

Alcance de los códigos de conducta en la administración pública: la coregulación en la administración pública española ¿Mejora de la imagen o instrumento sancionador?

María de Miguel Molina y Alexis Jacobo Bañón Gomis
Universitat Politècnica de València

CURRÍCULUM DE LOS AUTORES

María de Miguel Molina es Profesora Titular de Universidad en el Departamento de Organización de Empresas de la Universitat Politècnica de València. Licenciada en Derecho por la Universidad de Valencia y Doctora en Administración y Dirección de Empresas por la Universitat Politècnica de València. Directora del Máster Universitario en Gestión de Empresas, Productos y Servicios de la Universitat Politècnica de València. Miembro de la Red EBEN.

Alexis Jacobo Bañón Gomis es Profesor Asociado en el Departamento de Organización de Empresas de la Universitat Politècnica de València. Licenciado en Derecho y Doctor en Dirección de Empresas, Estrategia y Organización por la Universitat de València. Máster en Dirección de Empresas por ESTEMA. Director de Escuela-Taller. Subdirector de IECO y de la Cátedra IECO-UNESCO de Gestión, Gobernanza de la Confianza y la Alteridad. Miembro de la Red EBEN.

RESUMEN

Para alcanzar la excelencia ética, varias son las fases que es necesario superar. Los códigos de conducta, al inicio de ese camino, son instrumentos de apoyo que deben servir de inspiración a los miembros de una organización para saber qué conductas son las más apropiadas en aquellos casos que no cubre la norma jurídica pero que habitualmente pueden plantear cuestiones éticas. Sin embargo, en algunos casos estos códigos pasan de ser documentos de apoyo a instrumentos sancionadores. Así, en los últimos años, la “regulación” ha adquirido un significado más amplio, en el que otros instrumentos como la co-regulación o la autorregulación han entrado en juego.

En el caso de las organizaciones públicas, los códigos de conducta han tratado de impulsarse desde diversos organismos internacionales, la Unión Europea e incluso los propios Estados. En España, el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) de 2007



incluía la posibilidad de que las administraciones públicas siguiesen un código general de conducta de manera autorregulatoria. Tras casi cinco años, pocas de ellas lo han plasmado en un código propio, pero podemos hacer una primera valoración de su puesta en marcha.

La tensión entre la Ética y el Derecho ha hecho poner en duda la eficacia de estos códigos. Así, en varios ámbitos en los que la autorregulación empezaba a tomar forma, se ha criticado su utilidad. Por ejemplo, el código que se dio a los Altos Cargos de la Administración General del Estado no ha tenido la transparencia deseada y más bien lo que se ha aplicado ha sido la Ley de incompatibilidades que le acompañaba.

Ello hace que se planteen alternativas de co-regulación, o incluso jurídicas, en las que se impone además algún tipo de sanción cuando el código no es respetado. Así, en la actualidad, se está debatiendo en el Estado español un Anteproyecto de Ley sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (ALTAIPG) que prevé el uso de medidas sancionadoras para aquellos empleados públicos, principalmente los que tengan un puesto de mando, que no cumplan las exigencias planteadas. En ella se quiere dar cobertura legal a situaciones moralmente reprobables.

Sin embargo, si hablamos de Ética, de códigos inspiradores, su no cumplimiento debería estar más asociado a la imagen que la organización transmite que a sancionar su no cumplimiento.

Por tanto, en los casos en los que se intenta “regular” la ética, nos planteamos varias dudas:

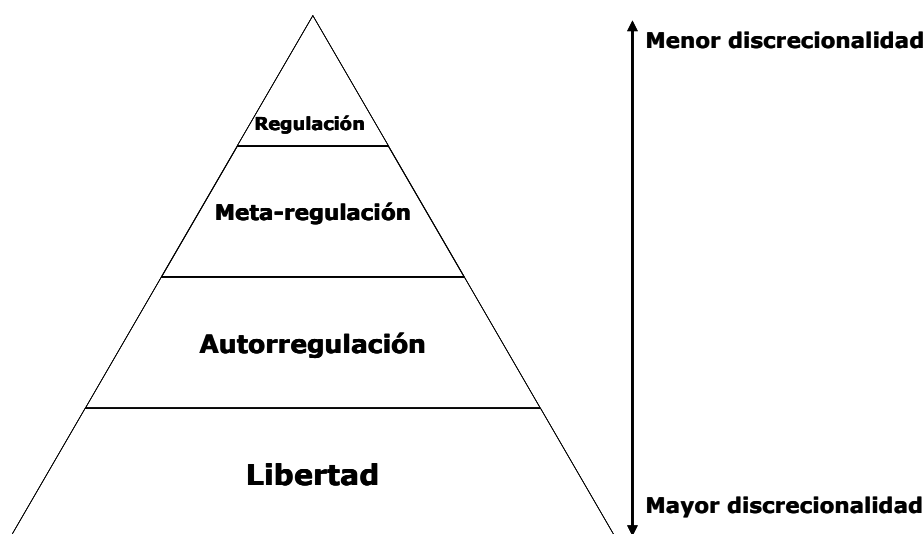
- ¿Podemos entender la co-regulación como una respuesta ética?
- ¿Si convertimos los códigos de conducta en instrumentos sancionadores, hablamos de Ética o de Derecho?
- ¿Cuál es el cometido de la autorregulación? ¿Lo cumplen los códigos de conducta que se han puesto en marcha?

Todas estas preguntas intentaremos responderlas para el caso concreto de la Administración pública española.

1. Introducción

Desde el punto de vista jurídico, el término “regulación” se ha utilizado tradicionalmente para referirse a la actividad estatal de producción de normas jurídicas o incluso de cualquier instrumento jurídico vinculante (también reglamentos, órdenes y actos administrativos)¹. Sin embargo, y especialmente por influencia de los países anglosajones, otros instrumentos son incluidos actualmente en el concepto de “*regulation*” como la co-regulación o “autorregulación regulada”², que adoptaría una relación consensuada entre la organización autorregulada y la Administración Pública (Figura 1).

Pero es conveniente diferenciar cuándo hablamos de responsabilidad legal y cuándo de responsabilidad ética. A nadie se le escapa que un responsable público que no cumple con la ley (probablemente de manera poco ética) actúa arbitrariamente y, por lo tanto, de modo ilegal. Con todo, cuando el actuar no se sale de la legalidad o incluso cuando está “al límite” de ella, su conducta puede ser legal pero, asimismo, ser éticamente



reprobable para los ciudadanos. Por tanto, podemos y debemos diferenciar arbitrariedad (jurídica) de inmoralidad (ética).

¹ Darnaculleta i Gardella, M. *Derecho administrativo y autorregulación: la autorregulación regulada*. Tesis Doctoral: Universitat de Girona, Departament de Dret Públic., 2003, p.524.

² También conocida como “meta-regulación”: Coglianese, C. y Mendelson, E. “Meta-regulation and self-regulation” en Baldwin, R.; Cave, M. y Lodge, M. (eds.). *The Oxford Handbook of Regulation* (pp. 146-168). Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 151-153.

Figura 1. Pirámide de la discrecionalidad regulatoria.

Fuente: Coglianese y Mendelson (2010, p. 152).

En el caso de “co-regular” a la Administración pública, la duda que se nos plantea es: ¿cómo se regula “éticamente” el propio regulador? Porque la meta-regulación implica un observador público que controla a organizaciones privadas, pero en la Administración pública encontraremos una organización pública (o comisión interna, auditor, evaluador o como se denomine) que regulará al resto de organizaciones o empleados públicos, lo que plantea varios problemas competenciales³.

Por otro lado, podría plantearse otra duda, ¿a quién regular? ¿Sólo a los políticos? Desde el punto de vista del *Management*, el directivo es un mando, independientemente de que en la Administración pública española se denomine así “jurídicamente” casi siempre a los mandos “políticos” y no a los “funcionarios”. Por ello las administraciones públicas muestran normalmente dos organigramas: el “político” y el “administrativo”.

Ello hace que diferenciamos: a) directivos “políticos” que han sido elegidos por los ciudadanos, b) directivos públicos que han sido seleccionados a través de criterios de igualdad, mérito, capacidad y transparencia (los funcionarios “técnicos” y los llamados “profesionales”), y c) otros “directivos políticos” que van unidos al cargo que lo nombra (y que pueden no ser funcionarios).

Hay que tener presente que cada figura fue creada para unas tareas determinadas lo que, si seguimos al pie de la letra, da a todas ellas legitimidad si no se desvirtúan:

- El directivo “político” debe centrarse en las políticas públicas, es decir en una fase más de tipo estratégico de alta dirección. Sin embargo, los otros “directivos políticos” que van unidos al cargo que lo nombra, suelen plantear problemas de legitimidad, pues se selecciona a veces a ese mando más por la confianza que por sus propias capacidades, cuando se debería tener ambas cosas en cuenta. Es a lo que en el lenguaje anglosajón se denomina “*spoil system*”.

³ Lodge, M. y Hood, Ch. Regulation inside Government: Retro-theory Vindicated or Outdated? *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 594.

- El directivo “profesional”, el que sirve de apoyo, debe encargarse de proyectos concretos, áreas en las que es especialista y que es difícil que pueda dedicarles el 100% de su tiempo si tiene otras tareas. Necesita llevar esos proyectos con la colaboración del político y de los técnicos. Es más bien un directivo de nivel medio o táctico. En todo caso debería ser seleccionado por sus competencias, sea o no funcionario. Así, el directivo profesional es un rol mediador entre la política y la técnica⁴.
- El directivo “técnico” estaría encargado del nivel estratégico operativo, y siempre deberían reservarse esas tareas para funcionarios. Estos mandos funcionarios “directivos técnicos” u “operativos”, terminan teniendo los niveles más bajos en la jerarquía administrativa.

2. Los códigos de conducta en la administración pública

De Miguel y Ribes⁵ muestran que desde que en 1978 EE.UU. promulgase una ley de ética en el gobierno, diversos países e instituciones internacionales han promulgado códigos de conducta, de buen gobierno o instrumentos normativos para, por ejemplo, fomentar la actitud proactiva de las Administraciones Públicas, conseguir una ética sólida en su funcionariado, tratar de terminar con la corrupción política o motivar e implicar a sus funcionarios públicos. La tabla I refleja el uso que han hecho diversos países de diferentes instrumentos regulatorios.

En el caso de España, en el ámbito administrativo se aprobó la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, acompañado por un “Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado”. Es decir, por un lado planteó una norma jurídica y, por otro lado, un código autorregulatorio (pues realmente su seguimiento queda dentro del propio Consejo de Ministros).

⁴ Gorriti Bontigui, M. “Los directivos públicos profesionales (DPP) en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio”, en Ortega Álvarez, L. y Maeso Seco, L.F.: *La alta dirección pública: análisis y propuestas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, p. 56.

⁵ De Miguel Molina, M. y Ribes Giner, G. “Los Códigos de Buena Conducta como Instrumentos de Gestión en la Administración Pública Española: Implicaciones en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria”. *XIII Encuentro AECA "Contabilidad rumbo al futuro"*, Aveiro-Portugal, 2008.

Además, la Ley 7/2007 del Estatuto del Empleado Público (EBEP), en su Capítulo VI, Título III, (artículos 52 a 54), estableció un código de conducta para todos los empleados públicos que incluyan una serie de principios éticos (bastante parecidos a los del Código de Buen Gobierno) y de conducta (más específicos para los subordinados). Si bien los principios y reglas establecidos en este Capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos (algo que no incluyó en sus primeros borradores, pero sí en el Proyecto de Ley), se quiso que las organizaciones públicas, de manera voluntaria y autorregulatoria, aplicasen un código de conducta general que, en la práctica, sirviese de base para que fueran elaborando en sus propios ámbitos códigos de conducta propios como manera de orientar la conducta de sus empleados públicos.

Y en la actualidad, tal como puntualizábamos, está en trámite el ALTAIPBG, dando paso a una especie de “regulación jurídica” unida a una “co-regulación”, pues trata de controlar tanto conductas ilegales como conductas inmorales. De hecho su artículo 23.2, tras enumerar unos principios éticos y de actuación, indica que: “Los principios establecidos en este artículo informarán la interpretación y aplicación del régimen sancionador regulado en este Título”, sin darle un formato de “código” inspirador. Dicho régimen sancionador está previsto, sin embargo, para determinadas conducta que clasifica de graves o muy graves.

Tabla I. Aportación de diferentes instrumentos a la regulación de la conducta de los empleados públicos, 1978-2002.

AÑO	DOCUMENTO	PRETENSIONES Y/O APORTACIONES
2002	Declaración del Milenio de las Naciones Unidas 2002-2003	Evidencia la necesidad de una actitud proactiva de las Administraciones Públicas para conseguir un funcionariado con una ética sólida
2002	Código de Conducta para los Empleados Públicos/Funcionarios de la Federación Rusa -parcialmente modificado con la Ley de 2004 sobre el Servicio Público-	Pretende aumentar la confianza ciudadana en las instituciones públicas y, principalmente, terminar con la corrupción política arrastrada
2002	Modelo de Código de Conducta para empleados públicos	Realizado por el Consejo de Europa para establecer unos estándares específicos de conducta
2001	Libro Blanco de la Gobernanza Europea 2001 [COM 2001, 428 final]	Señala que, además de los códigos, la buena conducta precisa ejercicio y esfuerzo

AÑO	DOCUMENTO	PRETENSIONES Y/O APORTACIONES
1999	Libro Blanco “Modernizar la Administración”	Potencia la gobernabilidad hacia el ciudadano dando importancia a la formación de los funcionarios públicos, su motivación e implicación
1996	Código de Gestión para funcionarios públicos (reformado en 2006)	Código del Reino Unido que proporciona unos estándares específicos de conducta, fue pionero en la UE
1989	Orden Ejecutiva (12674, cuya última reforma es de 2002) que incluye los “Principios de Conducta Ética para los funcionarios y empleados del Gobierno de los Estados Unidos”	Deriva de las “Normas de Conducta Ética para los empleados del Órgano Ejecutivo de los Estados Unidos” pero, además, incluye los “Principios de Conducta Ética para los funcionarios y empleados del Gobierno de los Estados Unidos”
1978	Aprobación en Estados Unidos de una Ley de Ética en el Gobierno	Incorporación expresa de una ley ética vinculante para el gobierno

Fuente: Elaboración propia a partir de De Miguel y Ribes (2008)

Por ello nos preguntamos, ¿qué de nuevo aporta este ALTAIPBG al EBEP?

El EBEP indica una estructura de Código que se concretaría en 3 grupos de principios que explicamos sencillamente de este modo:

- Principios básicos o generales –artículo 52 del EBEP-: aquellos de deberían cumplirse en todas las Administraciones públicas.
- Principios éticos –artículo 53 del EBEP-: los que deberían cumplirse en una Administración pública concreta.
- Principios de conducta –artículo 54 del EBEP-: los que debería cumplir un subconjunto concreto de empleados públicos de una Administración pública determinada.

El contenido de los artículos 53 y 54 del EBEP puede sistematizarse y sintetizarse en los siguientes principios: legalidad, dignidad, igualdad, imparcialidad, transparencia, buen hacer, servicio, profesionalidad y proactividad.

En la tabla II hemos comparado ambos textos legales, evidenciando que el EBEP presenta una propuesta más completa que la del ALTAIPBG y el segundo, en general, prácticamente repite lo que recogía el EBEP. Esto se aprecia, por ejemplo, en lo que se refiere al principio de buen hacer de los artículos 23.2.a.2 y 23.2.a.5 del ALTAIPBG que tan sólo parecen complementar o desarrollar el artículo 53.10 del EBEP. Lo mismo puede decirse del artículo 23.2.b.3 del ALTAIPBG que, al señalar la obligación de denunciar irregularidades, determina lo ya demandado en el artículo 54.10 del EBEP

que versa sobre la actitud proactiva que debe regir al obrar de la Administración pública.

La única aportación original que se le podría atribuir al ALTAIPBG sería la de exigir responsabilidad personal a los sujetos activos. Sin embargo, apoyándonos en el resto del ordenamiento jurídico, el código penal o la Ley 30/1992, por ejemplo, ya establecen responsabilidades penales y administrativas respectivamente.

Lo que sigue sin quedar claro en ambos códigos, tal y como indica Villoria⁶ para el EBEP es si se plantean como sancionadores o meramente orientadores, pues conectan incumplimiento con responsabilidades disciplinarias. Esta ambigüedad nos conduce a pensar sobre las potenciales contribuciones al ámbito de la Ética y la importancia de deslindar ésta del Derecho.

En general, el Derecho no sólo resuelve conflictos, sino que se adelanta a los mismos proporcionando seguridad jurídica a los ciudadanos que saben de antemano las consecuencias de sus acciones. Su función consiste en conformar la estructura del grupo y dirigir su dinámica a través de un marco jurídico para el ejercicio del poder. Éste se sustenta en el poder, pero sólo en una de sus dimensiones, la potestad o *potestas* como lo denominaban los romanos. Se trata de “la disposición personal de los medios necesarios para organizar efectivamente la convivencia de un grupo social”⁷. Sin embargo, como bien apunta Vanney⁸, para que la potestad perdure debe tener un reconocimiento social, de otro modo, estaríamos ante un poder despótico cuyo ejercicio no sería legitimante.

Pero la otra dimensión del poder es la autoridad, la *auctoritas*, y sirve de “límite a la potestad cuando ésta no actúa con arreglo al establecimiento del orden social”⁹. La Ética está investida de este tipo de poder de manera que su cumplimiento no depende de la potestad sino del reconocimiento.

⁶ Villoria Mendieta, M. *Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional, 2009, p.23.

⁷ D’Ors, A. *Ensayos de Teoría Política*. EUNSA, Pamplona, 1979, p.111.

⁸ Vanney, M.A. “Potestas”, “auctoritas” y estado moderno. Apuntes sobre el pensamiento político de Álvaro D’Ors. *Cuaderno Empresa y Humanismo*, 109, 1999.

⁹ *Ibidem*, p. 41.

Tabla II. Comparativa entre los principios recogidos en el EBEP u el ALTAIPBG

	Ley 7/2007 del EBEP		ALTAIPBG	
PRINCIPIO	Art.	CONTENIDO	Art.	CONTENIDO
LEGALIDAD	53.1	Respeto al conjunto del ordenamiento jurídico		
DIGNIDAD	53.3	Lealtad y buena fe con los administrados, superiores, subordinados e iguales	23.2.a.6	Esmerada corrección hacia el ciudadano
IGUALDAD	53.4	Respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, especial énfasis a la igualdad y a la no discriminación	23.2.a.4	No discriminación
IMPARCIALIDAD	53.5	Abstención en asunto que puedan plantear conflictos de intereses con su puesto público	23.2.b.5	Incompatibilidad de funciones; no intervención sin garantías de objetividad
	53.7	No aceptar ningún trato de favor	23.2.b.1	Plena dedicación y evitar conflictos de intereses
	53.6	Abstención de contraer obligaciones cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto	23.2.b.9	Velar por lo público: no dar ventajas personales o materiales desde el puesto
	53.9	No dar ningún trato de favor	23.2.a.3	Criterio independiente y no interesado
	53.2	Satisfacción de los intereses generales: imparcialidad e interés común		
	53.11	Dedicación al servicio público y neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos		
	53.12	Confidencialidad y discreción	23.2.b.2	Confidencialidad: reserva
54.6	Rechazar cualquier regalo, favor o servicio	23.2.b.6	No admisión de regalos o similares que puedan condicionar el desarrollo de las funciones	
TRANSPARENCIA	53.8	Vigilar los intereses generales de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia	23.2.a.1	Eficacia, economía, eficiencia para satisfacer el interés general
	54.4	Informar y facilitar a los ciudadanos sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones	23.2.b.7	Desempeño de actividad con transparencia y accesibilidad al ciudadano
	54.7	Custodia fiel de los documentos		
BUEN HACER	53.10	Cumplir con la diligencia las tareas	23.2.a.5	Diligencia debida y calidad de los servicios
			23.2.a.2	Dedicación al servicio público
RESPONSABILIDAD			23.2.a.7	Responsabilidad personal
SERVICIO	54.1	Tratar con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos		
	54.2	Desempeño de las tareas de forma diligente, cumpliendo la jornada y el horario establecidos		
	54.3	Obedecer las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores		

Ley 7/2007 del EBEP			ALTAIPBG	
PRINCIPIO	Art.	CONTENIDO	Art.	CONTENIDO
	54.5	Deber de velar, conservar y administrar los recursos y bienes públicos con austeridad y no en provecho propio o de allegados	23.2.b.4	Garantes del interés general
	54.11	Garantizar la atención al ciudadano en la lengua oficial en el territorio		
PROFESIONALIDAD	54.8	Mantener actualizada su formación y cualificación		
	54.9	Observar las normas sobre seguridad y salud laboral	23.2.b.8	Velar por lo público: respecto a su uso, gestión, protección y conservación de los recursos
PROACTIVIDAD	54.10	Actitud proactiva para la mejora de la administración pública	23.2.b.3	Obligación de denunciar sobre irregularidades

Fuente: Elaboración propia a partir de los artículos 53 (Principios éticos) y 54 (Principios de conducta) de la Ley 7/2007 del EBEP y del artículo 23.2.a (principios éticos) y 23.2.b (principios de actuación) del ALTAIPBG.

Además, la Ética no busca sólo el cumplimiento de la norma sino que va más allá, busca la excelencia humana o de la organización. En palabras de Villoria¹⁰, “sólo la integridad personal evita la enfermedad”. Cuando tanto la ética individual como la colectiva se basan únicamente en la ley, es decir, cuando la organización o el directivo sólo busca “no incumplir la ley” se puede caer en el error de buscar subterfugios o vacíos legales que permitan actuar de forma poco ética.

Por ello, solo el Derecho no es suficiente para evitar la inmoralidad, es necesario interiorizar qué valores queremos potenciar y tener una clara voluntad en defenderlos¹¹. Y para ello es necesaria una política de personal adecuada y coherente¹². Para prevenir la corrupción es necesario, además de normas, formar a los funcionarios públicos en el comportamiento ético a todos los niveles: en la elaboración de leyes, en el desarrollo de políticas, en la toma de decisiones, etc. (OECD, 1997), pero sin olvidar que la responsabilidad profesional en la toma de decisiones no es incompatible con la

¹⁰ Villoria Mendieta, M. *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Tecnos – U. Pompeu Fabra, 2000, p. 176.

¹¹ *Ibidem*, p. 139.

¹² *Ibidem*, p. 176.

responsabilidad social de la propia organización¹³, en este caso la “Administración Pública”.

Así, es necesaria una actitud proactiva de las Administraciones Públicas para conseguir un funcionariado con una ética sólida¹⁴, que ponga su referente en el servicio al ciudadano. Asimismo, el Libro Blanco de la Gobernanza Europea 2001 [COM 2001, 428 final] indica que la buena conducta precisa de ejercicio y esfuerzo. Es prioritario un cambio en la cultura organizativa de la Administración Pública, siendo esencial que se conozcan las necesidades reales de los ciudadanos. Varios autores han puesto de manifiesto la necesidad de que los gobiernos centren sus estrategias en recuperar esa confianza¹⁵ y por ello la formación de los funcionarios públicos se considera fundamental¹⁶.

Por otro lado, la definición de los grupos de interés (*stakeholders*) que influyen en las decisiones políticas, continúa prefijado en unos estándares legales poco flexibles. Lo político aparece demasiadas veces desligado de lo público (lo que realmente interesa a los ciudadanos)¹⁷. Como ya apuntaba Goss¹⁸, el “administrador público” ha tenido que ir cambiando una “ética burocrática” por una “ética democrática”, lo que ha hecho que los valores deseados en/por la Administración Pública también varíen en importancia o incluso se amplíen. Y esa ética profesional puede verse apoyada o reforzada por los Códigos de conducta que guíen una profesión determinada o también con el código que la propia organización quiera darse. Sin embargo, pensamos que la responsabilidad ética debe fomentarse pero nunca imponerse, pues la ética depende en gran parte de la responsabilidad del individuo.

¹³ Goodpaster, K.E. y Matthews, J.B. “Can a Corporation Have a conscience?, en Harvard Business Review on Corporate Responsibility” en *Harvard Business School Press*, 2003, pp. 131-156.

¹⁴ Rodríguez-Arana, J. *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas*. Thomson-Aranzadi, 2006, p. 161.

¹⁵ Putnam, R. “A New Movement for Civic Renewal”. *Public Management*, july, 2005, pp. 7-10.

¹⁶ Rohr, J.A. “The Study of Ethics in the P.A. Curriculum”. *Public Administration Review*, july/august, 1976, pp. 398-406.

¹⁷ De Miguel, M. et al. “El buen gobierno en la administración pública española: principios incluidos y excluidos”. *XV Congreso Nacional de Ética de la Economía y de las Organizaciones (EBEN) "El buen gobierno de las organizaciones"*, IESE Business School, Barcelona, 2007.

¹⁸ Goss, R.P. A Distinct Public Administration Ethics? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4, 1996, pp. 578-579.

Por ello, desde el punto de vista de la potestad, es probable que la explícita referencia a una exigencia personal de responsabilidades (art. 23.2.a.7 ALTAIPBG) pueda contribuir a disuadir a los sujetos activos, es decir, a los corruptos, por temor a las consecuencias jurídicas derivadas de su actuar. Estas políticas disuasorias pueden reforzarse combinándolas con otras que animen a denunciar no sólo a los sujetos pasivos -los que sufren la corrupción- sino a los conocedores de su existencia. Es previsible que un aumento de la transparencia pueda también constituirse en un elemento disuasorio para aquellas personas tentadas hacia acciones corruptas pero retraídas por la difusión pública de su actuar, el aumento de probabilidades de ser descubierto, etc.

Sin embargo, para analizar su posible influencia en la Ética, siguiendo con los comentarios ya señalados anteriormente de Villoria¹⁹ para el EBEP, debemos relacionarlos con el ALTAIPBG para determinar si no cumplir estos principios se plantea como un instrumento sancionador o meramente orientador ya que conectan incumplimiento con responsabilidades disciplinarias.

Si la respuesta es que sí, que se plantean como sancionadores, se trataría de un contenido normativo basado en la potestad y, por lo tanto, en el Derecho y no en la Ética. Sin embargo podemos decir que en el caso del EBEP se evidencia más el carácter de principios “inspiradores” en su Exposición de Motivos, mientras que el ALTAIPBG ahonda en la conexión entre principios y régimen disciplinario: “El Título II otorga rango de Ley a los principios éticos y de actuación que deben regir la labor de los miembros del Gobierno y altos cargos y asimilados de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. Igualmente, se clarifica y refuerza el régimen sancionador que les resulta de aplicación, en consonancia con la responsabilidad a la que están sujetos.” (Exposición de Motivos).

Sin embargo tampoco podemos asegurar que un carácter meramente orientador haya tenido una influencia positiva en la lucha contra la corrupción. Indiscutiblemente, los

¹⁹ Villoria Mendieta, M. *Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional, 2009, p. 23.

códigos éticos contribuyen positivamente al clima ético²⁰. Sin embargo, no hay que olvidar que no se tratan de las únicas actuaciones que se pueden llevar a cabo. Tal y como sostienen Tsai y Huang²¹ se puede “informar sobre la misión (Bart, 1997; Carroll, 1978); generar manuales de conformidad (Trevino y Nelson, 1999; Weaver et al., 1999); establecer *whistle-blowing systems* o sistemas de alerta (McDonald y Zepp, 1990); formar éticamente (Delaney y Sockell, 1992; McDonald y Zepp, 1990); trabajar el *top management role modeling*, es decir, conseguir que los altos directivos se conviertan en exponentes o modelos de comportamiento (Carroll, 1978; Hunt et al., 1989; McDonald and Zepp, 1990; Trevino et al., 2000); y también generar conversaciones sobre cuestiones éticas (Leigh y Murphy, 1999; Trevino et al., 2000)”.

De hecho, si tenemos en cuenta que en España contamos con miles de organizaciones públicas, apenas una quincena de ellas ha desarrollado códigos de conducta propios. Para conseguir un comportamiento ético, no basta con decir qué hay que hacer –la vertiente normativa de la ética-, se precisan razones, motivos por los que hacerlos –los bienes- y, también, modos en los que llevar de manera sostenible la ética a la acción – los hábitos buenos, es decir, las virtudes-²². Y ese es un objetivo en el que se debe implicar toda la organización.

Las normas éticas son un medio, nos indican cómo hacer las cosas, pero es necesario entender para qué hacerlas. En lo referente a la ética pública, lo “que corresponde a los medios es ser utilizados en servicio del “orden público” y multiplicados, dirigidos al bien común”²³. Además, no hay que olvidar que “en última instancia las personas y no las organizaciones son las que ostentan la responsabilidad de las decisiones”²⁴. Por eso, no basta con fomentar valores éticos organizativos porque los valores personales son

²⁰ Adams, J.S. y Tashchain Shore, A.T.H. “Codes of Ethics as Signals for Ethical Behavior”. *Journal of Business Ethics*, 29 (3), 2001, 199–211. Carroll, A.B. “Linking Business Ethics to Behavior in Organizations”. *Society for Advancement of Management*, Summer, 1978, 4–11. McDonald, G.M. y Zepp, R.A. “What Should Be Done? A Practice Approach to Business Ethics”. *Management Decision*, 28, 1990, 9–14.

²¹ Tsai M-T. y Huang C-C., “The Relationship among Ethical Climate Types, Facets of Job Satisfaction, and the Three Components of Organizational Commitment: A Study of Nurses in Taiwan”. *Journal of Business Ethics*, 80, 2008, p. 578.

²² Guillén Parra, M. *Ética en las organizaciones. Construyendo confianza*. Prentice Hall: Madrid, 2006.

²³ Vanney, M.A. “Potestas”, “auctoritas” y estado moderno. Apuntes sobre el pensamiento político de Álvaro D’Ors. Op.cit., 109, 1999, p.36.

²⁴ Posner, B. Z. Value Congruence and Differences Between the Interplay of Personal and Organizational Value Systems. *Journal of Business Ethics*, 12(5), 1993, 346.

más importantes “en relación con las actitudes sobre el trabajo y las prácticas éticas que la claridad respecto a los valores organizativos”²⁵.

Tal como entiende Argandoña²⁶, “el fundamento de la responsabilidad social de las organizaciones debe ser el mismo de la responsabilidad personal, pues al fin y al cabo son las interrelaciones entre personas las que definen las reglas de funcionamiento de las organizaciones”.

3. Conclusiones

Al comienzo de nuestro trabajo nos hemos hecho tres preguntas que, tras valorar el fomento de la ética en las Administración pública española, podemos contestar.

- ¿Podemos entender la co-regulación como una respuesta ética?
- ¿Si convertimos los códigos de conducta en instrumentos sancionadores, hablamos de Ética o de Derecho?
- ¿Cuál es el cometido de la autorregulación? ¿Lo cumplen los códigos de conducta que se han puesto en marcha?

En primer lugar, pensamos que hay una tendencia exponencial hacia la hiper-legislación y, lejos de proporcionar seguridad jurídica, el incluir unos principios éticos y de conducta en normas jurídicas genera más incertidumbre, incluso a los juristas.

El pensar que una norma jurídica es capaz de crear un clima ético para fomentar la confianza requerida por los ciudadanos, no parece tener posibilidades reales de materializarse. Por sí sola está avocada a morir de éxito si no viene acompañada de otras acciones tendentes a dar sentido al medio, la norma, mediante el establecimiento claro de los bienes éticos buscados. En paralelo, se precisa generar hábitos éticos buenos, virtudes, en los servidores públicos. Si se acepta que el poder de la ética nace de la autoridad y no de la potestad, esta tarea se presenta harto difícil y precisa un replanteamiento serio y en profundidad para conseguir generar una cultura ética en la Administración pública. Para ello, es preciso revisar el papel de la Ética, exigiendo un espacio suficiente.

²⁵ Oz, E. Organizational Commitment and Ethical Behavior: An Empirical Study of Information System Professionals. *Journal of Business Ethics*, 34, 2001, 138.

²⁶ Argandoña, A. “Responsabilidad social de la empresa: ¿qué modelo económico? ¿Qué modelo de empresa?” *Documento de investigación* nº 709. IESE, 2007, p. 7.

En cuanto a la parte positiva de contar con una norma, tanto el EBEP como el ALTAIPBG ponen de manifiesto que la ética compete tanto a los mandos “políticos”, como a los mandos “funcionarios” y a cualquier empleado público. Por ello el tener instrumentos que afecten a todos ellos es positivo.

En segundo lugar, parece que la capacidad coercitiva del Derecho sí que puede tener una incidencia positiva contra acciones corruptas en tanto en cuanto las consecuencias de su actuar pueden suponer un elemento disuasorio. Aún así, parece que regularse el propio regulador no tiene mucho sentido a menos que demos participación a parte de la sociedad civil para ese control. De hecho, por ejemplo Wang y Wart²⁷ demuestran empíricamente que la confianza pública solo se potencia cuando la “competencia ética” de las organizaciones públicas se institucionaliza a través de instrumentos organizativos como: formación continua, grupos de trabajo y códigos éticos, en los que se haya incluido la participación pública.

Sin embargo, el incluir en una norma jurídica los valores y conductas deseables es más que cuestionable en cuanto a la influencia ética que ello pueda tener. Para que la ética sea una ética realmente vivida, los códigos de conducta deben seguir teniendo una función inspiradora y desligarse de los instrumentos sancionadores que sólo deberían estar basados en conductas concretas que no dejen resquicio a la seguridad jurídica.

Por último, en base a todo el análisis realizado, creemos que la autorregulación podría haber tenido mayor impacto si desde las propias organizaciones públicas se hubiese fomentado la elaboración de códigos de conducta propios en cuya elaboración hubiesen participado los grupos de interés implicados. Sin embargo, no parece que los códigos de conducta hayan abundado en nuestras organizaciones públicas salvo algunos casos excepcionales. Lo que nos hace intuir que no parece que exista iniciativa por parte de la mayoría de los mandos públicos por fomentar los valores éticos.

4. Bibliografía

Adams, J.S. y Tashchain Shore, A.T.H. (2001). Codes of Ethics as Signals for Ethical Behavior. *Journal of Business Ethics*, 29 (3), 199–211.

²⁷ Wang, X. y Wan Wart, M. “When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers’ Perceptions”. *Public Administration Review*, 67(2), 2007, pp. 276-277

- Argandoña, A. (2007). Responsabilidad social de la empresa: ¿qué modelo económico? ¿Qué modelo de empresa? *Documento de investigación* n° 709. IESE.
- Bart, C. K. (1997). Sex, Lies, and Mission Statements. *Business Horizons*, 40 (6), 215–236.
- Coglianesi, C. y Mendelson, E. (2010). Meta-regulation and self-regulation. En Baldwin, R.; Cave, M. y Lodge, M. (eds.) (2010). *The Oxford Handbook of Regulation* (pp. 146-68). Oxford: Oxford University Press.
- Carroll, A.B. (1978). Linking Business Ethics to Behavior in Organizations. *Society for Advancement of Management*, Summer, 4–11.
- Darnaculleta i Gardella, M. (2003). *Derecho administrativo y autorregulación: la autorregulación regulada*. Tesis Doctoral: Universitat de Girona, Departament de Dret Públic.
- Delaney, J.T. y Sockell, D. (1992). Do Company Ethics Training Programs Make a Difference? An Empirical Analysis. *Journal of Business Ethics*, 11(4), 719–727.
- De Miguel, M. et al. (2007). El buen gobierno en la administración pública española: principios incluidos y excluidos. *XV Congreso Nacional de Ética de la Economía y de las Organizaciones (EBEN) "El buen gobierno de las organizaciones"*, IESE Business School, Barcelona.
- De Miguel Molina, M. y Ribes Giner, G. (2008). Los Códigos de Buena Conducta como Instrumentos de Gestión en la Administración Pública Española: Implicaciones en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. *XIII Encuentro AECA "Contabilidad rumbo al futuro"*, Aveiro-Portugal.
- D'Ors, A. (1979). *Ensayos de Teoría Política*. EUNSA, Pamplona.
- Goodpaster, K.E. y Matthews, J.B. (2003). Can a Corporation Have a conscience?, en *Harvard Business Review on Corporate Responsibility*. *Harvard Business School Press*, pp. 131-156.
- Gorriti Bontigui, M. (2010). Los directivos públicos profesionales (DPP) en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio), en Ortega Álvarez, L. y Maeso Seco, L.F.: *La alta dirección pública: análisis y propuestas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 47-71.
- Goss, R.P. (1996). A Distinct Public Administration Ethics? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4, pp. 573-597.
- Guillén Parra, M. (2006). *Ética en las organizaciones. Construyendo confianza*. Prentice Hall: Madrid.

- Hunt, S.D., Wood, V.R. y Chonko, L.B. (1989). Corporate Ethical Values and Organizational Commitment in Marketing. *Journal of Marketing*, 53, 79–90.
- Leigh, J.H. y Murphy, P.E. (1999). The Role of Formal Policies and Informal Culture on Ethical Decision Making by Marketing Managers. in S. J. Vitell and D. P Robin (eds.), *Theoretical Foundations in Marketing Ethics* (JAI Press, Stamford, CT), pp. 69–99.
- Lodge, M. y Hood, Ch. (2010). Regulation inside Government: Retro-theory Vindicated or Outdated? *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- McDonald, G.M. y Zepp, R.A. (1990). What Should Be Done? A Practice Approach to Business Ethics. *Management Decision*, 28, 9–14.
- OECD (1997). *Symposium on “Ethics in the Public Sector: Challenges and Opportunities for OECD Countries”*. París.
- Oz, E. (2001). Organizational Commitment and Ethical Behavior: An Empirical Study of Information System Professionals. *Journal of Business Ethics*, 34, 137–142.
- Posner, B. Z. (1993). Value Congruence and Differences Between the Interplay of Personal and Organizational Value Systems. *Journal of Business Ethics*, 12(5), 341–347.
- Putnam, R. (2005). A New Movement for Civic Renewal. *Public Management*, july, pp. 7-10.
- Rodríguez-Arana, J. (2006). *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas*. Thomson-Aranzadi.
- Rohr, J.A. (1976). The Study of Ethics in the P.A. Curriculum. *Public Administration Review*, july/august, pp. 398-406.
- Saint-Martin, D. (2001). How the Reinventing Government movement in Public Administration was exported from the U.S. to other countries. *International Journal of Public Administration*, 24(6), pp. 573-604.
- Trevino, L. K. y Nelson, K. A. (1999). *Managing Business Ethics, Straight Talk about How to Do It Right 2*. John Wiley & Sons, Inc, New York.
- Trevino, L.K., Hartman, L.P. y Brown, M. (2000). Moral Person and Moral Manager: How Executives Develop a Reputation for Ethical Leadership. *California Management Review*, 42(4), 128–142.
- Tsai M-T. y Huang C-C. (2008). The Relationship among Ethical Climate Types, Facets of Job Satisfaction, and the Three Components of Organizational Commitment: A Study of Nurses in Taiwan. *Journal of Business Ethics*, 80, 565–581.

Vanney, M.A. (1999). “Potestas”, “auctoritas” y estado moderno. Apuntes sobre el pensamiento político de Álvaro D’Ors. *Cuaderno Empresa y Humanismo*, 109, pp. 7-103.

Villoria Mendieta, M. (2000). *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Tecnos – U. Pompeu Fabra.

Villoria Mendieta, M. (2009). *Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional.

Wang, X. y Wan Wart, M. (2007). When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers’ Perceptions. *Public Administration Review*, 67(2), 265-278.

Weaver, G.R., Trevino, L.K. y Cochran, P.L. (1999). Corporate Ethics Practices in the Mid1990_s: An Empirical Study of the Fortune 1000. *Journal of Business Ethics*, 18(3), 283–294.