

---

# LA ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LOS CÓDIGOS DE CONDUCTA. EL CASO ESPAÑOL

---

Trabajo Fin de Máster en  
Gestión y Administración  
Pública

---

**Verónica Fernández Sobejano**

Tutor: Dr. José María Biedma Ferrer  
Departamento de Organización de  
Empresas

Octubre de 2014

---

## Índice

Resumen .....	3
Abstract.....	4
1. Introducción.....	5
2. Objetivo .....	6
3. Metodología.....	7
4. Aproximación al concepto de Ética: la ética en el ámbito público .....	7
5. La importancia de la formación en ética pública como medio para la mejora del comportamiento ético de los empleados públicos .....	13
6. La valoración y percepción de la ética en las administraciones públicas de diversos países de la OCDE: el caso español.....	17
6.1 Valoración y percepción de la ética en las administraciones públicas de diversos países de la OCDE.....	17
6.2 Valoración y percepción de la ética pública en la Administración pública española .....	20
7. Los códigos de conducta en la Administración pública .....	23
7.1. Concepto de código de conducta.....	23
7.2 Tipos de códigos de conducta.....	25
7.3. Objetivos y propósitos de los códigos de conducta.....	26
7.4. Ventajas e inconvenientes de los códigos de conducta en la administración pública .....	30
7.5. La implantación y difusión de los códigos de conducta.....	33
8. Los códigos de conducta en las Administraciones públicas españolas. ....	35
8.1. Antecedentes.....	35
8.2. El Informe Nolan y su influencia en los códigos de conducta .....	37
8.3. Marco normativo de los códigos de conducta en España.....	38

8.3.1. Legislación nacional .....	38
8.3.1.1. Valores éticos del EBEP.....	40
8.3.1.2. Referencia a los principios éticos y de actuación recogidos en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno.....	42
8.3.2. Normativa, cartas y acuerdos de gobierno de ámbito no nacional .....	45
8.3.2.1. Códigos de conducta a nivel autonómico.....	45
8.3.2.2 Códigos de conducta a nivel local .....	48
8.3.3. Efecto jurídico de los códigos de conducta en España .....	53
8.3.4 Efectos jurídicos del EBEP.....	53
8.4.2. Efectos jurídicos de los códigos autonómicos.....	55
9. Propuesta de un modelo de valores éticos y principios de conducta para su inclusión en los códigos de conducta de la administración pública.....	56
10. Conclusiones.....	58
11. Bibliografía.....	59
12. Webs consultadas.....	68
13. Anexos.....	69
Anexo I: Código de conducta del Estatuto Básico del Empleado Público.....	69
Anexo II: Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno .....	72

## Resumen

Los casos de corrupción y la existencia de prácticas poco éticas en la Administración pública han provocado una creciente desconfianza de los ciudadanos en sus instituciones y en los empleados públicos. Ello ha generado un creciente interés por la ética pública. El presente trabajo realiza un estudio sobre la importancia de la ética en la Administración pública, así como un análisis de los códigos de conducta en las organizaciones públicas, como posible instrumento para mejorar la situación.

La aplicación de la ética a las administraciones públicas depende tanto de los valores que éstas consideren deseables como de las necesidades propias de cada administración. Para tratar de paliar esta situación, desde los años 90 empiezan a surgir códigos de conducta, cuya finalidad es regular la ética y el comportamiento de los empleados públicos, con la normalización y sistematización de los valores y principios éticos.

Desde el punto de vista internacional, se estudiarán los antecedentes de los códigos de conducta de ámbito público. En España, haciéndose eco de las recomendaciones de la OCDE, se ha fomentado la acción gubernamental dirigida a mantener altos estándares de conducta y contrarrestar la corrupción en el sector público. Como consecuencia de ello, se ha aprobado el Estatuto Básico del Empleado Público, que consta de un código de conducta, regulador de los deberes básicos de los empleados públicos, fundado en principios éticos y reglas de comportamiento. Además del citado Estatuto, en nuestro país, han proliferado códigos éticos de ámbito más limitado, como es el caso de los códigos elaborados por determinadas comunidades autónomas y municipios.

En este trabajo, como medio para avanzar en la cuestión de lograr mejores comportamientos éticos de los empleados públicos, se ha estudiado la importancia de la selección de los empleados públicos y la formación en ética pública, así como la necesidad de implantar y difundir los códigos de conducta.

Finalmente, en este trabajo realizaremos un estudio comparativo sobre el contenido de los valores éticos de del Estatuto Básico del Empleado Público y los distintos códigos de conducta de ámbito territorial más específico, como son los de ámbito autonómico y local. La finalidad del citado estudio es la realización de una propuesta integradora del contenido que debería tener un código de conducta, en lo referido a valores éticos.

**Palabras clave:** ética pública, códigos de conducta, administración pública, empleado público.

## Abstract

As a result of the increasing interest on public ethics, the present work carries out a study on its importance, and an analysis of codes of conduct, as an instrument to improve its situation. As it is widely known, cases of corruption and malpractices have caused a growing distrust of citizens in their institutions and civil servants.

The application of ethics to public administrations depends on both, the values that they consider desirable and the specific needs of each administration. Since the early 90s, and in order to solve this situation, it is being an emergence of codes of conduct, whose purpose is to regulate ethics and behavior of public employees, with the standardization and systematization of values and ethical principles.

The history of codes of conduct of public sector will be studied from an international point of view. In Spain, the recommendations of the OECD have fostered Government action aimed at maintaining high standards of conduct and to counter corruption in the public sector. As a result, el Estatuto Básico del Empleado Público has been approved; it consists of a code of conduct, which serves as a controller of the basic duties of civil servants, founded in ethical principles and rules of behavior. In addition to the cited law, in our country, it have proliferated ethical codes of more limited scope, as in the case of codes approved by autonomous communities and local governments.

As a means to advance the issue of achieving best ethical behavior of civil servants, this work has studied the importance of the selection of public employees and public ethics training, as well as the need to implement and disseminate codes of conduct.

Finally, this paper will carry out a comparative study on the content concerning the ethical values of the Estatuto Básico del Empleado Público, and the various codes of conduct of a more specific territorial scope. The purpose of this work is the development of an integrative proposal concerning the content that a code of conduct

should have with regarding its ethical values.

**Keywords:** Public ethics, Public administration, codes of conduct, civil servants

## 1. Introducción

El tema de la ética pública está cobrando cada vez más importancia para la ciudadanía, los gobernantes y los estudiosos. La ética pública se considera muy importante en el desarrollo de un país. Los gobiernos que quieran ser considerados como justos deben contar con individuos íntegros, y es precisamente la ética la que ayuda a seleccionar y formar servidores públicos que actúen con responsabilidad y eficiencia (Naessens, 2010).

Acerca de la importancia de la selección, Bautista (2001) opina que es importante que el área de personal de las administraciones públicas vele porque los individuos que aspiren a formar parte éstas pasen un proceso de admisión más exhaustivo. Bautista propone que a la persona que desee ingresar al servicio público apruebe unos exámenes psicométricos de personalidad, de conocimientos, de capacidad y médicos con el fin de conseguir un perfil idóneo para cada cargo. Éste proceso de selección además de ser un medio para escoger a los candidatos más idóneos en cuanto a su la capacidad, formación y experiencia, ayudaría a descartar a aquellos que no cumplan los estándares éticos.

Los códigos de conducta constituyen una de las herramientas más utilizadas por las administraciones públicas para la regulación de los comportamientos éticos de sus empleados. Se trata de establecer unos principios y normas de comportamiento que resuman los valores deseables por esa institución.

El interés en la creación de códigos de conducta en las Administraciones públicas es innegable, puesto que el factor humano en la Administración pública es el eje fundamental del engranaje institucional. Los empleados públicos son los que “tienen en sus manos los caudales de la nación, administran los servicios que a todos nos interesan, ocupan un lugar destacado, y son o han sido, durante mucho tiempo, el

modelo de las demás profesiones. Por todos estos motivos, el prestigio, la moral, la ética de esta clase es extraordinariamente importante” (Jordana, 1954 p.87). Los códigos de conducta constituyen una herramienta que posibilita la regulación y normalización de las decisiones y comportamientos de los empleados públicos que afectan al conjunto de la sociedad. Dichos códigos nacen con el propósito de servir de guía para las decisiones y conductas de los trabajadores públicos.

Este interés por el desarrollo efectivo de mecanismos para la gestión ética en las administraciones aumenta en la segunda mitad del siglo XX, para garantizar una gestión eficiente, íntegra y transparente de los recursos públicos. España cuenta con códigos de conducta a nivel nacional, autonómicos y, en algunos casos, local.

El presente trabajo se estructura del siguiente modo: en primer lugar, se realiza una aproximación al concepto de Ética en general, profundizando en la definición de la ética en el ámbito público; en segundo lugar, se analiza la importancia de la formación en ética pública; en tercer lugar se hará un análisis valoración y percepción de la ética en las administraciones públicas de diversos países de la OCDE con especial interés en el caso español.; en cuarto lugar, se aborda el código de conducta como instrumento para la mejora de los comportamiento éticos de los empleados de la Administración Pública; en quinto lugar, se analizan los códigos de conducta en España; en sexto lugar, se propone un modelo de valores éticos y principios de conducta para su inclusión en los códigos de conducta de la administración pública; finalmente, se realizan una conclusiones sobre el trabajo realizado.

## **2. Objetivo**

El objetivo del presente trabajo es doble: por un lado, se pretende profundizar en el estudio, conocimiento, utilidad e importancia de la ética en la Administración pública y de los códigos de conducta, como instrumentos que tienen como finalidad la mejora de comportamientos éticos de los empleados públicos; por otro lado, se realiza un estudio comparativo de los códigos de conducta en las administraciones públicas de España, con el fin de establecer un posible modelo integrador sobre el contenido mínimo de valores éticos y principios de conducta, que sirva de referencia a todas las administraciones públicas.

### **3. Metodología**

La metodología del trabajo se basa en la revisión profunda de la literatura sobre los temas objetos de estudio. Esta revisión de la literatura se ha realizado a través de una búsqueda sistemática de los artículos sobre la materia abordada en las siguientes bases de datos: ABI, Science Direct, Scopus, y Google Scholar. Además, se han consultado las monografías más relevantes sobre la materia objeto de estudio y la legislación correspondiente en el Boletín Oficial del Estado y las publicaciones oficiales de las distintas comunidades autónomas y entidades locales. Y, finalmente, se ha realizado una búsqueda en las webs corporativas de los distintos organismos públicos.

### **4. Aproximación al concepto de Ética: la ética en el ámbito público**

Como rama de la filosofía, la ética es básicamente "la actividad intelectual abierta, indagatoria, reflexiva y crítica que se encarga de estudiar la moral, la virtud, el deber, la felicidad y el buen vivir" (Alexander, 2008, p. 4). Por tanto, podemos considerar que la ética aplicada a una actividad laboral, ya sea pública o privada, intenta establecer de una manera racional aquellos comportamientos que son correctos o morales en el contexto de la sociedad en la que se desarrolla, y a su vez suprimir los que no lo son.

Cuando la ética se aplica y se pone en práctica en el servicio público se denomina Ética Pública, o Ética para la política y la administración pública. Para Bautista (2009, p.32), "La ética pública señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública". Según este autor, la ética pública debe entenderse desde la colectividad, es la sociedad la que crea una serie de valores éticos y pautas de conducta que los individuos al servicio de la administración pública aceptan como propios y que posibilitan un bien común. Para González (2000), la ética no es un medio para conseguir la eficiencia, sino que es el fin de cualquier administración pública, y puede contribuir a la urgente tarea de renovación humana con su ejemplo y asumiendo el ejercicio de funciones de una manera ejemplar.

El objeto de la ética es, según Villoria (2011), la enseñanza a los individuos a ser dueños de sí mismos mediante la formación de su carácter, mostrándoles que tanto sus



vicios como sus virtudes dependen en última instancia de ellos mismos, y por tanto está en su poder actuar de la manera más correcta posible.

Con respecto a la aplicación de la ética en el ámbito público, existen dos corrientes diametralmente opuestas. La primera corriente considera que un sistema moral no puede aplicarse a nivel social ya que es algo que pertenece solo al ámbito privado e individual; la segunda corriente, entiende que sí es posible aplicar un código de conducta tanto en las empresas privadas como en las administraciones públicas.

Dentro de la corriente contraria a la aplicación de la ética, Ladd (1980) señala que ésta se refiere a cuestiones que deben ser examinadas, exploradas, discutidas y argumentadas, y no a aquellas susceptibles de ser resueltas por decreto de autoridad. Otros autores, como Tesoro (2000), consideran que la implantación de un código de conducta contradice la misma noción de ética, puesto que implica considerarla una forma de imposición heterónoma de reglas y principios éticos sin tener en cuenta la autonomía de las personas como agentes morales. Por esta razón, señala el citado autor, “aun cuando un "código de ética" fuera el resultado consensuado de una deliberación entre conspicuos representantes de instituciones no gubernamentales, empresarias, sindicales, universitarias, académicas y de otras organizaciones sociales, y fuera posteriormente promulgado por autoridad, no estaríamos hablando de ética, sino de derecho"(p. 191). En este sentido, Cody y Lynn (1992) apuntan la necesidad de que los trabajadores públicos posean una serie de principios éticos subyacentes, ya que en caso contrario la aprobación de un código de conducta sería inútil. Finalmente, para algunos autores la ética aplicada al sector público es solo un discurso de propaganda (Badiou, 2000).

No obstante, la inmensa mayoría de los teóricos, filósofos y juristas considera que sí es posible aplicar la ética, a través de los códigos de conducta, tanto en las empresas privadas como en las administraciones públicas (Hood, 1991; Rey, 2011; Lichtenberhg, 1996 y Villoria, 2007, entre otros). La regulación de la ética en el sector público podría considerarse como parte de la ética normativa; es decir, la rama de la ética que se encarga de "guiar el comportamiento del hombre, es un método de carácter científico para analizar tipos de normas, la ética normativa es la búsqueda de los fundamentos de las normas y valoraciones (...) esta búsqueda va asociada a la crítica; es decir, al permanente cuestionamiento de cada fundamentación" (Rey, 2011, pp.67-68) En esta

misma línea, Lichtenberg (1996) defiende la creación de un código de conducta, puesto que dentro de la administración pública las tentaciones son significativas y en ocasiones los funcionarios han de sacrificar sus propios intereses; por este motivo, es difícil exigirles una conducta intachable cuando las consecuencias de actuar de forma poco ética son leves.

Aunque el concepto de ética ha sido ampliamente tratado, discutido y aplicado a muchas disciplinas, no fue hasta 1976 cuando el *International Association of Schools and Institutes of Administrations* (IASIA) empezó a interesarse por aplicar teorías éticas a la Administración pública enfatizando su importancia e incorporándolas a sus enseñanzas y directrices. Según Hejka-Ekins (1988), la inclusión de la ética en los planes de estudios para la enseñanza de la administración y políticas públicas refleja el interés tanto de alumnos como de académicos por incorporar la ética como parte importante de esta disciplina. No obstante, no es hasta la década de los 90, debido al declive de la confianza en las instituciones públicas, cuando empiezan a surgir códigos cuya finalidad exclusiva es regular la ética y el comportamiento de los empleados públicos.

Este concepto de ética pública está estrechamente ligado a lo que se conoce con el nombre de Nueva Gestión Pública (NGP, en adelante). Este concepto se basa en un término acuñado por Hood (1991), Pollitt (1993) y Farnham (1996), para referirse a los cambios producidos a partir de los años ochenta en el Reino Unido, caracterizado por una modernización del sector público en el que se empezaba a inculcar la cultura de los resultados dentro de las administraciones públicas. Para estos autores, en esta nueva Gestión Pública, también llamada *gerencialismo*, los gestores públicos se caracterizan no sólo por cumplir con la ley sino también por conseguir las metas propuestas para la organización como si se tratara de una empresa privada. Para Mariñez (2010), esta serie de transformaciones y cambios han hecho que la ética pública adquiera un rol más importante, ya sea mediante la adopción de códigos, de regulaciones éticas o de sistemas de transparencia y rendición de cuentas. En la NGP se busca un comportamiento ético basado en el cumplimiento de resultados que justifiquen recursos o procedimientos como la gestión de insumos y productos, que generen un mayor valor público.

Este nuevo modelo busca, según Hood (1991), la mejora de la calidad interna de las instituciones y se basa en la idea de que los propios gestores se encarguen de determinar cómo se puede mejorar el servicio y se destina a la modificación de los procedimientos

internos de la organización. Para Pollitt y Bouckaert (1995), en la NGP los ciudadanos son, en la mayoría de los casos, los beneficiarios indirectos de las reformas y las mejoras en las prestaciones. Por lo tanto, lo que se considera ‘gestión pública’ o ‘gerencialismo’ se encuentra, para estos autores, orientado hacia los resultados, mientras que el modelo tradicional anterior a los años ochenta se preocupaba más por los procedimientos. Las consecuencias de orientaciones tan distintas se reflejan en el resto de los factores administrativos: el diseño organizativo, los recursos presupuestarios, los recursos humanos y la circulación de la información en el seno de la organización. “En esta tendencia de gestión pública, se ubica una ética pública que se basa en la conjunción de la libertad individual y civil con la autoridad legítima del Estado que exige participación democrática, donde la rendición de cuentas y la participación ciudadana son elementos clave” (Mariñez, 2010 p.2). Como asegura Bautista (2007), este nuevo modelo de gestión impulsa a las administraciones públicas hacia una cultura con calidad de servicio, que conlleva unos mayores niveles de autonomía y responsabilidad de los funcionarios, lo que hace más necesaria la ética como instrumentos de control de las burocracias públicas.

Quintana (2007) reflexiona sobre la necesidad de la colaboración entre el sector público y el sector privado, para crear una ética pública eficiente. Este autor señala que la administración pública de un país no es un ente aislado, por tanto, está influida por el espacio económico, cultural y social en el que se ubica. De esta manera, el nivel ético dependerá también de este entorno, y por eso una administración pública, por mucha importancia que se de en ella a la ética, esta no será eficaz si está insertada en una sociedad civil corrupta. En esta misma dirección apuntan Díaz et al. (2008), cuando abogan por un acuerdo entre empresarios y administración pública para fijar unas directrices claras sobre responsabilidad ética.

Según Thomson(1999), la ética profesional en el ámbito público debe especificar siempre tres áreas aplicables tanto en el desempeño de actividades administrativas como políticas: Los principios, valores y deberes que las personas deben respetar cuando actúan en un entorno en el que sus actos afectan seriamente al bienestar de otras personas y de la sociedad; las condiciones que las prácticas colectivas y las políticas deberían satisfacer cuando también afectan al bienestar de las personas y de la sociedad, para que sus consecuencias sean beneficiosas para todos o, al menos, para la mayoría y las virtudes que deberían incorporar a su forma de ser para poder ser íntegros.

El concepto de ética pública ha sido ampliamente definido por distintos autores. Con el fin de facilitar la comprensión del concepto de ética pública, en el Cuadro 1. Definiciones de ética pública Se indican las definiciones más representativas acerca de la ética pública.

Cuadro 1. Definiciones de ética pública

AUTOR	DEFINICIÓN
<b>Villoria (2007)</b>	La ética que recoge los valores básicos de las diversas éticas comprensivas y los desarrolla en un sistema institucionalizado, fundado en el respeto mutuo y la promoción de aquellos derechos que permitan la deliberación en condiciones de libertad e igualdad para personas libres e iguales
<b>Cortina (2006)</b>	La ética cívica común de mínimos cuya tarea es construir una sociedad mejor.
<b>Bautista (2005)</b>	Los principios y normas aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública. Se concibe como un área de conocimiento de contenido universal que agrupa valores y virtudes orientadas por el espíritu de servicio público y tiene como fuente básica la evolución humana.
<b>Rodríguez (1998)</b>	La ciencia que trata de la moralidad de los actos humanos en cuanto que realizados por funcionarios públicos.
<b>Chapman (1993)</b>	Aquellos estándares y principios de buena conducta que se aplican a las esferas tanto administrativas como gubernamentales de un país.
<b>Dendhardt (1991)</b>	La búsqueda constante en el sector público de los valores de justicia, imparcialidad, derechos individuales, respeto por la dignidad humana, equidad e igualdad
<b>Kernaghan y Langford</b>	La integración del discurso ético y el esfuerzo por aplicarlo dentro del sector

<b>(1990)</b>	público.
<b>Butler y Jonsen (1975)</b>	La obligación de los servidores públicos de elegir la opción moralmente deseable de entre todas las posibles.

Fuente: Elaboración propia a partir de Villoria (2007); Cortina (2006); Bautista (2005), Rodríguez (1998), Rawls (1993), Chapman (1993), Dendhardt (1991), Kernaghan y Langford (1990) y Butler y Jonsen (1975).

A partir del estudio de las definiciones mencionadas, se observa que el concepto de ética pública es abstracto, complejo y subjetivo, pero no menos importante para el funcionamiento de la Administración Pública. Del estudio de esta muestra de definiciones, se puede destacar que la ética pública proporciona un conjunto de valores éticos y principios de conducta que son de aplicación al ámbito público; concretamente, son los servidores públicos los que deben respetar y cumplir los mismos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, en adelante), por su parte, también ha contribuido a fomentar la ética pública. Así, en 1998, el Consejo de la OCDE aprobó una serie de recomendaciones en materia de ética pública. Dichas recomendaciones han servido de base, para la regulación de la materia en los países miembros, entre los que se encuentra España. En el Cuadro 2. **Recomendaciones del Consejo de la OCDE en materia de ética pública** se mencionan las recomendaciones elaboradas por el Consejo de la OCDE.

Cuadro 2. Recomendaciones del Consejo de la OCDE en materia de ética pública

1. Desarrollar y revisar regularmente políticas, procedimientos y prácticas en instituciones que ejerzan alguna influencia en la conducta del servicio público.
2. Fomentar la acción gubernamental para mantener altos estándares de conducta y contrarrestar la corrupción en el sector público.
3. Incorporar el aspecto ético a los marcos de referencia administrativos, para garantizar prácticas de administración congruentes con los valores y principios del servicio público.

4. Combinar juiciosamente aspectos ideales y reglamentarios de los sistemas de manejo de la ética.
5. Evaluar los efectos de las reformas a la administración pública en la conducta ética del servicio civil.
6. Utilizar los principios del manejo de la ética en el servicio público para garantizar estándares de conducta en este sentido.

Fuente: Elaboración propia a partir de la OCDE (1998).

## **5. La importancia de la formación en ética pública como medio para la mejora del comportamiento ético de los empleados públicos**

Desde que comenzó el auge de la regulación de la ética pública, la cuestión de la formación de los servidores públicos en esta materia ha sido un tema de debate importante. Ya el Informe Nolan (1885), documento elaborado por un comité de expertos destinado a proponer unas normas de conducta para la vida pública en el Reino Unido, consideraba de gran importancia la formación de los servidores públicos en materia de ética pública. En este informe se proponía que se controlara periódicamente el conocimiento y la comprensión de las normas éticas que tenía el personal de los departamentos o agencias, y que se reforzara y difundiera de forma adecuada. También, se proponía una formación adicional en el caso de que tales controles hubiesen indicado que los empleados públicos no conociesen los estándares éticos que les eran exigibles.

En esta línea, Callahan (1980) defiende que la educación en ética pública debe servir para mejorar las capacidades de los empleados públicos para reconocer y analizar cuestiones éticas, pero no debería adoctrinarlos o tratar de cambiar su comportamiento moral o ética. Para Lee (1990) la formación normativa no debe ir más allá del análisis racional de la teoría ética, para inculcar el comportamiento moral de los empleados públicos.

El papel de los empleados públicos es de gran importancia para el funcionamiento de un estado, puesto que son los garantes del funcionamiento de las instituciones públicas (Bautista, 2007). Esto hace que deban tener una vocación y un espíritu ético. Esta idea ya fue apuntada por Jordana (1954) cuando decía que, dado que los funcionarios públicos tienen en sus manos el funcionamiento y los recursos de una nación, deben tener una moral y una ética muy desarrolladas.

Partiendo de la importancia capital de la formación a los empleados públicos en ética pública, De Miguel (2012) defiende una actitud proactiva de las Administraciones Públicas, para conseguir un funcionariado con una ética sólida, que ponga su referente en el servicio al ciudadano. Asimismo, el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001) indica que la formación de los empleados públicos es fundamental y que conseguir una buena conducta precisa de ejercicio y esfuerzo.

En relación con la preocupación por la formación de los empleados públicos en temas éticos, Villalva (1997) acuña el término "giro deontológico de la formación de los trabajadores del sector público", que es definido como una tendencia educativa consistente en prestar atención, no solo a la formación en competencias profesionales, sino también a aquellas competencias más relacionadas con el comportamiento de los empleados públicos que sirvan para garantizar hábitos de acción honesta al servicio de los ciudadanos.

Otro aspecto importante dentro de la formación es el modo de proporcionarla a los empleados públicos. Al respecto, Seijó y Tellería (2008) opinan que dicha formación debe proporcionarse de manera continuada y dirigirse, entre otras cuestiones, a transmitir la idea de que el trabajo al servicio del sector público se debe realizar con perfección, sobre todo porque se trata de labores realizadas en beneficio de todos. En este sentido, Parra (2006) defiende que para conseguir un comportamiento ético, la formación debe hacerse de una manera concreta; es decir, hace falta precisar una serie de razones que lo motiven, ya que la responsabilidad ética debe fomentarse, pero nunca imponerse, ya que ésta depende en gran parte de la responsabilidad del individuo. Para este autor, las instituciones deben ser responsables de hacer llegar unos valores a sus empleados.

Al respecto, Bautista (2010) va aún más lejos cuando opina que la enseñanza de la ética de quienes ocupan cargos públicos debe plantearse desde antes que se ingrese al

servicio público y continuarla después durante su ejercicio, ya que es difícil modificar la conducta de personas que crecen ajenas a principios y valores. Por este motivo, este autor considera que la ética pública no puede ser separada de la privada, debiendo comenzar en el ámbito familiar y continuar en las escuelas durante la formación educativa básica y la formación profesional. El citado autor ha puesto de manifiesto la necesidad de que los empleados públicos sean elegidos en un principio tanto por su capacidad profesional como por su calidad moral, pudiendo ser llamados a rendir cuentas de sus acciones cuando se les solicite. En este sentido, Cody y Lynn (1992) coinciden cuando apuntan la necesidad de que los trabajadores públicos posean una serie de principios éticos subyacentes, antes de ingresar en el servicio público, porque de otra manera la aprobación de un código de conducta sería inútil.

En la misma línea, Caamaño (2007) ha insinuado la posibilidad de realizar una evaluación previa para conocer las capacidades y valores ético-administrativos de los aspirantes a empleados públicos.

Frente a los puntos de vista de Bautista (2010) y Caamaño (2007), otros autores, como Irurzun (2010), no consideran adecuada la vía propuesta, tanto por la dificultad de aplicación práctica como por los conflictos que supondría definir con certeza los criterios de capacidad que se exigen. En sintonía con este argumento, Quintero (2007) también considera las evaluaciones antes indicadas de dudosa utilidad, puesto que el comportamiento ético no depende tanto de la concepción intelectual, sino que tiene más que ver con la voluntad. Es decir, el hecho de que un funcionario conozca cómo se actúa correctamente no garantiza que lo ponga en práctica. De hecho, en este tipo de exámenes o pruebas, un funcionario podría contestar en desacuerdo con lo que piensa, y de acuerdo con lo que los examinadores esperan de él.

Por tanto, la formación en ética es un proceso complejo y duradero cuyos resultados no son inmediatos. Caballero y Sanz (2005) sostienen que las culturas organizativas, y en especial las relacionadas con la administración pública, requieren de tiempo para que cada persona asimile como principios y valores las nuevas formas de trabajar y decidir que implica, en su totalidad, cada evaluación.

En España, desde el año 2004 los distintos Institutos, Escuelas y Centros de Administración Pública (IECAP, en adelante) comenzaron a realizar tareas de



formación en ética pública. Dichas tareas han sido definidas como planes formativos que abarcan el nuevo discurso de la ciudadanía y de las relaciones del Estado y la sociedad, que transforman el paradigma de la ética pública y del comportamiento de los miembros de la administración en el desempeño de sus actividades (Sánchez y Jiménez, 2010). Estos Institutos reconocen que el personal público debe reciclarse en cuestiones de ética pública, para instaurar una nueva cultura organizativa en las administraciones públicas españolas que las dote de nuevos valores y patrones de conducta.

Con respecto a los efectos de la formación de los empleados sobre el conocimiento del código de conducta de su organización, Vigoda-Gadot (2012) ha defendido que mejora el ambiente de trabajo y la relación entre los empleados. En esta misma línea, Feldheim y Wang (2004) concluyen que la internalización de un código de conducta es la clave para mejorar las relaciones jerárquicas dentro de una administración, siempre que quien tome la posición de liderazgo sea capaz de implantar los valores éticos entre sus subordinados y de seguirlos en sus decisiones. Diversos estudios, como los de Ferris y Kacmar (1992), avalan la idea de que cuando los empleados públicos perciben su lugar de trabajo y sus líderes con un alto nivel de politización, intercambios de poder o influencias externas tienden a considerarlos menos justos y menos éticos.

Frente al debate en la literatura, existen pocos estudios empíricos sobre la utilidad de la formación en ética pública. Uno de los más completos fue elaborado por Donald (1997). Dicho estudio se realizó entre 78 de los 225 alumnos pertenecientes a cuatro escuelas dependientes de la *National Association of Public Affairs and Administration* de Estados Unidos, que habían formado parte de un curso orientado a la ética pública. Al finalizar el curso, se les entregó un cuestionario para que valoraran los contenidos del curso y su utilidad. Los resultados del cuestionario fueron los siguientes: la mayoría de los encuestados (81%) consideró la materia de estudio valiosa; un 54% reconoció que el curso le había ayudado a convertirse en una persona más concienciada con la ética pública y un 37% admitió que lo que había aprendido le había servido para discernir entre dilemas éticos y morales en su puesto de trabajo. Como contrapunto, un 33% afirmó que el hecho de haber recibido formación no había supuesto ningún cambio en su actitud o perspectiva en cuanto a la ética pública.

La escasa investigación empírica sobre la formación en cursos de ética pública nos lleva a plantear la necesidad de aumentar el número de estudios sobre este tema, con el fin de poder evaluar la utilidad de la formación para el empleado público.

## **6. La valoración y percepción de la ética en las administraciones públicas de diversos países de la OCDE: el caso español.**

### **6.1 Valoración y percepción de la ética en las administraciones públicas de diversos países de la OCDE**

En este apartado se realiza una revisión acerca de la valoración y percepción de la ética en las administraciones públicas de diversos países representativos de la OCDE.

De acuerdo con la OCDE (2000), la situación de la ética en las administraciones públicas está marcada por seis factores:

- La limitación de los recursos debido a los recortes en el sector público que se han producido en muchos países.
- Una mayor exigencia por parte de los ciudadanos que demandan mejores y más servicios.
- La reestructuración del sector público.
- La descentralización.
- Un mayor contacto entre el sector privado y el sector público.
- Un cambio en las normas sociales.

Estos factores hacen que los empleados públicos de los países europeos encuentren difícil integrar la ética en un ambiente en el que existen frecuentes reformas administrativas recientes y una lucha constante entre los valores de lo que se conoce como modelo tradicional y la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia propuesta por la NGP. Como se comentó anteriormente, la NGP es una novedosa forma de administración que persigue satisfacer las necesidades de la ciudadanía al menor coste posible, introduciendo mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad (García, 2007).

Para Mellibruda (2006), tanto los principios éticos tradicionales como los modernos pueden coexistir. Un buen ejemplo de ello son los países del norte de Europa que han creado un modelo ético de gran éxito y buenos resultados. Así, en el caso de Suecia, según un estudio realizado en 2004, muestra que un 66,7% de los trabajadores públicos valoran positivamente o muy positivamente el hecho de haber aprobado un código de conducta, y un 74,1% considera que les ha resultado útil a la hora de alcanzar objetivos (Svenson et al. 2004). En este mismo estudio, también se analiza la valoración de la ciudadanía de estos compromisos éticos, que aunque son considerados necesarios, solo el 30% de los ciudadanos tienen conocimiento de ellos.

También cabe destacar el caso de la Administración pública finlandesa. Esta Administración ha realizado mejoras en cuestiones de ética pública. Según datos de Transparencia Internacional<sup>1</sup> (2013), Finlandia es uno de los países con menor índice de corrupción<sup>2</sup>. Tan sólo se encuentra en mejor posición Dinamarca y Nueva Zelanda, según la citada fuente. La posición ocupada por Finlandia en el año 2008 era la quinta de este ranking, con una puntuación de 90 sobre 100. Sin embargo, el trabajo de investigación realizado por Salminen e Ikola-Norrbacka (2008) sobre la Administración pública en Finlandia evidenció que ésta no había conseguido ganarse la confianza de sus ciudadanos. En el citado trabajo se realizó una encuesta a nivel nacional a 5.000 ciudadanos finlandeses sobre la integridad del sector público. Un 47% de los ciudadanos pensaba que en sus administraciones existían casos de sobornos; un 59% opinaba que existía malversación de fondos públicos; y, finalmente, un 26% consideraba que se trataba a los ciudadanos sin educación o de manera negligente. No nos constan estudios posteriores sobre este tema en este país.

En un estudio realizado por Vries (2002) acerca del problema de la ética en las administraciones públicas se concluye que la honestidad es un valor muy importante, de carácter nuclear, que debe fomentarse entre los empleados públicos. Dicho estudio se basaba en un estudio empírico realizado los administradores públicos de diecisiete

---

<sup>1</sup> Transparencia Internacional es una organización no gubernamental que se dedica, entre otras actividades, a realizar estudios periódicos sobre la percepción de la corrupción a nivel mundial.

<sup>2</sup> Obtiene una puntuación de 89 sobre 100. La percepción de la corrupción se expresa en una escala de 0 (altamente corrupto) a 100 (muy transparente). Una puntuación por debajo de 50 indica un problema de corrupción grave.

países, entre ellos España. Un porcentaje muy alto de los encuestados manifestó estar de acuerdo o muy de acuerdo con que la honestidad y la honradez deben prevalecer siempre.

Sin embargo, independientemente del país al que pertenecieran los encuestados, se detectaron deficiencias en cuanto a cómo aplicar la honestidad en sus prácticas diarias. Las conclusiones que Vries (2002) extrae de este estudio fueron las siguientes:

- ✓ La honestidad de los trabajadores públicos de una administración depende del contexto socio-cultural y económico de la comunidad a la que pertenecen,
- ✓ Los códigos de conducta son una manera útil de regular la actuación de los servidores públicos.
- ✓ Los líderes de la Administración son los que deben sentar las bases de una actuación ética para servir de ejemplo a sus empleados.

Calciu (2009) sostiene que la situación actual en las administraciones públicas europeas está marcada por los dilemas a los que se enfrentan los servidores públicos. Los problemas más importantes que detecta son la corrupción, el fraude, el robo, la no preservación de la confidencialidad, el mal uso de los recursos, la falta de profesionalidad y la discriminación. En su estudio sostiene que la falta de integridad y la corrupción minan la autoridad de las instituciones públicas y provocan la desconfianza entre los ciudadanos.

Como ya vimos anteriormente, una de las principales finalidades de la ética pública es incrementar la confianza de los ciudadanos en las administraciones públicas. En esta línea, el estudio realizado por Stivers (2001) apunta a la influencia de las decisiones políticas en los actos administrativos, como el hecho que más aumenta la desconfianza y las dudas de los ciudadanos en sus administraciones. De la misma manera, Gawthorp (1998) defiende que la manera de crear un ambiente de confianza entre los ciudadanos es la aplicación simultánea de la ética a la burocracia y a la democracia, puesto que éstas están en permanente contacto.

Para Bergalli (2005), si se piensa en la administración pública de un país como un conjunto de instituciones que tienen por objeto satisfacer las necesidades, intereses y preferencias de los ciudadanos, la capacidad de valorarlas desde un punto de vista ético depende en última instancia de la propia ciudadanía. En esta línea, un estudio realizado

por Van Ryzin (2004) apunta hacia una relación directa entre la satisfacción de los ciudadanos con sus administraciones y la confianza en el gobierno. Este autor sostiene que los ciudadanos ven a las administraciones como algo ajeno, que se preocupa más de los intereses políticos o corporativos anteponiéndolos a los de los individuos. Basándonos en los trabajos de Verba et al. (1995), la justicia y la equidad dentro de una administración pública son valores clave que tienen un ‘inmenso’ efecto en los ciudadanos y que les ayudan a aumentar su confianza no solo en éstas si no en el gobierno y en la democracia.

Al respecto, un estudio realizado en Israel por la Universidad de Haifa desde el año 2001 hasta el año 2005 estudia la relación entre tres factores: la ética, la satisfacción y la confianza en sus administraciones públicas. La finalidad de este estudio era medir el nivel de ética e integridad de los funcionarios del sector público israelí en su relación con la satisfacción que los administrados muestran con los servicios que les presta el estado (Vigoda-Gadot, 2006). Según esta investigación, existe una correlación directa entre estas tres variables. En el caso de Israel, la ética pública, según la opinión de los ciudadanos, está en declive.

## **6.2 Valoración y percepción de la ética pública en la Administración pública española**

En este apartado se realiza una revisión acerca de la valoración y percepción de la ética en las administraciones pública españolas.

Para Naessens (2010), en la actualidad existe una gran pérdida de valores que se ve reflejada en la Administración pública, en el desprestigio de los servidores públicos y en las prácticas corruptas que en ella se producen. En este sentido, Cortina (1997) considera que existen diversos problemas morales a los que tienen que enfrentarse los funcionarios públicos en su trabajo, entre ellos “la dificultad de tener que atender al mismo tiempo los requerimientos del gobierno y de los ciudadanos; distinguir entre lo discrecional y lo arbitrario; la tentación de utilizar el cargo en función de los beneficios propios; la asimetría entre la administración y el ciudadano.

Para Brugue y Subirats (1996, p. 15), tanto el exceso de burocratización como la falta de transparencia en las administraciones, provocan que en España “El sector público presente problemas de ineficiencia y de excesivo gasto, lo más importante para entender

la crisis del sector público es el concepto que tienen los españoles del ámbito público, como algo que ha perdido sus valores y objetivos”.

La crítica a los vicios o males que padece la burocracia es totalmente justificable desde una perspectiva práctica; es decir, a través de la medición de satisfacción o no de los servicios que requiere un ciudadano en la vida diaria. La pasividad, la falta de iniciativa del trabajador, la falta de atención al ciudadano, son algunas actitudes criticables en el modelo “burocrático” y los antivalores que en él se dan, que representan una negación de la verdadera ética pública (Bautista, 2008).

En enero de 2007, el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, en adelante) arrojaba unos datos muy preocupantes cuando desveló que el 34,3 % de los encuestados consideraba que bastantes o casi todos los funcionarios públicos estaban implicados en casos de corrupción en España.

En un estudio realizado en 2009 por el CIS se llegó a la conclusión de que más del 10,7% de los españoles encuestados considera que la corrupción está muy extendida entre los trabajadores de las administraciones públicas; un 24,8% opina que está bastante extendida. Tan sólo el 1,2% opina que no hay corrupción. Estos datos corroboran la percepción que tienen los ciudadanos de la extensión de la corrupción entre los empleados públicos.

Para comprobar si el código de conducta contenido en el EBEP había tenido un efecto positivo en la confianza de los españoles en sus instituciones, la Comisión Europea realizó un estudio del período comprendido entre 2005 y 2009, en el que se abordaba la percepción de los españoles de sus administraciones públicas concluyendo que cada vez existe una menor confianza en éstas.

Tabla 1. Percepción de la corrupción en las administraciones públicas españolas.

Año	Instituciones Locales	Instituciones Regionales	Instituciones Nacionales
2005	74%	73%	74%
2009	89%	90%	91%

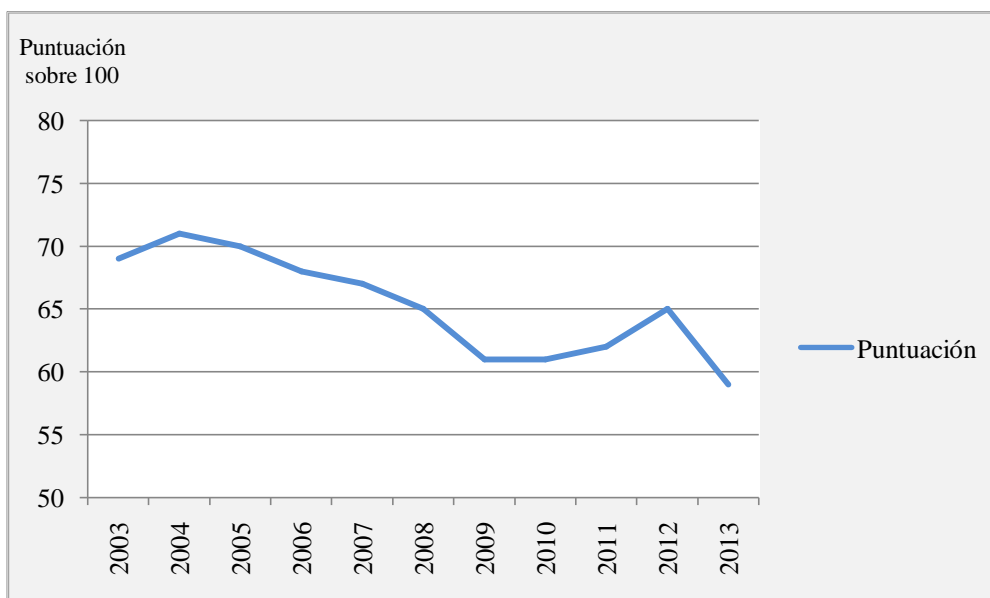
Fuente: Comisión Europea (2005-2009).

En esta tabla se refleja una disminución generalizada de la confianza en las administraciones públicas, siendo las instituciones nacionales las peor consideradas. En el Barómetro Internacional de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional aporta algunos datos importantes. Desde 2005 hasta 2010, se han abierto casi 400 causas por delitos de corrupción contra la Administración Pública española.

Según el barómetro realizado por el CIS en 2014 sobre ética pública y corrupción, para un 15,7% de los españoles la corrupción es el principal problema que existía en España.

De acuerdo con los datos de Transparencia Internacional (2013), la percepción de los ciudadanos de la corrupción en España tiene una puntuación de 59 sobre 100, ocupando el lugar número 40 en el ranking de los 176 países estudiados. En el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** observamos que desde el año 2004 se produjo un declive de la confianza de los ciudadanos en el sector público que, aunque en el año 2010 inició una lenta recuperación, tiene una tendencia descendente, alcanzando en 2013 su peor puntuación.

Gráfico 1. Puntuación obtenida por España sobre la percepción de la corrupción en el período (2003-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Transparencia Internacional (2003-2013).

Por tanto, tras el estudio realizado anteriormente, podemos afirmar que tanto la percepción como la valoración de los españoles sobre cuestiones relacionadas con la

ética pública son negativas. Ello implica la necesidad de continuar avanzando en la mejora de las prácticas éticas.

## **7. Los códigos de conducta en la Administración pública**

La aparición de los códigos de conducta se produce en la década de los 90, debido al declive de la confianza en las instituciones públicas. A partir de entonces, empiezan a surgir códigos cuya finalidad exclusiva es regular la ética y el comportamiento de los empleados públicos. El origen institucional de este tipo de códigos se encuentra en las actividades desarrolladas por la *Office of Government Ethics* de Estados Unidos y, fundamentalmente, en las recomendaciones del Informe Nolan, que desarrollaremos en este apartado.

Aunque algunos autores (Jiménez, 2013; Morón, 2007), hacen una distinción entre lo que son códigos éticos y códigos de conducta. En este trabajo utilizaremos la terminología utilizada por Villoria (2010) quien utiliza la expresión “Código de conducta” refiriéndose a ambos. El motivo es que su diferenciación es muy subjetiva, y normalmente se aplica un término u otro indistintamente. Como afirma Prieto (2011), la denominación que pueda darse a un código ético no es significativa puesto que en la práctica no existe una relación directa entre la denominación del código y su contenido concreto, y en la mayoría de los casos son documentos en los que coexisten elementos propios de los códigos éticos, de los de conducta, de los de buenas prácticas e incluso de los de buen gobierno. Además, utilizar la esta nomenclatura responde mejor a las exigencias de este trabajo, puesto que en el EBEP se habla únicamente de código de conducta, englobando tanto principios de conducta como principios éticos.

### **7.1. Concepto de código de conducta.**

El estudio del concepto de “código de conducta” resulta fundamental para la comprensión de la importancia del mismo en las organizaciones. Este concepto ha sido definido por muchos autores. En este apartado se estudia una muestra de las definiciones más representativas, con el fin de arrojar luz sobre esta cuestión.

Para Jiménez (2005), los códigos de conducta o de comportamiento son aquellas herramientas utilizadas por las instituciones públicas, que sirven como elementos de



mejora de la calidad institucional, cuyo fines son los siguientes: por un lado, fomentar entre los empleados de una empresa o una administración una serie de principios o valores deseables; y por otro lado, evitar actitudes antiéticas y que sirven también como elementos de mejora de la calidad institucional y como refuerzo de la confianza de los ciudadanos en sus propias instituciones.

De forma más concreta, Torralba (2014) considera que el código de conducta es un texto breve que suele estar formado por un conjunto de artículos de obligado cumplimiento en los que se explica cómo debe regularse una determinada comunidad de personas. Según este autor, el código de conducta establece unos mínimos exigibles aceptados por esa comunidad, y no interfiere con la ética personal de sus miembros. En la misma línea, Álvarez (1993) entiende que estos códigos, son instrumentos muy útiles, incluso imprescindibles para concretar aquello que entendemos por actuación ética, precisan los valores asumidos, informan a los empleados de sus obligaciones y refuerzan la formación de los que se incorporan a las administraciones públicas.

Desde un punto de vista más pragmático, García (1996) opina que un código de conducta, para ser útil, tendría que ser capaz de lograr tres objetivos principales: generar confianza, resolver conflictos de forma no jurídica y mantener y potenciar la credibilidad social de la administración. En este sentido, Naessens (2010) considera que la finalidad de estos códigos es lograr un cambio de actitud en los servidores públicos y forjar en ellos una conducta integra con sentido de responsabilidad, lealtad a la institución para la que trabajan y compromiso con los objetivos de la misma.

Los códigos de conductas se insertan en el ámbito de las estrategias de transparencia de las organizaciones públicas y privadas, aunque también adquieren una dimensión política, ya que al estar aplicados al sector público inciden en varios de los aspectos centrales de la legitimación de éste ante los ciudadanos (Prieto, 2011).

De acuerdo con las definiciones apuntadas, se puede concluir que los códigos de conducta son instrumentos de gran utilidad para la implantación de los valores éticos puesto que informan tanto a los empleados públicos como a la ciudadanía de los valores asumidos por una administración, además, un código de conducta sirve de guía para los empleados públicos en su actuación profesional o resolución de conflictos.

## 7.2 Tipos de códigos de conducta

En este apartado se aborda la tipología de los códigos de conducta, de acuerdo con distintos criterios. La distinción resulta interesante porque tiene consecuencias sobre sus efectos. Los códigos se pueden clasificar atendiendo a tres criterios: contenido, ámbito de aplicación y carácter orientativo o jurídico de los mismos.

Según su contenido, Camps (1997) distingue entre dos tipos de códigos: por un lado, aquellos que se ajustan a unos pocos valores o principios elementales; y, por otro lado, aquellos que tienden a parecerse más a una ley, utilizando un método más inductivo, y tienden a extraer normas de conducta a partir de casos conflictivos. Como ejemplos del primer caso, se pueden citar el código al estilo de los Diez Mandamientos y los “Siete principios de la vida pública” del Informe Nolan, que resume el conjunto de directrices que un empleado público debería cumplir:

La principal crítica a este tipo de código, tan general, radica en que es demasiado abstracto y por eso difícil de cumplir. Para White (1999), este tipo de códigos son una trivialidad y un mero trámite que no consigue evitar las malas prácticas en la función pública. No obstante, aunque estas críticas son fundadas, si los códigos son demasiado concretos, podemos tender a la creación de códigos con un ámbito de aplicación demasiado restringido.

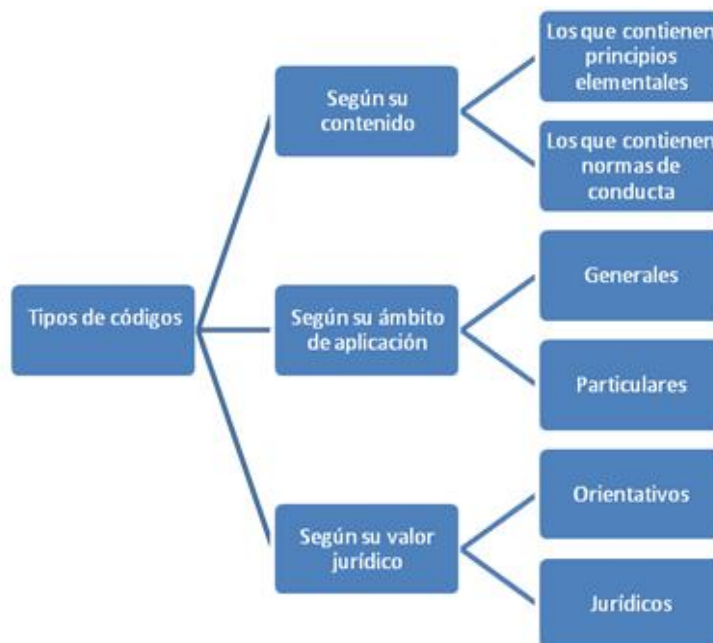
Otro tipo de código, quizás más corriente, es el que tiende a parecerse a una ley. Este tipo de código regula hechos concretos de manera sistemática. Como ejemplo de esta clase de códigos, podemos nombrar el *Civil Service Code* o el *Código Ministerial* en Reino Unido y el *Código de Conducta del Servicio Público* en Nueva Zelanda.

Según su ámbito de aplicación, se distingue entre códigos generales y códigos particulares. Los primeros son aquellos que establecen los valores que deben ser inherentes a todo servidor público, independientemente del área en la que éste se desempeñe; mientras que los segundos atienden a la especificidad de las funciones que realice la institución a la que se pertenezca. Es evidente que las tareas de un policía, un inspector de aduanas o un funcionario de ventanilla son diferentes entre sí (Bautista, 2012).

Según el valor jurídico del código de conducta, distinguimos entre los que tienen un valor orientativo y las que tienen un valor jurídico. Los códigos con un valor orientativo son aquellos cuyo contenido, son meras directrices que ayudan a los empleados en el desempeño de su trabajo; los códigos que tienen un valor jurídico son aquellos de obligado cumplimiento e imponen sanciones a las malas prácticas. Tanto el *Civil Service Code* como el código recogido en el *Estatuto Básico del Empleado Público* tienen un valor jurídico.

En la Ilustración 2. **Tipos de códigos de conducta** se establece la tipología de los códigos de conducta.

Ilustración 2. Tipos de códigos de conducta



Fuente: Elaboración propia a partir de Camps (1997) y Bautista (2012).

### 7.3. Objetivos y propósitos de los códigos de conducta.

Una de las principales metas del sector público es garantizar el bienestar de los ciudadanos. Para lograr este objetivo, es importante que los servidores públicos tengan asimilados una serie de valores de conductas que les guiarán en el desempeño de sus funciones. Un código de conducta busca establecer una serie de criterios de actuación

que debe tener en cuenta todo servidor público y que le ayudarán a llevar a cabo las funciones que tenga asignadas con el fin de lograr un bien para la comunidad.

Los códigos de conductas de los países de la OCDE están inspirados por los valores redactados por esta Organización en 1998, que podemos ver en la Cuadro 3. **Valores éticos recomendados por la OCDE** Dichos valores han sido una valiosa ayuda para los países miembros de la OCDE en la elaboración de sus códigos propios.

Cuadro 3. Valores éticos recomendados por la OCDE

<b>Servir al interés público</b>	Tanto los funcionarios como los trabajadores públicos deben demostrar los más altos estándares en cuanto a profesionalidad, competencia, eficiencia y eficacia, siguiendo las leyes que se les apliquen y buscando por encima de todo el bien común.
<b>Transparencia</b>	Los funcionarios deben usar los recursos públicos de manera eficiente y ser responsables de su gestión. Deben ser capaces de rendir cuentas de sus decisiones y estar preparados para justificar sus acciones.
<b>Integridad</b>	Los funcionarios deben tomar decisiones en función del bien público sin considerar sus propios intereses. Utilizar su puesto para adquirir ventajas será incumplir con su deber.
<b>Legitimidad</b>	Es deber de los funcionarios seguir la ley y ejercer su poder administrativo en nombre del gobierno, el parlamento o una autoridad superior. Este poder debe ser ejercido de manera legítima, imparcial y para un propósito público de la manera en la que lo determine la entidad a la que sirve.
<b>Justicia</b>	Los funcionarios deben tomar decisiones y actuar de manera justa y equitativa, teniendo en cuenta siempre los intereses de los ciudadanos.
<b>Receptividad</b>	Los trabajadores públicos deben cumplir con sus funciones con respeto, cortesía y educación en su trato con los ciudadanos y con otros trabajadores públicos.
<b>Eficacia y eficiencia</b>	Los funcionarios deben gestionar los recursos públicos con

	eficacia y eficiencia y evitar malgastarlos.
--	--

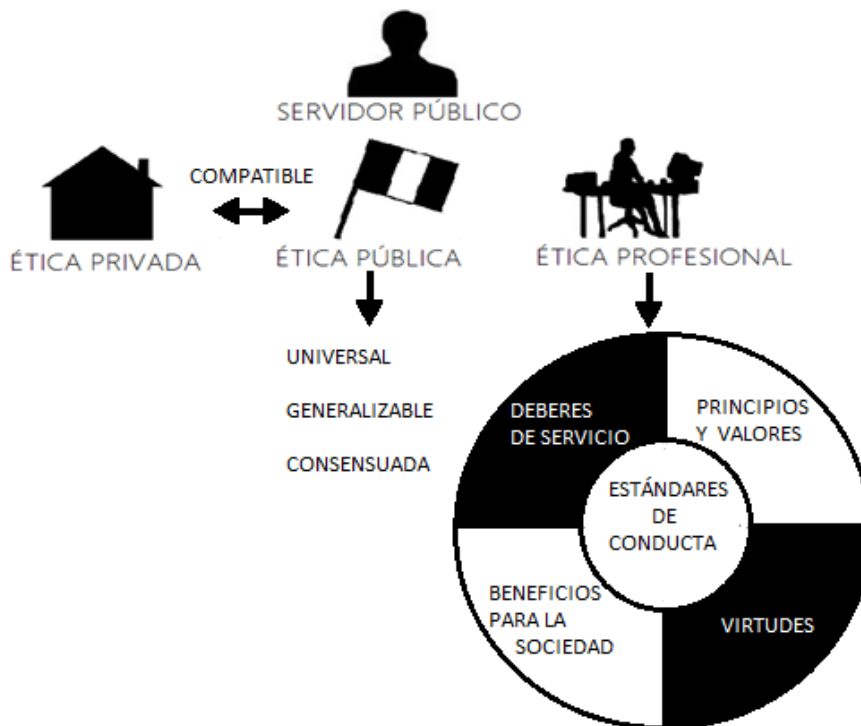
Fuente: Elaboración propia a partir de *Confianza en el Gobierno: Medidas para favorecer el marco ético en los países de la OCDE* (1998).

Como se sostiene en un estudio posterior elaborado por la OCDE (2000), diseñado para medir el impacto de estas recomendaciones y hacer un seguimiento de su aplicación, casi todos los países de la OCDE han desarrollado una descripción más detallada a partir de los valores recomendados en 1998, ampliándolos a través de documentos, leyes o guías propios.

Los valores establecidos en documentos de alcance público proveen la base para un ambiente donde los ciudadanos conocen la misión y la visión de organizaciones públicas.

También debemos reparar en que un código de conducta no debería ceñirse solo a normalizar la ética pública sino que también debería regular la ética profesional, para así poder dotar a los empleados públicos de herramientas específicas que les ayuden a desempeñar su trabajo de una manera afín con los principios y valores de la sociedad. Por tanto, en el centro de lo que Villoria (2011) llama el "Campo de fuerzas moral" nos encontramos al empleado público que idealmente habría de regirse por tres éticas diferentes: La ética pública, la ética privada, y la ética profesional (Ver Ilustración 3. El campo de fuerzas moral del servidor público. Las tres éticas señaladas no se contraponen sino que se complementan. Como recuerda Cortina (1997), la ética pública es aquella rama de la ética que "señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública" (Cortina, 1997); en cambio, la ética profesional es más concreta y trata de regular los procedimientos que se llevan a cabo en el desempeño de una actividad, está más relacionada con los deberes y estándares de conducta del servidor público (Villoria, 2011). Los profesionales deben contar con este tipo de ética, porque es fundamental para la realización de las distintas actividades que desempeñan (Sanromán, 2014). Finalmente, la ética privada atañe solo al individuo y está, según Hellsten y Larbi (2006), más relacionada con la moral y los principios personales.

Ilustración 3. El campo de fuerzas moral del servidor público.



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Villoria (2011).

Los empleados públicos que sigan unos preceptos éticos firmes no solo benefician a los ciudadanos como receptores de un servicio, sino que también repercuten en la economía pública. Según Naessens (2010), es un hecho que los trabajadores públicos que tienen un comportamiento éticamente correcto son más eficaces y eficientes en sus tareas. Esto supone un ahorro en tiempo y recursos y una mejor gestión de éstos.

Acerca de la validez de los códigos de conducta, existen posturas enfrentadas. Así, por ejemplo, para Cooper (1998) la solución a la corrupción en la administración pública no está en la creación de códigos de conducta si no en la implantación de principios morales en la sociedad. En cambio, otros organismos como el Comité de Administración pública de la OCDE sostienen que contar con un código de conducta es una forma de luchar contra el aumento de la desconfianza y deterioro progresivo de la imagen de las administraciones públicas. En la misma línea, Lewis (2004) apunta que los empleados ejercen sus funciones en nombre de lo público; es decir, de los ciudadanos, y, por tanto, es necesario que estas obligaciones especiales estén regidas por un código de conducta.

En conclusión, podríamos decir que la Administración pública persigue un doble objetivo con la creación de un código de conducta o de comportamiento, y su posterior aplicación: por un lado, servir como guía a los empleados públicos, para mejorar sus comportamientos éticos; y, por otro lado, aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

#### **7.4. Ventajas e inconvenientes de los códigos de conducta en la administración pública**

En este apartado se abordan las ventajas e inconvenientes que para la Administración supone la implantación de los códigos de conducta.

Los códigos de conducta presentan numerosas ventajas para la Administración pública. En este sentido, Bautista (2010) destaca el fortalecimiento de los valores y la filosofía de la institución. Ello revierte directamente en el aumento de la confianza de los ciudadanos en las instituciones, generando una identidad de grupo y optimizando el uso de los recursos públicos evitando su despilfarro. El citado autor considera que la creación de códigos de conducta fortalece el papel de los funcionarios de carrera frente a los políticos con fines diferentes a los del Estado. Un código de conducta "permite contar con reglas claras que dirijan a los miembros, logra mayor alcance de los objetivos y metas en los servicios públicos; evita prácticas obsoletas; e, inyecta dinamismo y buen ambiente de trabajo" (Bautista, 2010 p.10).

Según Prieto (2011), tras examinar los precedentes existentes a nivel internacional y más concretamente los de la Unión Europea, concluye que los códigos de conducta han demostrado ser instrumentos útiles para promover el comportamiento ético de los profesionales al servicio de la Administración Pública y la transparencia en su actuación, ya que adoptar una serie de valores éticos provoca una legitimación institucional de la Administración pública.

También se ha destacado que los códigos de conducta son útiles para fomentar la eficiencia de las administraciones públicas y la mejor gestión de sus recursos. Por tanto, es innegable que las intenciones de quienes los elaboran son buenas. No obstante, a veces, existen deficiencias en su desarrollo o aplicación que provocan desventajas (García, 2007), como las que podemos observar más adelante en el cuadro resumen.

Frente a las ventajas de contar con un código de conducta, ciertamente existen también una serie de inconvenientes, que no deben soslayarse. Para Villoria (2001), promover la ética en los funcionarios puede ser en algunos casos peligroso, porque estimula la conciencia de éstos y puede volverse en un obstáculo para el gobierno de turno. Concretamente, este autor señala la posibilidad de que los empleados sean más críticos, promuevan el debate y se conviertan en lo que el autor denomina “objetores de conciencia” a proyectos gubernamentales. Estos excesos de objetividad en el empleado público podrían colisionar con los intereses partidistas de los altos dirigentes del gobierno.

Existen autores que, sin estar radicalmente en contra de los códigos de conducta, sostienen que éstos deben hacerse de manera cuidadosa puesto que pueden presentar algunos inconvenientes. Jacobs y Anechiarico (1996), tras estudiar los programas de control de la corrupción en la administración pública norteamericana, argumentan que en ocasiones los códigos de conducta, aunque se crean de manera bien intencionada, tienen también una parte negativa puesto que aumentan el papeleo, obstaculizan la iniciativa burocrática y pueden llegar a provocar un sistema rígido que puede ser tan propenso a la corrupción como la gestión pública tradicional. Camps (2012), también es escéptica en cuanto a este tipo de códigos puesto que considera que no es suficiente con conocerlos o aprenderlos si no que es necesario, además, sentirlos e interiorizarlos, algo que no se está teniendo en cuenta actualmente. Esta autora afirma que la ética está más vinculada a la formación que a la redacción de códigos de conducta. Además, esta autora afirma que, paralelamente a su elaboración, las administraciones públicas deberían ocuparse de que estos códigos fueran normas sociales internalizadas que adquiriesen una dimensión emotiva en los empleados públicos, para que éstos sintieran orgullo al cumplirlas y vergüenza en el caso contrario.

Bautista (2010), en su estudio sobre la institucionalización de códigos de conducta, demostró que la estrategia que se está adoptando en los países tanto americanos como europeos de crear códigos de conducta se fundamenta en la experiencia internacional, que indica que los países con más capital social y valores éticos han tenido mejores resultados en términos de desempeño económico, calidad de vida y maduración democrática. En esto coincide Jiménez (2011), cuando afirma que los países con menores índices de corrupción son aquellos que tienen instituciones sólidas que



disponen de sistemas de control de poder. Por tanto, cualquier inversión que se haga en este tipo de códigos ha de producir unas consecuencias positivas, tanto sociales como económicas, aunque sea a medio o largo plazo.

Cuadro 4. Ventajas e **inconvenientes de la implantación de códigos de conducta** se establece un resumen de las principales ventajas e inconvenientes de la implantación de los códigos de conducta en la Administración pública.

Cuadro 4. Ventajas e inconvenientes de la implantación de códigos de conducta en las administraciones públicas.

Ventajas	Inconvenientes
✓ El fortalecimiento de los valores y la filosofía de la institución.	✓ El aumento en el “papeleo” y la burocracia.
✓ El aumento de la confianza de los ciudadanos en las administraciones públicas.	✓ Dificultad y duración excesiva de su implantación
✓ El incremento de la eficiencia y una mejor gestión de los recursos públicos.	✓ Posibilidad de provocar comportamientos subversivos o en contra de la jerarquía de la organización.
✓ La creación de un buen ambiente de trabajo y el fomento de prácticas innovadoras en las instituciones. Supone una inyección de dinamismo.	
✓ Evita daños legales en el futuro y disuade a terceros de efectuar proposiciones incorrectas a los funcionarios.	
✓ Frena la corrupción y las malas prácticas	
✓ Ayuda a los empleados públicos a decidir en situaciones de incertidumbre.	
✓ Sirve como vehículo de comunicación de criterios éticos.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Bautista (2010), García (2007), Camps (2012), Villoria (2001), Quintero (2007) y Jiménez (2011)

## **7.5. La implantación y difusión de los códigos de conducta**

Es necesario llamar la atención sobre el hecho de que la implantación de los códigos es un proceso lento. Como recuerda Bautista (2007), la organización debe tener en cuenta que la implantación de valores no se logra de modo inmediato, sino que requiere de tiempo. Este autor también precisa que dicha implantación no es homogénea. Es decir, no se puede afirmar que la implantación sea uniforme en todos los miembros de la organización.

Para Jiménez (2005), el primer paso para implantar un código de conducta es su elaboración y redacción. Como sostiene Bautista (2007), en primer lugar hay que realizar una búsqueda e identificación de los valores específicos deseados, abarcando también un compendio de antivalores, así como una lista de responsabilidades y obligaciones jurídicas. En esta elaboración deberían participar los empleados públicos, puesto que son los destinatarios de los mismos, aunque es conveniente que la redacción y emisión final sea elaborada por un experto en la materia.

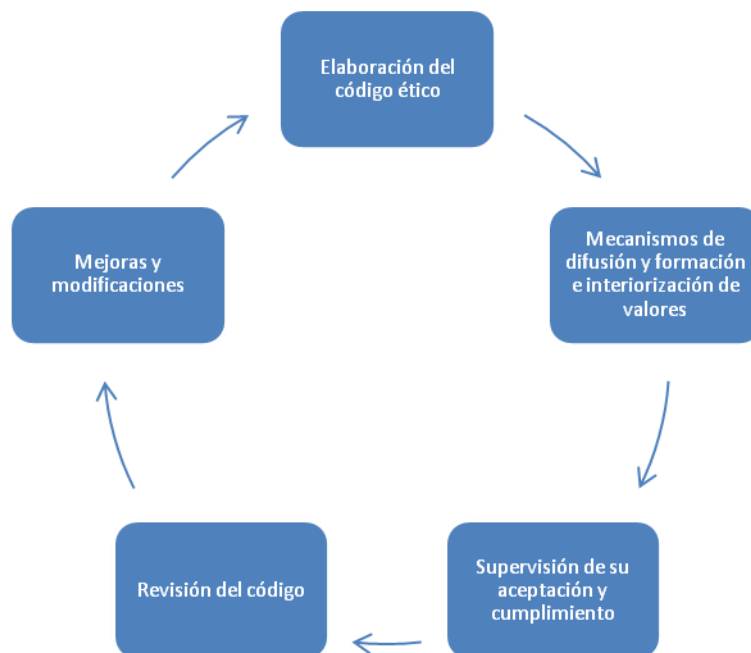
Uno de los puntos clave para lograr que los códigos cumplan su finalidad, es la correcta difusión de los mismos. Como afirma Zamorano (2010), refiriéndose a los códigos de conducta, para poder actuar de manera ética en el puesto de trabajo, es necesario que los servidores públicos conozcan las normas que establecen los derechos y obligaciones y regulan su ejercicio. Para este autor, lo más importante es una amplia difusión del contenido de estas normas y de los mecanismos y procedimientos que establecen. También es fundamental que los empleados públicos conozcan las sanciones efectivas para quienes incumplen un código de conducta, así como los incentivos y estímulos para quienes promuevan los valores y principios que sustentan. Por ello, este autor propone una serie de medidas tales como la entrega a cada servidor público, cualquiera sea la modalidad de su contratación, de un ejemplar del Código y su Reglamento, junto con una declaración que confirme la lectura de dichas normas y el compromiso de observarlas. Ello se aplicará a cada nuevo servidor público. También propone otras medidas tendentes a hacer más visible el contenido del código de conducta. Así, por ejemplo, la colocación de los principales contenidos del mismo en el panel informativo, situado en zonas visibles de la oficina. También recomienda establecer un link en el

portal web del organismo con el contenido del código de conducta. Finalmente, señala la importancia de organizar jornadas informativas y de socialización, trimestrales, sobre la importancia del Código y las sanciones que acarrea su incumplimiento.

Para Beltrán (1997), además de la difusión continuada del contenido de los códigos, también es necesario que existan controles periódicos a los empleados públicos para garantizar los hábitos de acción honesta que puedan indicar si existe algún problema en cuanto al conocimiento de los códigos. Este proceso se conoce como la supervisión de la aceptación y cumplimiento del código. No obstante, según Jiménez (2005), aquí no termina la implantación de un código, puesto que es necesario seguir buscando la mejora continua de los estándares de conducta, hay que considerar los códigos de conducta como 'instrumentos vivos' que deben adecuarse a la realidad cambiante y modificarse para adaptarse a ésta, conservando aquello que haya dado resultado.

Como resumen gráfico de lo que se ha comentado, en la Ilustración 4. **Ciclo de la implantación de códigos de conducta** podemos observar el ciclo continuo que han de poner en práctica las administraciones para una correcta implantación de los códigos de conducta (Jiménez, 2005).

Ilustración 4. Ciclo de la implantación de códigos de conducta



Fuente: Elaboración propia a partir de Jiménez (2005).

## **8. Los códigos de conducta en las Administraciones públicas españolas.**

En esta sección se estudia de manera específica los códigos de conducta en las administraciones públicas españolas.

Para Villoria (2007), es importante que la ética administrativa sea capaz de sistematizar una serie de valores democráticos y estables. Para alcanzar este fin, gran cantidad de administraciones públicas españolas han optado por la aplicación de códigos de conducta, puesto que son una manera concreta de aplicar una serie de principios deseables en un marco práctico.

La proliferación de códigos de conducta en las administraciones públicas españolas en los últimos años hace que sea interesante el estudio de los factores que llevan a su creación. Además, nos centraremos en su contenido y aplicación tanto a nivel nacional como en las comunidades autónomas y a nivel local.

### **8.1. Antecedentes**

Desde el inicio de la crisis económica, en España se está haciendo un considerable esfuerzo por promover la ética en la función pública que se complementa con los logros alcanzados durante estos años en materia de participación ciudadana y mejora de la eficacia y calidad de la gestión pública. Este esfuerzo se ve reflejado en numerosos códigos de conducta que están surgiendo, cada vez con mayor frecuencia, en las administraciones públicas españolas. Estos códigos están claramente inspirados, tanto por algunos intentos previos por regular el comportamiento de los empleados públicos, por ejemplo la Constitución de 1978, como por las directrices marcadas por otros países o instituciones internacionales. Para Martín-Retortillo (1997), dentro de la Constitución española hay elementos más que suficientes para dar apoyo riguroso a las exigencias de una Ética Pública.

La aprobación tanto del Estatuto Básico del Empleado público (EBEP, en adelante) como de los diferentes códigos de conducta que han surgido en nuestro país tienen como inspiración común los valores éticos que se encuentran recogidos en la

Constitución Española de 1978. El artículo 103 del Texto Fundamental establece que "la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho". En este artículo también se regula el acceso a la función pública teniendo en cuenta "los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones."

El hecho de que España pertenezca a la OCDE supone que haya seguido las recomendaciones de ésta para la elaboración de sus códigos de conducta. Las directrices de la OCDE, aunque vagas, sirven para sentar unas premisas básicas que buscan una mayor eficacia y a la vez una homogeneidad entre la ética pública de sus países miembros. En el siguiente cuadro se resumen las indicaciones de la OCDE sobre cómo deben elaborarse los códigos de conducta.

Cuadro 5. Indicaciones de la OCDE sobre la elaboración de códigos de conducta.

<p><b>Consejos de elaboración</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aceptación verdadera de los valores subyacentes y criterios éticos promovidos.</li> <li>✓ Consultar los valores con los empleados y mantener una comunicación permanente con ellos.</li> <li>✓ Adoptar medidas de promoción que den a los empleados un papel participativo, evitando la imposición</li> </ul>
<p><b>Consejos de redacción</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Lenguaje Sencillo</li> <li>✓ Tono positivo</li> <li>✓ Dirigido a destinatarios determinados</li> </ul>
<p><b>Contenido</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Mención a las normas jurídicas aplicables al puesto y a otros códigos profesionales o sectoriales vinculantes para los funcionarios.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries (2000)

Sin duda, los códigos de conducta en España tienen cierta influencia de los códigos de los países anglosajones. Dichos países tienen una mayor tradición y los códigos se encuentran más firmemente implantados (Jiménez, 2005). Desde mediados de los años 80 y principios de los 90, las administraciones públicas británicas han sido dominadas por el modelo que algunos autores británicos han denominado 'Nueva Gestión Pública' (Hood, 1991; Pollitt, 1993; Farnham, 1996). Como ya se comentó en el apartado sobre la ética pública, la Nueva Gestión pública consiste básicamente en introducir mecanismos de mercado en el sector público.

## **8.2. El Informe Nolan y su influencia en los códigos de conducta**

Como hemos señalado anteriormente, Jiménez (2005) sostiene que la ética pública en España está inspirada en la de los países anglosajones, donde está mucho más arraigada. Para este autor, los principales valores de los códigos de conducta españoles están inspirados en fuentes diversas, pero principalmente por aquellos apuntados en el Informe Nolan. De este informe se hicieron dos traducciones oficiales al español, una por parte del Instituto Nacional de Administración Pública y otra del Instituto Vasco de Administración Pública, que sirvieron para que las ideas y principios propuestos por Nolan se difundieran fácil y rápidamente entre las administraciones públicas españolas. Además, el propio Lord Nolan, acudió en 1997 a las Jornadas sobre Ética Pública del Instituto Nacional de Administraciones Públicas celebradas en Madrid, donde estuvo a cargo de la lección inaugural en la que dio a conocer los avances de la ética pública en Reino Unido.

En el Reino Unido, la regulación de la ética pública se remonta a 1994 cuando Sir John Major, líder del partido conservador, anunció la creación del Comité de estándares en la vida pública (*Committee on Standards in Public Life* o CSPL). Como recogen los archivos de 1994 de la House of Commons, Major defendió en su discurso la necesidad de la creación del citado Comité, argumentando que la reputación internacional del Reino Unido como un país caracterizado por la integridad y el honor de sus instituciones públicas necesitaba mantenerse. Para ello, era necesario crear un comité apoyado por el gobierno, que sirviera para asegurar a los ciudadanos la determinación de mantener altos estándares de conducta en la vida pública.

La creación de este comité se debió a un intento de calmar a los ciudadanos tras la salida a la luz de algunos escándalos políticos surgidos a principios de los años noventa

en el Reino Unido, siendo uno de los más reseñables el «Cash-for-questions affair» en el que se descubrió que diputados cobraban dinero de algunos lobbies por hacer preguntas parlamentarias. Según el acta de creación del comité, su función era "Examinar las inquietudes actuales sobre las normas de conducta de todos los titulares de cargos públicos, incluidos los acuerdos relativos a las actividades financieras y comerciales, y hacer recomendaciones en cuanto a los cambios en los arreglos actuales que podrían ser necesarios para asegurar los más altos estándares de la decencia en la vida pública." (E Jude and Oonagh Gay, 1994).

Seis meses después de la creación de este comité, su primer presidente elaboró el famoso Informe Nolan o Normas de Conducta para la vida Pública, elevado al Parlamento en 1995, que contenía los siete principios de la vida pública: "El interés público, la integridad, la objetividad, la responsabilidad, la transparencia, la honestidad y la capacidad de liderazgo" (Nolan, 1995). Estos principios, desarrollados ampliamente en el informe e incluso apoyados por referencias y anécdotas sentarán las bases para la elaboración tanto del título III del EBEP como del *Civil Service Code*, que es el código que se encuentra actualmente en vigor en Reino Unido.

### **8.3. Marco normativo de los códigos de conducta en España**

Con el fin de realizar un análisis de la regulación de la ética en España, en este apartado se analiza la normativa principal relacionada con los códigos de conducta a nivel nacional, autonómico y local.

#### **8.3.1. Legislación nacional**

Desde el punto de vista normativo, a nivel nacional, destaca la Ley 7/2007, del 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que contiene el código de conducta de los empleados públicos. En este sentido, la Exposición de Motivos de esta Ley reconoce que "Por primera vez se establece en nuestra legislación una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta". Esta ley afecta de modo directo a los empleados públicos, objeto de estudio de nuestro trabajo.

Además del código de conducta establecido dentro del EBEP, recientemente se ha aprobado en España Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En dicha Ley se establecen una serie de principios éticos generales y también obligaciones concretas para los miembros del Gobierno y los

altos cargos de la Administración general del Estado y de las entidades del sector público estatal, resulta interesante comentarla puesto que afecta de manera directa a la ética en las administraciones públicas españolas.

La función pública en España tiene una larga tradición en España, concretamente desde el siglo XIX. Sin embargo, la idea, de implantar un código de conducta público fue más tardía en comparación con otros países como Reino Unido o Estados Unidos. Para Jiménez (2005), las causas de lo que denomina “cultura patológica de lo público” son tanto sociales como culturales, a diferencia de los países anglosajones donde, como ya hemos visto, llevaban desde los años 80 intentando elaborar un código de conducta para el funcionariado.

En nuestro país, no fue hasta febrero de 2005 cuando se aprueba el *Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado*, que contenía unos principios éticos y unos principios de conducta, pero que tenía un ámbito de aplicación muy reducido. Este código era orientador y carecía de eficacia coactiva, la única medida establecida para comprobar su cumplimiento era un informe anual emitido por el ministro.

Por entonces, y debido a la bonanza económica, no existía la presión interna por parte de los ciudadanos que llevó en 2007 a la inclusión de un código de conducta en el Estatuto Básico del Empleado público.

El código de conducta está contenido en el capítulo VI del título III y lleva por título “Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta”. El Ministerio de Administraciones Públicas establece un ámbito de aplicación muy amplio, en el apartado 1 del artículo 1 de la Ley se establece que se recogen “las bases del régimen estatutario de los empleados públicos”.

En materia de ética, como señala Camacho (2010), el Estatuto supone un gran avance puesto que, en España por primera vez quedan regulados los deberes básicos de los empleados públicos. Estos deberes básicos aparecen se fundan en principios éticos y reglas de comportamiento, adoptando el formato de código de conducta. Dichos principios y reglas constituyen la otra vertiente del contenido de la relación jurídica de los empleados públicos en su triple relación con la propia Administración, las necesidades del servicio público y los ciudadanos.



### 8.3.1.1. Valores éticos del EBEP

Entendemos como valores éticos, en el contexto de los códigos de conducta, aquellas firmes creencias que influyen en las decisiones que tomamos para utilizar un medio o alcanzar un fin (Rokeach, 1973). Según Henry (1998), no existe necesariamente una relación entre 'valores' y 'ética' puesto que los valores pueden ser éticos o no, e incluso no tener relación con la moral.

El Estatuto Básico del Empleado Público, formula 27 principios éticos, 10 principios de conducta y 17 genéricos inspiradores, éstos se desarrollan en los arts.52, 53 y 54. Para Morón (2007) se trata de cláusulas genéricas y con carácter informador.

El código de conducta del EBEP se divide en dos partes: principios inspiradores y principios integradores. En el Cuadro 6. **Principios éticos recogidos en el EBEP** se mencionan los citados principios.

Cuadro 6. Principios éticos recogidos en el EBEP

<p><b>Principios inspiradores</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Objetividad</li> <li>✓ Integridad</li> <li>✓ Neutralidad</li> <li>✓ Responsabilidad</li> <li>✓ Imparcialidad</li> <li>✓ Confidencialidad</li> <li>✓ Dedicación al servicio público</li> <li>✓ Transparencia</li> <li>✓ Ejemplaridad</li> <li>✓ Austeridad</li> <li>✓ Accesibilidad</li> <li>✓ Eficacia</li> <li>✓ Honradez</li> <li>✓ Promoción del entorno cultural y medioambiental</li> <li>✓ Respeto a la igualdad entre hombres y mujeres</li> </ul>	
<p><b>Principios integradores</b></p>	<p>Principios éticos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Respeto a la constitución y las libertades públicas</li> <li>✓ Persecución de los intereses generales</li> <li>✓ Imparcialidad al margen de las</li> </ul>

		<p>posiciones personales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Lealtad y buena fe hacia la administración, el resto del personal y los ciudadanos</li> <li>✓ Diligencia y cumplimiento de los plazos administrativos</li> <li>✓ Prohibición del uso del cargo para beneficio propio</li> </ul>
	Principios de conducta	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Trato de atención y respeto a los ciudadanos y otros empleados públicos</li> <li>✓ Cumplimiento de la jornada y el horario establecido.</li> <li>✓ Cumplimiento de la jerarquía organizativa de la administración</li> <li>✓ Colaboración con otros compañeros y administraciones</li> <li>✓ Administración austera de los recursos y bienes públicos</li> <li>✓ Garantizar la atención al ciudadano en el idioma que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Álvarez (2007).

Según sostiene Álvarez (2007) en sus comentarios a esta Ley, los principios éticos se articulan desde una perspectiva interna y los de conducta están más orientados hacia el exterior, esto provoca que existan coincidencias entre unos y otros.

La Asociación Profesional de Técnicos del Ayuntamiento de Barcelona (2011) considera que, en el Título III del EBEP, el legislador ha realizado un esfuerzo de sistematización, pero el resultado no resulta satisfactorio al no conseguir estructurar un código de conducta en sentido estricto.

El interés por la ética pública española y la preocupación por su estudio, promoción y difusión recae actualmente en organismos como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) que edita, reproduce, publica y promueve obras sobre asuntos públicos;

organiza eventos, no sólo en el ámbito nacional sino también en el internacional; y brinda formación y capacitación a los servidores públicos. Además, como apunta Bautista (2008), la Academia de Ciencias Morales y Políticas también contribuye a esta difusión y estudio, mediante la organización de eventos al respecto, puesto que cuenta con una biblioteca especializada en obras de ética. También algunas universidades como la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Autónoma de Madrid, la Universidad Nacional de Educación a Distancia o la Universidad Internacional de Andalucía estudian y fomentan la ética en el ámbito público.

### **8.3.1.2. Referencia a los principios éticos y de actuación recogidos en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno**

Aunque la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno no afirma de manera explícita que contenga un código de conducta, en su preámbulo si se hace referencia a que en ella se establecen una serie de principios éticos y de actuación. Por ello, hemos considerado conveniente realizar una breve referencia a los principios éticos y de actuación. En concreto, vamos a referirnos al Título II de la citada Ley.

Esta ley afecta al empleado público de dos maneras: de una manera indirecta, ya que su ámbito de aplicación es la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, y las entidades que integran la Administración Local, y también de una manera directa en cuanto a la imposición de la obligación de suministrar información a quienes la soliciten.

Para Naessens (2010), la promoción de la ética en el servicio público está estrechamente vinculada con la transparencia, la cual actúa como elemento revelador del buen funcionamiento del Estado, promoviendo el comportamiento responsable de los servidores públicos. En este sentido, la ética pública adquiere dimensiones relevantes al construir una cultura de servicio público, haciendo de la transparencia una herramienta esencial en dicho proceso.

Como afirman Pich y Puig (2007), la transparencia y la claridad deben constituir una práctica habitual en el comportamiento de los agentes económicos en general y de las Administraciones públicas en particular, ya que contribuyen a mejorar la información de

los ciudadanos, lo cual constituye un derecho fundamental en una sociedad desarrollada. La falta de transparencia propicia la aparición de casos de corrupción y de fraude. Según el barómetro de Junio de 2014 (publicado por el Centro de Investigaciones Sociológicas), estas dos conductas se erigen hoy en día como uno de los tres principales problemas de España para un 38,8% de la población. Esta percepción se ve corroborada por los datos del informe anticorrupción de la Unión Europea (Comisión Europea, 2014), según el cual el 95% de los encuestados españoles considera que la corrupción está generalizada en su país.

El intento de conseguir esta transparencia en España se materializa en la citada Ley 19/2013, En el Título II de dicha Ley se establecen una serie de principios éticos generales y también obligaciones concretas para los miembros del Gobierno y los altos cargos de la Administración general del Estado y de las entidades del sector público estatal. Según Pich y Puig (2014), esta norma debe valorarse positivamente, ya que obliga a los responsables públicos a informar al ciudadano sobre a qué se aplican los fondos públicos, así como a dar a conocer los informes de fiscalización.

El gobierno de España, a través de la portavoz del ejecutivo en el momento de aprobación de la Ley de transparencia, justificaba su elaboración diciendo que confiaba en que esta ley contribuiría de forma determinante a restaurar la confianza en las instituciones y a mejorar la calidad de la democracia española (Saenz de Santamaría, 2013).

Como se ha indicado anteriormente, los principios éticos y de actuación se exponen en el título II, denominado Buen gobierno. En él se establecen unos preceptos generales de eficacia, economía y eficiencia, imparcialidad, diligencia y corrección, además de una serie de principios de actuación más específicos y un régimen sancionador. Para garantizar la correcta aplicación de la ley se crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, un órgano independiente con plena capacidad jurídica y de obrar. En el Cuadro 7. **Principios generales y de actuación contenidos en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno** se resumen los principios generales y principios de actuación.

Cuadro 7. Principios generales y de actuación contenidos en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno

Principios generales	Principios de actuación
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Actuar con transparencia en la gestión de los asuntos públicos siguiendo los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.</li> <li>✓ Ejercer sus funciones con dedicación al servicio público, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios.</li> <li>✓ Respetar el principio de imparcialidad, manteniendo un criterio independiente y ajeno a todo interés particular.</li> <li>✓ Asegurar un trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo en el ejercicio de sus funciones.</li> <li>✓ Actuar con diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentar la calidad en la prestación de servicios públicos.</li> <li>✓ Mantener una conducta digna y tratar a los ciudadanos con corrección.</li> <li>✓ Asumir la responsabilidad sus decisiones y actuaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Desempeñar su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses.</li> <li>✓ Guardar la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias.</li> <li>✓ Poner en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular</li> <li>✓ Ejercer los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados y evitar toda acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de las Administraciones.</li> <li>✓ No implicarse en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstenerse de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad.</li> <li>✓ No aceptar regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones.</li> <li>✓ Desempeñar sus funciones con transparencia.</li> <li>✓ Gestionar, proteger y conservar</li> </ul>

	<p>adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación.</p> <p>✓ No salir de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 26 de la Ley 19/2013.

### 8.3.2. Normativa, cartas y acuerdos de gobierno de ámbito no nacional

#### 8.3.2.1. Códigos de conducta a nivel autonómico

Además de la ley de carácter estatal que contempla el código de conducta, la legislación española contempla también la creación de códigos de conducta de ámbito territorial más específicos, para regular el comportamiento de los empleados públicos. Por ello, varias autónomas han desarrollado su propio código de conducta. La Xunta de Galicia fue la Comunidad Autónoma pionera al elaborar en 2006 la *Ley de Transparencia y buenas prácticas en la Administración pública Gallega*. Posteriormente, otras comunidades se han sumado a esta iniciativa. Como podemos ver en el Cuadro 8. **Estudio de los valores éticos en los códigos de las Comunidades Autónomas.**, son ya bastantes las comunidades autónomas que han optado por elaborar su propio código de conducta, inspirándose tanto en el EBEP como en las recomendaciones de la OCDE. Muchos de ellos no tienen como único destinatario los empleados públicos sino que también proponen directrices para los miembros del gobierno, en este cuadro nos centraremos en los principios o valores que son aplicables al personal público.

Con el fin de realizar un estudio comparativo de los valores éticos recogidos en los diversos códigos, se elabora un **Cuadro 8. Estudio de los valores éticos en los códigos de las Comunidades Autónomas.** de los valores éticos que se encuentran recogidos en cada código.

Cuadro 8. Estudio de los valores éticos en los códigos de las Comunidades Autónomas.

<b>Comunidad Autónoma y año de entrada en vigor.</b>	<b>Tipo de norma</b>	<b>Valores éticos y principios de conducta aplicables al personal público</b>
Extremadura (2012)	Código ético de conducta de los miembros del consejo de gobierno y altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y de las medidas de transparencia, contención y austeridad en la contención del gasto público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Responsabilidad</li> <li>✓ Credibilidad</li> <li>✓ Dedicación al servicio público</li> <li>✓ Transparencia</li> <li>✓ Austeridad</li> <li>✓ Accesibilidad</li> <li>✓ Eficacia</li> <li>✓ Honradez</li> </ul>
Galicia (2006)	Ley de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Transparencia eficacia y la eficiencia en la organización y en la gestión pública.</li> <li>✓ Hacer efectivos los principios de racionalidad, claridad y confianza legítima en la relación de la Administración con los ciudadanos</li> </ul>
Comunidad Valenciana (2007)	Carta de buenas prácticas de la Comunitat Valenciana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Receptividad</li> <li>✓ Transparencia y rendición de cuentas</li> <li>✓ Eficacia y eficiencia</li> <li>✓ Información</li> </ul>
Castilla y León (2010)	Código Ético de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Integridad</li> <li>✓ Neutralidad</li> <li>✓ Transparencia</li> <li>✓ Dedicación</li> <li>✓ Iniciativa, Innovación y Creatividad.</li> <li>✓ Receptividad</li> <li>✓ Cooperación</li> <li>✓ Responsabilidad</li> <li>✓ Orientación al ciudadano</li> <li>✓ Lealtad y uso racional y eficiente de los</li> </ul>

		<p>recursos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ejemplaridad</li> </ul>
<p>Navarra (2010)</p>	<p>Código Orientativo de Buenas Prácticas Administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos, en sus Relaciones con los Ciudadanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Respeto de la dignidad y los derechos y libertades de la personas.</li> <li>✓ No discriminación, igualdad de trato y equidad.</li> <li>✓ Imparcialidad e independencia.</li> <li>✓ Lealtad.</li> <li>✓ Conciliación</li> <li>✓ Elemental cortesía y amabilidad de trato.</li> <li>✓ Transparencia en la actividad administrativa</li> <li>✓ Objetividad</li> <li>✓ Protección de datos.</li> <li>✓ Buena fe, confianza legítima y expectativa legítima.</li> <li>✓ Eficacia y celeridad</li> </ul>
<p>Islas Baleares (2011)</p>	<p>Ley de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Integridad</li> <li>✓ Objetividad</li> <li>✓ Neutralidad</li> <li>✓ Responsabilidad</li> <li>✓ Credibilidad</li> <li>✓ Imparcialidad</li> <li>✓ Confidencialidad</li> <li>✓ Dedicación al servicio público</li> <li>✓ Transparencia</li> <li>✓ Ejemplaridad</li> <li>✓ Austeridad</li> <li>✓ Accesibilidad</li> <li>✓ Eficacia</li> <li>✓ Honradez</li> <li>✓ Promoción del entorno cultural y medioambiental</li> <li>✓ Promoción de la igualdad entre hombres y mujeres</li> </ul>



Fuente: Elaboración propia a partir de los códigos de conducta de Extremadura, 2012; Galicia, 2006 (arts. 2-4); Comunidad Valenciana, 2007; Castilla y León, 2010 (arts.5-11); Navarra, 2010; Islas Baleares, 2011 (arts. 3,4, 15 y 18).

Este estudio comparativo de los códigos de conducta de las distintas Comunidades autónomas sobre los valores éticos aplicables y los principios de conducta nos permite concluir que los códigos de conducta más completos son el de Navarra (2010) y el de las Islas Baleares (2011). Así, ambos códigos cuentan con valores éticos y principios de conductas tales como la protección de datos o la promoción del entorno cultural y medioambiental que no figuran en el resto de códigos estudiados.

Existe una tendencia a elaborar códigos de conducta aplicables tanto para los miembros del gobierno como a los funcionarios pertenecientes a la administración, en los que los valores éticos y de conducta aparecen mezclados y destinados a los dos ámbitos, político y administrativo, por ejemplo el código de Extremadura (2013), o el de Galicia (2006).

En los códigos más modernos se hace un mayor hincapié en valores más orientados a la reducción del gasto público y a la austeridad. La transparencia es el único valor común en todos los códigos.

Con excepción de *La Carta de Buenas prácticas de la Comunitat Valenciana* (2013), todos los códigos de conducta han adoptado forma de norma. Sin embargo, la citada Carta de Buenas prácticas se creó solo como un resumen de los compromisos a asumir tras la "Declaración de Valencia", acordada en 2008, en la "XV Conferencia de Ministros Europeos responsables de administraciones locales y regionales" celebrada en Valencia. Otra particularidad de este código, es que no es solo aplicable a nivel comunitario, sino que también puede ser adoptado por las entidades locales que lo soliciten y lo aprueben en pleno; esta iniciativa ha sido un éxito puesto que desde su aprobación en 2013, más de cien ayuntamientos pertenecientes a la Comunidad Valenciana han decidido adherirse a esta iniciativa.

### **8.3.2.2 Códigos de conducta a nivel local**

En el ámbito local español, los municipios pueden decidir entre elaborar su propio código o adherirse a uno ya existente que haya elaborado una institución superior, como por ejemplo la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, en adelante).

El código de la FEMP nace para "asistir a los municipios en la elaboración del código, principalmente a los más pequeños y dotados de una menor capacidad de gestión; facilitar que la mayor parte de los municipios puedan dotarse de ellos; promover la cooperación de diferentes entidades en el proceso de elaboración del texto; y, por último, fomentar la homogeneización en esta materia, evitando que se aprueben códigos con contenidos desiguales." (Prieto, 2011. p.344). Muchos municipios se han adherido al código elaborado por la FEMP (Ver Cuadro 9. **Principios del código de conducta elaborado por la FEMP.** Así, por ejemplo, podemos citar, entre otros, los municipios de Burgos, Gijón, o Ponferrada. Para lograr su objetivo, el código de la FEMP (2009) recoge un decálogo de principios que van desde el respeto al ordenamiento jurídico y el compromiso con la ética pública y la calidad democrática, hasta la defensa de los intereses generales con honradez, objetividad, imparcialidad, austeridad y cercanía a ciudadano.

Cuadro 9. Principios del código de conducta elaborado por la FEMP.

✓ Actuar de acuerdo a la Constitución, los respectivos Estatutos de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico y ajustar su actividad a los principios éticos y de conducta de este código.
✓ Actuar con eficiencia, buscando la modernización de la administración y el buen servicio a la ciudadanía.
✓ Defender los intereses generales.
✓ Actuar con honestidad, objetividad, imparcialidad, confidencialidad, austeridad, transparencia y cercanía a la ciudadanía.
✓ Contribuir a la mejora de los modelos de gestión.
✓ Hacer respetar los derechos humanos y valores cívicos buscando la igualdad, la solidaridad y la inclusión social.
✓ Adquirir un compromiso con la ética pública y la calidad de la democracia.

Fuente: Elaboración propia a partir del Código de Buenas Prácticas sobre la Ética Pública en el nivel de los Gobiernos Locales de la FEMP (2009)

No obstante, existen municipios que han optado por elaborar su propio código de conducta. Entre los municipios que han elaborado códigos de conducta propios,

podemos destacar el Ayuntamiento de Madrid (Código de buenas prácticas administrativas de la ciudad de Madrid en 2008) o el de Murcia (2013). En el Cuadro 10. **Ejemplos de localidades con códigos de conducta propios** se elabora un resumen de los valores éticos y principios de conducta aplicables a los empleados públicos en algunas entidades locales que han decidido elaborar su propio código de conducta.

Cuadro 10. Ejemplos de localidades con códigos de conducta propios

Localidad y año de entrada en vigor	Tipo de norma	Valores éticos y principios de conducta aplicables a los empleados públicos.
Alcobendas (2009)	Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Legalidad.</li> <li>✓ Servicio objetivo al interés general.</li> <li>✓ Integridad, transparencia y proximidad.</li> <li>✓ Gestión responsable.</li> <li>✓ Eficacia.</li> </ul>
Madrid (2008)	Código de buenas prácticas administrativas del Ayuntamiento de Madrid.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Satisfacción de los intereses.</li> <li>✓ Generales.</li> <li>✓ Imparcialidad y objetividad.</li> <li>✓ Lealtad y buena fe con la administración y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.</li> <li>✓ Respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.</li> <li>✓ Eficacia, economía, eficiencia y austeridad.</li> <li>✓ Compromiso de mantener su formación y cualificación.</li> </ul>
Motril (2011)	Código ético de los empleados públicos del	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Integridad.</li> <li>✓ Neutralidad.</li> </ul>

	Ayuntamiento de Motril	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Transparencia.</li> <li>✓ Dedicación.</li> <li>✓ Iniciativa, innovación y creatividad.</li> <li>✓ Receptividad.</li> <li>✓ Cooperación.</li> <li>✓ Responsabilidad.</li> <li>✓ Orientación al ciudadano.</li> <li>✓ Lealtad y uso racional y eficiente de los recursos.</li> <li>✓ Ejemplaridad.</li> </ul>
Sant Boi de Llobregat (2010)	Código Ético del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Legalidad.</li> <li>✓ Lealtad.</li> <li>✓ Proporcionalidad.</li> <li>✓ Igualdad.</li> <li>✓ Objetividad.</li> <li>✓ Diligencia, eficacia y eficiencia.</li> <li>✓ Honradez profesional.</li> <li>✓ Integridad.</li> <li>✓ Responsabilidad.</li> <li>✓ Credibilidad.</li> <li>✓ Confidencialidad.</li> <li>✓ Dedicación al servicio público.</li> <li>✓ Proximidad.</li> <li>✓ Cortesía.</li> <li>✓ Transparencia.</li> <li>✓ Austeridad.</li> <li>✓ Accesibilidad.</li> <li>✓ Respeto al patrimonio cultural y medioambiental.</li> </ul>
Ciudad de Murcia (2013)	Código ético para la oficina de atención al ciudadano del Ayuntamiento de Murcia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Responsabilidad</li> <li>✓ Respeto</li> <li>✓ Neutralidad</li> <li>✓ Honestidad</li> <li>✓ Compromiso</li> <li>✓ Empatía</li> <li>✓ Colaboración</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Transparencia</li> <li>✓ Servicio</li> <li>✓ Eficiencia</li> </ul>
Laguna de Duero (2014)	Código ético del Ayuntamiento de Laguna de Duero	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Integridad</li> <li>✓ Neutralidad</li> <li>✓ Transparencia</li> <li>✓ Dedicación</li> <li>✓ Iniciativa, innovación y creatividad</li> <li>✓ Receptividad</li> <li>✓ Cooperación</li> <li>✓ Responsabilidad</li> <li>✓ Orientación al ciudadano</li> <li>✓ Lealtad</li> <li>✓ Uso racional y eficiente de los recursos</li> <li>✓ Ejemplaridad</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de los códigos éticos de Alcobendas (2009), Madrid (2008), Motril (2011), Sant Boi de Llobregat (2010), Ciudad de Murcia (2013) y Laguna de Duero (2014).

Este estudio comparativo de los códigos de conducta a nivel local nos permite concluir que los códigos de conducta más completos en materia de valores éticos aplicables son el de Sant Boi de Llobregat (2010) y el de la Ciudad de Madrid (2008). Estos códigos son los que agrupan un mayor número de principios éticos, tales como el respeto al patrimonio medioambiental, en el caso de Sant Boi de Llobregat o el Compromiso por parte de los empleados públicos de mantener su formación y cualificación en el caso de Madrid.

Al igual que en el caso de los códigos de conducta autonómicos, a un nivel local también podemos distinguir dos tipos de códigos, por un lado aquellos cuyo ámbito de aplicación abarca tanto a los empleados públicos como a los cargos electos, por ejemplo el de Laguna de Duero (2014) y el de Sant Boi de Llobregat (2010), y aquellos destinados únicamente a los empleados públicos, como el de la Ciudad de Murcia (2013) o el de Motril (2011).

### **8.3.3. Efecto jurídico de los códigos de conducta en España**

Como se comentó anteriormente al tratar la tipología de los códigos de conducta, podemos diferenciar los códigos de conducta normativos que proponen un sistema de control y sanciones para su incumplimiento, de aquellos meramente orientativos.

Para Villoria (2009), los mejores códigos de conducta son aquellos que disponen de instrumentos de apoyo, control e investigación para hacerlos efectivos; aquellos que se crean junto a una comisión o comité independiente que los controla y que prevén consecuencias y sanciones para su incumplimiento resultan ser los más eficaces. En cambio, en los códigos orientativos se apuesta más por el reforzamiento de la estrategia de promover voluntariamente la ética, frente a la opción jurídica (Prieto, 2011).

El título IV del EBEP se encuadra dentro de los códigos que tienen carácter normativo. Como señala García (2007), se ha puesto de manifiesto en países pioneros en la implantación de códigos de conducta, como es el caso del Reino Unido, todos estos documentos carecerían en absoluto de validez si no existiera un férreo control que permita contrastar la bondad de la intervención pública. Por este motivo, en las últimas décadas han comenzado a perfeccionarse los tradicionales sistemas de control orientados hacia la verificación del cumplimiento de la legalidad, encaminándose asimismo a contrastar los principios y valores que contienen este tipo de códigos. A continuación, respecto a esta cuestión, se va a realizar un análisis del caso del EBEP.

### **8.3.4 Efectos jurídicos del EBEP**

Con respecto al valor del EBEP, la Exposición de Motivos del EBEP, al referirse al Capítulo VI del Título III, señala lo siguiente: "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 sólo comporta derechos, sino también una especial responsabilidad y obligaciones específicas para con los ciudadanos, la propia Administración y las necesidades del servicio".

En el EBEP se prevén sanciones para las faltas cometidas, que se clasifican entre leves, graves y muy graves. En su mayoría, se consideran como faltas muy graves aquellas faltas que implican ir en contra de los principios éticos promulgados por el título III; por

ejemplo, la prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro; la discriminación o la negligencia.

El EBEP establece una serie de sanciones para estas faltas y un procedimiento disciplinario a seguir en los artículos 96 y 98 del EBEP, respectivamente. Según Camacho (2010) este régimen sancionador supone una gran novedad en la que se incluyen nuevas faltas. En opinión de este autor, “El artículo 96, apartado 1, establece, en efecto, una enumeración nueva y abierta de las sanciones disciplinarias que incluye, entre otras novedades, tomadas en buena medida de la legislación autonómica, el demérito (entendido como penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria) y el traslado forzoso sin cambio de la localidad de residencia, al margen de las sanciones que se puedan establecer por ley.” (Camacho 2010 p. 284)

En caso de detectar una falta, el EBEP prevé un procedimiento disciplinario separado, que consta de una fase instructora y una fase sancionadora, que se encomendarán a órganos distintos. No obstante, no se especifica qué sanción corresponde a cada tipo de falta, dejando en manos de la administración pública aplicar la sanción que considere oportuna. En el caso de que haya indicios fundados de criminalidad, se suspenderá la tramitación por parte de la administración y se pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Al respecto, Morón (2007) considera que el proceso disciplinario presenta lagunas en cuanto al procedimiento que se llevará a cabo, puesto que no concreta demasiado la correspondencia entre faltas y sanciones. Este autor considera que esto es un fallo, puesto que es imprescindible para un código de conducta precisar el alcance y contenido de cada deber. En este mismo sentido, Camacho (2010) señala que el régimen de sanciones que complementa el código del EBEP es demasiado impreciso ya que “si se analiza desde una perspectiva coactiva, se limita a señalar que será precisamente el Consejo de Ministros, es decir, su destinatario principal, el que adoptará las medidas que se estimen convenientes” (2010, p.200)

Para Jiménez (2013), un fallo de esta ley es el hecho de que no se prevea ningún sistema de seguimiento ni información sobre su cumplimiento. No se conocen acciones específicas por parte de ninguna administración pública, que hayan ido dirigidas a reforzar los estándares de conducta y éticos que propone el EBEP. En el Estatuto no se

pone de manifiesto una relación directa entre los principios éticos y las conductas que sanciona el régimen disciplinario. (Prieto, 2011).

#### **8.4.2. Efectos jurídicos de los códigos autonómicos.**

En las Comunidades Autónomas existen solo códigos orientadores. Por ejemplo, la *Carta de Buenas Prácticas de la Comunitat Valenciana* es meramente orientadora situándose más como una mera declaración de principios o un compromiso de la comunidad; el *Código Orientativo de Buenas Prácticas Administrativas de la Administración de la Comunidad de Navarra y de sus Organismos Autónomos en sus relaciones con los ciudadanos* es otro ejemplo de código de conducta de carácter orientador.

En el caso de Galicia, la *Ley de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega*, tampoco contiene precisión alguna respecto de los incumplimientos del capítulo III en el que se establece el código de conducta. Referente a esto, el preámbulo de la Ley contiene una declaración ambigua como la siguiente: “... una Administración eficiente (...) debe contar con profesionales respetuosos con los principios éticos y de conducta, que conforman un código de buenas prácticas que se positiviza en la presente Ley. Estos principios están implícitos en los deberes del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su vulneración genera unas efectivas consecuencias jurídicas.”

En el *Código de conducta de conducta de los miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y en las medidas de transparencia, contención y austeridad en la ejecución del gasto público*, tampoco se prevé ningún tipo de sanción. Sin embargo, resulta paradójico que para verificar el grado de cumplimiento del Acuerdo, se establezca que anualmente el Consejo de Gobierno elevará a la Asamblea de Extremadura un informe sobre el grado de cumplimiento o los eventuales incumplimientos de los principios éticos y de conducta contemplados en el mismo.



Por tanto, podemos concluir que los códigos de conducta de ámbito autonómico, dado que carecen de eficacia, porque su aplicación efectiva en la práctica queda limitada, dado que no establecen sanciones aplicables.

## 9. Propuesta de un modelo de valores éticos y principios de conducta para su inclusión en los códigos de conducta de la administración pública

Tras el estudio de los principales códigos de conducta de las administraciones públicas españolas, y dado la falta de homogeneidad en el contenido mínimo de valores éticos y principios de conducta, hemos elaborado un posible modelo integrador sobre el contenido mínimo de dichos valores y principios.

Esta propuesta de modelo integrador podría servir de referencia para todas las Administraciones públicas. En dicho modelo, se encuentran agrupados los valores éticos y los principios que se encuentran recogidos en los códigos de conducta estudiados. En el Cuadro 11. **Propuesta de modelo integrador del contenido mínimo de valores éticos y principios de conducta para su inclusión en los códigos de conducta en las administraciones públicas.** se indica el modelo propuesto.

Cuadro 11. Propuesta de modelo integrador del contenido mínimo de valores éticos y principios de conducta para su inclusión en los códigos de conducta en las administraciones públicas.

VALORES ÉTICOS	PRINCIPIOS DE CONDUCTA
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Accesibilidad</li> <li>✓ Austeridad</li> <li>✓ Buena fe, confianza legítima y expectativa legítima</li> <li>✓ Claridad</li> <li>✓ Conciliación</li> <li>✓ Confidencialidad</li> <li>✓ Credibilidad</li> <li>✓ Dedicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Administración austera, racional y eficiente de los recursos y bienes públicos</li> <li>✓ Celeridad</li> <li>✓ Compromiso de mantener su formación y cualificación.</li> <li>✓ Cortesía</li> <li>✓ Cumplimiento de la jerarquía organizativa de la administración</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Eficacia</li> <li>✓ Eficiencia</li> <li>✓ Ejemplaridad</li> <li>✓ Empatía</li> <li>✓ Honradez</li> <li>✓ Imparcialidad e independencia</li> <li>✓ Iniciativa, innovación y creatividad</li> <li>✓ Integridad</li> <li>✓ Neutralidad</li> <li>✓ Objetividad</li> <li>✓ Racionalidad</li> <li>✓ Receptividad</li> <li>✓ Respeto a la igualdad</li> <li>✓ Responsabilidad</li> <li>✓ Transparencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cumplimiento de los horarios y plazos establecidos</li> <li>✓ Diligencia y cumplimiento de los plazos administrativos</li> <li>✓ Garantizar la atención al ciudadano en el idioma que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio</li> <li>✓ Imparcialidad</li> <li>✓ Lealtad y buena fe hacia la administración, el resto del personal y los ciudadanos</li> <li>✓ Legalidad</li> <li>✓ No discriminación, igualdad de trato y equidad</li> <li>✓ Orientación al ciudadano</li> <li>✓ Persecución de los intereses generales</li> <li>✓ Prohibición del uso del cargo para beneficio propio</li> <li>✓ Promoción de la igualdad entre hombres y mujeres</li> <li>✓ Promoción del entorno cultural y medioambiental</li> <li>✓ Proporcionalidad</li> <li>✓ Proximidad</li> <li>✓ Responsabilidad por la Gestión.</li> <li>✓ Trato de atención y respeto a los ciudadanos</li> </ul>
---	---

Fuente Elaboración propia.

Nuestra modesta propuesta de modelo podría servir para elaborar un contenido mínimo de valores éticos y principios de conducta válido para todos los códigos de conducta en vigor. Con ello se lograría que los valores éticos y los principios de conducta principales se encuentren presentes en todos los códigos.

## 10. Conclusiones

Es importante la presencia de la ética pública en la Administración pública. Los empleados deben tener comportamientos éticos. Los datos manejados demuestran que la Administración tiene que actuar para evitar el incremento de los comportamientos poco o nada éticos de los empleados públicos.

La ética pública proporciona una serie de valores y principios de conducta que guían el comportamiento de los empleados públicos. El logro de comportamientos éticos en los servidores públicos repercutirá de forma positiva en la consecución de una Administración más eficaz y eficiente, con la consiguiente mejora de su imagen para los ciudadanos.

Con respecto a los recursos humanos del sector público, se debe realizar un plan de actuación que tenga a la formación permanente en valores éticos y principios de conducta como uno de los ejes principales. También se deberá prestar atención al proceso de selección de los empleados públicos, con las limitaciones que la normativa pública impone. Sería interesante trabajar este tema, de modo similar a como lo realizan las empresas, para evitar que personas con dudosos valores éticos entren a formar parte de la Administración pública.

El código de conducta es uno de los instrumentos más importantes para implantar valores éticos y principios de conducta. Podemos decir que los códigos de conducta, si bien no son la panacea para acabar con las malas prácticas y mejorar la eficiencia en la administración pública, constituyen un instrumento importante que permite sentar las bases de los valores éticos considerados deseables y contribuye a inculcar dichos valores en los empleados públicos.

Es preciso continuar realizando esfuerzos para conseguir un código de conducta eficaz. Para ello, es necesario estudiar las necesidades concretas que existen en la administración pública en cuanto a ética, para elaborar un código que verdaderamente sea útil y responda a los valores que se quieren promover. También es importante una correcta difusión de éste y una posterior formación acerca del código que dote a los empleados de los conocimientos necesarios para actuar de una manera ética. Pero sin

duda, lo fundamental es un firme compromiso tanto de las administraciones como de los empleados públicos, de cumplir el código y actuar de acuerdo con los valores contenidos en él.

En las administraciones públicas españolas, existe cada vez más preocupación por la ética pública y su regulación; aunque aún es pronto para conocer los resultados a largo plazo de los proyectos que se están llevando a cabo mediante la aprobación de códigos de conducta, es innegable que se están poniendo en práctica estrategias que ayudan a conseguir una administración pública más ética y en la que los ciudadanos puedan confiar.

Estos códigos de conducta, necesitan de una serie de mecanismos de evaluación y control para ser efectivos. En el caso español, el EBEP, sí prevé un sistema de evaluación del desempeño y un régimen sancionador. No obstante, el sistema sancionador es difuso, porque no queda claro qué conducta se corresponde con cada una de las sanciones establecidas. A nivel autonómico y local existen numerosos códigos que no cuentan con mecanismos de evaluación. Además, en ningún caso, se prevé un sistema sancionador para los códigos autonómicos.

Por último, y tras el estudio comparativo realizado del EBEP y de los códigos de conducta autonómicos y locales, podemos concluir que es necesario uniformizar los valores éticos y principios de conducta en todas las administraciones públicas españolas, con el fin de promover comportamientos éticos de los empleados públicos que se basen en los mismos valores éticos y principios de conducta. Por ello, hemos realizado una propuesta de modelo integrador de valores éticos y principios de conducta.

## 11. Bibliografía

Álvarez, C. A. (1993). “Ética y éxito empresarial”. *Revista dinero*, núm. 499, pp.59.

- Alexander, L. (2008). “Deontological Ethics”, en Zalta, Edward N. Stanford *Encyclopedia of Philosophy*. Standford: Standford University Press. Pp. 315–332.
- Badiou, A. (2000). *Reflexiones sobre nuestro tiempo. Interrogantes acerca de la ética, la política y la experiencia de lo inhumano*. Buenos Aires: Ediciones del Cífrado. pp. 90-93.
- Bautista, O.D. (2001). *La Ética en los Servidores Públicos*. México: Universidad Pedagógica Nacional. p. 130.
- Bautista, O.D. (2006) *La Ética y la Corrupción en la Política y en la Administración Pública*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía . p.20.
- Bautista, O.D. (2008) “Los Valores en los Códigos de Gobierno de Estados Unidos, Reino Unido, España y México”. *Revista Sistema n.43*. p.80-91.
- Bautista, O.D. (2008). El Informe Nolan y las Normas de Conducta para la Vida Pública en el Reino Unido en [consultado el 25/7/2014 en Dilemata: Portal de éticas aplicadas].
- Bautista, O.D. (2008). *La ética en la gestión pública: fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. pp.274-281.
- Beecham, J. (2006). “Devolution and Local Democracy: Seeking the Yellow Brick Role”. *Public Management and Policy Association Review*, 32. pp.23-34.
- Beltrán, M. (1997) “La Formación y los Empleados Públicos”. *Revista Reis n.77*. pp. 51-68.
- Bergalli, R. (1992). “La ética en las relaciones entre la administración pública.” *Revista Internacional de Sociología Sep, 1992*. pp.26-29.
- Brugue, Q y Subirats, J. (1996) *Lecturas de Gestión Pública*. Ministerio de Administaciones Públicas. Madrid: Ministerio de la Presidencia. p. 15.
- Caamaño (2007). “Incentivar la virtud pública: un decálogo de propuestas viable”. *Ética Pública. Desafíos y propuestas 33*. pp. 7-12.

- Calciu, R. (2009). "The Ethics of the Civil Servants in the EU." *Administrație Si Management Public n.12*. pp.174-182.
- Callahan, D. (1980). "The goals in the teaching of ethics." En D. Callahan & S. Bok (Eds.), *Ethics teaching in higher education*. The Hastings Center Series in Ethics. New York: Plenum Press.
- Camacho, J.A. (2010) *Régimen disciplinario en El Estatuto Básico del Empleado Público: Una Aportación desde el Mundo Local*, Ed. Diputación de Sevilla, Sevilla. pp.269-293.
- Camaño, J. (2010). "Incentivar la virtud pública: un decálogo de propuestas viable." En *Ética Pública. Desafíos y propuestas*, Antonio Izquierdo Escribano y Santiago Lago Peñas (eds). Barcelona: Bellaterra. pp. 140-149.
- Camps, J. y Gadea, A. (2001). *Una nueva Administración Pública*. IVAP. Oñati.
- Código ético de conducta de los miembros del consejo de gobierno y altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y de las medidas de transparencia, contención y austeridad en la contención del gasto público. Publicado en DOE NÚMERO 75 de Jueves 19 de abril de 2012.
- Código Ético de los Empleados Públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Publicado en BOCL núm. 39 de 26 de Febrero de 2010.
- Cody, W. J. M. y Lynn, R. R. (1992). *Honest government: An ethics guide for public service*. Westport, CT: Praeger Publishers, pp. 201-203.
- Cooper, T. (1998) *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics in the Administrative Role, 4th edition*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Cortina, A. (2006). "Ética Del Desarrollo: Un Camino Hacia La Paz." *Sistema: Revista De Ciencias Sociales*, no. 192. pp. 23-27.
- Cortina, A. (1997). Intervención en A.A.V.V., Jornadas sobre Ética Pública. Madrid: INAP.
- De Miguel, M. (2012). *Alcance de los códigos de conducta en la administración pública: la coregulación en la administración pública española ¿Mejora de la*

- imagen o instrumento sancionador?* Valencia: Universitat Politècnica de València. pp. 209-226.
- Díaz, M, Gutierrez, P y Vazquez, J.L (2007). “Algunas consideraciones sobre la ética en el Mercado.” *Revista Pecunia. Universidad de León*. pp. 29-51.
- Donald, Menzel C. (1997) “Teaching Ethics and Values in Public Administration: Are we making the difference?”. *Public Administration Review; May-Jun 1997*. pp.50-52.
- Farnham, D. y Horton, S. (1996) *Managing the New Public Services*. London: MacMillan. Pp.50-122.
- Ferris, G. y Kackmar, M.. (1992). “Perceptions of Organizational Politics.” *Journal of Management* 18. pp.48.
- García V. (2007). “Responsabilidad social de la empresa: una aproximación desde la ética empresarial.” *Veritas: revista de filosofía y teología II num. 7. Universidad Jaume I*. pp. 38-50.
- García, V. (1996). “La ética en la empresa: El código ético como instrumento de gestión.” *ESIC MARKET 34 Julio-Septiembre*. pp.41-49.
- González, J. (2000). *La ética en la Administración Pública. (2º ed)*.Madrid: Civitas Ediciones. pp.117-157.
- Guillén, M. (2006). *Ética en las organizaciones. Construyendo confianza*. Madrid: Prentice Hall.
- Gutierrez, P. Burguete, J.L. (2008). “Algunas consideraciones sobre la ética en el mercado de trabajo.” *Pecunia num. 5. Universidad de León: León*. Pp. 29-51.
- Habermas, J. (1991). *Escritos sobre moralidad y eticidad*. Barcelona: Paidós. pp. 341.
- Hejka-Ekin, A. (1988). *Teaching in Public Administration Review*. Vol.48, No. 5.Sep. - Oct. pp. 20-31.
- Hellsten, S y Larbi, G. “Public good or private good? The paradox of public and private ethics in the context of developing countries.” *Bridging Public and Private: Ethics at Work*. Volume 26, pp. 135–145.

- Henry, M (1998). *Economics, ethics and public policy*. Boston:Rowman and Littlefield Publishers. pp. 79-101.
- Hood, C (1991). "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration*, 69: 1, Spring. pp. 6-15.
- Irurzun, F. "Ética y Responsabilidad en la Administración Pública". *DA. Revista Documentación Administrativa* n° 286-287. pp. 79-111.
- Jiménez, R. (2005). "Ética Pública, Política y Alta Administración. Los códigos éticos como vía para reforzar el buen gobierno, la calidad democrática y la confianza de la ciudadanía en sus instituciones." *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* n.5. pp. 46-67
- Jiménez, Rafael (2007). *Directivos Públicos*. Oñati. Intituto Vasco de Administración Pública.
- Jiménez, S. y Sánchez, R. (2010). *Los Institutos de Administración Pública en España: Programas de Formación para el personal al servicio de la Administración*. Estudios Gerenciales Vol.26 No. 116.
- Jordana de Pozas, L. (1954) *La Moral Profesional del Empleado Público*. En: *Moral Profesional*. CSIC: Madrid. Pp. 69-87
- Kernaghan, K. (2004). *Encouraging "rightdoing" and discouraging wrongdoing: A public service charter and disclosure legislation*. The Public Service and Transparency. Toronto: Oxford University Press.
- Ladd, J (1980). "The quest for a code of professional ethics : an intellectual and moral confusion", en Rosemary Chalk, Mark S. Frankel y Sally Chafer *Professional Ethics Project: Professional Ethics Activities in the Scientific an Engineering Societies*. Washington: American Association for the Advancement of Science.
- Lee, D. (1990). *The Basis of Management in Public Organizations*. Indiana: Ed. Peter Lang Publishing Incorporated. pp.302-305
- Lewis, S. (2004). *The Ethics challenge in Public Service: A problem-solving guide*. Jossey-Bass: San Francisco.
- Ley 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega. Publicado en DOG Núm. 136 de Viernes, 14 de julio de 2006



Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears. Publicado en BOIB nº. 53, de 9 de abril de 2011

Lichtenberg, J. (1996). What Codes of Ethics Are For? en Margaret Coady and Sidney Bloch (eds.), *Codes of Ethics and the Professions*, Melbourne: Melbourne University Press.

Mariñez, F. (2010). “Tendencias éticas en la gestión pública”, *XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Rep. Dominicana, pp. 1-10.

Mellibruda, L. (2006). The Ethics dimension of PA Civil Servants. Civil Servants Mobility in Europe. The Patient Project.

Morón, M. (2007). *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Valladolid: Lex Nova.

Naessens, H. (2010). *Ética Pública y Transparencia. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica*. Santiago de Compostela.

Nolan, M. (1996). *Normas de Conducta para la Vida Pública o Informe Nolan*. Madrid: Documentos INAP.

OCDE (1997). *La transformación en la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid: MAP.

OCDE (2000) “Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público.” *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*. Paris: MAP.

OECD. (2000). *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*, PUMA Policy Brief.

OECD. (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*.

OECD. (2004). *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*.

Orden Foral 46/2010, de 25 de enero, del código orientativo de buenas prácticas administrativas de la administración de la comunidad foral de navarra y de sus

organismos autónomos, en sus relaciones con los ciudadanos. Publicado en BON N.º 20 de 12 de febrero de 2010

Parra, M. (2006). *Ética en las organizaciones. Construyendo confianza*. Prentice Hall: Madrid. pp. 60-92

Pich, V y Puig, C. (2007). “La Transparencia como Instrumento de Eficacia en el Sector Público. La colaboración de las firmas privadas de auditoría en el control de la gestión pública.” *NewsRea Economistas Enero 2007*. Pp. 32-35

Pollit, Christopher (1993). *El gerencialismo y los servicios públicos (la experiencia angloamericana)*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda.

Pollitt, C y Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press: Oxford.

Pollitt, C. (1993) *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Blackwell. pp.391-396

Prieto, C (2011). *Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno. Anuario de Gobierno local 2011*. Fundación democracia y gobierno local. pp. 315-347

Quintana, E. (2007). “Economía política de la transparencia.” *Cuadernos de Transparencia 09*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. IFAI: México D.F.

Quintero, D. (2007). Curso comisión técnica especial de ética pública y probidad administrativa y transparencia. De La Organización Latinoamericana de entidades fiscalizadas superiores (OLACEFS). República de El Salvador.

Resolución por la que se dispone el registro, depósito y publicación del Código Ético del Personal Laboral y Funcionario del Ayuntamiento de Laguna de Duero. Publicado en Boletín oficial de la Provincia de Valladolid Núm. 130 Lunes, 9 de junio de 2014

- Rey, J. (2011) *El nuevo Estatuto de los Trabajadores. Estudio jurídico-sistemático del RDLegislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*. Comares: Granada,
- Rodriguez, A. (1998). “Cualidades éticas del Ethos profesional.” *Anuario Filosófico* XXVII/3. Universidad de Navarra.
- Rokeach, M. (1973). *The Nature of Human Values*. Cambridge University Press.
- Sanromán, R. (2014). “La importancia de la ética y la transparencia en la administración pública”, *Perfiles de las Ciencias Sociales*, Año 1, No. 2, Enero - Junio, México: UJAT, p. 232.
- Seijó, C y Tellería, N. *La gestión ética en la administración pública: Base fundamental para la gerencia ética del desarrollo*. CICAG volumen 5 Edición 1. pp. 15-26.
- Svenson, G. Callaghan, M. y Wood, G. (2004). “The Commitment of Public Sector Sweden to codes of Ethics.” *The International Journal of Public Sector Management*. 17, 2/3. p.178
- Tesoro, J.L. (2001). “Los códigos de conducta en la función pública: fortalezas y debilidades”. *Revista Probidad n.10*. pp. 190-198.
- Tesoro, J.L. (2003) . Sinopsis de las normas sobre ética pública en el Estado Nacional. Acto Plenario de apertura en el ciclo 2003. Foros Permanentes de Articulación Interjurisdiccional de Políticas Públicas. INAP: Madrid.
- Thompson, D.F. (1999). *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*. Barcelona: Gedisa.
- Torralba, F. (2014). *Para todos la 2. Debate sobre los Códigos éticos*. [28/01/2014]. Madrid: Rteve
- Uvalle, B. (2003). *La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública*. Toluca: IAPEM.
- Vigoda-Gadot, E. (2012). “Citizens Perceptions of Politics and Ethics in Public Administration: A Five-Year National Study of their Relationship to Satisfaction

with Services, Trust in Governance and Voice Orientations.” *Journal of Public Administration Research and Theory*. pp.2-30

Villalva , M. (1997).”La preocupación por la formación de los empleados públicos.” *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas: Enero-Junio 1997*. Universidad Autónoma de Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. Pp. 40-52

Villoria, M, Van Ryzin, G. y Lavena, C. (2012). “Social and Political Consequences of administrative Corruption: A Study of Public Perceptions in Spain.” *Public Administration Review Vol. 73 Issue 1*.

Villoria, M. (2007). “Ética postconvencional e instituciones en el servicio público”. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas 117*. Universidad Autónoma de Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. pp. 109-140.

Villoria, M. (2009). “La ética pública: conceptos y principios. Los conflictos de intereses y las incompatibilidades en la administración pública. El régimen disciplinario” en *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Ed. Tecnos. pp: 519-551

Villoria, M. (2011). “Ética, corrupción y transparencia en clave multidisciplinar.” *Encuentros multidisciplinares Vol. 13, N° 39*. pp. 42-50

Villoria, M. y Jiménez, F. (2012). “La Corrupción en España (2004-2010): Datos, percepción y efectos.” *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 138*. Universidad Autónoma de Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. pp.109-134.

Vries, M. (2002). “Can you afford honesty? A comparative analysis of ethos and ethics in local government..” *Administration & Society*; Jul 2002; 34, 3. p. 309

Zamorano, E. (2010). *La formación ética del contador Público*. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México.

## 12. Webs consultadas

Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Alcobendas.

(2009). [http://www.alcobendas.org/recursos/doc/Documentales/Otros/498173495\\_281201194936.pdf](http://www.alcobendas.org/recursos/doc/Documentales/Otros/498173495_281201194936.pdf). [Consultado el 14/04/2013]

Código de buenas prácticas administrativas del Ayuntamiento de Madrid. (2010).

<http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Promocionales/Ayuntamiento/figheros/CodigoBuenasPract.pdf> [Consultado el 07/05/2013]

Código ético de los Empleados Públicos del Ayuntamiento de Motril. (2011).

<http://www.motril.es/fileadmin/areas/personal/CodigoEticoAytoMotril.pdf>  
[Consultado el 08/05/2013]

Código Ético del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. (2010)

<http://kaleidosred.org/wp-content/uploads/2013/06/codigoetico.pdf>. [Consultado el 07/05/2013]

Código ético para la oficina de atención al ciudadano del Ayuntamiento de Murcia.

(2013). [http://www.murcia.es/c/document\\_library/get\\_file?uuid=f513b9ee-e66c-49ae-8016-abda07b1fb2f&groupId=11263](http://www.murcia.es/c/document_library/get_file?uuid=f513b9ee-e66c-49ae-8016-abda07b1fb2f&groupId=11263) [Consultado el 01/06/2013]

Transparency International. Corruption Perception Index.

<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>. [Consultado el 14/03/2013]

CIS (2014). Barómetro de Septiembre. Avance de Resultados. Estudio núm. 3038.

[http://www.cis.es/cis/opencms/ES/NoticiasNovedades/InfoCIS/2014/Documentacion\\_3038.html](http://www.cis.es/cis/opencms/ES/NoticiasNovedades/InfoCIS/2014/Documentacion_3038.html)

## 13. Anexos

### Anexo I: Código de conducta del Estatuto Básico del Empleado Público.

#### CAPÍTULO VI

##### Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta

###### **Artículo 52. Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta.**

*Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes.*

*Los principios y reglas establecidos en este Capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.*

###### **Artículo 53. Principios éticos.**

*1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.*

*2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y 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. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.*

*4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*

*5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.*

*6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades*

*cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.*

*7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.*

*8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.*

*9. 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 los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.*

*10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.*

*11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.*

*12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.*

#### **Artículo 54. Principios de conducta.**

*1. Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.*

*2. El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.*

*3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.*

*4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.*

*5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.*

*6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.*

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

8. *Mantendrán actualizada su formación y cualificación.*

9. *Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.*

10. *Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.*

11. *Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.*



## **Anexo II: Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**

### ***Artículo 26. Principios de buen gobierno.***

*1. Las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de este título observarán en el ejercicio de sus funciones lo dispuesto en la Constitución Española y en el resto del ordenamiento jurídico y promoverán el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas.*

*2. Asimismo, adecuarán su actividad a los siguientes:*

#### ***a) Principios generales:***

*1.º Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.*

*2.º Ejercerán sus funciones con dedicación al servicio público, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios.*

*3.º Respetarán el principio de imparcialidad, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular.*

*4.º Asegurarán un trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo en el ejercicio de sus funciones.*

*5.º Actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad en la prestación de servicios públicos.*

*6.º Mantendrán una conducta digna y tratarán a los ciudadanos con esmerada corrección.*

*7.º Asumirán la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.*

#### ***b) Principios de actuación:***

*1.º Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses.*

*3.º Pondrán en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento.*

*4.º Ejercerán los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados y evitarán toda acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de las Administraciones.*

*5.º No se implicarán en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad.*

*6.º No aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente.*

*7.º Desempeñarán sus funciones con transparencia.*

*8.º Gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación.*

*9.º No se valdrán de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales.*