

II. EXTRANJERA

EL CÓDIGO DE COMPORTAMIENTO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS ITALIANOS DE 28 DE NOVIEMBRE DE 2000

Por
JOSÉ LUIS BLASCO DÍAZ
Departamento de Derecho Público
Universitat Jaume I

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: A) *Aproximación al sistema de empleo público italiano.* B) *Contenido, ámbito y finalidad del Código.* C) *Naturaleza y eficacia de sus reglas.*—II. EL CÓDIGO DE COMPORTAMIENTO DE 28 DE NOVIEMBRE DE 2000.

I. INTRODUCCIÓN

Es constatable que en los últimos tiempos se viene prestando, tanto en la opinión pública como en sede política, una especial atención al componente ético en la actividad de la Administración, o a la necesidad de atender a diversos principios de comportamiento por parte de las autoridades y empleados públicos. Resulta ser ello la expresión, como dice GARCÍA DE ENTERRÍA, de la necesidad de responder con resolución a los retos que a la democracia contemporánea plantean sus específicos problemas patológicos actuales (1). Quienes se han ocupado de su estudio han señalado que, precisamente, una de las actuaciones idóneas para preservar esa ética es la determinación de los deberes exigidos a los servidores públicos, siendo el mejor instrumento para ello la formulación de códigos de conducta, como complemento de las normas jurídicas (2).

Entre los más recientes esfuerzos encaminados en esa dirección destaca el realizado en Italia, aunque no por primera vez, para instaurar un código deontológico para los servidores públicos, empeño que se inserta en una más amplia labor de regeneración y transformación de la Administración Pública y de sus empleados. De tal modo, y respondiendo al mandato

(1) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, Madrid, 2000, pág. 85, refiriéndose al *Informe Nolan*, que considera ha de tener un valor referencial de primer orden para todas las democracias europeas, respondiendo a la gran ansiedad pública despertada por el tema de la conducta en la vida política y administrativa.

(2) GONZÁLEZ PÉREZ, *La ética en la Administración pública*, Madrid, 1996, págs. 29 y ss. También sobre la necesidad de la codificación de reglas éticas, RODRÍGUEZ-ARANA, *Principios de ética pública*, Madrid, 1993, págs. 73 y ss.

del artículo 97.1 de la Constitución italiana, por el que deben ser asegurados el buen funcionamiento y la imparcialidad de la Administración, desde los años noventa el empleo público italiano ha venido siendo objeto de una significativa reforma que si, por un lado, ha tenido como finalidad el deslizamiento hacia una relación de trabajo privada, también se ha ocupado de la regulación de los aspectos éticos del mismo. No puede obviarse el interés que este último elemento puede representar para nuestro sistema, como lo han tenido otras propuestas similares (3), razón que justifica sobradamente la traducción del más reciente Código de comportamiento italiano.

A) *Aproximación al sistema de empleo público italiano*

Para comprender su alcance y naturaleza debemos comenzar introduciendo brevemente el marco en el que se ha producido, por las peculiaridades que presenta. Al respecto, no es desconocido que el sistema de empleo público italiano ha evidenciado en los últimos tiempos una marcada tendencia hacia la laboralización o privatización, fenómeno que ha supuesto que facultades de decisión que en un principio pudieran ser adoptadas unilateralmente por el poder público sean en la actualidad objeto de negociación con los sindicatos. En este proceso, y como consecuencia de diversas reivindicaciones de carácter económico y de democratización de las relaciones laborales en el seno de la Administración Pública, se llegó a la introducción de la técnica convencional para la determinación de las condiciones generales del trabajo en los diversos sectores del empleo público (4). Los primeros pasos de esta reforma fueron dados por la Ley Marco 93/1983, de 29 de marzo, sobre el Empleo Público, norma que entró en crisis pocos años después de su promulgación, por lo que, habiéndose superado su modelo, se abrió a partir de 1990 un debate entre el Gobierno y las diversas fuerzas sociales sobre la plena negociabilidad y laboralización del empleo público. En este contexto, se buscaron soluciones racionales a los problemas de la gestión del personal público y de determinadas cuestiones organizativas e institucionales de las Administraciones Públicas, con el fin de alcanzar los objetivos de flexibilidad, ética y eficiencia.

(3) Como el mencionado *Informe Nolan* (realizado por el británico *Committee on Standards in Public Life* en 1995), donde igualmente se resalta la importancia de establecer códigos de conducta que garanticen la observancia de los estándares de probidad, han señalado FUENTETAJA PASTOR y GUILLÉN CARAMÉS, *La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*, Madrid, 1996, págs. 178 y ss., o, más reciente, la Recomendación núm. R (2000) 10, de 11 de mayo de 2000, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, acerca de *Códigos de conducta para los agentes públicos*, como indica GARCÍA MEXÍA, *La ética pública. Perspectivas actuales*, «Revista de Estudios Políticos», núm. 114, 2001, págs. 147 y ss. En este sentido, en 1997 se celebraron en nuestro país las «Jornadas sobre ética pública», organizadas por el Instituto Nacional de Administración Pública, cuyas ponencias y conclusiones fueron luego publicadas con ese título.

(4) Al respecto, ZUCARO, *Il governo del pubblico impiego. Dalla Legge Quadro n. 93/1983 al Decreto Delegato n. 29/1993*, Milano, 1993, págs. 9 y ss., y últimamente, entre nosotros, CANTERO MARTÍNEZ, *El empleo público: entre estatuto funcional y contrato laboral*, Madrid, 2001, págs. 151 y ss.

Como fruto de aquel impulso, se promulgó la Ley 421/1992, de 23 de octubre, que delegó en el Gobierno la adopción de medidas para la racionalización y la reforma del empleo público, control del gasto, mejora de la eficiencia y de la productividad, y su reorganización. En ejercicio de esa delegación, se dictó el Decreto Legislativo 29/1993, de 3 de febrero, sobre normas en materia de organización y de relaciones de trabajo en las Administraciones Públicas (varias veces modificado posteriormente), siendo una de sus líneas de reforma un mayor avance hacia la privatización o laboralización, mediante su regulación por contratos individuales y convenios colectivos, bajo la disciplina del Código Civil y del Derecho laboral (5). Como consecuencia, la constitución de la relación de trabajo con la Administración deja de ser una expresión de poder público, debiéndose considerar que responde a la autonomía privada de la que tanto la Administración como el empleado público son titulares, de modo que se establece una relación obligatoria y paritaria entre ambos, asumiendo la Administración las funciones de empleador, sin posición alguna de supremacía especial respecto al empleado (6).

El cambio de la naturaleza jurídica de la relación de trabajo público influye sobre las fuentes que la regulan, de modo que si es la autonomía privada la que le da origen, a ella debe corresponder, por principio, regular la relación misma, como dice el artículo 2.3 del Decreto Legislativo 29/1993, lo que se realiza mediante el convenio colectivo. Por ello, hay que subrayar la relevancia que adquiere en este sistema dicho instrumento como fuente privilegiada de reglamentación, y el contrato individual como fuente constitutiva de la relación de trabajo. Ello no significa, no obstante, que la relación de trabajo de los empleados públicos sea un materia reservada en exclusiva a las fuentes negociadas, sino que indica que la capacidad de las partes de autodisciplinar la relación se extiende hasta aquello que no se excluya expresamente por la ley, que opera como límite externo, de modo que señala el ámbito en el que la negociación colectiva puede desenvolverse (7). Coherentemente, el Decreto Legislativo 29/1993 ha previsto que la negociación colectiva se desarrolle sobre todas las materias relativas a la relación de trabajo, dentro de los límites establecidos por las disposiciones legislativas que, en algunos casos, sustraen determinadas materias a la disponibilidad negociadora.

Sin embargo, la amplitud del área remitida a la negociación colectiva ha provocado algunas dudas de legitimidad constitucional, en particular en lo referido a la reserva de ley prevista en el artículo 97 de la Constitución italiana para la organización administrativa, que comprendería también la regulación y la gestión de las relaciones de trabajo de los emplea-

(5) Además, atendiendo las objeciones realizadas acerca de la parcialidad de una reforma solamente centrada en el empleo público cuando existía una crisis general de la Administración Pública, el Gobierno procedió a una revisión de su organización y sus modos de gestión, a partir de una nueva regulación de las funciones de dirección.

(6) BATTINI, «Il personale», en *Trattato di Diritto amministrativo. Diritto Amministrativo Generale. Tomo Primo*, Milano, 2000, págs. 369-370.

(7) BATTINI, *ob. cit.*, pág. 378.

dos públicos. Ante ello, la Corte Costituzionale afirmó en su Sentencia 313/1996, de 25 de julio (8), que lo que la Ley 421/1992 realiza es una distinción entre la organización de la Administración Pública, cuya disciplina se confía en primer lugar a la ley, y la relación de trabajo de los empleados públicos, confiada a la negociación colectiva. Del tal modo, el Decreto Legislativo 29/1993 desarrolla, dentro de un cuadro estructural de la Administración Pública que queda sustancialmente inalterado, el diseño del legislador, abandonando el tradicional estatuto del empleo público a favor de la regla —atemperada con algunas excepciones— de la relación privada de trabajo, considerada más idónea para la realización de las exigencias de flexibilidad en la gestión del personal sometido a dicha reforma. Flexibilidad vista como instrumental para asegurar el buen funcionamiento de la Administración, quedando a salvo las cuestiones ligadas a la atención de los intereses generales, a la que la organización y la acción de las Administraciones Públicas están dirigidas. Por ello, la Ley no renuncia a disciplinar numerosos aspectos de las relaciones privatizadas, en concreto aquellos estrechamente relacionados con los de carácter organizativo, ya que, considera la Corte, el correcto equilibrio entre los dos términos del artículo 97.1 de la Constitución italiana, imparcialidad y buen funcionamiento, puede realizarse reservando a la ley esa serie de cuestiones, sin que se sustraigan a la negociación todos aquellos aspectos en los que la relación implica el desarrollo de tareas que participan del momento organizativo de la Administración. En consecuencia, se ha entendido que el precepto constitucional se limita a disponer un mínimo de regulación legislativa en materia de organización, pudiéndose a partir de ahí confiar la posterior regulación bien a normas públicas o bien a la negociación colectiva, según decisión del legislador (9).

En este sentido, el Decreto Legislativo 29/1993 prevé vínculos positivos que condicionan u orientan la libertad de las partes para definir el contenido del convenio, entre ellos diversas disposiciones que confieren un carácter especial a la disciplina, que difieren del Derecho común, como ocurre con el ejercicio del poder directivo y disciplinario de empleador público de sus artículos 58-bis y 59 (10). Precisamente, y también como parte de la reforma emprendida, el Decreto Legislativo 546/1993, de 23 de diciembre, añadiendo el artículo 58-bis al Decreto Legislativo 29/1993, introdujo la necesidad de que la Administración Pública contara con un código de comportamiento de sus empleados, y, sobre la base de tal previsión normativa, el Código fue establecido con el Decreto del Ministro de la Función Pública de 31 marzo 1994.

(8) «Giurisprudenza Costituzionale», núm. 4, 1996, págs. 2584-2595.

(9) Para la mencionada Sentencia, una diversificación del régimen de relación de empleo público con duplicidad en las fuentes no representa de por sí un perjuicio para la imparcialidad de los empleados públicos, que puede ser garantizada con una equilibrada dosificación de las fuentes reguladoras. La elección entre uno u otro régimen queda confiada a la discrecionalidad del legislador, para ejercitarla con vistas a la más eficaz y armónica realización de los fines y de los principios que afectan a la actividad y a la organización de la Administración Pública.

(10) BATTINI, *ob. cit.*, pág. 446.

Posteriormente, un nuevo avance en la transformación del empleo público se realizó con la Ley 59/1997, de 15 de marzo, que delegó en el Gobierno que confiriera competencias a las regiones y a los entes locales para la reforma de la Administración Pública y la simplificación administrativa, siendo uno de los principios de este cometido el de la separación entre tareas y responsabilidades de dirección política y de dirección administrativa. En su ejercicio, el Decreto Legislativo 80/1998, de 31 de marzo, establece nuevas disposiciones en materia de organización y de relaciones de trabajo en las Administraciones Públicas. En éste se introduce otra vez una nueva redacción para el artículo 58-bis del Decreto Legislativo 29/1993, disponiendo que el Departamento de la Función Pública, oídas las confederaciones sindicales representativas, debe establecer un código de comportamiento de los empleados de las Administraciones Públicas que también prevenga medidas organizativas a adoptar para asegurar la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos.

Éste es el origen del actual Código de comportamiento, que fue aprobado por el Decreto del Ministro de la Función Pública de 28 de noviembre de 2000 (11). Posteriormente, como complemento y desarrollo del mismo, se ha dictado la Circular del Ministro de la Función Pública de 12 de julio de 2001, núm. 2198. Por tanto, si bien no es el primer Código de comportamiento que se establece para el personal público italiano, se entiende como parte de las medidas de regeneración o reforma de toda la Administración Pública, dirigida hacia una diferente cultura del servicio, que se manifiesta, ante todo, en el comportamiento cotidiano de los empleados. Por ello, su utilización en un sistema jurídico como el italiano ha dado lugar a numerosas cuestiones e interrogantes. Entre ellos, el de la determinación de su naturaleza, su eficacia, la coordinación con los convenios colectivos o su relación con las diversas formas de responsabilidad de los empleados públicos.

B) *Contenido, ámbito y finalidad del Código*

La materia de las obligaciones y deberes de los empleados públicos es una en las que con mayor claridad se revela la influencia y la problemática del mencionado cambio de régimen. Tradicionalmente, la relación de trabajo o de servicio con la Administración Pública ha determinado la adquisición de un *status* singular, compuesto por diversos deberes, cuyo componente ético afectaba no sólo a la estricta prestación laboral, sino a todo el comportamiento del empleado, incluso fuera de la dependencia administrativa. En el sistema italiano actual, en cambio, el empleado público, en cuanto parte de una relación contractual, y no titular de un *status*, se encuentra sujeto tan sólo por una serie de obligaciones que debe observar en el desarrollo de su trabajo, no siendo por ello idóneas para vincular el

(11) Publicado en la «Gaceta Oficial de la República Italiana» de 10 de abril de 2001, núm. 84.

comportamiento del empleado en su vida privada (12). No obstante, por desarrollarse esta relación en el sector público, algunos de sus aspectos se caracterizan por diversas especialidades, que la diferencian del régimen de Derecho común. De tal forma, el ejercicio del poder de dirección, que permite establecer el modo en que se ha de desarrollar la prestación laboral, no se entrega completamente a la Administración con la que el empleado ha estipulado su contrato de trabajo, precisamente por venir establecida en la ley, entre otros extremos, la obligada existencia de un código de comportamiento.

De tal modo, la introducción de este instrumento ha permitido una parcial recuperación de diversos aspectos caracterizadores del modelo tradicional de empleo público, especialmente por prever un cuerpo homogéneo de normas de conducta, aplicables a los empleados no en cuanto prestadores de trabajo, sino en cuanto integrantes de una Administración Pública, lo que remite a la anterior consideración, en el sistema italiano, de *status* especial (13). En este sentido, puede convenirse que la promoción de códigos de comportamiento o de conducta es un medio de difusión de principios y valores comunes entre una categoría de sujetos, en este caso de aquellos que desarrollan funciones en interés de la colectividad, con el fin de reconstruir una deontología del empleo público, tutelar su prestigio y la imagen de la Administración (14). Al mismo tiempo, ello puede servir para determinar de manera más clara el correcto cumplimiento de la prestación laboral, de la función que tienen encomendada los empleados públicos, al definir sus deberes en cuanto parte de la organización administrativa (15).

El Código de comportamiento italiano de 28 de noviembre de 2000 responde a tales premisas, pues indica principios y criterios a observar en la conducta cotidiana de los empleados públicos, como modo de asegurar el respeto a las obligaciones de diligencia, lealtad e imparcialidad establecidas en la Constitución italiana, que determinan el correcto cumplimiento de la prestación laboral, asegurando el buen funcionamiento de la Administración. En este sentido, la aproximación del comportamiento de los empleados públicos a las exigencias de la sociedad deberá ser el fin último del Código, de modo que, ligando la dimensión ética a determinadas con-

(12) En este sentido, BATTINI, *ob. cit.*, pág. 456.

(13) BATTINI, *ob. cit.*, págs. 461-462, para quien el Código de conducta reproduce el ligamen entre el deber ético-deontológico, parcialmente extendido también a la vida privada, y las obligaciones jurídicas, directamente referidas a la prestación de trabajo, que caracterizaba la posición del empleado público en la disciplina anterior, respecto a la cual el Código representa una actualización, un complemento y una especificación.

(14) Ello es lo que en parte concluyó en Italia el Comité de Estudio sobre Prevención de la Corrupción, en el Informe al Presidente de la Cámara de Diputados, de 23 de octubre de 1996, donde se considera que la exigencia de códigos de comportamiento deriva de la evolución de los caracteres del personal público, pues si en el pasado existía una deontología del empleo público, y sus principios eran aplicados y respetados, hoy la fragmentación administrativa, el aumento de las dimensiones del empleo público y la variedad en la extracción y la procedencia de sus componentes, han determinado un cambio en aquella situación, con la pérdida de valores comunes.

(15) En este sentido, MATTARELLA, *I codici di comportamento*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», núm. 3, 1994, pág. 248.

secuencias jurídicas, cree modelos de comportamiento generales, pues, como se dice en la mencionada Circular 2198/ 2001, una conducta que no atienda a aquellos principios constituye la premisa de incumplimientos y comportamientos censurables bajo el aspecto disciplinario y, tal vez, también penal. Es de esta manera como se intenta contribuir con el Código a restaurar en lo posible la consideración social y ética del *status* de los empleados públicos y de la Administración, cuestionadas por el proceso de privatización desarrollado en aquel país. Por ello, el Código de conducta no debe considerarse sólo un instrumento para asegurar la imparcialidad administrativa, sino también uno de los medios dirigidos a asegurar la calidad de los servicios prestados por la Administración, como establece el ya mencionado artículo 58-bis, apartado 1.

Con dicho fin, el Código se estructura en 13 artículos, en los que se diseña el perfil de los empleados públicos en el intento de configurar una nueva Administración Pública, estableciendo los principios que deben guiar al empleado en su actuar cotidiano, a fin de construir una relación de confianza y colaboración entre los ciudadanos y la Administración. Tales principios se resuelven en la imparcialidad, la eficiencia, la responsabilidad, la cultura de servicio, la lealtad y la diligencia en el cumplimiento de sus funciones, la simplificación de la actividad administrativa y del lenguaje utilizado, la transparencia y la subsidiariedad (art. 2). Como resulta de su artículo 1, tales principios y el contenido del Código no son sino especificaciones ejemplificativas de aquellas obligaciones del empleado, que debe acomodar su conducta al deber constitucional de servir exclusivamente a la Nación con disciplina y honor, y de respetar los principios de buen funcionamiento e imparcialidad, con respeto a la ley y atención del interés público (art. 2.1), que debe anteponer a los intereses privados, propios o ajenos.

Con ese carácter, y a partir de tales principios, el Código establece diversas previsiones (arts. 3 y ss.), siendo sobre todo las disposiciones relativas a la lealtad y la imparcialidad del empleado las que constituyen el núcleo central del Código (16). Otras disposiciones se refieren al principio de buen funcionamiento y al deber de diligencia del empleado (17), mientras

(16) Respecto a la primera, se impone al empleado evitar situaciones, incluso sólo aparentes, de conflicto de intereses, deber que viene luego a precisarse en una serie de prohibiciones y de obligaciones de comunicación y de abstención. En cuanto a la segunda, el empleado debe, entre otros extremos, asegurar la igualdad de trato a los ciudadanos que se relacionan con la Administración, no aceptar y no tener en cuenta recomendaciones, no utilizar con fines privados bienes, servicios o enseres de los que dispone por razón del servicio, y no celebrar por cuenta de la Administración contratos con empresas con las que haya estipulado contratos a título privado.

(17) Como el respeto al horario de trabajo, dedicando la necesaria cantidad de tiempo y de energías en el desarrollo de sus funciones, comprometiéndose a realizarlas del modo más simple y eficiente para el interés de los ciudadanos, no diferir ni delegar en otros empleados el cumplimiento de actividades o la adopción de decisiones de su competencia, no ausentarse del lugar de trabajo durante el horario establecido, o el deber de suministrar al órgano de control interno toda la información necesaria para una plena valoración de los resultados conseguidos de acuerdo con los estándares de calidad fijados por la Administración en las cartas de servicios.

que el resto de las obligaciones se ocupan de los empleados que tienen relaciones con el público (18), e, incluso, de la obligación de mantenerse fiel a los deberes de comportamiento fuera de las dependencias administrativas, en la vida social (19).

Precisamente, son estas previsiones las que, respetando los principios establecidos, pueden ser integradas y especificadas por los códigos adoptados por las diversas Administraciones Públicas (art. 1.3). En consecuencia, al Código de comportamiento se deben añadir posteriores códigos singulares, superándose así la rígida aplicación del precedente Código de 1994, único para todos los empleados públicos sujetos a negociación colectiva. Ahora, cada Administración Pública y cada ente local dictará un código de comportamiento propio, en relación con los que éste asume la naturaleza de una suerte de Código cuadro. De tal modo, sobre la base de este Código general, cada Administración Pública deberá verificar los límites de su aplicabilidad a la misma y aportar las eventuales especificaciones y complementos que se consideren oportunas (art. 58-bis, apartado 5) (20), para adoptar un código más específico, referido a los empleados de esa concreta Administración. A partir de ahí, corresponde a los dirigentes responsables de cada estructura administrativa la función de control y vigilancia del respeto a las normas de cada código de comportamiento. Por tanto, su generalidad es la razón de que el Código que tratamos contenga, inevitablemente, perfiles generales para una pluralidad de entes.

En cuanto a su ámbito subjetivo, se ha de partir de que, con carácter general, los destinatarios principales de la ética pública son los titulares y componentes de los órganos que realizan funciones tanto administrativas como directivas, a los que se imponen deberes en sus relaciones con los demás empleados públicos y autoridades y con los ciudadanos (21). Siguiendo esta premisa, el Código de comportamiento italiano es válido para todos los empleados públicos. No obstante, se han excluido de su aplicación algunas categorías de los mismos, entre aquellos no incluidos en la privatización, como son el personal militar, la Policía de Estado, el Cuerpo

(18) Debe demostrar la máxima disponibilidad, favoreciendo el acceso a la información, prestar adecuada atención a las solicitudes de los ciudadanos, no asumir compromisos ni hacer promesas sobre decisiones o acciones propias o ajenas inherentes al órgano administrativo, si ello puede generar o confirmar desconfianza en la Administración o en su independencia e imparcialidad. Asimismo, en la redacción de los textos escritos y en todas sus comunicaciones debe adoptar un lenguaje claro y comprensible.

(19) El empleado no debe aprovechar la posición que ocupa en la Administración para obtener cualquier tipo de beneficio que no le corresponda. En las relaciones privadas, en particular con funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, no debe mencionar ni dar a entender, por propia iniciativa, su condición, en caso de que ello pueda perjudicar la imagen de la Administración.

(20) Para ello, antes de adoptar el propio código, deberán oír a las organizaciones sindicales representativas de los empleados y a las asociaciones de usuarios y de consumidores. Es de notar que se les reconoce un papel de naturaleza consultiva, excluida cualquier forma de negociación con la organizaciones sindicales.

(21) Como dice GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, pág. 52, la idea de servicio de los intereses generales debe presidir la actuación de cualquiera que realiza una función pública, y así, autoridad o funcionario, político o empleado, debe hacer siempre lo que sea mejor para los intereses públicos.

de policía penitenciaria, los componentes de las magistraturas y de la Abogacía del Estado, que se dotarán de específicos códigos éticos (22). Todos los empleados públicos, excluidos éstos, se deben comprometer a observar sus normas en el acto de toma de posesión (art. 1.1).

C) *Naturaleza y eficacia de sus reglas*

Las disposiciones del Código de comportamiento encuentran su ámbito en todos los casos en los que no sean aplicables normas legales o reglamentarias, o bien para los aspectos que no se hallen regulados de forma diferente en ellas (art. 1.3). Si ello, como hemos visto, no plantea problema alguno, sí que han surgido algunas cuestiones respecto a su naturaleza y eficacia, por cuanto incorpora determinadas conductas que deben ser observadas por el empleado público, además de que, como se determina en su artículo 1.2, los convenios colectivos procederán a su coordinación con las previsiones en materia de responsabilidad disciplinaria.

Debemos partir de que, en general, los códigos de conducta pueden desplegar sus efectos exclusivamente sobre el plano de la moral colectiva y del compromiso recíproco, aunque también pueden tener una ulterior relevancia jurídica (23). En este caso, siendo ya difusa de por sí la línea divisoria entre la obligación jurídica y la dimensión ética en el comportamiento del empleado público, tal separación no se traza en el artículo 58-bis del Decreto Legislativo 29/1993, pues no indica explícitamente ni la naturaleza jurídica ni la eficacia del Código, limitándose a prever su recibimiento *in allegato* en los convenios colectivos, dado que su contenido se dirige a asegurar el correcto cumplimiento de la prestación laboral. Por su parte, el Código ni siquiera determina el carácter de sus preceptos. Aun así, establece un mecanismo para dotarlo de eficacia, cual es el de la manifestación por parte del empleado público de su voluntad de respetar sus prescripciones en el momento de la toma de posesión (art. 1.1). De tal modo, el Código, acto unilateral que no ha sido elaborado u ofrecido por los empleados públicos, acaba por tener eficacia directa sobre la relación de trabajo individual, ya que se impone al empleado, que se compromete a respetarlo, prescindiendo de la mediación del convenio colectivo (24).

(22) Establece el artículo 58-bis, apartado 4, que respecto a cada magistratura y a la Abogacía del Estado, los órganos de sus asociaciones deben adoptar un código ético, y someterlo a la adhesión de sus componentes. De no dictarse en el plazo determinado legalmente, el código se debe establecer por el órgano de autogobierno.

(23) En este sentido, MATTARELLA, *op. cit.*, pág. 250, quien indica que el incumplimiento de las normas que en ellos se contienen puede ser tanto constitutivo de delito, como puede obligar a resarcir el daño o ser objeto de una sanción disciplinaria, aunque, asimismo, puede no ser sancionado jurídicamente. De hecho, como señala GARCÍA MEXÍA, *op. cit.*, pág. 153, la noción de «código de conducta» puede tener tres acepciones: un sistema de normas jurídicas; un medio simbólico de comunicación entre el preceptor de las reglas y sus destinatarios; y un sistema moral compuesto por normas dotadas de esta naturaleza.

(24) Así lo han indicado GRANDI, *Il «codice» di condotta dei dipendenti pubblici: alcune riflessioni a margine*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 1996, núms.

Por ello, es necesario determinar el carácter de las previsiones del Código y las consecuencias en el caso de su incumplimiento. Al respecto, las diversas Administraciones Públicas, como hemos señalado, deben establecer su propio código de comportamiento a partir de las especificaciones y modificaciones que realicen para sus propios empleados. En este sentido, esas Administraciones deben controlar el cumplimiento y correcta aplicación del mismo, siendo además el dirigente del órgano administrativo el responsable de la observancia de sus normas (art. 58-bis, apartado 6). Por ello, podemos entender que tales códigos no tienen un valor meramente indicativo, un carácter de simple código ético que enuncia principios con valor metajurídico sólo orientativo, sino que constituyen un conjunto de normas vinculantes y de observancia obligatoria (25), al reservarles el artículo 58-bis la definición de los deberes de los empleados públicos. No carece, en consecuencia, de cierta vinculatoriedad, aun cuando se componga por descripciones ejemplificativas de las obligaciones de diligencia, lealtad e imparcialidad, como pautas de actuación más o menos amplias y genéricas.

El problema se plantea, por tanto, en la exigibilidad de su observancia, puesto que su contenido es la definición de los deberes de una categoría de sujetos, y no la previsión de ilícitos y sanciones (26). De tal modo, la inobservancia de las normas contenidas en los códigos de comportamiento no es suficiente de por sí para determinar la responsabilidad disciplinaria del empleado público, porque la ley reserva a la negociación la tarea de definir la tipología de las infracciones y de las correspondientes sanciones (art. 59 del Decreto Legislativo 29/1993). Ciertamente, la previsión en materia disciplinaria de una reserva al convenio colectivo representa la más relevante innovación respecto al ordenamiento anterior, donde quedaba en manos de fuentes normativas unilaterales de carácter público.

Por ello, para evitar que los deberes definidos en los códigos de comportamiento tengan solamente relevancia sobre el plano ético-deontológico, se prevé que sus principios sean coordinados con las previsiones contractuales en materia de responsabilidad disciplinaria (art. 58-bis, 3, del Decreto Legislativo 29/1993). No en balde, en el Decreto Legislativo 29/1993, es en el artículo 58-bis donde está previsto el Código, mientras que el siguiente artículo 59 es el que se ocupa de la responsabilidad disciplinaria, de donde se deduce una prioridad lógica, pues antes de remitir la

3/4, pág. 367, para quien ello supone que nos encontremos con dos mecanismos cumulativos y no alternativos, dirigidos a conferirle eficacia, y MATTARELLA, *op. cit.*, pág. 247.

(25) GRANDI, *ob. cit.*, pág. 368. En cualquier caso, por lo dispuesto en el mencionado artículo 58-bis, no puede decirse que el Código tenga naturaleza reglamentaria, existiendo una conclusión generalizada en la doctrina sobre este extremo. No obstante, hay quien, como LUCIBELLO, *La responsabilità disciplinare nel pubblico impiego: nodi e questioni*, «Diritto Pubblico», 2/1998, págs. 465 y ss., disiente de esta apreciación, al entender que dichos deberes constituyen una materia que debe regular unilateralmente la Administración Pública como empleador, por lo que será posible su determinación a través de normas reglamentarias de conducta, aunque de Derecho común.

(26) Se explica ello desde el punto de vista teleológico, dice MATTARELLA, *op. cit.*, pág. 250, en que el fin de un código de conducta es ante todo dirigir, no reprimir.

definición de ilícitos y sanciones disciplinarias a los convenios colectivos, el legislador fija él mismo los deberes de los empleados y el modo en que deben concretarse (27).

De tal modo, se puede considerar que la relación existente entre el código y el convenio es la de individualizar, por parte del segundo, las infracciones correspondientes a las violaciones de las normas establecidas por el primero, así como graduar su gravedad. Que las conductas que prevé, además de estar prohibidas en el Código, lo estén también en otras normas con fuerza de obligar será indispensable para asegurarles un valor vinculante, y, por ello, en la definición convencional de las infracciones y de las sanciones se deben tener en cuenta aquellos deberes, ya que si bien la ley permite a las partes ponerse de acuerdo sobre los ilícitos y sobre las sanciones, establece una definición unilateral del correcto cumplimiento de las funciones de los empleados públicos (28). No obstante, siendo ello lo deseable, tal recibimiento se realiza por los convenios con plena autonomía, por lo que pueden tanto introducir las modificaciones consideradas necesarias como, eventualmente, no sancionar los incumplimientos de determinadas reglas del Código, por lo que sólo tendrán trascendencia disciplinaria aquellas que contemplen (29).

En consecuencia, dadas la peculiaridades del sistema italiano de empleo público, se revela fundamental la conexión, tanto del Código de comportamiento como de los códigos singulares de cada Administración, con la contratación colectiva, de modo que, en lo referente a la responsabilidad disciplinaria, integren su régimen. De su correcto funcionamiento dependerá que pueda considerarse que, en esta materia, las reformas han incidido más sobre las fuentes que sobre el contenido, volviéndose a atribuir relevancia jurídica al incumplimiento de los deberes, no muy diversos de los tradicionales, del empleado público (30), y que, como se dice en la Circular 2198/2001, la Constitución republicana ha indicado claramente como cauce fuera del cual no puede existir una Administración Pública eficiente ni productiva.

(27) MATTARELLA, *op. cit.*, págs. 251 y ss., para quien se avanza así en la limitación de la discrecionalidad de la Administración en el ejercicio del poder disciplinario que corresponde al empleador, ya que como la laboralización determina una asimilación al régimen privado, en el cual las infracciones deben ser claramente individualizadas y las sanciones predecibles, el Código desarrolla esa tarea para el área que permanece fuera de la negociación colectiva, estableciendo un conocimiento preventivo de aquello que la Administración Pública, como empleador, entiende por correcto cumplimiento de las tareas de los empleados y, por ello, los criterios en los que deberá inspirarse el ejercicio del poder disciplinario.

(28) MATTARELLA, *op. cit.*, pág. 253. Así, los convenios contienen una minuciosa regulación de los deberes de los empleados y de las sanciones disciplinarias (como los deberes de colaborar con diligencia, respetar el deber de secreto, no utilizar con fines privados la información, respetar el horario de trabajo, etc.).

(29) BATTINI, *ob. cit.*, pág. 463, y MATTARELLA, *op. cit.*, págs. 253-254, quien señala que positivamente juega la integración como elemento de coordinación, por lo que cada vez que las previsiones contractuales relativas a la responsabilidad disciplinaria hagan referencia a determinadas nociones, será natural el recurso al Código de comportamiento para dar contenido a las mismas y para ejercer el poder disciplinario.

(30) Ésta es la opinión de BATTINI, *ob. cit.*, pág. 464.

II. EL CÓDIGO DE COMPORTAMIENTO DE 28 DE NOVIEMBRE DE 2000

El Ministro para la Función Pública

Visto el artículo 2 de la Ley de 23 de octubre de 1992, núm. 421, que delega en el Gobierno atribuciones para la racionalización y la revisión de la disciplina en materia de empleo público; Visto el artículo 11, apartado 4, de la Ley de 15 de marzo de 1997, núm. 59, el cual, en el más amplio marco de la delegación conferida al Gobierno para la reforma de la Administración Pública, ha, entre otros extremos, conferido específicamente al Gobierno la delegación para introducir modificaciones e integraciones en el Decreto Legislativo de 3 de febrero de 1993, núm. 29; Visto el Decreto Legislativo de 31 de marzo de 1998, núm. 80, que establece nuevas disposiciones en materia de organización y de relaciones de trabajo en las Administraciones Públicas, de jurisdicción en las controversias de trabajo y de jurisdicción administrativa, dictadas en actuación del artículo 11, apartado 4, de la mencionada Ley núm. 59 de 1997; Visto, en particular, el artículo 58-bis del Decreto Legislativo de 3 de febrero de 1993, núm. 29, en la redacción dada por el artículo 27 del mencionado Decreto Legislativo núm. 80 de 1998; Visto el Decreto del Ministro de la Función Pública de 31 de marzo de 1994, por el que se adoptó el Código de comportamiento de los empleados de la Administración Pública conforme al artículo 58-bis del mencionado Decreto Legislativo núm. 29 de 1993; Considerada la necesidad de proceder a la actualización del mencionado Código de comportamiento a la luz de las modificaciones introducidas en el artículo 58-bis del Decreto Legislativo núm. 29 de 1993;

Oídas las confederaciones sindicales representativas;

Decreta:

Artículo 1. Disposiciones de carácter general.

1. Los principios y contenidos del presente Código constituyen especificaciones ejemplificativas de las obligaciones de diligencia, lealtad e imparcialidad, que caracterizan el correcto cumplimiento de la prestación laboral. Los empleados públicos —excluido el personal militar, el de la policía de Estado y el Cuerpo de policía penitenciaria, así como los componentes de las magistraturas y de la Abogacía del Estado— se comprometen a observarlas en el acto de su toma de posesión (31).

2. Los convenios colectivos procederán, de conformidad con el artículo 58-bis, apartado 3, del Decreto Legislativo de 3 de febrero de 1993, núm. 29, a su coordinación con las previsiones en materia de responsabilidad disciplinaria. Permanecen inalteradas las disposiciones referidas a las otras formas de responsabilidad de los empleados públicos.

(31) Traducimos *assunzione in servizio* por toma de posesión, al tratarse del acto del empleado que da inicio a la relación de trabajo subordinado.

3. *Las disposiciones que siguen encuentran aplicación en todos los casos en que no sean aplicables normas de ley o de reglamento o, en cualquier caso, para los aspectos no disciplinados de forma diferente por leyes o reglamentos. En el respeto de los principios enunciados en el artículo 2, las previsiones de los artículos 3 y siguientes pueden ser completadas y especificadas por los códigos adoptados por cada una de las Administraciones en el sentido del artículo 58-bis, apartado 5, del Decreto Legislativo de 3 de febrero de 1993, núm. 29.*

Artículo 2. Principios.

1. *El empleado ajusta su conducta al deber constitucional de servir exclusivamente a la Nación con disciplina y honor y respetar los principios de buen funcionamiento e imparcialidad de la Administración. En el cumplimiento de sus propias tareas, el empleado garantiza el respeto a la ley y persigue exclusivamente el interés público; inspira sus decisiones y comportamiento en la atención del interés público que le está confiado.*

2. *El empleado mantiene una posición de independencia, a fin de evitar tomar decisiones o desarrollar actividades inherentes a sus atribuciones en situaciones, incluso sólo aparentes, de conflicto de intereses. No desarrolla ninguna actividad que contrarie el correcto cumplimiento de las funciones del órgano (32) y se compromete a evitar situaciones y comportamientos que puedan perjudicar los intereses o la imagen de la Administración Pública.*

3. *Con respeto al horario de trabajo, el empleado dedica la debida cantidad de tiempo y de energías al desempeño de sus competencias, se compromete a realizarlas del modo más simple y eficiente para el interés de los ciudadanos y asume las responsabilidades ligadas a sus propias tareas.*

4. *El empleado usa y custodia con cuidado los bienes de los que dispone por razones de trabajo (33) y no utiliza con fines privados las informaciones de las que dispone por razones de trabajo.*

5. *El comportamiento del empleado debe ser el adecuado para establecer una relación de confianza y colaboración entre los ciudadanos y la Administración. En las relaciones con los ciudadanos, demuestra la máxima disponibilidad y no obstaculiza el ejercicio de sus derechos. Favorece el acceso de los mismos a las informaciones a las que tengan título y, con el límite de lo que no esté prohibido, suministra todas las noticias e informaciones necesarias para valorar las decisiones de la Administración y el comportamiento de los empleados.*

6. *El empleado limita los trámites a cargo de los ciudadanos y de las empresas a aquellos indispensables y aplica cada posible medida de simplificación de la actividad administrativa, agilizando, en todo caso, el desarrollo, por parte de los ciudadanos, de las actividades que les están permitidas, o, en cualquier caso, no contrarias a las normas jurídicas en vigor.*

(32) En este y otros supuestos traducimos, dado el contexto, *ufficio* por órgano.

(33) En este caso, en cambio, traducimos *ufficio* por puesto de trabajo, al venir referida la expresión a la actividad que se desempeña.

7. *En el desarrollo de sus tareas, el empleado respeta la distribución de las funciones entre Estado y los entes territoriales. Con el límite de sus competencias, favorece el ejercicio de las funciones y de las tareas por parte de la autoridad territorialmente competente y funcionalmente más cercana a los ciudadanos interesados.*

Artículo 3. Regalos y otras utilidades (34).

1. *El empleado no solicita, para sí o para otros, ni acepta, ni siquiera con ocasión de festividad, regalos u otras utilidades salvo aquellas habituales de módico valor, de sujetos que tengan trato o, en cualquier caso, puedan obtener beneficios de decisiones o actividades inherentes al órgano.*

2. *El empleado no solicita, para sí o para otros, ni acepta, regalos u otras utilidades de un subordinado o de sus parientes hasta el cuarto grado. El empleado no ofrece regalos u otras utilidades a un superior o a sus parientes hasta el cuarto grado, o convivientes, salvo aquellos habituales de módico valor.*

Artículo 4. Participación en asociaciones y otras organizaciones.

1. *Con respeto a la disciplina vigente del derecho de asociación, el empleado comunica al dirigente del órgano su pertenencia a asociaciones y organizaciones, incluso de carácter no reservado, cuyos intereses estén afectados por el desarrollo de la actividad del órgano, salvo que se trate de partidos políticos o sindicatos.*

2. *El empleado no constrañe a otros empleados a afiliarse en asociaciones y organizaciones, ni los induce a hacerlo prometiendo ventajas en su carrera.*

Artículo 5. Transparencia en los intereses financieros.

1. *El empleado informa por escrito al dirigente del órgano de todas las relaciones de colaboración de cualquier modo retribuidas que haya tenido en el último quinquenio, precisando:*

- a) *si él, o sus parientes hasta el cuarto grado o convivientes, tienen todavía relaciones financieras con el sujeto con quien ha tenido dichas relaciones de colaboración;*
- b) *si tales relaciones lo han sido o lo son con sujetos que tengan intereses en actividades o decisiones inherentes al órgano, especialmente con los trámites a él confiados.*

2. *El dirigente, antes de asumir sus funciones, comunica a la Administración las participaciones accionariales y los otros intereses financieros que*

(34) Traducimos *utilità* por utilidad, como sinónimo de provecho o beneficio, que también utilizaremos en otros momentos.

puedan situarlo en conflicto de intereses con la función pública que desenvuelve y declara si tiene parientes hasta el cuarto grado o afines hasta el segundo, o convivientes, que ejerciten actividades políticas, profesionales o económicas que le coloquen en contacto frecuente con el órgano que deberá dirigir o que resulten afectadas por las decisiones o por las actividades inherentes al órgano. Por motivada petición del dirigente competente en materia de asuntos generales y personales, suministra ulteriores informaciones sobre la propia situación patrimonial y tributaria.

Artículo 6. Obligación de abstención.

El empleado se abstiene de participar en la adopción de decisiones o en actividades que puedan afectar intereses propios o bien: de sus parientes hasta el cuarto grado o convivientes; de individuos u organizaciones con los que él mismo o el cónyuge tenga causa pendiente o grave enemistad o relaciones de crédito o débito; de individuos u organizaciones de las que sea tutor, curador, procurador o agente; de entes, asociaciones incluso no reconocidas, comités, sociedades o establecimientos de los que sea administrador o gerente o dirigente. El empleado se abstiene en cualquier otro caso en el que existan graves razones que lo hagan conveniente. Sobre la abstención decide el dirigente del órgano.

Artículo 7. Actividades colaterales.

1. El empleado no acepta de sujetos diversos de la Administración retribuciones u otras utilidades por prestaciones para las cuales sea requerido en el desarrollo de las propias tareas de trabajo.

2. El empleado no acepta encargos de colaboración con individuos u organizaciones que tengan, o hayan tenido en el bienio precedente, un interés económico en decisiones o actividades inherentes al órgano.

3. El empleado no solicita a sus superiores la concesión de encargos remunerados.

Artículo 8. Imparcialidad.

1. El empleado, en el cumplimiento de la prestación laboral, asegura la igualdad de trato entre los ciudadanos que entren en contacto con la Administración de la que depende. A tal fin, no deniega ni concede a nadie prestaciones que sean normalmente otorgadas o denegadas a otros.

2. El empleado se atiene a correctas modalidades de desarrollo de la actividad administrativa de su competencia, rechazando en particular cualquier presión ilegítima, aun cuando ejercitada por sus superiores.

Artículo 9. Comportamiento en la vida social.

El empleado no aprovecha el puesto que ocupa en la Administración para obtener beneficios que no le correspondan. En las relaciones privadas, en

particular con funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, no menciona ni tampoco da a entender, por propia iniciativa, tal posición, en caso de que ello pueda perjudicar la imagen de la Administración.

Artículo 10. Comportamiento en servicio.

1. El empleado, salvo motivo justificado, no difiere ni confía a otros empleados el cumplimiento de actividades o la adopción de decisiones de su competencia.

2. Con respeto a las previsiones contractuales, el empleado limita las ausencias del lugar de trabajo a aquellas estrictamente necesarias.

3. El empleado no utiliza con fines privados materiales o enseres de los que dispone por razones de trabajo. Salvo casos de urgencia, no utiliza las líneas telefónicas del órgano para necesidades personales. El empleado que dispone de medios de transporte de la Administración los utiliza para el desarrollo de sus tareas de trabajo y no transporta habitualmente personas extrañas a la Administración.

4. El empleado no acepta para uso personal, ni detenta o goza a título personal, utilidades pertenecientes al adquirente, en relación a la adquisición de bienes o servicios por razones de trabajo.

Artículo 11. Relaciones con el público.

1. El empleado con relación directa con el público presta adecuada atención a sus solicitudes y suministra las explicaciones que le sean requeridas en orden al comportamiento propio y de otros empleados del órgano. En la tramitación de los asuntos (35) respeta el orden cronológico y no rechaza prestaciones para las que sea requerido motivando genéricamente con la cantidad de trabajo a realizar o la falta de tiempo a disposición. Respeta las citas con los ciudadanos y responde solícitamente a sus reclamaciones.

2. Salvo el derecho a expresar valoraciones y a difundir informaciones con tutela en los derechos sindicales y de los ciudadanos, el empleado se abstiene de declaraciones públicas que vayan en detrimento de la imagen de la Administración. El empleado mantiene informado al director del órgano de sus relaciones con los órganos de prensa.

3. El empleado no asume compromisos ni hace promesas sobre decisiones o acciones propias o ajenas inherentes al órgano, si ello puede generar o confirmar desconfianza en la Administración o en su independencia e imparcialidad.

4. En la redacción de los textos escritos y en todas las otras comunicaciones el empleado adopta un lenguaje claro y comprensible.

5. El empleado que desarrolla su actividad laboral en una Administración que presta servicios al público se preocupa del respeto a los estándares de calidad y de cantidad fijados por la Administración en sus cartas de servi-

(35) Traducimos *practiche*, que es la aplicación concreta de una *praxis* administrativa con su documentación, por asunto.

cios. Se preocupa de asegurar la continuidad del servicio, de permitir a los usuarios la elección entre los diversos prestadores y de suministrarles información sobre las modalidades de prestación del servicio y sus niveles de calidad.

Artículo 12. Contratos.

1. En la estipulación de contratos por cuenta de la Administración, el empleado no recurre a mediación o a otra obra de terceros, ni recompensa o promete a nadie algún beneficio a título de intermediación, ni por facilitar o haber facilitado la celebración o la ejecución del contrato.

2. El empleado no celebra, por cuenta de la Administración, contratos de licitación (36), suministro, servicio, crédito o de seguro con empresas con las cuales haya estipulado contratos a título privado en el bienio precedente. En el caso en que la Administración concluya contratos de licitación, suministro, servicio, crédito o de seguro, con empresas con las cuales haya celebrado contratos a título privado en el bienio precedente, se abstiene de participar en la adopción de las decisiones y en las actividades relativas a la ejecución del contrato.

3. El empleado que estipula contratos a título privado con empresas con las que haya celebrado, en el bienio precedente, contratos de licitación, suministro, servicio, crédito o de seguro, por cuenta de la Administración, informa por escrito al dirigente del órgano.

4. Si el dirigente se encuentra en las situaciones de los apartados 2 y 3, informa por escrito al dirigente competente en materia de asuntos generales y personal.

Artículo 13. Obligaciones conexas a la valoración de los resultados.

El dirigente y el empleado suministrarán al órgano interno de control todas las informaciones necesarias para una plena evaluación de los resultados conseguidos por el órgano en el cual prestan servicio. La información se suministra con particular atención a las siguientes finalidades: modalidades de desarrollo de la actividad del órgano; calidad de los servicios prestados; igualdad de trato entre las diversas categorías de ciudadanos y usuarios; fácil acceso a las dependencias, especialmente para los usuarios discapacitados; simplificación y celeridad de los procedimientos; observancia de los términos prescritos para la conclusión de los procedimientos; solícita respuesta a las reclamaciones, instancias y observaciones.

(36) La expresión que se utiliza en el Código, *appalto*, se puede traducir como contrato o licitación, pues comprende tipos negociales que se incorporan tanto a la contratación de obra como a la de servicios, ya que consiste en el contrato por el cual una parte asume, con organización de los medios necesarios y con gestión a propio riesgo, la realización de una obra o de un servicio mediante una compensación económica.

