

EPÍLOGO

Códigos éticos en la función pública

Rafael Jiménez Asensio

Consultor institucional.

Catedrático de Universidad (acreditado)

SUMARIO. Preliminar. 1. Antecedentes. 2. España: las leyes de función pública como marco de regulación de “los deberes” de los funcionarios (y empleados públicos). 3. La regulación del Código de Conducta de los empleados públicos en el EBEP. 4. Una experiencia pionera: el Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público de la Administración Foral de Gipuzkoa. 5. La Ley del Empleo Público Vasco y la exigencia de un código ético y de conducta del personal de las Administraciones públicas vascas. 6. El aparente renacer de los códigos de conducta: la gestión de los fondos europeos y las medidas de lucha contra el fraude y la corrupción. 7. El Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE): el Código de Buena Administración. 8. Bibliografía.

Preliminar

Sin duda la gestión de fondos europeos vinculados con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ha supuesto un cierto reverdecer de los códigos de conducta en las Administraciones públicas españolas, también en las locales. Pero los códigos éticos de la función pública o del empleo público no son precisamente herramientas de nuevo cuño. En algunos casos, sobre todo en el ámbito comparado, tienen honda tradición. No así en España, donde todavía son unas herramientas de prevención en materia de integridad aún escasamente asentadas.

Ni que decir tiene que un código holístico de carácter ético para la Administración local como el que se aporta en este libro, y que ha sido dirigido por el profesor Manuel Villoria, tiene un enorme valor en un espacio institu-

cional hasta ahora poco o escasamente receptivo a estos instrumentos de autorregulación.

En este epílogo se pretende poner de relieve la trascendencia que tiene disponer de un código ético, sea holístico o segmentado para el empleo público, como medio de fortalecer la integridad también en el ámbito de la gestión de recursos humanos, un espacio, sin duda, donde, asimismo, se acumulan riesgos que pueden comportar malas prácticas o actuaciones que impliquen corrupción, fraude o conflictos de intereses, que deben tratarse adecuadamente y que son, por lo demás, un ámbito muy poco o nada tratado en la legislación de función pública.

Para ello se lleva a cabo un análisis de los precedentes en esta materia, se adentra el trabajo en una breve exposición sobre cómo el EBEP la abordó, se analizan algunas experiencias, también locales, a este respecto, y sobre todo se ponen de relieve algunas buenas prácticas, como son la realizada en su día por la Diputación Foral de Gipuzkoa, que aprobó un Código Ético y de Conducta del Empleo Público Foral, y la más reciente del Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE), con atención particular al Código de Buena Administración que forma parte del tal sistema difundido en julio de 2023, pero del que no consta aún que se haya aprobado formalmente. Asimismo, se hace referencia al reverdecido de los códigos de conducta como consecuencia de la gestión de fondos europeos a la que antes se hacía referencia, al incorporarse como herramientas básicas de las medidas de prevención en los planes antifraude. Ello pone en primer plano la necesidad de aprobar tales códigos, también en el nivel local de gobierno, y, a ser posible, insertarlos en un sistema de integridad, como ya están haciendo algunas instituciones locales y como viene recomendando el propio Tribunal de Cuentas tras la primera fiscalización de los planes antifraude locales.

1. Antecedentes

Los códigos de conducta de la función pública son un fenómeno relativamente reciente, aunque en algunas democracias avanzadas la aparición de estos códigos data de las últimas décadas del siglo XX. Y ello es lógico, puesto que los primeros pasos en el proceso de construcción de la institución de función pública no se produjeron con carácter general hasta después de las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII. Y su implantación fue muy desigual según países.

En efecto, aunque la Revolución francesa dio carta de naturaleza al principio de igualdad, mérito y de capacidad para el acceso a la función pública, lo cierto es que tal principio tardaría, sin embargo, muchas décadas en ser efectivo. El artículo 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, ya especificaba que todos los ciudadanos eran igualmente admisibles para todos los empleos públicos según su capacidad y sin otra distinción que la derivada de “sus virtudes y talentos”. Esa referencia a las virtudes debía ser entendida como capacidad “moral”; mientras que la relativa a sus talentos, lo era a su capacidad profesional. La preocupación por los valores y por la ética pública parece estar, por tanto, en los orígenes de las revoluciones liberales. No en vano, filósofos de la Ilustración dedicaron no pocas páginas de reflexión a los problemas morales, también en el ámbito público¹.

En esa misma Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano se recogía un principio de evidente modernidad, como era el de “rendición de cuentas” de los agentes (funcionarios) ante la sociedad. Una idea que conecta estrechamente con la integridad en el ejercicio de las funciones públicas, con la transparencia y, en fin, con la responsabilidad por los resultados de la gestión. Sin duda, una noción preñada de modernidad.

Pero la institución de la función pública aún debió luchar mucho contra las arraigadas y seculares tendencias de favoritismo, clientelismo, nepotismo, así como contra un sinfín de manifestaciones y patologías inherentes a la relación entre sociedad y el ámbito de lo público que impedían una y otra vez la aplicación real del principio de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a los empleos públicos. Los textos constitucionales de finales del siglo XVIII y del siglo XIX se hacían eco de tales principios, pero la realidad —en buena parte de los países europeos— seguía otro camino.

Hubo que esperar hasta 1854 para que el conocido como Informe *Nortchote-Trevelyand*, que trasladaba a la metrópoli (Gran Bretaña) la configuración del Servicio Civil existente en la India, sentara las bases del futuro *Civil Service*, comenzando así un proceso de erradicación de las prácticas de nombramiento de funcionarios basadas en el patronazgo o en el clientelismo político más burdo. En ese trascendental informe se abogaba por la creación de un servicio civil profesional al que se accedería mediante pruebas abiertas y competitivas, con una estructura diferenciada entre puestos instrumentales y puestos técnicos, apostando igualmente por la promoción basada exclusivamente en el mérito. El paso hacia lo que Fukuyama

1. Sobre esta cuestión es de obligada referencia la excelente obra de Israel (2015).

ha denominado “Administración impersonal” ya estaba dado, al menos en Gran Bretaña². La creación de la “Comisión de Servicio Civil” como órgano independiente del poder político que llevaría a cabo ese reclutamiento de funcionarios (*civil servants*) se concretó en 1855³. Años más tarde se creó el *Civil Service*. La Administración británica inició, así, un proceso de creciente profesionalización de la función pública y de salvaguarda del principio de imparcialidad (neutralidad) en el ejercicio de sus funciones. Unos valores que, tras el tiempo transcurrido, no han hecho más que reforzarse.

En los países de Europa continental, siempre con la excepción de Prusia y luego de Alemania, el proceso fue más lento. Francia profesionalizó, con inicios en la etapa de Napoleón, algunos de sus altos cuerpos del Estado; pero la profesionalización de la función pública en su integridad hubo de esperar varias décadas. El caso de España fue aún más tardío. Hasta bien entrado el siglo XX no se consigue disponer de una función pública en la que se ingresa por medio del mérito y de la capacidad con carácter general. Aun así, ese proceso se vería empañado por diferentes accidentes políticos, que enturbiaron esa pretendida profesionalización de la función pública⁴.

En ese contexto, hablar de ética en la función pública no dejaba de ser algo extraño; pero los “deberes” de los funcionarios, como se verá, formaron parte siempre de su estatuto jurídico. No en vano el régimen funcional era (y es) un sistema articulado a través de un estatuto que define un conjunto de obligaciones y deberes profesionales, junto con unos derechos. El paulatino olvido de los primeros ha conducido —sobre todo en fechas recientes— a un proceso que se puede caracterizar como de bulimia de derechos y una correlativa anorexia de valores en la función pública. Algo que debe invertirse, al menos en lo que respecta a la recuperación de los valores-fuerza del servicio público como sello de identidad de la institución de función pública. La institución de función pública se juega mucho en este empeño.

Sin embargo, ya desde la década de los setenta del siglo XX se fueron produciendo ejemplos de codificación, primero a través de leyes (por ejemplo, en Estados Unidos en 1978 y posteriormente en Canadá) y después por medio de otros instrumentos no normativos, de un conjunto de valores que debían orientar el ejercicio de la función pública (o del servicio civil), así

2. En relación con el concepto de “Administración impersonal” como uno de los presupuestos del Estado democrático son imprescindibles los dos tomos de la obra de Fukuyama (2016a, 2016b).

3. Una buena y documentada síntesis sobre el proceso de construcción del *Civil Service* puede hallarse en Fuentetaja Pastor (2013: 64-98).

4. Sobre este proceso, Jiménez Asensio (1989).

como de aquellas normas o reglas de conducta a la que debían sujetar su actividad los funcionarios (empleados públicos) en la respectiva Administración pública.

Ciertamente, el modelo continental europeo, de raíz francesa, apostaba por la determinación del estatuto jurídico de la función pública, en concreto de los derechos y deberes de los funcionarios públicos, a través de la ley. El principio de legalidad era aún más intenso en todo lo que se refería al sistema de infracciones y sanciones, como consecuencia del incumplimiento de tales normas jurídicas. Por otro lado, los modelos anglosajones, basados en la concepción del *common law*, pero sobre todo en un modelo de derecho público mucho menos formalizado, utilizaban la ley, pero sobre todo disponían de mecanismos de regulación más flexibles que dotaban al Ejecutivo de mayores márgenes de actuación. Eso explica, en parte, el papel tan activo que los códigos de conducta han tenido en esos países a la hora de regular el estatuto jurídico de las obligaciones de los funcionarios públicos.

No obstante, estas tendencias tan marcadas tienden a diluirse en parte. Al menos en los últimos años. En el mundo anglosajón la ley también regula con intensidad determinados fenómenos vinculados con el servicio civil y las obligaciones derivadas del mismo, así como en el mundo continental europeo los códigos de conducta han irrumpido en innumerables ámbitos del actuar público, también en la función pública.

2. España: las leyes de función pública como marco de regulación de “los deberes” de los funcionarios (y empleados públicos)

La regulación de los deberes y obligaciones de los funcionarios públicos forma parte de su régimen estatutario. Y, en nuestro contexto, ese régimen jurídico es definido primariamente por la ley. Partiendo de la Administración continental de raíz francesa y de la aplicación del principio de legalidad, que en materia de régimen disciplinario (infracciones y sanciones) nos conduce derechamente a la reserva de ley (artículo 25.1 CE), con las modulaciones que en su caso se han ido adoptando, en nuestro marco de actuación parece quedar poco resquicio para la implantación de un sistema de códigos éticos o de conducta en el sector público funcional o en el empleo público. Sin embargo, esta es una apreciación equivocada, como seguidamente se expondrá.

Es cierto, en efecto, que los códigos éticos o de conducta no forman parte de la cultura funcional en las Administraciones públicas españolas, muy marcada por una fuerte impronta jurídico-formal. Aunque en algunos

ámbitos, como el sanitario y el de policía, hay ejemplos de la implantación de códigos éticos. También los hay, aunque sean todavía hoy excepciones, en la esfera del empleo público. Alguna iniciativa con orientación pionera parece, no obstante, entrar en ese aún estrecho horizonte.

Tradicionalmente la herencia del modelo francés ha sido muy obvia: las diferentes leyes de función pública determinaban los deberes y obligaciones de los funcionarios públicos como una parte sustantiva de su régimen jurídico o régimen estatutario del personal. Esto fue así, aunque de forma fragmentaria, en la propia Ley articulada de funcionarios civiles del Estado, cuya regulación, en buena medida, ha estado vigente (y, en algún caso, aún lo sigue estando) hasta la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público en 2007.

En efecto, el capítulo VII del título III (relativo a los “funcionarios de carrera”) de ese texto articulado de 1964 regulaba expresamente los deberes e incompatibilidades. De esa regulación, ciertamente precaria y muy apegada al contexto histórico (así como al momento evolutivo de la institución), cabe destacar los siguientes extremos:

- Los funcionarios estaban obligados “al fiel desempeño de la función o cargo, a colaborar lealmente con sus jefes y compañeros, cooperar al mejoramiento de los servicios y a la consecución de los fines de la unidad administrativa, en la que se hallen destinados” (artículo 76, hoy en día derogado).
- Asimismo, los funcionarios “debían respeto y obediencia a las autoridades y superiores jerárquicos, acatar sus órdenes con exacta disciplina, tratar con esmerada corrección al público y a los funcionarios subordinados y facilitar a estos el cumplimiento de sus obligaciones” (artículo 79, hoy en día derogado).
- Igualmente, los funcionarios debían “observar en todo momento una conducta de máximo decoro, guardar sigilo riguroso respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo y esforzarse en la mejora de sus aptitudes profesionales y de su capacidad de trabajo” (artículo 80, hoy en día derogado).
- Y, en fin, la sección primera de ese capítulo VII relativa a deberes, se cerraba con una regla que puede entenderse vigente: “los funcionarios son responsables de la buena gestión de los servicios públicos a su cargo”.

Pues bien, a grandes rasgos y con muchas omisiones, este fue el sistema de deberes y obligaciones de los funcionarios públicos (y de los empleados

públicos) hasta la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público. Pues, en efecto, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública y sus modificaciones posteriores no alteró el régimen general de deberes de los funcionarios públicos, salvo en aspectos puntuales.

Tal regulación normativa, como no podía ser de otro modo, se vio directamente afectada por la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Eso era algo evidente, puesto que la Constitución estableció una serie de principios aplicables a la Administración pública y, en particular, a la función pública. Tales principios forman parte consustancial de la institución de función pública en el Estado democrático y, por tanto, son aplicables a todas las instituciones públicas (poderes públicos) y al personal a su servicio⁵.

A modo de apretada síntesis, estos principios serían los siguientes:

- La Constitución vincula a todos los poderes públicos y, por consiguiente, también a los funcionarios y al resto de personal al servicio de las Administraciones públicas (artículo 9.1).
- El derecho de acceso en condiciones de igualdad a la función pública, con los requisitos que señalen las leyes (artículo 23.2: configurado como derecho fundamental).
- El derecho de sindicación, con las peculiaridades de su ejercicio para funcionarios públicos (artículo 28.1: configurado como derecho fundamental).
- Los principios de eficiencia y economía en la asignación, programación y ejecución del gasto público (artículo 31.2).
- El servicio con objetividad a los intereses generales, con sumisión plena a la ley y al derecho, que se atribuye a la Administración pública y, por consiguiente, al personal al servicio de esta (artículo 103.1).
- Los principios de eficacia, jerarquía, desconcentración, descentralización y coordinación, predicables de la Administración pública, pero con efectos en las relaciones jurídicas con el personal a su servicio (artículo 103.1).
- Los principios que deben inspirar el estatuto de la función pública:
 - principios de mérito y capacidad en el acceso (promoción y provisión de puestos de trabajo) a la función pública;
 - las peculiaridades del ejercicio del derecho a la sindicación;
 - el sistema de incompatibilidades;

5. Sobre los principios constitutivos de la función pública, Sánchez Morón (2008); Palomar Olmeda (2021); y, entre otros, Gil Cremades (2008).

- y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (artículo 103.3).
- Y, en fin, los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que derivan del artículo 135.

Todo lo anterior al margen de las cláusulas relativas al reparto de competencias en materia de función pública que ahora no interesan; aunque habilitan, por previsión constitucional básica y por competencias estatutarias autonómicas, al ejercicio de potestades normativas y ejecutivas a las Administraciones públicas territoriales en estas materias.

De todos esos principios establecidos en el sistema constitucional, por lo que respecta a los valores que inspiran la función pública y a los deberes que se anudan a ese estatuto de derecho público, cabe resaltar los siguientes:

- En cuanto a valores o principios (con alcance distinto) cabe identificar algunos, especialmente:
 - respeto al Estado social y democrático de derecho, así como a sus instituciones;
 - servicio a la ciudadanía;
 - promover la igualdad y la participación;
 - profesionalización de la función pública (empleo público): igualdad, mérito y capacidad en el acceso, promoción y desarrollo profesional;
 - exclusividad en el ejercicio de las funciones públicas, salvo excepciones tasadas;
 - garantía de imparcialidad, especialmente frente a influencias políticas;
 - sindicalización del empleo público, con las peculiaridades que procedan;
 - eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos;
 - sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria.

Por lo que ahora importa, la jurisprudencia constitucional ha ido perfilando en diferentes sentencias el alcance de la reserva de ley en distintas materias que afectan a la función pública: estatuto de la función pública y régimen estatutario de los funcionarios (derechos y deberes: STC 99/1987, entre otras); régimen de incompatibilidades en la función pública (STC 178/1989); así como, en diferentes pronunciamientos, el alcance del principio de imparcialidad en el ejercicio de las funciones públicas (aunque mucho más apegado a las funciones jurisdiccionales que a las propias de la función pública).

También es muy copiosa la jurisprudencia constitucional sobre la reserva de ley y sus excepciones en materia de potestad disciplinaria en el campo de la función pública. Pero ahora este último punto no nos interesa, por lo que seguidamente se dirá: el Código de conducta del empleo público que desarrolle las previsiones del EBEP no tiene por qué optar por esa dimensión o conexión sancionadora, sino por la construcción de un sistema preventivo que se apoye en un Marco de Integridad Institucional, que conlleve asimismo un reforzamiento de la construcción de una infraestructura ética en la Administración pública. Veamos.

3. La regulación del Código de Conducta de los empleados públicos en el EBEP

La elaboración del EBEP vino precedida de la confección de un “Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público”, emitido con fecha de 25 de abril de 2005 (“Comisión Sánchez Morón”). Con los precedentes antes citados, la Ley 7/2007, de 12 de abril, regulaba el Estatuto Básico del Empleado Público. En ese informe se relacionaban estrechamente Código ético y deberes de los empleados públicos. Se pretendía, así, superar algo que “nuestra legislación histórica no ha establecido, hasta ahora, un listado sistemático ni completo de deberes y obligaciones”.

Se partía de la intuición de que, en muchos Estados, auspiciados por el Consejo de Europa y la OCDE, habían irrumpido “códigos de ética y de conducta de los empleados públicos, con un contenido bastante similar, pero con eficacia y consecuencias jurídicas muy diferentes en cada caso”, cuyo objetivo último era “fortalecer las relaciones e incrementar la confianza entre instituciones públicas y ciudadanos”. Todo ello enmarcado en la idea o principio de “buena administración”, entendida también como derecho de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas.

El Informe, dado el momento de su elaboración, contraponía en la determinación de tales principios éticos países con tradición autorreguladora con aquellos otros en que tales principios se reflejaban en los textos normativos (leyes). Y, de ahí, se pretendían extraer unas consecuencias sancionadoras o de efectos disciplinarios en los casos de incumplimiento. Este enfoque solo será seguido parcialmente por el EBEP y, en todo caso, puede estimarse como incorrecto, sobre todo si se configuran los códigos de conducta con una dimensión preventiva y de preservar o mejorar la infraestructura ética de las organizaciones públicas, que esta debería ser la orientación dominante de tales instrumentos.

En cualquier caso, el Informe daba un paso adelante al incorporar, al menos, la noción de “código ético” en su aplicación al empleo público y al relacionarla con la confianza que la ciudadanía tiene en el funcionamiento de las instituciones. Además, extendía tales principios éticos (o “deberes básicos”, como los denominaba) “a los funcionarios públicos y contratados laborales de la Administración y Entidades Públicas”.

Esas propuestas de la Comisión se proyectaron sobre el texto del EBEP, que finalmente se aprobó por las Cortes Generales a través de la citada Ley 7/2007 (hoy Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público). En la exposición de motivos del citado texto normativo de 2007 se recogía lo siguiente:

“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. Estas reglas se incluyen en el Estatuto con finalidad pedagógica y orientadora, pero también como límite a las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias. Pues la condición de empleado público no solo comporta derechos, sino también una especial responsabilidad y obligaciones específicas para con los ciudadanos, la propia Administración y las necesidades del servicio. Éste, el servicio público, se asienta sobre un conjunto de valores propios, sobre una específica ‘cultura’ de lo público que, lejos de ser incompatible con las demandas de mayor eficiencia y productividad, es preciso mantener y tutelar, hoy como ayer”.

La exposición de motivos incide en esa ecuación entre código de conducta-deber que, siendo cierta en parte, no lo alcanza todo. Afirma, no obstante, que tales reglas se “incluyen con una finalidad pedagógica y orientadora”, pero añade de inmediato que también se recogen con una finalidad de “límite de las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias”. Una fusión entre códigos de conducta y normas sancionadoras que, como se reiterará, no es correcta en términos conceptuales, puesto que entremezcla normas jurídicas con normas de autorregulación⁶.

Tal como se ha visto, el sentido finalista de esa regulación no es tanto preventivo como represivo. La tesis que aquí se mantendrá es distinta: los códigos de conducta (también en el empleo público) deben ser sobre todo instrumentos de construcción de infraestructura ética que dejen fuera la dimensión represiva, salvo que se incurra en una conducta infractora tipificada

6. Sobre esta cuestión me he detenido con más detalle en Jiménez Asensio (2017: 33 y ss., 58 y ss.).

por el ordenamiento jurídico, en cuyo caso se procederá a dar traslado a la autoridad competente para incoar el pertinente expediente sancionador. Por consiguiente, los valores, principios y normas de conducta que el código establezca no pueden tener la consideración de normas jurídicas, ni menos aún tipificar infracciones o sanciones. Su finalidad es otra: poner en el frontispicio de la actividad de los empleados públicos un conjunto de valores cuya finalidad es prestar un mejor servicio a la ciudadanía y reforzar así la confianza en las instituciones.

El capítulo VI del título III del EBEP recoge esos deberes de los empleados públicos y lo que denomina como “código de conducta”.

El artículo 52 se enuncia del mismo modo que como lo hace el propio capítulo citado: “Deberes de los empleados públicos. Código de conducta”.

Este artículo expone lo siguiente:

“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”.

Del enunciado del citado artículo 52 se pueden extraer una serie de consecuencias:

- Se recoge en este primer artículo un “deber de diligencia” en el desempeño de las tareas que tengan asignadas los empleados públicos, que debería ser configurado más bien como regla de conducta.
- Como bien ha sido criticado en algunos textos doctrinales, la referencia a que los empleados públicos velen por los intereses generales es algo consustancial a la función pública que deriva del propio artículo 103.1 de la Constitución.
- Más extraña aún que, dentro de los deberes o del código de conducta, como también ha sido censurado por algunos estudios doctrinales, se incorpore “la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico”, pues va de suyo que la Constitución

obliga a todos los poderes públicos y, por consiguiente, también a los empleados públicos que prestan servicios en ellos (artículos 9 y 103 CE). Pero es que, además, no es propio de los códigos de conducta reiterar lo que ya dicen los textos normativos, aunque en este caso, como se confunden textos normativos con códigos, dicha mezcla puede producir la incorporación de esa referencia.

- El amplio listado de principios que se contienen en este artículo 52 mezcla, igualmente, lo que son valores con principios. Como ha reconocido Manuel Villoria, “en conjunto, los denominados ‘principios’ del artículo 52 son, en realidad, valores”⁷, si por valores entendemos aquellas “concepciones de lo deseable que influyen la selección de fines y medios para la acción” (Gortner).
- El listado de los denominados “principios” es ciertamente amplio y extenso, algo que los filósofos desaconsejan vivamente (por ejemplo, Innerarity, cuando viene afirmando que “conviene no ponerlo todo manchado de principios”). Pero más grave aún es que no se definan en su alcance. Su mero enunciado deja a la libre consideración de cada intérprete cuál es el sentido y finalidad que el principio en cuestión pueda tener.
- Tales “principios”, además, “inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes”. Con lo cual, la confusión está dada; puesto que a todo se le llama “principios”, cuando los segundos (los regulados en los artículos 53 y 54) tienen la condición, en la mayor parte de los casos, de “reglas de conducta” (como recoge la exposición de motivos de la Ley 7/2007) y no propiamente principios, pero así se enuncian (artículo 53: “Principios éticos”; y artículo 54: “Principios de conducta”).
- Más perplejidad puede causar que la exposición de motivos de la citada ley pusiera énfasis especial en la condición de “límites de las actividades lícitas” de tales reglas y con consecuencias disciplinarias, mientras que el artículo 52 *in fine* solo hace mención a que “los principios y reglas establecidos en este Capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos”. No es, por tanto, una tipificación de infracciones ni (mucho menos aún de) sanciones, sino exclusivamente el reconocimiento legal de una serie de principios y reglas de conducta, que no tienen otro valor que el meramente informativo de la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públi-

7. Villoria Mendieta (2008: 666).

cos, que no se regula en ese capítulo (sino en el título VII del EBEP, en las leyes y normativa de desarrollo, así como en los convenios colectivos).

- Una vez más, en este extraño maridaje (código de conducta-régimen sancionador) el carácter preventivo y educador de los valores y normas de conducta recogidas en el código sufre frente a la dimensión sancionadora (o represiva) de las leyes. Una confusión que conviene evitar.
- Asimismo, tal como se ha dicho, no es oportuno —más bien resulta completamente inconveniente— establecer por ley (o por cualquier tipo de disposición normativa reglamentaria) lo que sea el código de conducta de los empleados públicos. El carácter rígido de la ley, atendiendo a su voluntad de permanencia y estabilidad en el tiempo, desaconseja absolutamente ese reflejo normativo sobre todo de las reglas de conducta, puesto que los códigos de conducta deben ser “instrumentos vivos”, que se puedan adaptar rápidamente a las circunstancias cambiantes en cada caso. Un error, por lo demás, muy común, en el que incurren algunas disposiciones normativas (por ejemplo, la Ley catalana 19/2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; así como algunos códigos que se han regulado por reglamento).

Los artículos 53 y 54 EBEP prevén de forma diferenciada “principios éticos” y “principios de conducta”.

Sin entrar a analizar ahora el contenido de ambos artículos, sí que cabe traer a colación algunos aspectos críticos que hasta cierto punto enmarañan una regulación que se debería haber quedado reducida únicamente al ámbito de los “valores” y “principios”, sin adentrarse en lo que afecta a “reglas éticas o de conducta” (pues, en verdad, lo que se enumera como “principios” son “reglas” o “normas” de conducta). En efecto, no es propio de las leyes o disposiciones reglamentarias regular “normas de conducta” (pues en este caso su petrificación es obvia), pero sí que pueden recoger valores o principios generales, tal como hicieron el Reino Unido (ley de 2010) o Francia (ley de 2016).

Veamos algunos puntos críticos de esa regulación del EBEP:

- Ya se ha expuesto que las referencias a la Constitución y al resto de normas que integran el ordenamiento jurídico son improcedentes en un código de conducta.

- Entre los artículos 52 y 53 se produce una cierta confusión en la diferenciación entre “principios éticos” y de “conducta”, pues muchos de aquellos son en verdad normas de conducta más que reglas éticas.
- En el listado de principios éticos y de conducta (realmente, reglas) se produce también una mixtura entre conductas formuladas en positivo y otras en negativo (prohibiciones). Si el código tiene una dimensión preventiva, debería acentuar la dimensión positiva de las conductas, mientras que si se le quiere dar una orientación sancionadora su enfoque debería ser más prohibitivo.
- Hay, en algunos principios éticos, reiteraciones, como es el caso de la exigencia del deber de diligencia que se enuncia, paradójicamente, en los artículos 52, 53 y 54.
- Puede haber conflictos inevitables entre principios “generales” y principios “éticos” o de “conducta”, por ejemplo “transparencia” y “confidencialidad”, como ha recordado Manuel Villoria.

Ciertamente, las referencias del EBEP al código de conducta no acaban ahí. Un aspecto importante es, sin duda, la previsión contenida en la disposición adicional primera de ese texto normativo. En efecto, allí se amplía la noción de “empleado público”, abarcando también a quienes prestan servicios en empresas públicas u otro tipo de entidades no incluidas en el artículo 2 de la citada norma. Como bien enuncia esa disposición adicional primera (“ámbito específico de aplicación”), “los principios contenidos en los artículos 52, 53, 54, 55 y 59 serán de aplicación en las entidades del sector público estatal, autonómico y local, que no estén incluidas en el artículo 2 del presente Estatuto [...]”. Aunque no se haga referencia alguna a las entidades del sector público, es obvio que están incluidas en ese ámbito de aplicación. Por lo que esos artículos 52 a 54 del EBEP se aplican a todos los empleados públicos (también quienes desempeñen sus funciones en empresas públicas). Esta cuestión ha pasado completamente desapercibida, pero debería tomarse muy en cuenta sobre todo por la necesidad de que en tales sociedades mercantiles públicas se lleven a cabo políticas de *compliance*, como se ha reconocido así por diferentes estudios⁸.

En conclusión, el EBEP incurre en algunas confusiones que hacen complejo el diseño de una arquitectura coherente de los códigos de conducta en el empleo público como parte de un Sistema de Integridad Institucional, pero en absoluto impide que esa estrategia de integridad se plasme en la

8. Ver, al respecto, las interesantes reflexiones de Campos Acuña (2017). Asimismo, trato incidentalmente esta cuestión en Jiménez Asensio (2017: 61 y ss.).

aprobación de códigos de conducta para los empleados públicos y tal política de integridad en la función pública se pueda llevar a cabo, sino todo lo contrario.

En efecto, al margen de valoraciones positivas o críticas que se han hecho a esa regulación, el hecho evidente es que, por vez primera en la función pública, se incorpora la idea (aunque no sea de forma absolutamente acertada) de “códigos éticos o de conducta en el empleo público”.

Y, a partir de ahí, como bien expuso el profesor Villoria, “deberían ser ya los diferentes organismos públicos los que elaboraran códigos de conducta que, respetando el código general, dieran respuesta a los dilemas concretos de los respectivos organismos, en suma, que ofrecieran guías para resolver problemas éticos respectivos de su entorno”.

En este sentido, la reciente Ley del Parlamento Vasco 11/2022, del Empleo Público Vasco, prevé expresamente que cada Administración pública sujeta al ámbito de aplicación de la citada disposición normativa apruebe un código de conducta aplicable a sus empleados públicos, lo cual es sin duda un paso adelante en la buena dirección. A tal efecto, la reciente normativa adopta por reenvío los principios recogidos en los artículos 52 a 55 del texto refundido del EBEP y de la Ley del Parlamento Vasco 1/2014, emplazando a que los códigos de conducta que se aprueben tengan en cuenta tales principios a la hora de establecer sus normas de conducta.

4. Una experiencia pionera: el Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público de la Administración Foral de Gipuzkoa

La Diputación Foral de Gipuzkoa aprobó en marzo de 2016, mediante Acuerdo, un Sistema de Integridad Institucional que pretendía homologar a la institución con los modelos existentes en las democracias avanzadas, a través de la configuración de una infraestructura ética con vocación holística, que no solo siguiera el buen ejemplo ya dado por el Gobierno Vasco en 2013 (tras la aprobación, en mayo de ese mismo año, del Código Ético y de Conducta de altos cargos y personal eventual), sino que fuera más allá, proponiendo, además de la aprobación de un Código de Conducta y Buenas Prácticas de los miembros de la Diputación Foral y de los altos cargos públicos y personal asimilado de la Administración Foral de Gipuzkoa y de las entidades de su sector público, la creación de un Marco de Integridad Institucional y códigos de conducta para la contratación pública y las entidades receptoras de sub-

venciones forales, así como la elaboración y aprobación de un Código Ético para el empleo público foral⁹.

El citado Código fue aprobado por la Diputación Foral de Gipuzkoa en noviembre de 2017. Y tiene el siguiente enunciado: “Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público Foral de Gipuzkoa” (CEBGEP, en lo sucesivo). Aunque dada su importancia (por lo que seguidamente se dirá) requeriría un análisis monográfico que en estos momentos no puede hacerse, lo que aquí sigue es una mera y rápida descripción de algunas ideas-fuerza de su contenido, poniendo en todo caso el acento en que se ha dado un paso enorme hacia la construcción futura de un empleo público foral que refuerce los valores públicos como seña de identidad al servicio de la ciudadanía y con el fin de fortalecer, asimismo, la imagen de los servidores públicos como profesionales que actúan en un marco de ejemplaridad y probidad. Algo especialmente importante en estos momentos, pero mucho más cuando se advierte en el horizonte de los próximos años un profundo relevo generacional en la Administración foral que producirá la incorporación en masa de nuevos empleados públicos. Que estas nuevas incorporaciones se lleven a cabo en una organización que resalte los valores éticos y los principios de buena gestión, no es una cuestión indiferente, sino todo lo contrario. La función pública guipuzcoana de las próximas décadas se construirá, así, sobre cimientos de valores sólidos y sobre una idea-fuerza de servicio a la ciudadanía. Además, la Ley 11/2022, del Empleo Público Vasco, exige que las Administraciones públicas vascas se doten de un código ético aplicable al personal a su servicio. Algo ya realizado por la Diputación Foral de Gipuzkoa.

El CEBGEP se inspira, por tanto, en las experiencias que la OCDE viene impulsando de construcción de marcos de integridad institucional en las Administraciones públicas, e incorpora anticipadamente también algunas líneas de la Recomendación de la OCDE de 2017 sobre *Integridad Pública*, pero en su concepción de marco holístico o que agrupe a todos los colectivos y entidades que forman parte del sector público o se relacionan con este¹⁰; por tanto, también a la función pública. Además, ese código, tal como expresa su exposición de motivos, se inspira en otros modelos comparados, advirtiéndose una huella importante de algunos de los citados en estas páginas, especialmente del Código de la Administración Federal canadiense. Se puede decir, en todo caso, que desde un punto de vista

9. Ese Sistema de Integridad Institucional y todos los códigos que hasta la fecha han sido aprobados se pueden consultar en abierto en el siguiente enlace: <http://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-de-integridad>.

10. Sobre esta cuestión, por todos, Villoria e Izquierdo (2016).

no solo cuantitativo, sino especialmente cualitativo, este es el instrumento más importante del Sistema de Integridad Institucional puesto en marcha por la Diputación Foral, pues si se aplica de forma adecuada sus efectos a largo plazo serán, sin duda, notables en la mejora de los estándares de funcionamiento (por cierto, muy elevados ya en estos momentos) del empleo público foral.

El CEBGEP incorpora una serie de finalidades que se pretenden alcanzar con su desarrollo efectivo. Y entre ellas cabe citar las siguientes:

- resaltar la importancia de los valores en el ejercicio del empleo público;
- asentar, en los empleados públicos forales, la vocación y orientación de servicio a la ciudadanía;
- desarrollar la profundización del empleo público foral a través de la interiorización de valores éticos y principios de buena gestión;
- construir infraestructura ética, vocación de servicios, compromiso profesional y ejemplar, del servicio y de los servidores públicos;
- reforzar la legitimación y el prestigio de la institución del empleo público foral y fortalecer, así, la confianza en la ciudadanía.

El objeto del CEBGEP es articular una serie de valores, a los que se anudan sus respectivas normas de conducta, así como prever unos principios de buena gestión, que vienen acompañados de sus respectivas normas de actuación profesional.

Es muy relevante resaltar que el Código tiene una naturaleza de instrumento de autorregulación y carece de valor normativo, sin perjuicio de que obligue a los servidores públicos forales a adecuar sus conductas y actuaciones a tales valores y principios. Pero se debe poner de relieve inmediatamente que este código carece, por tanto, de dimensión represiva o sancionadora, pues su orientación y finalidad es radicalmente distinta, dado que pretende exclusivamente mejorar la infraestructura ética y la buena gestión en el empleo público, teniendo por tanto un carácter eminentemente preventivo y orientador (la ética pública como faro que guía al servidor público en el ejercicio de sus funciones). Así, se prevén medidas de difusión del Código, el fomento de su internalización por los empleados públicos forales, circuitos para que planteen dudas, cuestiones éticas o quejas, y además la atribución de la resolución de tales cuestiones a la Comisión de Ética de la Diputación Foral, que, en estos casos, se verá ampliada con la presencia de un representante sindical con voz, pero sin voto.

El CEBGEP se plantea, además, como desarrollo de los artículos 52 a 55 del TREBEP, en la medida en que, sin contradecir ninguno de tales planteamientos normativos (que se asumen expresamente en el citado código), detalla o concreta (y sobre todo sistematiza) los valores y normas de conducta, por un lado, y los principios y normas de actuación, por otro.

En síntesis, los valores y principios que se incluyen con sus respectivas definiciones o alcance (buscando una cierta homogeneidad con los establecidos en el Código de cargos forales, al margen de las diferencias funcionales de cada colectivo) son los siguientes:

Valores:

- Integridad
- Ejemplaridad
- Honestidad y desinterés
- Imparcialidad y objetividad
- Excelencia profesional
- Eficiencia
- Respeto

Principios:

- Transparencia
- Apertura de datos
- Cultura de gestión e innovación
- Promoción y uso del euskera
- Responsabilidad profesional

En fin, el Código recoge un conjunto sistematizado de normas de conducta y de normas de actuación, que ahora no procede analizar, así como un Marco de Integridad Institucional en los términos ya expuestos. Tal vez, el aspecto de mayor debilidad radique en la articulación efectiva de un sistema institucional de garantías, no tanto por la atribución de esa función a la Comisión de Ética Institucional¹¹ (cuya composición preserva esas garantías, al tener más externos que internos), sino porque tal vez se ha perdido la oportunidad (aunque siempre se está a tiempo) de dar un papel más activo y protagonista en esa Comisión a los propios funcionarios y empleados pú-

11. La regulación actual de la Comisión de Ética Institucional está recogida en el Decreto Foral 10/2022, de 3 de mayo, por el que se regula la organización, procedimiento y funcionamiento de la Comisión de Ética Institucional del sector público foral del Territorio Histórico de Gipuzkoa, que deroga la normativa anterior.

blicos (no solo a la representación sindical), así como de crear alguna figura de comisionados éticos en los diferentes departamentos que hiciera de enlace de proximidad entre los empleados públicos y la distante Comisión de Ética, cuando a aquellos se les plantearan dilemas, dudas o cuestiones de carácter ético o quisieran tramitar alguna queja, reclamación o, en su caso, plantear una denuncia.

No cabe olvidar en este punto que en las comisiones de ética (o comisionados de ética) de la función pública de las democracias avanzadas la composición de estos órganos es exclusivamente funcionarial. Ese debería ser el objetivo final a lograr cuando la cultura ética en nuestras organizaciones públicas se consolide, pues al fin y a la postre la gestión de esos códigos no es otra cosa que la de ser un instrumento de autorregulación, y para que los empleados públicos lo sientan suyo lo han de “vivir”, no solo “oír” o “leer”. Las comisiones éticas compuestas de cargos públicos o externos, deberían verse nutridas también de empleados públicos (no de “representantes sindicales”), pues ellos deberían ser quienes autogestionaran sus códigos y aportar valor ético a su trabajo profesional. Ese ha de ser el objetivo final. Todo lo demás es pura transición, hasta que la cultura ética pueda —tal como decía— permear efectivamente las organizaciones públicas. Algo que tardará muchos años, pero que cuantas menos dificultades institucionales se pongan más se podrá avanzar y a mejor ritmo. Tiempo al tiempo.

El Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público de la Administración foral guipuzcoana es una iniciativa pionera, de la que, tras su futura implantación y desarrollo, cabrá extraer las debidas lecciones y corregir puntualmente, en su caso, lo que proceda. Buen comienzo. A ver si cunde el ejemplo. Bien harían los distintos niveles de gobierno en seguir este importante camino abierto por una diputación foral que ha hecho de la gobernanza (también ética) su seña de funcionamiento.

5. La Ley del Empleo Público Vasco y la exigencia de un código ético y de conducta del personal de las Administraciones públicas vascas

Recientemente, se ha aprobado la Ley 11/2022, del Empleo Público Vasco, en la que, siguiendo la estela del Código de Conducta de altos cargos del Gobierno Vasco y las previsiones establecidas en los artículos 52 a 54 del TREBEP, se establece la previsión de que se aprobará un Código de Conducta para el Empleo Público, que, como se ha dicho, tiene precedente en el Código del Empleo Público Foral aprobado por la Diputación de Gipuzkoa.

Esta es la previsión que se recoge en el artículo 166 de la citada ley:

“Artículo 166. Principios generales que inspiran el código ético y de conducta del personal empleado público vasco.

1. Sin perjuicio de lo establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público en relación con el código de conducta y los principios éticos y de conducta a observar por el personal funcionario, laboral y estatutario del sector público, y de conformidad con la regla de que los valores y principios éticos corresponden a cada institución y no a cada uno de los colectivos humanos que prestan servicio en su seno, en el ejercicio de sus funciones, el personal empleado público vasco respetará los mismos principios generales que rigen el código de conducta de los cargos públicos del sector público vasco, según lo dispuesto en la Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos.

2. De conformidad con lo dispuesto en el punto anterior, la actuación profesional del personal empleado público vasco se llevará a cabo desde el respeto a los principios de integridad y transparencia y con plena observancia de los principios de conducta individual, de calidad institucional y de relación con la ciudadanía recogidos en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos.

3. El Gobierno Vasco, a propuesta de la Inspección General de Personal y Servicios, aprobará un código de conducta para el personal empleado público del sector público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que desarrollará los principios citados en el punto anterior e incluirá un sistema de seguimiento y evaluación encaminado a garantizar su observancia real y efectiva.

4. Las administraciones públicas vascas aprobarán un código ético y de conducta para su personal en desarrollo de los principios establecidos en los apartados anteriores”.

Lo más relevante de este nuevo marco normativo del empleo público vasco se puede resumir en los siguientes aspectos:

- En el ejercicio de sus funciones y tareas, resulta de aplicación al personal al servicio de las Administraciones públicas vascas y de sus entidades del sector público, como se ha dicho, la regulación recogida en los artículos 52 a 54 y la disposición adicional primera del EBEP, en esta materia.
- Asimismo, el personal empleado público vasco respetará los mismos principios generales que rigen el código de conducta de los cargos públicos del sector público vasco, según lo dispuesto en la Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos.
- Complementario a lo anterior, la actuación profesional del personal empleado público vasco se llevará a cabo desde el respeto a los principios de integridad y transparencia y con plena observancia

de los principios de conducta individual, de calidad institucional y de relación con la ciudadanía recogidos asimismo en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos.

- Y la regla más importante es que el propio legislador vasco establezca la obligación de que las Administraciones públicas vascas aprobarán un código ético y de conducta para su personal en desarrollo de los principios establecidos en los apartados anteriores.

Se trata, sin duda, de una medida legislativa avanzada en lo que a normativa de empleo público respecta, pues pone en el foco de atención los problemas de integridad y de deontología profesional en el empleo público, al incorporar esa obligación legal que todas las Administraciones públicas vascas deben cumplir de forma inexorable, dotándose de un código ético y de conducta.

6. El aparente renacer de los códigos de conducta: la gestión de los fondos europeos y las medidas de lucha contra el fraude y la corrupción

A raíz de la pandemia y de la aprobación por la UE de las medidas de reactivación económica derivadas del Programa *Next Generation EU*, la gestión de tales fondos europeos se sujeta al derecho de la UE y, por tanto, a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción, los conflictos de intereses y la doble financiación con la finalidad de proteger el principio de buena gestión financiera y salvaguardar los intereses financieros de la Unión, pues tales recursos financieros (sea por vía de contribuciones no reembolsables o por préstamos) proceden de la Comisión. Es por ello que se obliga a todas las Administraciones que sean receptoras de tales fondos a adoptar todas las medidas que estén a su alcance para garantizar una gestión íntegra de tales recursos. Y aquí entra en juego la regulación que a tal efecto aprobó el Gobierno central por medio, en primer lugar, de la importante (a pesar de su ínfimo rango jerárquico normativo) Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública (HFP/1030/2021, de 29 de septiembre), por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Como bien recoge la disposición final primera de la citada Orden, el contenido íntegro de esta tiene carácter básico. Por tanto, en la ejecución o gestión de fondos europeos vinculados al PRTR hay que seguir la hoja de ruta marcada por las instituciones europeas si queremos que el flujo financiero no se interrumpa bruscamente o se planteen rebajas o penalizaciones.

En realidad, lo lógico es que las Administraciones y entidades del sector público ejecutoras de fondos europeos vinculados al PRTR, aprovechen la oportunidad para establecer un *sistema de integridad institucional* que refuerce la política de prevención y lucha contra el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

Lo importante a los efectos de este trabajo es poner de relieve que, como expone el *artículo 6 de la Orden HFP/1030/2021*, cada Administración ejecutora “deberá disponer de un *Plan de medidas antifraude*”, cuyo objeto principal es garantizar que la gestión de los fondos europeos se ha llevado a cabo de conformidad con las normas aplicables en materia de prevención, detección y corrección del fraude. Pero también todas las Administraciones públicas receptoras de fondos deben llevar a cabo procesos de autoevaluación en los que deben dar respuesta a una serie de exigencias, entre las que se encuentra si la entidad dispone o no de un código ético en el que se prevean las conductas a seguir en determinadas situaciones (por ejemplo, en lo que afecta a la política de regalos y obsequios), así como si hay algún procedimiento para tratar los conflictos de intereses, una materia también regulada en los citados códigos éticos y de conducta.

Se trata, por tanto, de medidas preventivas de primera importancia que ponen en valor la política de construcción de códigos éticos y de conducta, si bien es cierto que esa puesta en valor puede resultar equívoca en cuanto que solo se aplica a la gestión de fondos europeos y no a los recursos propios de cada entidad. Pero lo lógico sería que esta primera experiencia terminara impulsando la generalización de los códigos éticos; como se ha visto en el caso del País Vasco, ya es general la obligación tras la aprobación de la Ley del Empleo Público.

Asimismo, esas medidas de prevención y detección del fraude ponen el acento en la evaluación de riesgos que evite situaciones comprometidas en la gestión, y tal evaluación debe formar parte de las medidas antifraude. En ese sentido son muy importantes, en los procedimientos en materia de contratación pública y subvenciones, las exigencias recogidas en la Ley 31/2022, de Presupuestos Generales del Estado para 2023, que incluye una regulación (disposición adicional 112) sobre la evaluación de riesgos en materia de conflictos de interés, así como en la Orden HFP/55/2023.

Por último, es muy importante la trascendencia que el Tribunal de Cuentas ha dado a la necesidad de disponer de códigos éticos en el marco de los planes de medidas antifraude aprobados por las entidades locales, tal como analizó en el Informe de fiscalización de los planes de medidas antifraude

de las entidades locales publicado a finales de julio de 2023¹². Ello refuerza la necesidad de que todas las entidades locales, al menos en lo que a gestión de fondos europeos se refiere, se doten de esta importante herramienta preventiva como es la de disponer de códigos de conducta, aplicables tanto a los cargos representativos como a los empleados públicos, en línea con lo establecido en el Código que se incorpora en este libro.

7. El Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE): el Código de Buena Administración

En el mes de julio de 2023 se ha hecho público el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE), que tras casi dos años de elaboración ha sido finalmente editado, aunque no hay constancia fehaciente de que haya sido aprobado formalmente (al menos no por acuerdo del Consejo de Ministros)¹³.

Se trata de un sistema que ha tomado como referencia determinados precedentes internacionales: la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción de 2003, la Agenda 2030 (ODS 16), la recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública de 2017, etc., así como algunas experiencias estatales, que no se citan.

Se parte, además, del impulso de este SIAGE coincidiendo con la aprobación y puesta en marcha de los planes antifraude en la gestión de los fondos europeos NGEU, lo que ha supuesto una ventana de oportunidad y un medio de reforzar las políticas de integridad en la AGE. Asimismo, este SIAGE persigue que no solo cuando se gestionen recursos financieros procedentes de la UE tales estándares de integridad se cumplan, sino también que esa cultura de integridad se extienda a la gestión de los recursos de la Hacienda estatal, para lo cual —a nuestro juicio— se requeriría no solo declararlo en un instrumento de *soft law*, sino además incorporar ese sistema de gestión de la integridad en el sistema normativo (por ejemplo, en los sistemas de control interno).

12. Informe del Tribunal de Cuentas número 1528 (27 de julio de 2023) sobre *Fiscalización de los planes antifraude aprobados por las entidades locales que participen en la ejecución de medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*.

13. Ver el contenido íntegro del SIAGE y el Código de Buena Administración en el siguiente enlace: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Integridad/SIAGE.html.

El SIAGE, que tiene una vocación holística, y se aplica a la Administración del Estado y, mediante adhesión, a las entidades de su sector público institucional, se estructura en los siguientes elementos:

- Código Buen Gobierno (altos cargos)
- Código Buena Administración (empleo público)
- Gestión del riesgo
- Diseño organizativo
- Formación
- Protocolo canales internos de información (SIINF: adaptado a la Ley 2/2023)
- Guía gestión buzones éticos
- Mecanismo planificación, seguimiento, evaluación y revisión (“Instrumento vivo”)
- Declaración Institucional transversal o conjunta
- Conflictos de intereses: tratamiento transversal

Por lo que corresponde a los códigos, en ambos casos, desde una perspectiva pragmática, el SIAGE se apoya en regulaciones normativas previas del propio Estado recogidas, entre otras, en el TREBEP o en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En el Código de Buena Administración, a pesar de su enunciado, solo se recogen principios y normas de conducta éticas, pero no de buena gestión. Los principios son los mismos que los recogidos en el artículo 52 TREBEP, pero definiendo su alcance (lo cual es una aportación interesante). Y, aunque propiamente hablando no se recogen normas de conducta, sí que se concretan en cada principio tres manifestaciones de cada uno de ellos. El Código de Buen Gobierno recupera la denominación de otro aprobado en 2005, pero que la Ley 3/2015 “derogó”. Si bien su alcance y estructura es parecido al del Código de Buena Administración (con añadidos del título II de la Ley 19/2013), incide en la importancia del liderazgo ético. En ambos casos, hay sendos apartados de gestión de conflictos de intereses.

El SIAGE prevé asimismo la creación de una Comisión de Ética Institucional, que liderará la implantación del modelo, que se asienta mucho en los departamentos ministeriales, que tendrán un Coordinador de Integridad.

Es, hasta la fecha, la experiencia más reciente en lo que a buenas prácticas respecta, pero falta aún por aprobarse de manera formal y, además, por institucionalizarse la Comisión de Ética, que no ha sido puesta en funcionamiento. Con lo cual, aún no se puede afirmar que la Administración

del Estado se haya dotado plenamente de un Sistema de Integridad y, por lo que respecta al empleo público, de un Código de Buena Administración, que si bien inspirado en el TREBEP, sin su aprobación formal y la creación de un marco institucional de garantía, puede quedarse en mera propuesta.

8. Bibliografía

- Campos Acuña, C. (2017). Supuestos de responsabilidad de los empleados públicos. De los aspectos éticos al ámbito penal. *RVOP*, 12, 30-39.
- Fuentetaja Pastor, J. Á. (2013). *Pasado, presente y futuro de la función pública. Entre la politización y la patrimonialización*. Madrid: Civitas/Thomson Reuters.
- Fukuyama, F. (2016a). *Los orígenes del orden político. Desde la Prehistoria hasta la Revolución francesa*. Barcelona: Deusto.
- (2016b). *Orden y decadencia de la política. Desde la Revolución Industrial hasta la globalización de la democracia*. Barcelona: Deusto.
- Gil Cremades, R. (2008). *La imparcialidad en la función pública*. Madrid: Reus.
- Israel, J. (2015). *Una revolución de la mente*. Pamplona: Laetoli.
- Jiménez Asensio, R. (1989). *Políticas de selección en la función pública española (1808-1978)*. Madrid: MAP-INAP.
- (2017). *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*. Madrid: Catarata/IVAP.
- Palomar Olmeda, A. (2021). *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Madrid: Dykinson.
- Sánchez Morón, M. (2008). *Derecho de la función pública*. Madrid: Tecnos.
- Villoria Mendieta, M. (2008). La ética en el Estatuto Básico del Empleado Público. En S. del Rey Guanter (dir.). *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público* (pp. 645-670). Madrid: La Ley.
- Villoria Mendieta, M. e Izquierdo Sánchez, A. (2016). *Ética Pública y Buen Gobierno*. Madrid: Tecnos.