

Módulo I

PLANTEAMIENTO GENERAL: OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN DEL S. XXI

Tema I. Introducción. El empleado público y su papel en la Administración actual. Demandas de los ciudadanos.

Introducción.....3

El empleado público y su papel en la A.P. actual...3

Demandas de los ciudadanos.....6

Introducción

El objetivo de este módulo es aprender a detectar y analizar actuaciones de los empleados públicos que vulneren el ordenamiento jurídico o que, no conculcándolo, sean contrarias a las responsabilidades del servicio público y, por ello, son comportamientos que tenemos que rechazar y evitar.

En consecuencia, nos adentraremos, en los conceptos básicos de corrupción, conflictos de intereses y ética pública.

Por ello, una vez leídos los textos- base correspondiente a estos módulos y consultada la legislación de referencia realizaremos las siguientes actividades:

- Primera actividad práctica en la que se debatirá sobre los hechos reales que han aparecido en los medios de comunicación.
- Segunda actividad práctica, en la que valoraremos la actuación de “determinados compañeros” en las situaciones expuestas.
- Tercera actividad práctica, en la que fijaremos los conceptos básicos sobre los que gira este módulo.
- Finalmente, habrá un foro en el que participaremos todos y expondremos las conclusiones sobre lo analizado.

Como se ha adelantado en la introducción, los textos- base de cada módulo sólo pretenden clarificar y servir de guía básica sobre los temas que se van a estudiar, por lo que deben ser completados con la consulta de los documentos que aparecen en las notas a pie de página y la bibliografía que se aporta.

Concretamente, para este módulo, recomiendo encarecidamente la lectura de los artículos y libros de Manuel Villoria Mendieta y Pablo García Mexía que aparecen reseñados en la bibliografía, así como “Las líneas directrices de la OCDE sobre la gestión de los conflictos de intereses en el Servicio Público”¹.

El empleado público y su papel en la Administración actual

La Constitución Española en su artículo 103 exige a la Administración Pública que sirva con objetividad los intereses generales. En definitiva, este precepto es el que justifica y legitima la existencia de esta gran organización y la de sus instrumentos de actuación, los empleados públicos, en general, y los funcionarios, más concretamente, en cuanto que desempeñamos funciones públicas.

¹ <http://www.oecd.org/governance/ethics/2957360.pdf>

Frente a la opiniones de algunos sectores de la población que cuestionan el papel de las Administraciones Públicas hay que señalar que, precisamente, el objetivo de estas es garantizar los derechos de todas las personas, sin distinciones de nacimiento, sexo, clase social, opiniones o cualesquiera otras circunstancias, de forma que todos puedan acceder a los servicios públicos imprescindibles en un estado social y democrático de Derecho.

Por ello, los funcionarios (los empleados públicos, en general) sabemos que al ingresar en esta organización, nuestros objetivos no son los mismos que los de los trabajadores del sector privado, puesto que nuestra actividad está orientada al interés común.

No obstante, no hay que mantener una postura complaciente respecto del funcionariado sino, más bien, hay que entender que la Administración Pública y, en consecuencia nosotros, los servidores públicos tenemos que evolucionar hacia una sociedad que exige, en el momento actual, comportamientos rectos y ejemplares de los responsables públicos, que distan mucho de las exigencias de la Administración del siglo pasado.

Por otra parte si se añaden a ello determinadas noticias relativas a personajes de relevancia pública, el resultado es que para la opinión pública hay un deterioro de la imagen de los cargos públicos, en general.

Pero, a pesar de ello, y de que esta imagen de descrédito es triste y dolorosa, la visión que hay que tener es positiva, en el sentido de que en todas las sociedades democráticas hay personas con relevancia pública que vulneran el ordenamiento jurídico pero que, precisamente, la madurez democrática de una sociedad se traduce en que esas conductas salgan a la luz, puedan ser enjuiciadas y, en su caso, sean castigados sus responsables.

Además esas actividades ilícitas o reprobables no pueden extrapolarse, con carácter general, como si fuera una muestra representativa de la totalidad de los cargos políticos; al contrario, la generalidad de los dirigentes públicos de todas las Administraciones Públicas ejercen sus cargos con dedicación y honestidad.

No obstante, no hay que desdeñar que, en ocasiones, los juicios de valor sobre determinadas conductas no siempre son objetivos ni honestos y resulta difícil enjuiciar las decisiones de los actores políticos².

Sintetizando, se podría hablar de un cierto déficit de confianza ante el empleado público y, precisamente, por ello es preciso hacer una retrospectiva sobre la evolución de los objetivos de la Administración, para revisar el papel de los empleados públicos.

Paloma Román Marugán en "Política y cultura política en relación con la ética pública. La corrupción en el ámbito público" de la obra colectiva "Ética Pública y Buen Gobierno" **Ferri Durá, Jaime; Román Marugán, Paloma; Cotarelo, Ramón y Noguera, Trinidad.** "Ética pública y Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado", ed. IMAP, 2006 (pág. 28).

La evolución de la Administración Pública española es la consecuencia de la madurez del proceso de democratización de nuestro país. En tal sentido ha habido una clara progresión en el papel de las Administraciones Públicas, que han pasado de desempeñar el tradicional papel de prestadoras de servicios a convertirse en modernas y eficientes organizaciones, volcadas hacia las ciudadanas y ciudadanos, modificando, de tal forma, sus prioridades que ya no son sólo las de actuar, sin más ajustándose, estrictamente, a los procedimientos legalmente establecidos, sino la de ir más allá, propiciando el desarrollo de las expectativas de hombres y mujeres.

Podríamos decir que desde el inicio de la democracia la Administración Pública ha pasado por tres fases:

- Una primera, que sería la lucha por la legalidad, por la supremacía de las leyes frente a la arbitrariedad y a la discrecionalidad. Es el imperio del Estado de Derecho y la confianza en que las normas son exigibles y aplicables para todos los ciudadanos en régimen de igualdad y sin privilegios.
- La segunda, la lucha por la calidad en el servicio público, en el que los ciudadanos dejan de ser “administrados” para convertirse en “clientes”; exigiendo el cumplimiento de objetivos de calidad, atención, etc. con parámetros similares a los de los servicios que ofrece el sector privado.
- La tercera fase que nos encontramos, que es la lucha por la “**eticidad**”, en la que los servidores públicos tenemos que ser conscientes de que no es suficiente con un cumplimiento reglamentista de nuestras funciones, sino que tenemos que avanzar, aplicando las normas y proponiendo mejoras de acuerdo a los valores y principios éticos.

Demandas de los ciudadanos

La ciudadanía en el siglo XXI exige que los empleados públicos sean eficaces, actúen de acuerdo al ordenamiento jurídico y, especialmente, que se responsabilicen de sus actos y de sus omisiones. El ciudadano ha dejado de ser un sujeto pasivo ante una organización ajena y autónoma, para saber que es el centro de la actuación de ésta y para requerir nuevos parámetros de actuación.

En tal sentido, todas las Administraciones Públicas son conscientes de que su única legitimidad es la confianza que los ciudadanos han de tener en todos los servidores públicos; desde los que ejercen las más altas funciones del país a los de responsabilidades menores, pero que, igualmente, son la imagen de la Administración.

Por ello, la tendencia actual es que todos los países desarrollados, e incluso en vías de desarrollo, cuentan con una gran panoplia de normas, de la más variada índole, para prevenir la corrupción y las actividades ilícitas de sus cargos, empleados públicos y de sus más altos dirigentes, llegándose incluso a suscribirse tratados internacionales u otros instrumentos similares para prevenir dichas actividades delictivas.

Pero, a pesar de todas estas cautelas jurídicas, sabemos que algunos cargos públicos, aun realizando actividades aparentemente no prohibidas por el ordenamiento, se aprovechan de sus prerrogativas y funciones, para obtener beneficios personales mediante actuaciones que, si bien no están tipificadas en las leyes, son, al menos, cuestionables desde el prisma de la lealtad al servicio público, la honestidad o la integridad. Son conductas que habiendo sido realizadas en el ejercicio del cargo público, de alguna forma escapan a los estrictos principios y prohibiciones de las normas de los países.

Y, a veces, estas actuaciones no llegan a ser sancionadas; pero, a pesar de esta aparente impunidad, lo cierto es que estas acciones sí tienen consecuencias y efectos directos en la sociedad, ya que suponen un desprestigio de la "cosa pública" en cuanto a que conculcan las más mínimas exigencias de la ética pública, y conducen al recelo y desconfianza de los ciudadanos y en la pérdida de credibilidad en los agentes públicos.

En conclusión las leyes penales o incluso administrativas que tipifican, previenen y sancionan determinadas conductas cometidas por dirigentes públicos, pueden devenir en insuficientes o ineficaces, puesto que las nuevas formas de actuación pública y de interrelación entre lo público y lo privado originan nuevas situaciones determinantes de futuros conflictos de intereses.

Es por ello por lo que los países implicados en la lucha por la ética no pueden ser autocomplacientes con sus propias normativas sino que han de someterse a continuos procesos de autoevaluación para detectar si éstas son eficaces para cumplir sus objetivos.

Esta línea es la que ha propiciado que las Administraciones Públicas españolas, en un proceso global y consensuado por todos, haya reorientado su naturaleza y sus objetivos, de manera que han pasado de ser el instrumento de un poder burocrático a ser el cauce de participación de todos los ciudadanos en nuestra sociedad común. En tal sentido desde la aparición de la Constitución de 1978 numerosas leyes han regulado la naturaleza de su personal, las funciones administrativas, los procedimientos, sus responsabilidades y las incompatibilidades, tanto de los miembros del Gobierno y los altos cargos, como del resto de los empleados públicos.

Hasta hace pocos años, las normas que regulaban las incompatibilidades, esto es, las que limitaban el ejercicio de segundas actividades, públicas o privadas, eran las únicas limitaciones en materia de conflictos de intereses.

No obstante, últimamente, en nuestro ordenamiento nos hemos ido acercando a otros países, incorporando normas de conflictos de intereses y valores éticos que exceden de la normativa de incompatibilidades, y que se van a exigir no sólo a los empleados de las Administraciones Públicas, sino también, de otros sectores económicos.

Y estas normas contienen preceptos que exigen no sólo el cumplimiento de las obligaciones que, tradicionalmente, se exigían del trabajador, sino que ahora afectan también a la propiedad, a las relaciones sociales, a las familiares, etc. y sobre todo, se centran en la ejemplaridad del cargo público.

Estamos, pues, ante unas obligaciones que no sólo son exigibles de “9 a 17 horas” sino que se extienden al resto de la vida del empleado público, de modo que, como se señala en la literatura al uso, la actuación de este sea capaz de “soportar el escrutinio más riguroso”. Concretamente, la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado introduce una nueva exigencia ya que establece que el candidato a ser alto cargo, con carácter previo a su nombramiento, ha de demostrar que es una persona idónea, esto es, que reúne honorabilidad y la debida formación y experiencia en la materia (artículo.2.1).³

Igualmente, las exigencias de transparencia de la actuación de los agentes públicos previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno constituyen una singular herramienta para controlar el ejercicio de responsabilidades públicas.

Por ello, los agentes públicos han de dinamizar el papel de las Administraciones Públicas, acercando las estructuras públicas a los ciudadanos, de forma que éstos recobren la confianza en las instituciones,

³ Es importante leer, en relación al papel de los funcionarios como servidores públicos y, por tanto “del interés general”, el capítulo 3: “Ética de la Administración” de la obra “Ética Pública y Buen Gobierno”, obra de Manuel Villoria Mendieta y Agustín Izquierdo Sánchez Tecnos- INAP, 2016.

dado que las mismas constituyen la más sólida legitimación de las Administraciones Públicas en la sociedad actual.

En definitiva es hora de optar por comportamientos eficaces y ágiles, que prevengan las situaciones que comprometan el desempeño de las funciones públicas evitando la desconfianza y el descrédito de los servidores públicos.