

Nº 31
Tercer trimestre 2022

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

Número 31. Septiembre 2022

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA.
Abogado-Consultor especialista en contratación pública.
Funcionario de carrera en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.



D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local.

D. Jordi Gimeno Bevia

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.
Facultad de Derecho de la UNED.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y
Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La
Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior
de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de
la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción..... 12

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA DE LOS MENORES EN LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE

D^a María Barahona Migueláñez 15

EL PERSONAL INTERINO AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA Y LA DIRECTIVA 1999/CE/ DEL CONSEJO: LA BÚSQUDA DE LA EQUIPARACIÓN CON EL PERSONAL FUNCIONARIO.

D^a Eva María Fernández Gracia..... 65

LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN LOS PROCESOS DE CRISIS MATRIMONIAL: LA ACCIÓN DE MODIFICACIÓN DE MEDIDAS Y LA INCIDENCIA DE VIOLENCIA ECONÓMICA

D. Gabriel Caro Herrero105

CÓDIGOS ÉTICOS Y DE CONDUCTA PÚBLICA

José Joaquín Jiménez Vacas



Carmen Larrea Hernández-Tejero 213

**SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR
JAIME PINTOS SANTIAGO**

EL REGIMEN PRESUPUESTARIO EN LA CONTRATACION
DEL SECTOR PÚBLICO

D. Alejandro Canónico Sarabia.....263

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

LA INUTILIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS
ORDINARIOS COMO INSTRUMENTO DE DEFENSA
FRENTE A LOS ACTOS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA NO AJUSTADOS A DERECHO

D. Jaime Pintos Santiago

D^a. María Dolores Fernández Uceda.....337

RECENSIÓN

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DESARROLLO HUMANO
Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN LA CONTRATACIÓN
PÚBLICA

D. Bernabé Palacín Sáenz

Autor del libro: D. Jaime Pintos Santiago.....353

BASES DE PUBLICACIÓN 369



EDITORIAL

En el número 31 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional cuatro artículos doctrinales que se suman a un trabajo de la sección internacional, una reseña de jurisprudencia y una reseña, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de D^a. María Barahona Migueláñez con el artículo que lleva por título "La libertad de circulación y residencia de los menores en la Unión Europea: evolución de la jurisprudencia del TJUE"

La autora trata como la jurisprudencia del TJUE ha ido configurando progresivamente la libertad de circulación y residencia, dentro del contenido esencial del estatuto de ciudadanía de la Unión Europea, ofreciendo una interpretación, cada vez más amplia, del ámbito que se deriva de ese estatuto.

A continuación, D^a. Eva María Fernández Gracia analiza en un interesante y profuso trabajo "El personal interino al servicio de la Administración española y la Directiva 1999/CE/ Del Consejo: la búsqueda de la equiparación con el personal funcionario"

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D. Gabriel Caro Herrero que aborda con



maestría, la violencia de género en los procesos de crisis matrimonial: la acción de modificación de medidas y la incidencia de violencia económica.

D. José Joaquín Jiménez Vacas y D^a Carmen Larrea Hernández-Tejero en su artículo “Códigos éticos y de conducta pública” analizan con minuciosidad la necesidad, objeto y finalidad de los Códigos éticos y de conducta pública, tratando su contenido y reglas de conducta asociadas.

La sección internacional cuenta con un trabajo de D. Alejandro Canónico Sarabia que hace una reflexión sobre “El régimen presupuestario en la contratación del sector público”. Un interesante artículo que hará las delicias de los lectores.

Dentro de reseña de jurisprudencia, D. Jaime Pintos Santiago y D^a M^a Dolores Fernández Uceda, tratan con claridad y brillantez “La inutilidad de los recursos administrativos ordinarios como instrumento de defensa frente a los actos en materia de contratación pública no ajustados a derecho”

Pone el broche de oro a este número la excelente reseña de D. Bernabé Palacín Sáenz al libro “Los principios generales de desarrollo humano y sostenibilidad ambiental en la contratación pública” cuyo autor es D. Jaime Pintos Santiago.

El Consejo de Redacción

Gabilex

Nº 31

Septiembre 2022

<http://gabilex.castillalamancha.es>



Castilla-La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



**CÓDIGOS ÉTICOS Y DE CONDUCTA
PÚBLICA
CODES OF ETHICS AND CODES OF
PUBLIC CONDUCT**

*«La hipocresía, es el homenaje que el vicio rinde a la
virtud»
(François De La Rochefoucauld, «Máximas», 1.665)*

D. José Joaquín Jiménez Vacas
Doctor en Derecho, Universidad de Salamanca
España

D^a Carmen Larrea Hernández-Tejero

Arquitecta Máster, ETSAM UPM - Politecnico di Torino
España - Italia.

A nuestros pequeños (y a nuestros mayores).

Resumen

La integridad es un valor que debe impregnar la actuación de toda Institución pública y también la de las personas que prestan su servicio en aquella. El Derecho



de los ciudadanos a ser bien gobernados, exige adoptar instrumentos que garanticen su cumplimiento como lo son el diseño de una arquitectura ética en un marco general de integridad institucional. El presente artículo pretende analizar la necesidad, objeto y finalidad de los Códigos éticos y de conducta pública, tratando su contenido y reglas de conducta asociadas.

Abstract

Integrity is a value that must permeate the actions of every public Institution but also the people who are providing services there. The citizens' right to be well governed requires the adoption of instruments guaranteeing its compliance, such as the design of an ethical architecture, within a general framework of institutional integrity. This article is intended to analyse the need, object and purpose of the Codes of ethics and Codes of public conduct, through addressing their content and their rules of conduct.

Palabras Clave

CÓDIGO ÉTICO-CÓDIGO DE CONDUCTA-BUEN
GOBIERNO-COMPLIANCE PÚBLICO

keywords

*CODE OF ETHICS- CODE OF CONDUCT- GOOD
GOVERNANCE- PUBLIC COMPLIANCE*



SUMARIO: 1. APROXIMACION Y MARCO NORMATIVO. 2. CODIGOS ETICOS DE CONDUCTA PUBLICA: NECESIDAD, OBJETO Y FINALIDAD. 3. ARQUITECTURA, CONTENIDO Y REGLAS ASOCIADAS. 4. CONSULTA BIBLIOGRAFICA.

1. Aproximación y marco normativo.

Decía Concepción ARENAL, en su memoria «La instrucción del pueblo», premiada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en 1.878, que: «el ideal de una sociedad sería que todos los individuos que la componen, comprendiendo perfectamente sus deberes, los cumplieran sin coacción alguna, de modo que no hubiese necesidad de leyes, ni de tribunales que las aplicasen, ni de fuerza pública para apoyarlas.

En este caso, no habría distinción entre el deber moral y el deber legal, siendo entrambos igualmente obligatorios y voluntariamente aceptados y cumplidos.»

«El deber, en esencia, es también eterno e inmutable; consiste siempre en realizar la Justicia como se comprende y en hacer cuanto fuere dado para comprenderla bien; nadie puede obligarse a más, ninguno cumple con menos.

Todo hombre está obligado a realizar la mayor suma de bien posible, según las circunstancias en que se



encuentra; ¿estas circunstancias pueden hacer variar la forma del deber?; en esencia, como hemos dicho, no.

El jefe de un Estado culto y el de una horda salvaje; el rey y el pastor, el sabio y el ignorante, el rico y el pobre, el fuerte y el débil, no pueden dar al cumplimiento de sus deberes la misma forma; pero todos tienen una obligación que cumplir, que es realizar la mayor suma de bien posible, según los medios de que disponen.»

Palabras de hace siglo y medio que cobran especial brillo hoy, y vínculo con un principio, particularmente público, de Buen Gobierno, y su correlativo primer y fundamental Derecho a la Buena Administración: el Derecho de los ciudadanos a ser «bien gobernados»; aquél que exige adoptar instrumentos que garanticen su cumplimiento, como lo son el diseño de una arquitectura ética en un marco general de integridad institucional.

Y si nos referimos a este diseño de una Arquitectura ética, no podemos dejar de recordar que ya en el siglo I a.C. Vitruvio dejaría esbozados una serie de principios sobre los cuales se estructura toda Arquitectura: *Firmitas, Utilitas y Venustas*¹.

¹ M. VITRUVIUS POLLIO, De Architectura, circa 15 a.C. Este antiguo tratado romano de Arquitectura es considerado el texto más antiguo que se conserva sobre este tema, descubierto en 1.414, cuenta con muy diversas ediciones o



Comúnmente traducidos como firmeza, utilidad y belleza; la *Firmitas* respondería a la bondad de unos cimientos sólidamente hundidos y a una adecuada elección de materiales, la *Utilitas* consistiría en la correcta ordenación y disposición de las partes conforme a su propósito, y la *Venustas* se lograría cuando su aspecto resultara agradable, por la justa proporción de las partes. Todos estos parámetros se han mantenido a lo largo de los siglos como una pauta esencial, llegando incluso a afirmarse que sin estos principios una obra no podría considerarse Arquitectura.

Por todo ello el diseño de esta Arquitectura ética debería necesariamente tener presentes estos mismos principios elementales, de modo que debería contar con una base sólida (*firmitas*) para responder adecuadamente a la función que le ha sido encomendada (*utilitas*) empleando sus elementos y recursos de forma proporcionada (*venustas*).

comentarios como las de Sulpitius en Roma (1.486-1.492), la edición latina de PHILANDRE (1544), la primera publicación española de Juan GRACIÁN (1.582) y, por supuesto, la célebre traducción al francés de C. PERRAULT (1.673), entre otras. Los cánones establecidos en la obra de Vitruvio han sido considerados en muchos aspectos como el fundamento teórico de la arquitectura occidental.



Porque la presencia de valores de autodominio en el Sector público resulta un factor clave para la salvaguarda del interés general. ²

El Código penal español del siglo XIX ya castigaba al funcionario público que «gastase, con escándalo, más de lo que le permitían sus sueldos, bienes o recursos honestos.»

La «integridad», es un valor que debe impregnar la actuación de toda Institución, pero también la de las personas que prestan servicio en ella. No quepa obviar que, en muchas ocasiones, los llamados «casos de corrupción» pueden parecer cumplir -formalmente- la legalidad administrativa, por lo que su existencia puede, en ocasiones también, permanecer oculta a los controles legales ordinarios. ³

² NEVADO-BATALLA MORENO, P.T., Adopción y control de decisiones públicas, integridad y legitimación institucional por el acierto, Tirant lo Blanch (2021), Valencia, p. 123

³ Las modalidades de un «control público ético», pueden agruparse en seis grandes categorías que incluyen el asesoramiento de las decisiones, la evaluación de los resultados, la intervención general -presencial- en las actuaciones, la fiscalización de los expedientes, la inspección de los hechos y el enjuiciamiento de los asuntos (vid. JIMÉNEZ VACAS, J. J., en el capítulo «Compliance» como instrumento al servicio de la integridad y la Ética Pública, en la Obra colectiva «Guía práctica de Compliance en el Sector Público» Ed. Wolters Kluwer, LA LEY, Madrid, Coord. por CAMPOS



ACUÑA, M^a. C., 2020, pp. 66 – 68, donde se cit. a FERNÁNDEZ AJENJO J. A., en «El control de las Administraciones Públicas y la lucha contra la corrupción. Especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado.» Civitas, Madrid, 2011, vid., en particular, pp. 569 – 570).

El control de «probidad» de la actividad pública, adopta múltiples formas que, con diferente tipificación jurídica (potestad, competencia o «derecho subjetivo»), dan lugar a manifestaciones tales como los «informes consultivos» en los expedientes, la evaluación de políticas públicas, la censura de cuentas, la inspección financiera de los tributos, el seguimiento de los objetivos de los programas, la intervención de los mercados financieros, la fiscalización de expedientes, la supervisión de proyectos de obra, la revisión de oficio de los actos administrativos o su enjuiciamiento en Sede Judicial. Todas estas variantes, se pueden agrupar en las citadas seis categorías que indican, siguiendo a J. A. FERNÁNDEZ AJENJO (2011), diferente grado de intensidad e incidencia por el control público: El «asesoramiento» por órganos consultivos, como modalidad menos inquisitiva destinada a aconsejar la mejor opción en relación con el sistema normativo de referencia y limitando el posible margen de discrecionalidad de los órganos ejecutivos, mediante aportación de criterio técnico que evite caer en decisiones «arbitrarias» o «infundadas.» (vid. también, NEVADO-BATALLA MORENO, P.T., 2003); la «evaluación», que emite juicio de «valor» acerca del grado de cumplimiento de los objetivos de la actuación pública. La intervención, que implica revisión concomitante de la actividad administrativa, mediante la participación (activa) del órgano controlador en el proceso de adopción de las decisiones. La fiscalización, que verifica que la documentación de los



En la Constitución Española de 1.978 (CE), se observan elementos más que suficientes para dotar de un apoyo jurídico suficiente, directo y riguroso, a las exigencias de la integridad en la administración de la «cosa pública.» La «ética pública», en tanto implícita, en efecto, a nuestro texto constitucional, deja entonces de figurar como un mero valor referencial más o menos

expedientes administrativos se ajusta a importantes criterios como el de legalidad, o la «buena gestión administrativa.» La inspección, que realiza un juicio «inquisitivo» con fin en descubrir la veracidad de los hechos que puedan ocultarse tras el “muro de papel” que forman los expedientes administrativos y, en fin, el enjuiciamiento, que culmina realizando el juicio crítico completo de la adecuación de la actividad pública, mediante el empleo de un amplio elenco de medios de prueba. Dichas «herramientas» y/o instrumentos existentes, ya deducen un sistema público de «Compliance» vivo que, no obstante, procede programarse en orden a que actúe, de forma más eficaz, al servicio de una administración «ética» e «íntegra» de lo público; no pudiéndose olvidar, para ello, de practicar además correlativo esfuerzo, administrativo y, también, presupuestario, dirigido a obtener mejores sistemas de acceso y promoción del personal al servicio de la Administración, impregnándolos de los principios constitucionales de mérito y capacidad, extremos que garantizan el rigor en la formación y la fecundidad en la experiencia de los profesionales públicos; pero que de poco sirven si no se acompañan de valores en gestión del capital intelectual, basados en la motivación, la empatía y el adecuado tratamiento del liderazgo.



teórico o abstracto, pasando a convertirse en directa e inequívoca referencia práctica de actuación.⁴

Son, en efecto, varios los preceptos de la CE que, de un modo más o menos directo, guardan estrecha relación con lo que podemos denominar una gestión pública «íntegra.»

Es el caso así y por ejemplo, de los artículos 1.1, que establece como valor superior del ordenamiento jurídico a la «Justicia»; 9.3, que proclama la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; 10.1, que propugna como fundamento del orden político y de la paz social el respeto a la ley y a los derechos de los demás; 31.2, que alude a criterios de eficiencia y economía como informadores de la programación y ejecución del gasto público, puntualizando que realizará una distribución equitativa de los recursos públicos; 103.1, que señala que la Administración debe servir con objetividad los intereses generales y 106.1, que dispone que los Tribunales controlan la legalidad de la actuación

⁴ Vid., de nuevo, a J. J. JIMÉNEZ VACAS, en el capítulo «Compliance» como instrumento al servicio de la integridad y la Ética Pública, en la Obra colectiva *Guía práctica de Compliance en el Sector Público*, Ed. Wolters Kluwer, La Ley, Madrid, Coord. por CAMPOS ACUÑA, M^a. C. (2020), pp. 72 y sig., en que se cit. a VACAS GARCÍA-ALÓS, L. F. (2012), en la op. «Dimensión constitucional del control del gasto público, Constitución y democracia: ayer y hoy»: libro homenaje a Antonio TORRES DEL MORAL, Madrid.



administrativa y el sometimiento de ésta a los fines que la justifican, lo que es tanto como constitucionalizar el control de la «desviación de poder.»

El ordenamiento jurídico español ha venido conformando, así, y a partir de los preceptos constitucionales de referencia, un marco en el que tanto los funcionarios públicos, cuanto el resto de personal al servicio de las Administraciones, incluidos los altos cargos, el personal eventual y el personal estatutario y laboral, deben ejercer sus funciones con la debida garantía de transparencia, objetividad y eficacia, con dedicación plena a sus funciones públicas y evitando toda aquella actividad o interés que pudiera comprometer su independencia e imparcialidad o menoscabar el desempeño de los deberes públicos.

El fenómeno de la corrupción, en perspectiva general, y contrapuesta a los de ética e integridad, queda definido comúnmente, en efecto, como la vulneración del orden jurídico establecido y su utilización en beneficio propio; pudiendo obedecer su presencia a causas que pueden resultar de un carácter general –crisis de valores-, causas políticas o pérdida de fe en el Estado y en el poder político, ausencia de confianza en los valores legales y sociales que lo legitiman y, en fin, causas económicas como el espíritu de competencia desmesurado y de enriquecimiento sin límite auspiciado por lo que el filósofo galo J. MARITAIN denominaba



«ilusión del éxito inmediato.»⁵ Y es que, el conflicto de intereses puede considerarse antesala de la corrupción entendida como ataque pluriofensivo a valores y bienes jurídicos esenciales: están constituidos tanto por el prestigio de la Administración ante sus ciudadanos, cuanto por su deber de servicio «con objetividad a los intereses generales» según exigencia del art. 103.1 de la CE, que se traduce en un deber de neutralidad, probidad e imparcialidad de todos aquellos que participan en las funciones públicas y en el deber de prestación eficaz del servicio público.⁶

Procede destacar, por su importancia al respecto, el código de conducta de los empleados públicos en España, contenido en el vigente Real Decreto Legislativo, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del

⁵ JIMÉNEZ VACAS, J. J. en «Compliance» como instrumento al servicio de la integridad y la Ética Pública, en la op. Colectiva «Guía práctica de Compliance en el Sector Público.», Coord. por CAMPOS ACUÑA, M^a. C., 2020, especialmente, pp. 63 y sig.

⁶ NEVADO-BATALLA MORENO, P. T. (2011), en El sistema de obligaciones del personal y autoridades al servicio de la Administración en el ordenamiento jurídico español: especial referencia al principio de lealtad a la Constitución. IUSTITIA núm. 9, diciembre de 2011 (pp. 139 – 168), vid., en especial, la p. 158, donde cita la Instrucción 1/1996, de 15 de enero, sobre competencias y organización de la Fiscalía especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción.



Estatuto Básico del Empleado Público, en el que se refleja que los empleados públicos deberán desempeñar, con diligencia, las tareas asignadas y velar por los intereses generales con observancia de la CE y del resto del ordenamiento, y deberán actuar con arreglo a los principios de 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; o los «principios éticos y de actuación» contenidos en el título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, que deben regir la labor de los miembros del gobierno y altos cargos y asimilados de la administración del Estado, las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

El marco normativo vigente para que los servidores públicos encuadren su actuación dentro de los parámetros éticos se completa con la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, del Reglamento Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la Resolución de 13 de mayo de 2019, de la Dirección General de Trabajo por la que se registra y publica el IV Convenio colectivo único para



el personal laboral de la Administración General del Estado y la Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

Por su parte, en lo que refiere a los altos cargos, existe una normativa específica de aplicación a que resulta necesario remitir y que está constituida por la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

De acuerdo con el artículo 3 de la citada Ley 3/2015 el ejercicio del alto cargo queda sometido a la observancia, además de a las disposiciones de buen gobierno recogidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente a los siguientes principios: interés general (servirán con objetividad a los intereses generales), integridad (actuarán con la debida diligencia y sin incurrir en riesgo de conflictos de intereses), objetividad (adoptarán sus decisiones al margen de cualquier factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares, o cualesquiera otras que puedan estar en colisión con este principio), transparencia y responsabilidad (adoptarán sus decisiones de forma transparente y serán responsables de las consecuencias derivadas de su adopción) y austeridad (gestionarán los recursos públicos con eficiencia y racionalizando el gasto).



El conjunto normativo, de obligada observancia, deduce que la acción del Derecho será incuestionable como herramienta de primer orden para combatir las llamadas «conductas de corrupción.» No obstante, además del orden jurídico y de la correcta acción de Derecho, parece imprescindible que las personas que componen y administran la cosa pública hagan también la firme disposición favorable en actuar de una manera «íntegra.» Y que dicha «disposición favorable» deba, a su vez, resultar propiciada desde los poderes públicos a través de técnicas complementarias a la pura acción del Derecho: de ciertos instrumentos de *soft law* – literalmente de la doctrina anglosajona, «Derecho blando»- que excedan de la mera aplicación sistemática del Derecho positivo y que trasciendan hacia la articulación de una «deontología profesional pública.»

La aprobación de Códigos éticos es un signo de autorresponsabilidad y de «madurez» de las instituciones, que va más allá de cumplir con las obligaciones legales.⁷

A tal modo, la provisión de un «Código ético y de conducta» supone un instrumento de autorregulación,

⁷ LÓPEZ DONAIRE, B., Los códigos de conducta en el marco de integridad, en la op. colectiva La Directiva de protección de los denunciantes y su aplicación práctica al Sector público. Coord. GIMENO BEVIÁ, J. y LÓPEZ DONAIRE, B., (2022), Tirant lo Blanch, Valencia. Primera ed., Vid. p. 440



parte de un sistema o marco de integridad pública, así como un elemento de un Plan de Medidas Antifraude en el marco de la gestión de los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.⁸

Por tanto, este instrumento aspira a elevar los estándares de integridad y excelencia de la actuación de los servidores públicos, más allá del estricto cumplimiento de las normas.

Estos instrumentos no tratarán, por tanto, de establecer una serie de meras reglas formales, sino que afectarán a la construcción misma de esta Arquitectura ética; más allá de una reflexión objetiva, buscan ofrecer pautas concretas con la capacidad de trascender a la estructura cultural de la propia institución. Como afirmaría J.J. WINCKELMANN en sus estudios, son muchos los que han llegado a imaginarse una infinidad de bellezas, pero en lugar de mostrarlas han hablado de ellas en abstracto; se debe pasar de lo ideal a lo sensible, de lo general a lo particular.⁹

⁸ Vid. Resolución de fecha 30/05/2022 del Subsecretario de Política Territorial, por la que se aprueba el Código Ético y de Conducta del Ministerio de Política Territorial (Gobierno de España)

⁹ J.J. WINCKELMANN. *Dell'arte del disegno dei Greci e della bellezza*, 1.767. (BENEVOLO 1974:25) El trabajo de WINCKELMANN produjo un cambio de concepción del arte clásico, puesto que emprendió un estudio del arte y la



Estos instrumentos de carácter medial, o Códigos de conducta, buscan, por efecto, el establecer una serie de «criterios de actuación» que deba tener en cuenta el servidor público y que le ayudarán, en su fuero interno, a llevar a efecto sus funciones asignadas, con fin de lograr un bien para la comunidad; poseyendo, dichos instrumentos, dos características esenciales inherentes: son documentos sin valor normativo; pero tienen un cualificado componente «educativo» en tanto que representan un conjunto de «valores» para que las personas –los citados servidores públicos- asimilen.

Van más allá, por lo tanto, de la sola norma, suponiendo implicarse en la «vida» de las personas –en tanto profesionales-, en sus creencias, y en las costumbres que dan origen a su «conducta» como servidores públicos.¹⁰

arquitectura clásica en profundidad, más allá de la moda propia de cada época.

¹⁰ Vid. JIMÉNEZ VACAS, J. J., «Compliance» como instrumento..., en la op. cit. Guía práctica de Compliance en el Sector Público. Coord. por CAMPOS ACUÑA, M^a. C. (2020), p. 74, en que explicamos que los Códigos de conducta de los países de la O.C.D.E., como el citado para España, están inspirados en valores redactados desde dicha Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en 1998, a saber: servicio al interés general, que implica que los empleados públicos deben demostrar los más altos estándares de profesionalidad –deontología profesional- de competencia,



La sustanciación de esta suerte de «integridad» pública en los Códigos éticos y de conducta, encuentra detractores, sin embargo. Autores como J.L. TESORO (2001), consideran que la implementación de un código de conducta contradice la misma noción de «ética», puesto que implica considerar a ésta, una forma de imposición heterónoma de reglas y principios, sin tener

de eficiencia y eficacia, siguiendo las leyes que les son de aplicación («cumplimiento normativo») y buscando, por encima de todo, el bien común por encima del propio («probidad»). «Transparencia», que comporta usar los recursos públicos de manera eficiente, siendo responsables de su gestión, capaces de rendir cuenta de sus decisiones, estando preparados para justificar sus acciones («accountability»). La transparencia es hija de una sociedad digitalizada, con un carácter instrumental y, no obstante, de importancia estratégica, que contribuye a hacer efectiva la integridad y provee de información, que por sí misma, sin embargo, es todo y no es nada. «Legitimidad» o deber seguir las leyes y ejercer el poder administrativo en nombre del gobierno, de forma legítima e imparcial, para un propósito público, y de la manera en que determine la entidad a la que se sirve. «Justicia», o deber de tomar decisiones y actuar de manera «equitativa», teniendo en cuenta, por definición, el interés ciudadano. «Receptividad» en fin, o deber de todo empleado público de cumplir sus funciones con respeto, cortesía y educación en su trato con los ciudadanos y con otros trabajadores públicos, no pudiendo olvidarse, como una piedra angular, los tradicionales valores de la «eficacia y eficiencia», a la hora de gestionar recursos públicos, evitando malgastarlos o «despilfarrarlos.»



en cuenta la autonomía de las personas como «agentes morales.»¹¹

Por dicha razón, señala el precitado autor, aun cuando un «código de ética» fuera el resultado consensuado de la deliberación entre representantes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, empresariales, académicas y/o civiles y fuera posteriormente promulgado desde la autoridad competente, no estaríamos hablando de «ética» sino, de nuevo, de Derecho.

Con frecuencia se discute, por lo tanto, acerca de cuál puede ser la real utilidad de estos Códigos éticos y/o de conducta pública, en el ámbito de las Administraciones, pues siempre puede indicarse que los empleados públicos tienen su «Código de conducta» en la Ley, y que todo lo demás es accesorio.

A este respecto puede argumentarse, siguiendo a A. NIETO MARTÍN y a B. GARCÍA MORENO (2020) que, tratándose de la Administración, la función de los Códigos de conducta consiste precisamente en concretar los principios recogidos por el Estatuto Básico del Empleado Público al ámbito de actuación de cada empleado público, y acotar, de acuerdo con los mismos,

¹¹ TESORO, J.L. (2001), en op. Los Códigos de conducta en la función pública: fortalezas y debilidades. Revista Probidad núm. 10.



los márgenes de discrecionalidad que deja cualquier disposición normativa.¹²

Es decir, el Estatuto Básico conforma el marco general de actuación de los empleados públicos mientras que el Código ético y de conducta materializa la aplicación (la concreta) de dichos principios, a las particularidades de cada Administración.

Nicolás MAQUIAVELO, quizá, no lo hubiera precisado mejor, cuando en sus «Discursos sobre la primera década de Tito Livio» expresara, de un modo bien conciso, esta dialéctica entre la «Justicia» del ordenamiento de la sociedad y de las personas que componen esa sociedad, cuando escribiera, inspirando todo lo anterior, que «las buenas costumbres necesitan de las Leyes para mantenerse, las Leyes para observarse necesitan también de las buenas costumbres.» Vamos ahora a bajar, un poco más, sobre el terreno.

2. Códigos éticos de conducta pública: necesidad, objeto y finalidad.

¹² NIETO MARTÍN, A. y GARCÍA MORENO, B. (Coord.): Guía para la prevención de la corrupción en las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha, ed. Instituto de Derecho Penal europeo e internacional, 2020, p. 35



Son varios los motivos que justifican la necesidad de disponer de un Código ético, de conducta, en las Instituciones públicas, a saber:

- Su importancia es central en una gestión pública para el Siglo XXI; y demuestra su utilidad como herramienta para ayudar a los empleados públicos a desplegar una gestión íntegra y de calidad, que redunde en el bienestar de las personas.
- La integridad no sólo es un valor en alza, sino que constituye, además, un valor rentable. La inversión en valores éticos es eficiente, en efecto, tanto en términos económicos como en términos intangibles, dado que la deseada confianza ciudadana en las Instituciones no se consigue solo multiplicando los controles, sino también reforzando los hábitos y las convicciones.
- Siguiendo el criterio establecido por la O.C.D.E. en su Recomendación sobre Integridad Pública de 26 de enero de 2017, el Sector público debería implementar sistemas de integridad, promover una cultura ética y ejercer el liderazgo necesario en este ámbito, así como, y por último, demostrar una rendición de cuentas real y efectiva para que los resultados de la actividad administrativa



lleguen a los ciudadanos y puedan ser comprendidos por éstos.¹³

En palabras de la propia O.C.D.E, «la integridad pública refiere al constante alineamiento y apropiación de valores éticos, principios y normas compartidas, para proteger y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el Sector público.»

A consecuencia, la ya citada Recomendación del Consejo de la O.C.D.E. sobre Integridad Pública (2017), puso de manifiesto la necesidad de que los Códigos éticos se inserten en un sistema o marco de integridad, incorporando también las recomendaciones y exigencias éticas que han venido realizando otros organismos internacionales, como los derivados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

- El IV Plan de Gobierno Abierto de España, incluye entre sus actividades la elaboración de Códigos de conducta para la Administración General de

¹³ LÓPEZ DONAIRE, B. Los códigos de conducta en el marco de integridad, op. colectiva La Directiva de protección de los denunciantes y su aplicación práctica al Sector público, Coord. GIMENO BEVIA, J. y LÓPEZ DONAIRE, M^a. B. (2022), Tirant lo Blanch, Valencia. Primera ed., vid. especialmente p. 439



Estado, adaptados a las características, riesgos y especificidades de cada organización.

- La Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, establece, entre las medidas preventivas contra el fraude y la corrupción, dirigidas a reducir el riesgo residual de fraude a un nivel aceptable, el desarrollo de una cultura ética. Esta cultura ética estará basada, entre otras tantas acciones, en el establecimiento de un Código de conducta ante el fraude que pueda incluir aspectos como: el conflicto de interés, obsequios, confidencialidad, cauces de denuncia (buzón de denuncias y/o enlace al canal de denuncias del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude), etc.
- La Declaración de Estrasburgo sobre los valores y los retos comunes de las Administraciones Públicas Europeas, firmada el 17 de marzo de 2022 por las/os Ministras/os responsables de Función Pública de los países miembros de la Unión Europea (UE), supone un reconocimiento de la existencia de valores y retos comunes de las Administraciones Públicas en la UE, con base en tres áreas esenciales: la construcción de una función pública atractiva, moderna e innovadora, que lidera a través de su ejemplo; la existencia de



unos servicios públicos transparentes y resilientes que responden a las expectativas de la ciudadanía y unos servicios públicos digitales de alta calidad, inclusivos y estratégicamente autónomos.

El Código ético y de conducta se configura, así, como un instrumento de autorregulación, carente de un valor normativo, y que tiene una finalidad esencialmente preventiva y orientadora, sin perjuicio de la vigencia de la legislación aplicable. Son documentos de una naturaleza abierta, que podrán (y deberán) completarse o adaptarse de manera permanente de acuerdo con la interpretación que se vaya produciendo en la aplicación práctica de los valores y normas de conducta; y, asimismo, son documentos dinámicos, que funcionan como un paraguas al amparo del cual se podrán incorporar nuevos Códigos que, por áreas de actuación por ejemplo, o por colectivos específicos, o sectores de actividad que deseen desarrollar sus compromisos éticos, se puedan elaborar por la Institución pública correspondiente.

Por medio de los Códigos éticos y de conducta se establecen los valores y principios éticos, alineados con los valores comunes de las Administraciones Públicas de la Unión Europea, así como las buenas prácticas de conducta que deben guiar a todos los altos cargos y empleados públicos de la Institución. El Código -en definitiva- ha de servir para orientar su comportamiento



en el desarrollo de su actividad profesional y en sus relaciones con terceros.

Una visión conjunta de estas definiciones, aplicada al servicio objetivo hacia los intereses generales, ex art. 103 CE, debe concluir que la probidad en la «cotidiana» administración pública sea hoy algo más que un simple planteamiento retórico, pasando a convertirse en destacado objetivo de esa actuación pública, que permita llegar a mentalizar a cuantos intervienen en la misma de que detrás de cada expediente administrativo se encuentran aspiraciones y preocupaciones reales de los ciudadanos, con todo lo que ello comporta, reviste y representa.

La etimología del término «probidad» nos remite a la lengua Latina, y más precisamente al término *probitas*. La probidad es la «honestidad» y la rectitud: una persona honrada, por lo tanto, es aquella que tiene probidad en su actuar cotidiano. Pueda decirse entonces, que la «probidad» está vinculada sustancialmente con la «honradez» y la «integridad» en el accionar, y que quien actúa con probidad no comete ningún abuso, ni concurre a ningún delito. Lo contrario de probidad, como venimos viendo, serían las conductas de «corrupción.»

La realidad, por supuesto, demuestra, asimismo, que la «probidad» no es una virtud presente en la totalidad de seres humanos y que, en ciertas profesiones, la carencia de dicha «virtud» resultará aún si cabe, más grave y dañina ya que del accionar del



profesional (público, por ejemplo) se desprenden perjuicios para una mayor cantidad de personas.

El Código ético y de conducta pública constituirá, como consecuencia, un elemento central de las medidas preventivas contra la «corrupción» y el fraude. Pretende, asimismo, desarrollar una arquitectura ética que ponga de relieve y profundice en valores como la ejemplaridad, objetividad y excelencia de los empleados públicos, en el ejercicio de sus funciones.

A saber, cabe conceptuar «ética pública», como la que recoge valores básicos de las diversas éticas comprensivas y los desarrolla en un sistema institucionalizado; fundado en el respeto mutuo y en la promoción de aquellos derechos que permitan la deliberación en condiciones de libertad e igualdad para personas libres e iguales.¹⁴

Ética pública como «ética cívica común», de mínimos, cuya tarea es construir una sociedad mejor (CORTINA, 2006). Ética pública como principios y normas aplicadas en la conducta del ser humano que desempeña una función pública (BAUTISTA, 2006). «Ética pública», para terminar, y sin un ánimo de exhaustividad, como ciencia que trata de la «moralidad»

¹⁴ VILLORIA MENDIETA, M. (2007), *Ética post-convencional e Instituciones en el Servicio público*. Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas núm.117



(*mores*, del latín costumbres) de los actos humanos, en cuanto realizados por funcionarios públicos.¹⁵

Se concibe así, la «ética pública», como aquél área de conocimiento de contenido universal que agrupa valores y virtudes orientadas por el espíritu de servicio público y tiene como fuente básica la evolución humana. El Código ético debe actuar, de tal forma y modo, como guía de buena conducta de los empleados públicos en el servicio a la ciudadanía, reforzando la imagen de imparcialidad, profesionalidad, e integridad de la Institución atinente.¹⁶ Debe estar orientado, asimismo, a promover, desde el empleo público; la igualdad, evitando cualesquier trato discriminatorio y respetando la diversidad cultural, religiosa y lingüística, así como por cualquier otra condición o circunstancia.

En tal sentido A. CASANOVA refiere que la ética no sólo se enseña, sino que también se entrena, señalando también que cuando el cumplimiento de las normas y de los estándares éticos no está verdaderamente interiorizado, no es difícil que se manifiesten conductas

¹⁵ RODRÍGUEZ, A. (1998), Cualidades éticas del Ethos profesional. Anuario Filosófico XXVII/3. Universidad de Navarra.

¹⁶ Resolución de fecha 30/05/2022 del Subsecretario de Política Territorial, por la que se aprueba el Código Ético y de Conducta del Ministerio de Política Territorial (Gobierno de España)



contrarias a ellos de forma espontánea, sin que se tenga conciencia de que se está obrando incorrectamente.

La cuestión es que los incumplimientos normativos o éticos terminan formando una espiral: es raro el caso en que una persona incurre por primera vez en un incumplimiento significativo, siendo lo más frecuente que una situación de este tipo venga precedida por una serie de incumplimientos «menores», que evolucionan *in crescendo*.¹⁷

3. Arquitectura, contenido y reglas asociadas.

La Arquitectura de estos Códigos éticos y de conducta anteriormente mencionados, no queda, por lo tanto, lejos de esa imagen de la «cabaña primigenia» tan comentada en los tratados de arquitectura del siglo XVIII y que irremediablemente adoptara también ROUSSEAU. En esencia, este argumento planteaba que la primera Arquitectura se habría originado cuando el hombre primitivo construyó su primera cabaña. El abate M.A. LAUGIER fue posiblemente el primero en materializar este modelo, donde ser humano siguiendo su instinto natural busca un lugar para asentarse y mediante unos pocos elementos puntuales como ramas y hojas crea un

¹⁷ CASANOVA, A. (2014), en Serie de casos sobre errores de *Compliance*.



lugar que le acoja, teniendo en cuenta que «el hombre quiere una morada que le albergue, no que le entierre.»¹⁸

Esta alegoría de la cabaña primitiva nos ofrece una imagen clara de cómo estas pautas deben ser puntales básicos, principios elementales que conforman la estructura ética de la institución, de modo que puedan quedar así «albergadas, no enterradas» las actividades y funciones a desarrollar en una determinada Institución.

De este modo, los «valores» que se recojan en un Código ético y de conducta deben orientar y guiar a los altos cargos y empleados públicos en el ejercicio de todas sus actividades profesionales, integrándose, dichos «valores», en sus procesos de toma de decisión; pero también en el desarrollo o aplicación de sus competencias y funciones en los diferentes procedimientos, procesos o sistemas de gestión que se adopten en cada caso.

No en vano relata J. GOMÁ LANZÓN (2009), «del funcionario se espera, no sólo que observe estrictamente la ley positiva sino también que practique valores como la imparcialidad, la independencia, la equidad, la lealtad,

¹⁸ M.A.LAUGIER. Essai sur l'architecture, 1.753 (Rykwert 1975:52)



la anteposición del interés general al propio, o la probidad en el servicio público.»¹⁹

Así, los valores éticos que habrían de informar la conducta profesional de los altos cargos y/o empleados públicos serían, al buen saber, los que se aventuran a relacionar a continuación:²⁰

a) Integridad

La integridad, como se ha venido desarrollando a lo largo y ancho de este trabajo, es valor sustantivo para el servicio público. El buen desempeño de los cometidos públicos y la buena gestión, refuerzan, sin duda, la confianza de la ciudadanía en la Institución pública atinente y dignifican, asimismo, el trabajo de su personal.

La integridad guiará la acción de aquél, en el cumplimiento intachable de sus obligaciones y responsabilidades públicas, debiendo respetarse así, las siguientes reglas esenciales:

1º Actuarán en el desempeño de sus funciones con un comportamiento ético plenamente adecuado a los

¹⁹ Ejemplaridad pública, Taurus, Madrid (2009), vid. p.269

²⁰ Resolución de fecha 30/05/2022 del Subsecretario de Política Territorial, por la que se aprueba el Código Ético y de Conducta del Ministerio de Política Territorial, donde se relacionan los valores éticos de referencia.



valores y normas de conducta establecidas en el Código ético aplicable.

2º Desempeñarán las funciones que tienen encomendadas buscando exclusivamente la satisfacción del interés público, evitando los conflictos de interés y absteniéndose de llevar a cabo en el ejercicio de sus actividades privadas actuaciones o comportamientos que puedan poner en tela de juicio o erosionar la confianza de la ciudadanía en la Institución atinente.

3º Obviarán cualquier actuación que pueda provocar sospecha de trato de favor a determinadas personas o entidades.

4º Tomarán sus decisiones, así como sus propuestas de resolución, informes o actuaciones, basándose en elementos objetivos.

5º Rechazarán o evitarán cualquier ventaja o beneficio directo o indirecto que se les proponga o insinúe en el desempeño de su cargo o de su puesto.

Así, el privilegio es la semilla de la corrupción, recalca J. A. FERNÁNDEZ AJENJO (2019), debiéndose tener muy presentes las reglas precedentes.²¹

b) Ejemplaridad.

El personal al servicio de la Administración pública, en especial aquel que desempeña puestos

²¹ Vid. Leyes de la Corrupción y Ejemplaridad Pública, prefacio.



directivos o de responsabilidad, deberá comportarse con «ejemplaridad», sirviendo de referente a otros compañeros y evitando conductas que pudieran dañar su imagen o comprometer su credibilidad frente a los ciudadanos. En ningún caso su actuación deberá comprometer la imagen de la Institución.

Así, los altos cargos, Directivos Públicos y el resto del personal, en la medida de sus responsabilidades, deberán sujetarse a las siguientes reglas de arquitectura ética que, a saber, se relacionan a continuación:

1ª Ejercerán un «liderazgo ético» en la organización, promoviendo un clima ético, facilitando el diálogo social y fomentando aquellas conductas que mejor se identifiquen con los valores de lo público, sirviendo así de referentes para el personal, y no llevando a cabo conductas y/o actividades que pudieran dañar o menoscabar la imagen de la Institución atinente.

2º Serán austeros en el uso de los recursos y medios puestos a su disposición por la Administración, realizando sólo aquellos gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones.

3º Se abstendrán de realizar un uso impropio de los bienes, medios, recursos y servicios públicos que la Administración ponga a su disposición para ejercicio de las actividades y funciones propias de su puesto de trabajo.



4º En horas y espacios de trabajo, harán un uso razonable y ético de sus dispositivos móviles personales, así como de las redes sociales o internet para uso exclusivamente privado.

c) Honestidad y lealtad institucional.

El personal al servicio de la Administración pública deberá actuar justa, honesta y honradamente, respetando las reglas de la buena fe,²² con lealtad institucional y actuando de acuerdo con las siguientes reglas de conducta:

1º Rechazarán cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía.

2º Incluirán en sus perfiles y currículos profesionales únicamente datos veraces y comprobables.

3º Serán leales a la Institución a la que representan o en la que desarrollan su trabajo, preservando el respeto a sus funciones y objetivos, a la

²² La oportuna referencia a la clasificación de HEIDENHEIMER entre corrupción negra (la rechazada, contundentemente, desde la sociedad), la gris (sobre la que existe cierta permisividad) y la blanca (actos no éticos o irregulares que están «socializados» en su práctica), sirve para comprender la extensión y complejidad de este fenómeno (vid. JIMÉNEZ ASENSIO, R. 2019, en *Combatir la corrupción*)



normativa aplicable, y a todos los empleados públicos que prestan servicio en aquella.

4º No harán uso de la imagen institucional para su propio beneficio.

d) Imparcialidad y objetividad.

El personal al servicio de la Administración actuará de forma imparcial y objetiva para la plena satisfacción de los intereses generales, alejándose de cualquier tipo de influencia, orientación, trato de favor o discriminación injustificada o que condicione o pueda llevar a condicionar su imparcialidad:

1º Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con respeto a la normativa de incompatibilidades y conflicto de intereses.

2º Dirigirán sus acciones exclusivamente hacia el objetivo de la plena satisfacción del interés público y de los intereses de la ciudadanía, evitando situaciones que puedan dar lugar a un conflicto entre éstos y sus intereses personales, absteniéndose de participar en aquellos asuntos, procedimientos y actos administrativos que afecten a sus propios intereses o a los de su familia y amistades.

3º Las resoluciones, actos y decisiones deberán estar fehacientemente motivadas, cuando así sea necesario, con el fin de salvaguardar plenamente el interés público y el papel de la Institución a la que se representa.



4º Sin perjuicio de las obligaciones de transparencia en la información pública, mantendrán el debido deber de sigilo en todos aquellos asuntos que conozcan en función de sus actividades profesionales, no pudiendo hacer uso de esa información en beneficio propio o para terceros. Deberán mantener al efecto, el deber de secreto en todos aquellos asuntos clasificados como confidenciales. Además, guardarán secreto, incluso después de cesar en el ejercicio de sus funciones o de perder la condición de empleado público, de cuanta información de naturaleza confidencial hubiera conocido en el ejercicio de aquéllas.

5º La actuación objetiva e imparcial de los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones, deberá impregnar toda su actividad profesional y especialmente en relación a los procedimientos de concurrencia competitiva, entre los que pueden señalarse más concretamente:

- Los procedimientos de acceso, promoción y provisión de puestos de trabajo.²³

²³ Vid. en relación específica a los Tribunales de oposiciones, JIMÉNEZ VACAS, J. J., en «El principio de actuación ética de los miembros de órganos colegiados de selección de personal de las Administraciones Públicas», en la Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid (2020), publicación con eco en Instituto Nacional de Administración Pública (Newsletter diaria 05/05/2020, apdo. La Administración al Día -INAP _



Estudios y Comentarios) con abundante cita del Manual de Instrucciones para la Actuación de los Tribunales de Selección de Personal (2009), de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior (Comunidad de Madrid) y el Manual de órganos de selección (Administración General de Estado _ INAP, no consta fecha):

Los tribunales de selección, son órganos colegiados exclusivamente técnicos en que así, por su naturaleza, no puedan defenderse ni representarse intereses sectoriales, profesionales, de oportunidad política o sindical. La peculiar naturaleza de este tipo de órganos determina que, en lo referente a la actuación de sus miembros, éstos no estén sometidos al principio de jerarquía entre ellos mismos pues únicamente están obligados por la ley, sin que ningún miembro pueda dar órdenes a otros por virtud de rango (presidente, si bien un *primus inter pares*, o secretario) o de antigüedad. El órgano de selección, por otra parte, como órgano colegiado, no está tampoco sometido a autoridad alguna. No obstante, dicha autonomía funcional, que resulta requisito necesario para garantizar la objetividad en la actuación de dichos órganos y/o tribunales calificadoros, sus integrantes, en cuanto responsables últimos de las decisiones adoptadas, pueden incurrir, para el caso de incumplimiento de los precitados principios generales, en responsabilidades disciplinarias o, incluso, penales.

La autonomía funcional que, en efecto, la normativa garantiza a los órganos de selección de personal, implica que sus integrantes no están sometidos a mandato imperativo de ningún tipo, ni responden tampoco a interés alguno de carácter



sectorial, social, corporativo o administrativo, como ya se ha subrayado. Su función se ciñe, en exclusiva, a enjuiciar, desde un punto de vista técnico, la capacidad y preparación de un conjunto de aspirantes, y a determinar cuáles de todos ellos son los más aptos y capacitados para acceder a las plazas convocadas, a juicio del órgano de selección y con arreglo a un principio (objetivo) de discrecionalidad técnica que excluye, por lo tanto, toda arbitrariedad. Por ello y con objeto de cumplir con dicho cometido, queda proscrita toda consideración, por íntima que esta sea, de cualquier circunstancia o elemento que no esté referido –expresamente– con los principios de mérito y capacidad, tal y como éstos aparezcan configurados en las bases de las respectivas convocatorias de pruebas selectivas. Así se viene entendiendo que las valoraciones y las calificaciones que dan los órganos de selección a los ejercicios, son de la exclusiva soberanía de los mismos y, por consecuencia, no le resulta posible a los Tribunales de Justicia suplir o sustituir esos criterios valorativos que, por otra parte, son absolutamente discrecionales. Sin embargo, conviene decir que, a contrario, los Tribunales de Justicia sí podrán entrar a decidir, cuando los órganos y tribunales de selección no se hubieran atendido a lo dispuesto en las bases de la correspondiente convocatoria de pruebas selectivas, o demás normas procedimentales de general aplicación a aquellas.

De tal manera, los miembros de los órganos de selección de personal, cualquiera que sea el origen de su designación, actúan a título individual, tienen los mismos derechos y obligaciones y son responsables de



la objetividad del procedimiento selectivo, tal y como lo prevé la normativa.

En cualquier caso, los empleados públicos que formen parte de los órganos y tribunales de selección de personal actúan, en ellos, bajo una doble condición de ciudadanos y de servidores públicos: la peculiar naturaleza de este tipo de órganos colegiados supone, en tal sentido, que en lo atinente a su actuación en el seno de cada órgano de selección no estén sometidos (sujetos) al principio de jerarquía administrativa o a poder alguno de dirección de la Administración pública, pues, únicamente, quedan obligados, los miembros, por la ley; y dicha obligación circunscribe a su labor técnica de selección, con el más escrupuloso respeto hacia los criterios de objetividad, neutralidad e imparcialidad que su condición de miembro les impone. Requisito necesario para garantizar esa objetividad de actuación del órgano de selección será que los integrantes de éste por cuanto son responsables últimos de las decisiones colegiadas adoptadas –conforme también se ha tenido ocasión de subrayar, antecedente- puedan incurrir, en caso de incumplimiento de los principios a que estamos haciendo referencia, en esa advertida responsabilidad disciplinaria o penal.

Al respecto y no es ocioso recordarlo, son dos los deberes fundamentales para los miembros de los órganos de selección de personal: en primer lugar, la obligación de respetar la objetividad, neutralidad e imparcialidad del procedimiento selectivo y, por segundo término, el deber de sigilo profesional que deduce el mismo. Este último se extiende también al conocimiento de los datos, hechos o circunstancias del



- Los procedimientos de contratación pública, encargos y encomiendas de gestión.
- Los procedimientos de tramitación de subvenciones o de ayudas públicas.

6º Evitarán, en fin, cualquier tipo de acción u omisión que implique influir, directa o indirectamente, en la agilización o resolución de un trámite administrativo sin causa objetiva que lo motive, cuando ello comporte un privilegio o ventaja injustificada en beneficio propio, de otros cargos públicos o de su entorno familiar y social inmediato, o cuando suponga un menoscabo de los intereses para terceros.

e) Profesionalidad.

Los empleados públicos buscarán alcanzar la excelencia en sus puestos de trabajo con fin de prestar los mejores servicios a la ciudadanía. Para ello, actuarán de acuerdo con la siguiente arquitectura ética que se relaciona:

1º Desarrollarán y mejorarán (continuamente) sus competencias profesionales, incluidas las que se apoyen en el desarrollo de nuevos servicios públicos digitales,

proceso de selección que adquieran sus miembros por mor de su pertenencia al órgano colegiado, e implica que no puedan facilitar información de tales datos a personas ajenas al propio órgano o tribunal de selección.



con el objetivo de llevar a cabo un desempeño óptimo de las funciones y tareas asignadas a su puesto de trabajo, y para facilitar su adaptación a los cambios que se produzcan y su movilidad.

2º Propondrán a sus superiores, y en su caso, pondrán en marcha, las propuestas de simplificación y mejora que consideren necesarias en relación con el trabajo diario o con otros aspectos que se estimen susceptibles de mejora de rendimiento, de tipo organizativo, estructural, de procedimiento, de prestación de servicios, de gestión de expedientes, etc.

3º Participarán, activamente, en los proyectos de innovación y de gestión del cambio que se pongan en marcha.

4º Compartirán el conocimiento, desarrollarán el trabajo colaborativo, el compromiso organizativo, así como el espíritu de equipo y el desarrollo profesional con finalidad de contribuir al mejor rendimiento y resultados de la organización en beneficio de los destinatarios finales de las actuaciones emprendidas.

5º Colaborarán en la formación y desarrollo profesional de los compañeros mediante la impartición de cursos, jornadas y seminarios sobre aquellas materias en las que sean especialistas, o mediante la prestación de ayuda a los compañeros de nueva incorporación en su unidad de trabajo.



6º Cuando tengan personal a su cargo, velarán por fomentar el trabajo en equipo y la implicación en los proyectos que se gestionen en la unidad, así como su compromiso con la innovación pública.

f) Responsabilidad, transparencia, eficacia y eficiencia del personal, que:

1º Promoverá la rendición de cuentas a la ciudadanía y las prácticas de gobierno abierto que permitan la participación social efectiva en el diseño, implantación y evaluación de políticas y servicios públicos.

2º Actuará con la debida transparencia, de acuerdo con la normativa aplicable en cada Administración.

3º Optimizará el uso de los bienes y recursos públicos que gestione, velando por su adecuada conservación y evitando su despilfarro.

4º Pondrá en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular en materia de uso de los recursos, de la cual tenga conocimiento.

5º Promoverá, permanentemente, procesos de mejora continua que representen un ahorro efectivo, sin menoscabo de la prestación de los servicios públicos.

6º Llevará a cabo el desarrollo de las tareas públicas asignadas desde la excelencia, de una forma comprometida y diligente. Asimismo, será escrupuloso



en el cumplimiento de la jornada y el horario laboral que tenga establecido.

7º Garantizará, en cumplimiento de la normativa vigente, la conservación y permanencia de los documentos e información pública que gestione, así como la protección de los datos personales de los ciudadanos en todas sus actuaciones, en particular en sus comunicaciones y en el uso de los medios electrónicos, velando por el cumplimiento de la política de seguridad.

g) Respeto hacia las personas.

El respeto hacia el otro es la base de la convivencia y, por ello, se han de promover las buenas relaciones hacia los demás, con el fin de crear un buen clima de trabajo.

No se tolerará, en este sentido, ningún tipo de discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, orientación sexual, identidad de género, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

A tal efecto el personal al servicio de la Administración deberá observar reglas, como las siguientes, en su desempeño:

1º Fomentarán a través del ejercicio de sus funciones y, especialmente, de su comportamiento, un clima laboral en el que prevalezca plenamente la convivencia, la solidaridad y la tolerancia, impulsando el



respeto mutuo, así como salvaguardando el pluralismo y la diversidad. Se abstendrán, por tanto, de adoptar cualquier tipo de conducta o actuación que conlleven el uso de términos despectivos o de prácticas de discriminación de cualquier tipo.

2º Prestarán especial atención a las relaciones con la ciudadanía y los usuarios de los servicios públicos a los que se deberá tratar, en todo caso y situación, con cortesía, corrección, debido respeto y con la dignidad que toda persona merece.

3º Asimismo, tendrán especial cuidado con las personas o colectivos especialmente vulnerables por razones sociales, económicas o de discriminación de cualquier tipo, adoptando las medidas de acción positiva que sean necesarias y desplegando especial sensibilidad y empatía. En este sentido, fomentarán la accesibilidad a los servicios públicos y la inclusión digital.

4º Garantizarán el derecho a la desconexión digital de los empleados públicos bajo su dirección, a fin de respetar su tiempo de descanso, permisos y vacaciones, así como su intimidad personal y familiar.

5º Los empleados obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, a salvo de que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico.



h) Respeto a la seguridad y salud en el trabajo, con finalidad en obtener un entorno laboral seguro y saludable:

1º Incorporarán la seguridad, la salud y el bienestar laboral como valor en todas las actividades que desarrollen, así como mostrarán la diligencia suficiente al enfrentarse con aspectos de seguridad y salud.

2º Impulsarán e integrarán la prevención de riesgos laborales en su ámbito de actuación, aplicando los planes y programas de prevención establecidos e implantando las medidas preventivas que sean necesarias.

3º Cumplirán con las medidas preventivas que les sean de aplicación, evitando y rechazando cualquier tipo de conducta insegura y/o insalubre y, cuando corresponda, velarán por la seguridad, salud y bienestar laboral de los usuarios de los servicios y de las personas a su cargo, proveedores, colaboradores y cualquier persona que se encuentre en las dependencias de la Institución o participe en el desarrollo de su actividad.

i) Respeto de la igualdad de género, como valor transversal:

1º Garantizarán y mantendrán un trato respetuoso e igualitario con los ciudadanos y con todo el personal, tanto interno como externo, sin distinción por razón de sexo, de identidad de género o de orientación sexual. Igualmente, se evitarán las asimetrías y sesgos por razón de sexo en las relaciones con las personas.



2º Se rechazará cualquier conducta no deseada o molesta, así como cualquier manifestación de acoso sexual o por razón de sexo, intimidación o conductas ofensivas o impropias que puedan perturbar el trabajo de otra persona y generar un entorno de trabajo intimidatorio, abusivo u hostil y que pueda ofender la dignidad.

3º No se permitirá el uso de lenguaje discriminatorio o excluyente que pueda implicar un trato desigual u ofensivo.

4º No se asignarán tareas en función de estereotipos de género, sino en función de las competencias, aptitudes y aspiraciones de las personas.

j) Respeto al medio ambiente, en fin.

El medio ambiente es un elemento transversal dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Muchos de estos objetivos tienen su foco en aspectos ambientales, o abordan la sostenibilidad de los recursos naturales. Los empleados públicos deben ser conscientes de que el desarrollo de su actividad afecta al entorno y, como consecuencia, desempeñarán sus funciones evitando dañar el medioambiente y realizando una gestión eficiente y un consumo responsable de los productos y suministros que la Institución ponga a su disposición. A tal efecto:

1º Reducirán el consumo de papel mediante la digitalización de procedimientos.



2º Realizarán un consumo responsable de agua, energía eléctrica y calefacción/refrigeración de los centros de trabajo, así como de combustibles de los vehículos puestos a su disposición para ejercicio de sus funciones.

3º Realizarán un consumo responsable en conexiones a internet, telefonía fija y móvil. Potenciarán el uso del correo electrónico frente a las comunicaciones postales. Asimismo, procurarán hacer un uso responsable de los servicios de mensajería.

4º Reducirán el consumo de plásticos y harán uso de los contenedores específicos de reciclado que se hayan puesto a disposición.

5º Promoverán la participación en campañas y actividades formativas sobre la protección del medioambiente y la gestión eficiente de los recursos.

6º Se asegurarán de que se respeta el principio de «no producción de daño significativo al medio ambiente» en la ejecución de contratos, encargos y encomiendas de gestión, y en la aplicación de ayudas y subvenciones por parte de contratistas y beneficiarios.

En un momento histórico en que las llamadas crisis de valores parecen una constante social, la «Buena Administración» resultará del arte del bien hacer, que pasa por comprender, primero, que las Instituciones propias del Poder Constituido se componen de personas, con valores, que las dirigen y sustentan y, segundo, que



el Derecho administrativo, como el «Derecho de la Administración» ya no puede sólo limitarse a ser una mera regulación de las prerrogativas públicas, sino llegar a conformar también verdadero estatuto del gobernante y administrador: ²⁴

Un Código ético, de conducta, deontológico, desde el más puro sentido de servicio con objetividad al interés general.

Quepa terminar solo recalcando, que la «integridad» como la ética, son una conquista cotidiana siempre presente. Pero lo logrado puede evaporarse en cuestión de segundos. Una conducta no ajustada, echa por tierra toda una vida ejemplar.²⁵

Probablemente, también en esta denominada Arquitectura ética uno de los mayores retos resulte ser esa «inconstancia en las formas» tan propia del temperamento español, como afirmaba F. CHUECA GOITIA. Al fin y al cabo, los edificios son empresas colectivas de alto bordo, obra de muchos años; cada edificio traza en piedra una casi siempre turbulenta

²⁴ Vid. JIMÉNEZ VACAS, J.J. (2022), De la gobernanza, liderazgo y ética pública. Centro de Investigación para la Gobernanza Global (Universidad de Salamanca), Working Paper Nº 2

²⁵ JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2016). Integridad y transparencia, imperativos de la buena gobernanza.



biografía, en ellos quedan petrificados los gestos de la historia.²⁶

La integridad, es más un camino (siempre *in via*) que un objetivo: exige continuidad y constancia en la persecución de esta finalidad. Pero, sobre todo, requiere de adoptar «hábitos» que marquen un carácter de costumbre con el valor que se le concede, a ésta, en nuestro ordenamiento jurídico; máxime si quedan, aquellos, fijados entre las reglas de un Código ético y de conducta.²⁷

Sólo se produce así, en la ciudadanía, entre la sociedad civil, un mismo sentimiento que el manifestado por J. CARBONNIER, y que expresara Jeremy BENTHAM

²⁶ CHUECA GOITIA, F. Historia de la Arquitectura española (1.965). Como suele suceder con los grandes maestros, el prólogo publicado por F. CHUECA GOITIA, en su edición de 1.965, sigue siendo magníficamente vigente en la actualidad, pues como él mismo afirma: «la aparente incoherencia del arte español, si se contempla superficialmente, se trueca en existencial consecuencia cuando descendemos a los planos más profundos (...) Si atendemos a la expresión profunda del espíritu y del temperamento emocional de un pueblo, nos parecerá casi siempre claro y evidente y, a lo largo de los años, fiel a sí mismo.»

²⁷ JIMÉNEZ VACAS, J. J. (2022), El acto de certificación, análisis de la función certificante del secretario de los órganos colegiados de las Administraciones públicas, Ed. COLEX, primera edición, vid. p. 228



cuando saludaba así la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (DDHC) aprobada por la Asamblea Nacional francesa en 1.789: «Derecho, el sustantivo Derecho, es el hijo de la Ley: de Leyes reales resultan Derechos reales; pero de Leyes imaginarias, de las Leyes de la naturaleza, cantadas e inventadas por los poetas, retóricos y tratantes en venenos morales e intelectuales, resultan derechos imaginarios.»²⁸

El Derecho, así por fin, como la Arquitectura, no es un fin en sí mismo, ni sus trámites pueden convertirse en ritos sacramentales toda vez que el culto a la forma ha de resultar rendido en tanto sirve de amparo frente a ejercicios desmedidos de la potestad administrativa.

Como afirmara C. BARRERO RODRÍGUEZ, cierto es que las formas no constituyen un fin en sí mismas, pero también lo es que «una doctrina que relativiza las formas termina, de algún modo, por amparar el incumplimiento por la Administración de las reglas que el ordenamiento jurídico establece tanto en garantía de su buen hacer como de los derechos de los interesados.»²⁹

²⁸ Citando nuestro primer artículo juntos, vid. JIMÉNEZ VACAS, J. J. y LARREA HERNÁNDEZ-TEJERO, C. (2013), en *Arquitectura de la ética, y de la justicia*, ACEF.- UDIMA, Revista Digital.

²⁹ Vid. *La prueba en el procedimiento administrativo* (2003)



4. Consulta bibliográfica.

BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2003) La prueba en el procedimiento administrativo.

BAUTISTA, O. D. (2006), La ética y la corrupción en la política y en la Administración Pública.

BENEVOLO, L. (1974) Storia dell'architettura moderna.

CASANOVA, A 2014, Serie de casos sobre errores de *compliance*.

CHUECA GOITIA, F. (1964) Historia de la arquitectura española.

CORTINA, A. (2006), Ética del desarrollo: un camino hacia la paz. Sistema: Revista De Ciencias Sociales, núm. 192.

FERNÁNDEZ AJENJO J. A. (2011) El control de las Administraciones Públicas y la lucha contra la corrupción. Especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado. Civitas, Madrid.

(2019) Leyes de la Corrupción y Ejemplaridad Pública.

GOMÁ LANZÓN, J. (2009) Ejemplaridad pública, Taurus, Madrid.



INSTRUCCIÓN 1/1996, de 15 de enero, sobre competencias y organización de la Fiscalía especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2016), Integridad y transparencia, imperativos de la buena gobernanza.

(2019), Combatir la corrupción.

JIMÉNEZ VACAS, J. J. (2020), «Compliance» como instrumento al servicio de la integridad y la Ética Pública, en la Obra colectiva Guía práctica de Compliance en el Sector Público. Ed. Wolters Kluwer, LA LEY. Madrid. Coord. por CAMPOS ACUÑA, M^a. C.

(2020), El principio de actuación ética de los miembros de órganos colegiados de selección de personal de las Administraciones Públicas. Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid. Artículo doctrinal.

(2022), El acto de certificación, análisis de la función certificante del secretario de los órganos colegiados de las Administraciones públicas, Ed. COLEX, primera edición

(2022), De la gobernanza, liderazgo y ética pública. Centro de Investigación para la Gobernanza Global (Universidad de Salamanca), Working Paper Nº 2.

JIMÉNEZ VACAS, J. J. y LARREA HERNÁNDEZ-TEJERO, C. (2013) Arquitectura de la ética, y de la justicia. ACEF.-UDIMA Revista Digital.



LAUGIER, M.A. (1753) Essai sur l'architecture. Rykwert 1975:52

LÓPEZ DONAIRE, B., Los códigos de conducta en el marco de integridad, en la op. colectiva La Directiva de protección de los denunciantes y su aplicación práctica al Sector público. Coord. por GIMENO BEVIÁ, J. y LÓPEZ DONAIRE, B., (2022), Tirant lo Blanch, Valencia. Primera ed.

MANUAL DE INSTRUCCIONES para la Actuación de los Tribunales de Selección de Personal (2009), de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid.

MANUAL DE ÓRGANOS DE SELECCIÓN (Administración General de Estado _ INAP., no consta fecha).

MALDONADO RAMOS, L. Y VELA COSSIO, F. (1998) De Arquitectura y Arqueología.

NEVADO-BATALLA MORENO, P.T. (2003). Notas sobre Derecho administrativo, tomo I, Ratio Legis, Salamanca.

El sistema de obligaciones del personal y autoridades al servicio de la Administración en el ordenamiento jurídico español: especial referencia al principio de lealtad a la Constitución. IUSTITIA núm. 9, diciembre 2011 (págs. 139 – 168)

Adopción y control de decisiones públicas, integridad y legitimación institucional por el acierto, Tirant lo Blanch, Valencia (2021).



NIETO MARTÍN, A. y GARCÍA MORENO, B. (2020), Guía para la prevención de la corrupción en las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha (Coord.), ed. Instituto de Derecho Penal europeo e internacional.

RECOMENDACIÓN del Consejo de la O.C.D.E. sobre integridad pública de 26 de enero de 2017.

RESOLUCIÓN de fecha 30/05/2022, del Subsecretario de Política Territorial, por la que se aprueba el Código Ético y de Conducta del Ministerio de Política Territorial.

RODRÍGUEZ, A. (1998), Cualidades éticas del Ethos profesional. Anuario Filosófico XXVII/3. Universidad de Navarra.

TESORO, J. L. (2001), Los códigos de conducta en la función pública: fortalezas y debilidades. Revista Probidad núm. 10.

VACAS GARCÍA-ALÓS, L. F. (2012) Dimensión constitucional del control del gasto público. Constitución y democracia: ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral. Madrid.

VILLORIA MENDIETA, M. (2007), Ética post-convencional e instituciones en el servicio público. Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas 117.

VITRUVIO, M. (c.15 a.C.) De Architectura. GRACIÁN, J. (fl.1568-1587)

Gabilex

Nº 31

Septiembre 2022

<http://gabilex.castillalamancha.es>



Castilla-La Mancha

WINCKELMANN, J.J. (1767) Dell'arte del disegno dei Greci e della bellezza