

Laura VIA VALLÈS

LA FUNDAMENTACIÓN DE LOS CÓDIGOS DE
CONDUCTA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Treball Fi de Carrera
dirigit per
José A. ROZAS VALDÉS*

Universitat Abat Oliba CEU
FACULTAT DE CIÈNCIES SOCIALS
Llicenciatura en Dret

2007

Als meus avis Joan i Enriqueta

Resumen

En los últimos años, el entorno administrativo ha evidenciado la proliferación de los códigos de conducta de la Administración pública, un instrumento procedente de la experiencia anglosajona, en especial de la estadounidense, que actualmente está en pleno auge en el Estado español. La realidad ha exigido el desarrollo de un mecanismo extrínseco capaz de procurar la comprensión de determinados estándares ético-institucionales, así como de orientar la actuación de unos empleados públicos que, con carácter general, está lejos de encarnar lo que podríamos considerar propia del mito del administrador bien educado. En este sentido, parece clara la voluntad de recurrir a lo que algunos han calificado como una *forma organizativa*, cuyo propósito reside en cubrir aquellas áreas de la actividad administrativa que presentan una situación especialmente sensible, dando respuesta a la necesidad de una reforma administrativa multidireccional que afronte los nuevos retos.

El fenómeno actual de los códigos éticos no ha permanecido inmune a la influencia de unas determinadas corrientes de pensamiento, que no sólo han definido los fundamentos específicos de los mismos –subyacentes en la formulación de los principios que incorporan–, sino también los cimientos del marco ético-público en el que los códigos se hallan circunscritos. Los códigos de conducta de los funcionarios públicos anglosajones se enraízan, principalmente, en las éticas fundacionales (teleológica utilitarista y deontológica kantiana) y, de modo indirecto, en aquellos preceptos jurídicos que en su día acogieron los principios ético-públicos fundacionales, llegando a conformar lo que hoy denominamos ética institucional, inserta en un marco jurídico-positivo. De ahí la naturaleza *híbrida* de los códigos de conducta, mayoritaria aunque no exclusivamente ética que, atendiendo a los principios constitucionales, encabezará el diálogo entre la tradicional disyuntiva Ética- Derecho.

La necesidad de elaboración e implantación de los códigos de conducta al servicio del bien de los ciudadanos ha conducido, sin más, a la recepción del modelo estadounidense en el Estado español, desprovista de todo elemento distintivo entre ambas culturas. Así, la Administración pública española ha incorporado unos códigos éticos de fundamentación únicamente fundacional, sin ni siquiera procurar un marco de aplicación conforme a las exigencias públicas de nuestro Estado. En desavenencia a ello, proponemos un modelo en el que, prescindiendo –e incluso asumiendo– de una irreversible formulación fundacional de los códigos, la aplicación de dichas figuras

asiente sus bases en la *ética de las virtudes*. Las normas y los deberes definidos en los códigos de los empleados públicos no pueden ser realidades morales primarias, sino que deben estar en función de la vida según la virtud. Esta concepción ética dirige al hombre hasta un nivel de reflexión que le permite indagar racionalmente acerca del bien verdadero de la vida humana, abriendo las puertas a la paulatina perfección de una conducta que, en última instancia, le proporcionará la auténtica libertad de acuerdo con sus propias convicciones.

Resum

L'entorn administratiu d'aquests últims anys ha evidenciat la proliferació dels codis de conducta de l'Administració pública, un instrument procedent de l'experiència anglosaxona, especialment de la nord-americana, que en el present està en apogeu a l'Estat espanyol. La realitat ha exigít el desenvolupament d'un mecanisme extrínsec capaç de procurar la comprensió de determinats estàndards ètic-institucionals, així com d'orientar l'actuació d'uns empleats públics que, amb caràcter general, es troben lluny d'encarnar aquella que podríem considerar característica del mite de l'administrador ben educat. Així, sorgeix la voluntat ferma de recórrer a una figura que alguns han qualificat d'organitzativa, la finalitat de la qual rau en cobrir aquelles àrees de l'activitat administrativa que presenten una situació especialment sensible, responent a la necessitat d'una reforma administrativa multidireccional que afronti els nous reptes.

El fenomen actual dels codis ètics no ha romàs immune a la influència d'uns determinats corrents de pensament, que no només han definit els fonaments específics dels mateixos –subjacents en la formulació dels principis que incorporen–, sinó també la base del marc ètic-públic en el qual els codis es troben immersos. Els codis de conducta dels funcionaris públics anglosaxons estan arrelats, principalment, en les ètiques fundacionals (teleològica utilitarista i deontològica kantiana) i, de manera indirecta, en aquells preceptes jurídics que en el seu moment varen acollir els principis ètic-públics fundacionals, conformant el que avui denominem ètica institucional, inserida en un marc jurídic-positiu. Per aquest motiu podem afirmar la naturalesa híbrida dels codis de conducta, majoritàriament ètica però no exclusiva que, atenant als principis constitucionals, encapçalarà el diàleg entre la tradicional disjuntiva Ètica-Dret.

La necessitat d'elaboració i d'implantació dels codis de conducta al servei del bé dels ciutadans ha conduït, sense més ni més, a la recepció del model nord-americà a l'Estat

espanyol, desproveïda de qualsevol element distintiu entre ambdues cultures. D'aquesta manera, l'Administració pública espanyola ha incorporat uns codis ètics de fonamentació únicament fundacional, sense ni tan sols procurar un marc d'aplicació conforme a les exigències públiques del nostre Estat. En desavinença a aquest fet, proposem un model en el que, prescindint –i fins i tot assumint– d'una irreversible formulació fundacional dels codis, l'aplicació d'aquestes figures assenti la base en l'ètica de les virtuts. Les normes i els deures definits en els codis de conducta dels empleats públics no poden esdevenir realitats morals primàries, sinó que han d'estar en funció de la vida segons la virtut. Aquesta concepció ètica dirigeix l'home fins a un nivell de reflexió que li permet indagar racionalment sobre el bé veritable de la vida humana, obrint camí a la perfecció d'una conducta que, en última instància, li proporcionarà l'autèntica llibertat d'acord amb les seves pròpies conviccions.

Abstract

The Administration in the last few years has shown a proliferation of codes of conduct in the public Administration. A code of conduct is a tool that comes from the Anglo-Saxon experience, especially from North America and is thriving in the Spanish State. Reality has required the development of an extrinsic structure able to provide the comprehension of certain ethical and institutional standards as well as 'directing' the performance of public employees who generally are far from engaging with the trait of what we could consider the myth of the well mannered public employee. The determination of appealing to a structure that has been qualified by some as organizational with the objective of covering those areas of the public Administration that are particularly sensitive, responding to the need of a multidirectional administrative reform to face new challenges.

Codes of ethics have been influenced by some currents of thought and have not only defined their own basis –underlying in the formulation of the incorporated principles-, but also the basis of the ethic-public frame in which they are circumscribed. The codes of conduct of the Anglo-Saxon public civil servant mainly take root in foundational ethics (utilitarian and deontologist) and indirectly in juridical precepts that accepted at the time the foundational ethic-public principles, shaping today's institutional ethics in a juridical-positive frame. Hence the hybrid nature of the codes of conduct, mostly but no exclusively ethical, they are trying to deal with constitutional principles which will lead the discussion between the traditional dilemma Ethics-law.

The need for creating and implementing codes of conduct for the good of the general population has led to the reception of the American model in Spanish State, lacking in any distinctive elements between both cultures. In this way, the Spanish Public Administration has incorporated fundamentals of codes of ethics only foundational, without even providing a frame for the implementation in keeping with the public requirements of our State. In this agreement, I propose a model in which, disregarding – and even assuming- an irreversible foundational formulation of the codes, the implementation of the codes sets its bases in the ethics of virtues. The rules and duties defined in the codes of the public employees cannot be primary moral realities but they must be according to life depending on virtue. This ethical understanding leads the human being to a level of reflection that allow to investigate rationally the real good in human life, opening the door to a gradual perfection of conduct which will provide real freedom according to his or her own convictions.

Palabras claves / Keywords

Códigos de conducta – Administración Pública – empleados públicos – Éticas fundacionales – Dualismo norteamericano – Ética personal – Ética institucional – <i>Regime values</i> – Ética de las virtudes
--

Sumario

Planteamiento	1
Capítulo I. Las éticas fundacionales como fundamento de los códigos de conducta de la Administración pública	3
1. Ética protestante	4
2. La ética teleológica utilitarista	9
2.1. Ética ilustrada	9
2.2. Ética utilitarista	12
3. La ética deontológica kantiana	17
Capítulo II. La norma jurídica como cauce legitimador de la ética pública	25
1. De las éticas fundacionales a la ética administrativa fundacional.....	25
2. El dualismo norteamericano. Constitución y ética administrativa.....	29
3. Law <i>versus</i> ethics	38
3.1. El debate Friedrich-Finer	42
3.2. Ética personal <i>versus</i> ética institucional. La perspectiva española	45
3.3. El <i>common ground</i>	48
4. <i>Regime values</i> y ética administrativa: confianza y lealtad en la Administración pública	54
Capítulo III. Los códigos de conducta en la Administración pública española	63
1. Ética pública y códigos de conducta	63
2. La ética de las virtudes: los códigos de conducta como instrumentos al servicio de la vida buena	67
Conclusión	77
Bibliografía	79

