno de las administraciones públicas. Tras recordar que la finalidad de garantizar un buen gobierno de los asuntos públicos viene siendo una constante histórica, directamente vinculada al problema de la ética pública, se pasa revista al contenido de los referidos códigos y, en especial, al aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2005. Tras ello, se alerta sobre los efectos meramente propagandísticos que con frecuencia suelen encerrar este tipo de normas, máxime cuando de manera simultánea no se adoptan las adecuadas medidas organizativas y funcionales que por sí mismas pueden impedir o, al menos, dificultar las malas prácticas. Confiar exclusivamente el buen gobierno a la ética personal de los gobernantes y servidores públicos y esta a lo que dispongan los códigos de conducta pública es, sencillamente —concluye el autor—, una apuesta demasiado arriesgada. De ahí que sea necesario, como presupuesto inexcusable, contar con reglas coherentes, claras y precisas, cuyo estricto cumplimiento quede además firmemente garantizado. Un presupuesto que exige de manera apremiante la adopción de otro tipo de medidas que atajen el proceso de degradación creciente del sistema jurídico-público. Sin esa fundamental corrección, los códigos de buen gobierno de poco servirán.&*

**&** Palabras clave: Códigos de buen gobierno, ética pública, miembros del Gobierno y altos cargos, Función Pública



## 1. PRELIMINAR: SOBRE LA EUFORIA POR LA ÉTICA PÚBLICA Y LA IMPLANTACIÓN DE CÓDIGOS DE BUEN GOBIERNO

La expresión «buen gobierno» (*good governance*) se ha puesto de moda. El final de siglo ha recuperado con fuerza un viejo término, «buen gobierno», como principio rector de las organizaciones públicas y también privadas.

Los códigos de buen gobierno han proliferado tanto en el sector público como en el privado. En España, en esta misma legislatura (2004-2008), para el ámbito societario se ha adoptado el «Código de Buen Gobierno de las Sociedades Cotizadas», fruto del trabajo de un grupo constituido en la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sobre la base de las recomendaciones de los informes Olivencia y Aldama.

También en el ámbito público se han acordado códigos similares. Desde el Ministerio de Administraciones Públicas se ha impulsado la elaboración del «Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado», finalmente aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005. Y, asimismo, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2005 se ordenó al Ministerio de Economía y Hacienda la elaboración de un código de buenas prácticas en las empresas públicas y al Ministerio de Administraciones Públicas un código de conducta para los empleados públicos involucrados en procesos de contratación.

Por otra parte, la reciente Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, dedica su capítulo VI (artículos 52 a 54) a los deberes de los empleados públicos y fija las pautas de conducta a que han de atenerse, presentándose esa regulación, según la propia exposición de motivos de la ley, como una novedad, incluso como un hito en la legislación funcional, lo que seguramente no deja de ser a todas luces exagerado. Dice así: «Por primera vez se establece en nuestra legislación una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta.». Y añade: «Estas reglas se incluyen en el Estatuto con finalidad pedagógica y orientadora, pero también como límite de las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias. Pues la condición de empleado público no solo comporta derechos, sino también una especial responsabilidad y obligaciones específicas para con los ciudadanos, la propia Administración y las necesidades de servicio. Este, el servicio público, se asienta sobre un conjunto de valores propios, sobre una específica “cultura” de lo público que, lejos de ser incompatible con las demandas de mayor eficiencia y productividad, es preciso mantener y tutelar, hoy como ayer.».

Puesta en circulación lo que no sería exagerado calificar como «la nueva ideología del buen gobierno», su expansión ha sido fulgurante, cosechando gran éxito. Resulta aconsejable —pues, desde luego, da lustre— contar con un código de buen gobierno. Y así, las comunidades autónomas, las diputaciones provinciales y entidades locales, las entidades instrumentales de estas, las empresas públicas e, incluso, hasta las federaciones deportivas, no han dudado en incorporarse a esa corriente. Claro es que, en muchos casos, la «complejidad» del asunto merece el oportuno encargo a la consultora privada de turno para su elaboración a través del correspondiente contrato de asesoramiento y servicios, justamente poniendo con ello de manifiesto lo que a todas luces es la antítesis de una buena práctica de gobierno y administración.

Hasta los canonistas han comenzado a teorizar sobre el derecho de los fieles al buen gobierno en la Iglesia Católica, como así lo prueba el trabajo, entre otros, de Miras (1999: 367 y ss).

La expresión también es de dominio común en las organizaciones internacionales. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo han izado la bandera del buen gobierno; buen gobierno —suele afirmarse en todos los informes— que, entre otras consecuencias, requiere «participación pública» a fin de asegurar que las prioridades sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso social. Pero, en realidad, en todos los consejos y propuestas que esos informes contienen, junto a la llamada al aumento de la participación democrática de los individuos y de los pueblos en los procesos de toma de decisiones, la garantía de su derecho al desarrollo encuentra la receta mágica de la desregularización de los mercados y la privatización. La buena gobernanza, a la postre, además de los principios éticos y de conducta de los funcionarios y gobernantes, exige un recorte importante de las funciones públicas y, por tanto, de los aparatos organizativos públicos.

Qué decir, en fin, de los convenios internacionales contra la corrupción (convención americana suscrita en el marco de la Organización de Estados Americanos en 1996) y de los numerosos códigos y reglamentos de ética que en toda Latinoamérica se han aprobado en los últimos diez años. La preocupación es hoy general y, desde cualesquiera planteamientos, nadie duda en enarbolar la bandera de la ética pública. También en Brasil, ya en 1992 se formuló, en desarrollo del artículo 37 de la Constitución de 1988, un código general de conducta de los agentes públicos brasileños que ha sido concretado en el plano de los procedimientos y las sanciones por la Ley 8429/1992 (la cual, por cierto, ha sido objeto de un completo análisis por Medina, 2007).

No deja de ser significativo, de todas formas, que este fervor por los códigos éticos o de buen gobierno se produzca a la par que la corrupción política campa cada vez más a sus anchas. Una corrupción que presenta sesgos en verdad singulares por su propio carácter sistemático, cada vez más interiorizada por el sistema, como si se tratase, a la postre, de un elemento más del sistema con el que necesariamente hay que convivir.

Algunos lo han señalado con claridad, hace ya tiempo: «Los españoles —ha dicho 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». Y no falta tampoco cierto pesimismo: «No obstante la reacción social —ha escrito 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, la corrupción vinculada en especial al urbanismo ha alcanzado cotas preocupantes. Los escándalos son continuos y, seguramente, lo que trasciende es la punta del iceberg. La financiación de los partidos y de las propias entidades locales ha encontrado en el ejercicio de las potestades urbanísticas un filón inagotable en la medida en que la demanda de vivienda —en muchos casos, de segunda y hasta tercera vivienda— siga presionando. No se trata ya de prácticas corruptas aisladas o esporádicas, sino de prácticas progresivamente

institucionalizadas, cada vez más interiorizadas por el sistema y, por tanto, por la propia sociedad, lo que determina que no sea infrecuente, por ejemplo, que los alcaldes corruptos ganen las elecciones por mayoría absoluta. Su erradicación plantea, en consecuencia, retos de tal envergadura que parecen trascender de las soluciones mismas que el Derecho por sí solo pueda aportar. Lo ha advertido González Pérez (2006: 61): «Soy consciente de la imposibilidad de la tarea, sin una radical renovación de la sociedad.».

## 2. PERO, ¿QUÉ HAY DE NUEVO EN TODOS ESTOS PLANTEAMIENTOS?

Como en tantas otras cosas, la expresión «buen gobierno» hunde sus raíces en la historia. El buen gobierno es expresión y principio fundamental de toda organización social y, en particular, pública. Presente ya en Platón y Aristóteles, también en Cicerón y Séneca, cuya la hará, asimismo, el cristianismo y sobre ella teorizará el tomismo, retomándola toda la literatura prehumanista (Juan de Viterbo, Guido Faba, Brunetto Latini). Desde el ideal de gobierno republicano, en fin, llegará al pensamiento político moderno y, en la posmodernidad en la que nos encontramos, ha resurgido con una innegable fuerza.

La expresión aparece, asimismo, 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 y Rolena Adorno), obra escrita en quechua hace aproximadamente casi cuatro siglos (1583-1615) y dirigida a Felipe III, en la que el indígena Waman Puma plasma sus «consejos para el buen gobierno del virreinato limeño, del Perú colonial». O también en la obra de Antonio Cáceres Pacheco, que en 1557 publica su *Arte del buen gobierno municipal* (reed. a cargo de Justo García Sánchez, Universidad de Oviedo, 2000).

Además, la potencialidad y fuerza expansiva del ideal del buen gobierno ha tenido reflejo en la iconografía política. Los frescos del buen gobierno de Ambrogio Lorenzetti (1337-1340), que representan alegóricamente el buen y el mal gobierno, en la gran sala de juntas de gobierno del Palazzo Comunale de Siena, constituyen una manifestación de primer orden que no por conocida ha dejado de suscitar hasta hoy día la atención y el interés teórico y doctrinal. Por cierto que las ideas y la intencionalidad política del autor de los frescos fueron analizadas por García Pelayo (1991: 1229) y lo mismo ha hecho el profesor de Oxford Quentin Skinner en su trabajo *Los frescos del Buen Gobierno de Ambrogio Lorenzetti. El artista en filosofía política*, que, traducido ya a diversas lenguas, en breve contará la traducción al español con un estudio introductorio del constitucionalista Eloy García.

Descripción: Cuatro enormes cuadros de grandes dimensiones pintados en las paredes del palacio. Cada uno, de un tamaño de 3 por 14 metros. En la pared norte está representado el «buen gobierno», caracterizado por palacios almenados en perfecto estado de conservación, gran cantidad de torres, casas con pisos en alto y prósperas tiendas en la planta baja, fachadas de residencias de buen gusto, terrazas de distintos colores donde los ciudadanos disfrutaban moderadamente de la comida y la bebida. El cuadro refleja el trajín intenso de los comerciantes, los mercaderes, los albañiles diligentes que construyen nuevos edificios y un grupo de muchachas que bailan en coro festejando el bienestar y la prosperidad de los habitantes de la ciudad. En el campo circundante se ven pastores que conducen rebaños bien alimentados a través de puertas fortificadas, un grupo de cazadores que abandona la ciudad montados en briosos caballos, aldeanos que concurren en sus burros para revender fardos cargados de productos del campo y la huerta. En el vasto paisaje de colinas se distinguen campos bien provistos, viñedos ordenados, olivares y campos frutales apacibles y pequeñas

granjas en las inmediaciones de castillos y próximas a bosques y laderas peñascosas. En la pared oeste se da una explicación de por qué se consiguen los efectos del buen gobierno en la ciudad y el campo. El gobernante está personificado por la Sabiduría, con rostro bondadoso pero enérgico al mismo tiempo, a cuya izquierda está sentada la Justicia, que sostiene una balanza, y a la derecha la Concordia, acompañadas por las virtudes políticas del buen gobierno: la magnanimidad y la paz social. Por el contrario, en la pared opuesta está representado el mal gobierno, presidido por un gobernante con rostro sombrío y aspecto demoníaco (cejas arqueadas), mal trazado y vestido con ropas oscuras. En lugar de Sabiduría se atribuye Poder Omnímodo, con un tizón en sus manos presto para amenazar a los súbditos y una copa enorme para recibir sus tributos. Este mal gobernante está rodeado por los peores vicios que ocasionan las consecuencias negativas de un mal gobierno, carente de orden. A su derecha están representadas la Crueldad, la Envidia y el Rencor. A la izquierda se encuentra la Codicia, la Vanidad y la Arrogancia. La Justicia aparece aherrojada con sus manos atadas y a los pies del Poder Omnímodo. Los robos, los actos de violencia y los crímenes están reflejados con gran detalle porque son consecuencia de la impunidad y del apoyo oficial.

### 3. LA MULTIVOCIDAD DE SIGNIFICADOS DEL «BUEN GOBIERNO»

No es necesario proseguir con más datos. Basta con los expuestos, entre otros muchos más, para darnos cuenta de que la expresión «buen gobierno» adolece de precisión o, si se quiere, encierra múltiples perspectivas y significados. Permite reconducir a ella muy diversos contenidos y aspiraciones. Desde aspectos estructurales y organizativos a exigencias personales y subjetivas de los representantes y servidores públicos, relacionándose también directamente con la teoría del Estado y su organización.

El buen gobierno, por otra parte, ha tendido a identificarse en los planteamientos más habituales en la actualidad con otras expresiones que igualmente han hecho fortuna. La «nueva gestión pública» que, como respuesta al reto de «reinventar el gobierno» (recuérdese la exitosa obra de D. Osborne y T. Glabier, 1992, así como las propuestas de reformas administrativas en EE. UU., concretadas sobre todo en el Informe Al Gore, de 7 de septiembre de 1993, durante el mandato del presidente Clinton), tomó cuerpo hace apenas quince años, se presenta como ideal de buen gobierno que, entre otras consecuencias, reclama la puesta en práctica de nuevas fórmulas de participación social en las tareas públicas.

Se explica así el empuje en la moderna Administración Pública de la creciente tendencia a «externalizar» los servicios públicos (de «terciarización» se habla también) en conexión con la filosofía de que el verdadero fortalecimiento del Estado pasa por el adelgazamiento de la Administración. «Más Estado, menos Administración» ha sido el lema, lo que explica, por ejemplo, los amplios procesos privatizadores y la entronización del mercado y la competencia como eje vertebral de las políticas de buen gobierno. La separación de la producción y provisión de servicios para mejorar la eficiencia mediante la creación de unidades independientes de gestión y a través de distintos tipos de contratos y otras técnicas y las delegaciones externas al sector público; la profesionalización de la gestión pública; la introducción de competencia en el sector público y la reducción del déficit presupuestario; la búsqueda de nuevas formas de gestión o el establecimiento de una cultura distinta de los servicios públicos y administrativos; la propia idea de la subsidiariedad pública o estatal son, entre otros criterios organizativos y de funcionamiento, rasgos caracterizadores de la nueva gestión pública que viene reclamada por el ideal moderno del buen gobierno.

#### **4. LA DIMENSIÓN SUBJETIVA Y PERSONAL DE LOS CÓDIGOS DE BUEN GOBIERNO**

Pluralidad, por tanto, de significados y perspectivas de una idea, la del buen gobierno, que, sin embargo, desde la consideración de los llamados códigos de buen gobierno, presenta una marcada dimensión subjetiva y personal, vinculada a los criterios que en un Estado democrático deben presidir la actuación de los representantes y servidores públicos.

Los códigos en cuestión se orientan claramente hacia la formulación de un conjunto de valores que deben ser tenidos en cuenta por la Administración Pública a la hora de gestionar los asuntos y servicios públicos. Valores propios de la ética pública que deben presidir la actuación de los, como ahora se han dado en llamar, empleados públicos.

La idea fundamental que los inspira es que el mero perfeccionamiento técnico de las instituciones y organizaciones por sí solo no garantiza el correcto y debido ejercicio del poder ni, por tanto, el buen gobierno. Aunque no se pueda confiar todo en la probidad y la decencia de los representantes y servidores públicos y, por lo tanto, en la ética personal y colectiva, sin esos valores previos los mecanismos institucionales y organizativos de poco sirven.

Se considera, en definitiva, que las instituciones no pueden mejorar si no están integradas por hombres y mujeres con espíritu de grandeza y sujetos a unos principios éticos interiorizados. Cuando estos faltan, las instituciones terminan por deteriorarse, cuando no por corromperse, aunque hayan sido adecuadamente diseñadas. Por el contrario, cuando predominan las virtudes, las imperfecciones institucionales pueden quedar atemperadas por ese espíritu superior dirigido hacia el bien común. Tampoco aquí hay nada nuevo. Como dijera Montesquieu, no hay democracia sin virtud, porque «no hace falta mucha honradez para que un gobierno monárquico o un gobierno despótico se mantengan o sostengan. La fuerza de las leyes en uno, el brazo del príncipe siempre levantado en otro, regulan o abarcan todo. Pero en un régimen popular hace falta un resorte añadido, que es la virtud.».

#### **5. CONTENIDO GENERAL DE LOS CÓDIGOS DE BUEN GOBIERNO. LA INFLUENCIA DEL INFORME NOLAN (1995)**

Todos los códigos de buen gobierno responden al planteamiento señalado y, por ello, sus contenidos se dirigen derechamente a establecer un conjunto de principios y reglas de actuación y conducta de los servidores públicos. Desde luego, ese es caso del 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. Un código que no presenta, por tanto, singularidad alguna desde este punto de vista, respondiendo a la misma filosofía de similares medidas adoptadas en otros ordenamientos jurídicos, siguiendo la estela, en especial, del conocido Informe Nolan (1995) y, asimismo, las líneas directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y otras organizaciones internacionales.

Es notorio que el Informe Nolan sobre los estándares de conducta en la vida pública de Gran Bretaña ha sido un documento de gran repercusión doctrinal y política en el ámbito europeo. Un informe elaborado en buena medida como reacción a las reformas conservadoras tendentes a la mayor eficacia y efectividad de la acción pública que, sin embargo, produjeron una importante erosión de la confianza de los ciudadanos en las instituciones y sus gobernantes. De ahí que dicho informe se presentara como un intento de restauración de

dicha confianza, incidiendo en el lado ético de la reforma administrativa y estableciendo, por tanto, un conjunto de pautas de actuación en la gestión de los asuntos y servicios públicos. Son los denominados siete principios de la vida pública, que, siquiera sea sucintamente, conviene en este momento recordar:

*a) Capacidad de asumir el interés público*

El personal de la Administración Pública deberá adoptar sus decisiones únicamente en aras del interés público. Nunca actuará a fin de obtener beneficios económicos o cualesquiera otros beneficios materiales para sí, su familia o amigos.

*b) Integridad*

El personal de la Administración Pública no debe ponerse en situación de contraer obligaciones financieras ni ninguna otra con individuos u organizaciones que puedan influir en el desarrollo de sus actuaciones públicas.

*c) Objetividad*

En el desempeño de actividades públicas, incluyendo los nombramientos de cargos públicos, la firma de contratos o la recomendación de individuos para premios y beneficios, el personal de la Administración Pública basará todas sus elecciones en el principio de mérito.

*d) Responsabilidad*

El personal de la Administración Pública es responsable de las decisiones y actos que afecten a la sociedad y debe someterse a cualquier tipo de control que se considere necesario.

*e) Transparencia*

El personal de la Administración Pública deberá ser tan transparente como sea posible respecto a las decisiones y actos que adopte. Deberá motivar sus actos y solo restringirá la información cuando claramente lo exija el interés público.

*f) Honestidad*

El personal de la Administración Pública tiene el deber de declarar cualquier interés privado que pueda guardar relación con sus actividades públicas y adoptar cuantas medidas sean necesarias para resolver cualquier conflicto que pudiera surgir de modo que quede salvaguardado el interés público.

*g) Capacidad de decisión*

El personal de la Administración Pública deberá promover y respetar estos principios como modelo en la toma de decisiones.

## **6. CARACTERÍSTICAS Y CONTENIDO DEL «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**

Conviene señalar, como punto de partida, que se trata de un código ceñido a los miembros del Gobierno de la Nación y altos cargos de la Administración General del Estado. Quedan al margen, por tanto, los miembros de los órganos de gobierno de las comunidades autónomas y de las entidades locales, sin perjuicio de que les alcancen algunas reglas de carácter general previstas con el carácter de normas básicas estatales en el Estatuto del Empleado Público y en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, en relación con el estatuto de los concejales, modificada en su artículo 75 por la reciente Ley de Suelo



de 28 de mayo de 2007, a propósito del registro de intereses. Y todo ello, además, sin que sea óbice a que tanto unas como otras se doten, asimismo, de similares códigos, lo que, en un número creciente de comunidades autónomas y de entidades locales así está sucediendo.

Por otra parte, el código trata de ir más allá del simple recordatorio de que deben cumplirse las obligaciones previstas en las leyes (dedicación e incompatibilidades, declaración de intereses patrimoniales, imparcialidad, etc.). A estos efectos, el código fija el marco de compromiso de los altos cargos de que su actuación se inspirará y guiará por principios éticos y de conducta que, según afirma, hasta la fecha no habían sido plasmados en normas, aunque se pudieran inducir de ellas.

Formalmente el código se presenta como algo más que un mero repertorio de principios éticos sin trascendencia jurídica alguna. Dicho en otros términos, no pretende ser un mero «catecismo de los cargos públicos». Sin embargo, su eficacia jurídica es limitada. Y es que los referidos principios y exigencias jurídicamente serán exigibles en la medida en que encuentren respaldo en otras normas que específicamente los prevean o de las que puedan inducirse y, a la vez, sancionen su plena exigibilidad. Cuestión distinta es su trascendencia política, que al final terminará dependiendo del clima político general, de las prácticas y convenciones que sean observadas fundamentalmente por los partidos políticos.

Debe tenerse en cuenta, asimismo, que los principios básicos a los que deben ajustarse los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado (considerándose como tales los que tengan esa condición a los efectos de la normativa sobre incompatibilidades) no son pocos. Frente a la concisión del Informe Nolan, en este caso se ha optado por una amplia enumeración de principios y valores, lo que ineludiblemente lleva a redundancias innecesarias que, sin añadir nada nuevo, terminan por restar claridad y con ello fuerza y vigor a su misma proclamación. Baste ahora con su mera enunciación: 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. Pero, ¿qué matiz diferenciador existe entre objetividad y neutralidad?; ¿qué añade el principio de integridad a los de objetividad, neutralidad y credibilidad o ejemplaridad?; ¿y este último por relación al de honradez? ¡Ciertamente, la incontinencia verbal termina por desvalorizar la significación misma de tales principios!

Por lo demás, estos principios básicos se desglosan, en un distinguo un tanto artificioso, en principios éticos y principios de conducta. Hasta 14 son los principios éticos que se sancionan y 11 los principios de conducta. Su lectura claramente pone de manifiesto su marcado carácter asistemático, redundante y en la mayoría de los casos puramente declamatorio. De «píos deseos» podrían calificarse, rememorando el célebre artículo 6 de la Constitución de 1812 de que «el amor de la patria es una de las principales obligaciones de todos los españoles, y asimismo el ser justos y benéficos». Baste la siguiente muestra.

Dentro de los principios éticos, entre otros se establecen los siguientes:

«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.

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.

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 sólo de conductas contrarias a aquellos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados.»

Y entre los principios de conducta:

«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.

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.

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.»

Sin embargo, el código de inmediato evidencia con claridad sus limitaciones al establecer las garantías de su cumplimiento. Pues debo recordar que esas garantías se reducen a la emi-

sión de un informe anual que el Ministro de Administraciones Públicas elevará al Consejo de Ministros acerca de «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». Y se añade: «El Consejo de Ministros, en el supuesto de que hubiera incumplimientos de los principios del código, adoptará las medidas oportunas».

Por tanto, ni tan siquiera se establece —obsérvese bien— que, al menos, ese informe se hará público. De manera que, transcurridos ya dos años desde su adopción, se desconoce si tales informes anuales se han elaborado y, en su caso, cuál es su contenido.

## 7. SOBRE LA EFICACIA Y UTILIDAD DE LOS CÓDIGOS DE BUEN GOBIERNO

A la vista de sus contenidos y de su eficacia jurídica, resulta natural que se ponga en cuestión la utilidad de semejantes códigos éticos y de conducta de los representantes y servidores públicos. Podrá mantenerse, tal vez, que complementan una concepción restrictiva de la ética pública como un simple conjunto de límites negativos. Así lo ha hecho F. Sáinz Moreno (2004: 517 ss.): «La tesis —dice—, 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.». Y añade: «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 eso, los códigos son acertados y oportunos. Además de que —podría añadirse—, aun cuando sean absolutamente ineficaces, no molestan y, por tanto, no sobran.

No me parece, sin embargo, que sean suficientes este tipo de justificaciones, aunque, en principio, puedan parecer aceptables. Y no me lo parecen si a la vez no se advierte de los efectos político-ideológicos vinculados a la adopción de tales códigos. Unos efectos, tipo placebo, que terminan por tranquilizar los espíritus y dan imagen de seriedad y honradez a la correspondiente organización pública. Claro es que, proclamado ya el compromiso de ser «justos y benéficos», quizá no urja tanto adoptar otras medidas, de carácter estructural y organizativo, menos llamativas pero, desde luego, absolutamente imprescindibles para garantizar, si no la excelencia, sí al menos un aceptable buen gobierno y administración.

Pues bien, es ese efecto en cierto modo propagandístico lo que, a mi juicio, pone en cuestión la conveniencia de estos códigos. Y lo que obliga ante todo a alertar frente a ellos cuando simultáneamente no se adoptan otras medidas organizativas y funcionales para tratar de impedir que, a quienes la naturaleza no ha adornado con la virtud, tengan oportunidad de demostrarlo. Todo ello cuando no sucede que las modificaciones y reformas emprendidas terminan justamente por favorecer o facilitar la inobservancia de esos valores éticos y de conducta que tan solemnemente proclama el correspondiente código. En cierto modo, aunque tal vez el ejemplo no sea el más acertado, dados los innumerables que podrían traerse a colación, la confianza que nos hace González Pérez (2006: 43) ilustra con claridad la contradicción. Dice 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".».

Las contradicciones, por tanto, no faltan. Téngase en cuenta, por ejemplo, que otro de los dogmas vigentes en la actualidad, la competencia, ha desarbolado determinadas prácticas que estaban al servicio justamente de la ética, la deontología y buen hacer de las conductas profesionales. Las tradicionales normas deontológicas de los colegios profesionales, con múltiples perspectivas que tradicionalmente venían enmarcando la actividad profesional (fijación de aranceles y honorarios vinculantes u orientativos, restricciones a la publicidad, responsabilidad deontológica, etc.), se han rebajado notablemente, incluso eliminado, justamente para favorecer la competencia en la prestación de los servicios profesionales.

¿Qué cabe esperar, pues, de tales códigos ante embates semejantes? A mi juicio, poca cosa. Solo, en el mejor de los casos, que no sirvan de coartada para no adoptar las medidas organizativas y funcionales que, como ya he dicho, pueden al menos dificultar las malas prácticas en el ejercicio de los poderes públicos.

Confiar el buen gobierno a la ética personal de los gobernantes y servidores públicos y esta a lo que dispongan los códigos de conducta es sencillamente una apuesta demasiado arriesgada. Máxime si, como vengo diciendo, no se articulan regulaciones estrictas en los diversos sectores de la acción pública más proclives o favorables a las corruptelas que las prevengan o cuando menos dificulten. Los comportamientos éticos son, que duda cabe, conductas personales, pero no puede olvidarse que la organización y el contexto social y político en que se producen tienen un valor determinante. De modo que la ética pública exige normas de organización que favorezcan, ciertamente, los valores positivos, pero sobre todo y ante todo que impidan o dificulten los comportamientos indeseables.

En este sentido, los códigos se sobrepone a normas que ya tipifican y sancionan conductas contrarias a la ética, configurándolas, no obstante, como contrarias a la ley. Esta es, ante todo, la dirección que hay que seguir y reforzar. Y es que la tan anhelada «regeneración administrativa» debe comenzar por realizarse desde el cumplimiento estricto de la legalidad, desde el recordatorio de los más elementales deberes jurídicos y estatutarios. Con la sola observancia de las exigencias legales, siempre que estas sean sensatas y coherentes, el funcionamiento de la Administración mejoraría notablemente y, desde luego, se atajarían no pocas corruptelas. Es verdad que la legalidad no agota la moralidad, pero no lo es menos que solo cabe hablar de deontología y «virtudes funcionariales» en un marco de estricta observancia de la legalidad, de una rigurosa obediencia general.

Pues bien, no carecemos de leyes y reglamentos que enumeran largos listados de deberes y tipifican seguidamente las correspondientes infracciones y sanciones. Los reglamentos disciplinarios y sancionadores no son ninguna carencia. Los tipos delictivos contra la corrupción, tráfico de influencias, indebido ejercicio de las potestades públicas, etc. se han incrementado notablemente en los últimos diez años. ¿No es suficiente con ello?

Desde luego lo sería si hubiera un estricto cumplimiento de los mismos. Pero no siempre lo hay, ni mucho menos. Excepcionales son los expedientes disciplinarios funcionariales y cuando se incoan pasan a ser noticia, no porque sea excepcional la comisión de infracciones sancionables, sino por la propia excepcionalidad de su reprensión. Y algo parecido cabe decir de la actuación de la justicia penal, a pesar de mostrarse algo más activa en los últimos años.

La yuxtaposición de códigos éticos y de buena conducta a todo ese marco normativo preventivo y represivo pareciera, pues, la demostración palmaria de su absoluta ineficacia, de su inobservancia generalizada. De manera que tal vez está arraigando la idea de que por la vía de la recomendación, del consejo, se logre más que por la de la sanción. ¿Acaso esos códigos no son la demostración de la incapacidad de garantizar el efectivo cumplimiento de la ley?

Sin embargo, lo esencial, ante todo, es precisamente el cumplimiento de las disposiciones legales y la aplicación efectiva de las sanciones en caso de infracción. La decidida actitud, en definitiva, por hacer que la ley se respete, y para ello deben normalizarse los procedimientos de inspección y control conducentes a verificar el estricto cumplimiento de los deberes y a exigir, en su caso, las pertinentes responsabilidades civiles, administrativas o penales. Si este primer nivel de observancia estricta de la ley no queda garantizado, sobra todo lo demás.

El buen gobierno —el eficaz funcionamiento del aparato administrativo y político— se cifra, por tanto, como premisa inexcusable, en el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias. Claro es que, entonces, será definitivo el contenido y configuración de las potestades y de los procedimientos administrativos, del diseño mismo del aparato organizativo y de su funcionamiento, de la propia ordenación, en fin, del sistema jurídico-administrativo. Y es aquí cuando se constatan un conjunto de deficiencias que favorecen o propician las malas prácticas.

Por de pronto, difícilmente puede haber o darse buenas prácticas gestoras de los asuntos públicos si no se cuenta con un ordenamiento jurídico claro y seguro. Sin sencillez ni seguridad jurídica no puede haber buen gobierno. Y el sistema jurídico español adolece, cada vez más, de claridad y seguridad jurídica.

No puedo ahora entretenerme en desarrollar este extremo, pero, por una serie de razones conocidas (inacabada definición constitucional de los poderes normativos; una criticable cultura y práctica jurídico-administrativa que tiende prioritariamente a justificar la acción pública desde el mero ejercicio del poder normativo, en detrimento de la gestión, inspección y control de la acción administrativa; los propios procesos liberalizadores de las dos últimas décadas, que no solo no se han traducido en una disminución de las reglamentaciones, sino, paradójicamente, en un extraordinario incremento de las mismas; etc.), se está registrando un descenso acusado de la calidad de las normas. También existe un creciente desconocimiento de la norma aplicable, tanto en la fase de administrar como en la de juzgar, lo que genera numerosos incumplimientos. Y como consecuencia de todo ello se produce una quiebra de la seguridad jurídica, que no es otra cosa, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, que la «suma de certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, lo que demanda claridad del legislador que facilite la expectativa razonablemente fundada del ciudadano de poder conocer cuál será la actuación del poder en la aplicación del Derecho».

Además, la organización administrativa deja cada vez más que desear y es, en sí misma, fuente de malas prácticas. Precisamente al socaire de facilitar una mejor gestión (más ágil, más flexible, más eficaz), se han introducido un conjunto de novedades organizativas que crean diferencias inaceptables entre los propios empleados públicos, tanto en el acceso como, sobre todo, en las retribuciones, y que facilitan amplios márgenes de decisión difícilmente controlables. Baste recordar las consecuencias resultantes del último «invento-engendro» jurídico de las fundaciones privadas de iniciativa pública, ahora llamadas fundaciones del sector público.

También el aumento de las potestades discrecionales y el retranqueo de los controles administrativos internos facilitan malas prácticas (el caso del urbanismo resulta paradigmático).

co), como también las favorece la progresiva difuminación de los tradicionales principios sobre los que se articuló y ordenó la función pública.

En suma, asistimos a un resquebrajamiento institucional en un período o fase de importantes transformaciones sociales y económicas. Fácilmente se convendrá que, dadas estas circunstancias, apelar como solución a los códigos de buen gobierno hasta puede sonar a escarnio.

## **8. UNA CONSIDERACIÓN FINAL SOBRE EL PAPEL Y FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA SOCIEDAD ACTUAL Y SU INCIDENCIA EN LAS TRADICIONALES TÉCNICAS ORGANIZATIVAS Y FUNCIONALES DE LA MISMA**

Acabo de decir que estamos asistiendo a un resquebrajamiento del modelo institucional, lo que incide de lleno en los conceptos y técnicas con arreglo a los cuales se ha construido la moderna Administración Pública. Al hilo de los cambios económicos y sociales que en las dos últimas décadas se han producido, nos encontramos inmersos, en efecto, en un profundo replanteamiento del valor mismo de la Administración Pública en la sociedad actual. Un replanteamiento ineludible ante la puesta en circulación de nuevas exigencias y objetivos a los que deben responder las administraciones públicas, lo que está repercutiendo con intensidad en las tradicionales fórmulas organizativas y funcionales del poder público. Fórmulas organizativas y funcionales que, como vengo diciendo, no son neutras en orden a favorecer o no la observancia de esos valores éticos que sancionan los códigos de buen gobierno.

En las dos últimas décadas, como es bien notorio, ha prendido de manera generalizada la idea de que el Estado y los poderes públicos deben reducir en general su actividad a lo indispensable: un Estado moderno debe «adelgazar», ha de ser un «Estado modesto». A la sociedad civil debe reconocérsele el protagonismo y por ello el Estado ha de reducir, en lo posible, sus actividades prestacionales y potenciar sus actividades reguladoras. Por ello mismo, se considera que el buen gobierno, la gobernanza, debe inspirar en todo momento la actuación del Estado, su arte o manera de gobernar, si bien circunscrito a fijar en la medida de lo imprescindible el marco en el que se han de desarrollar los ciudadanos, promoviendo un equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Y la gestión moderna de la Administración debe ser una gestión más ágil y flexible, menos burocratizada, con menos trámites y con la posibilidad de adoptar decisiones rápidas, para lo cual la negociación, el pacto y el liderazgo, el propio espíritu empresarial, en fin, resultan capitales. La competencia y las prácticas gestoras de las empresas privadas que actúan en el mercado se presentan como el paradigma del buen gobierno.

Sin embargo, esa gestión «moderna» de la Administración no puede ni debe orillar la esencia de las funciones públicas que constituyen su razón de ser. Y es que, como ha señalado 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, pues, límites a la aplicación de los principios de la gestión empresarial a la Administración Pública. Y es que el Estado no es un empresario ni los ciudadanos son clientes de la Administración. La gestión política de la acción del Gobierno no está ni puede estar

en ningún caso determinada por las reglas y criterios de la gestión empresarial. Por el contrario, aunque parezca una obviedad decirlo, la gestión política de la Administración sigue estando sujeta a las reglas constitucionales y a las reglas del juego político. Como ha puntualizado F. Sáinz Moreno (2004: 103 ss.), el objetivo de la 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).».

Es verdad, por tanto, que la tendencia a la supresión de gastos, a la flexibilidad, a la eliminación de trámites innecesarios, el control de calidad, las negociaciones, la utilización de los instrumentos de información y de publicidad, el aprovechamiento de técnicas psicológicas y otras medidas más forman parte común de todas las organizaciones y la Administración no puede ignorarlas, porque ella misma es una organización. Pero siempre que con su aplicación, claro es, no se desvirtúe su esencia de organismo público.

No se puede olvidar, por otra parte, que, en la situación actual del mundo occidental, cada vez tenemos más libertad y mayores posibilidades reales de actuar. Pero, como contrapartida, nuestra debilidad es extrema. Carecemos, desde luego, de capacidad para sobrevivir aisladamente si el sistema fracasa. De manera que del buen funcionamiento del orden general depende nuestra propia subsistencia.

Pues bien, la tutela de ese orden no corresponde sino a la Administración. Una Administración en proceso de transformación al enfrentarse a nuevos retos y desafíos. Las privatizaciones, la descentralización, la globalización y la aparición de los poderes privados como gran amenaza, tan o más peligrosos para la libertad de los hombres como lo fue el poder público absoluto de otras épocas, caracterizan a la Administración de nuestros días y al contexto en el que se ha de desarrollar la acción de gobierno y administración. Pero justamente por eso el papel de la Administración, lejos de disminuir, resulta central y decisivo.

Por todo ello —y concluyo ya— la nueva cultura de gestión de los servicios públicos que se preconiza, basada en los principios de la llamada gobernanza, no resulta inconciliable con el modelo estructural de Administración Pública de que disponemos. Todo lo contrario. La transparencia, la responsabilidad, la eficacia y los resultados, la participación, exigen simplemente algunas correcciones. Unas correcciones que han de ser abordadas con rigurosidad y decisión, reajustando en la medida de lo necesario la organización y el funcionamiento de los poderes administrativos, pero, sobre todo, garantizando simultáneamente su plena observancia. Porque, solo a partir de esa premisa, los códigos de buen gobierno se legitimarán y podrán acaso cumplir alguna función.

## **9. ANEXO: TEXTO DEL «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**

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 de la conferencia pronunciada en el IV Fórum Brasileiro de Controle da Administração Pública y I Fórum Brasil-Espanha de Direito Administrativo, organizado por Editora Fórum y celebrado en Rio de Janeiro del 8 al 10 de octubre de 2007.

## BIBLIOGRAFIA

CÁCERES PACHECO, A. 2000. *Arte del buen gobierno municipal* (reed. de Justo García Sánchez). Universidad 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. y 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.