



ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA

Monográfico coordinado por: Jaime Pintos Santiago

DOCTRINA

PRIMERA PARTE: ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- **ÉTICA Y DERECHO EN EL SIGLO XXI: ACUÑACIÓN DEL *ETHOS-ARETÉ* COMO MONEDA DE CURSO LEGAL.** José Luis Martín Moreno
- **NECESARIA REGENERACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES A TRAVÉS DE LA MERITOCRACIA: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA PROVISIÓN Y CESE EN PUESTOS DE TRABAJO POR EL SISTEMA DE LIBRE DESIGNACIÓN.** Roberto Mayor Gómez
- **ÉTICA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA.** Ximena Pinto Nerón
- **LA ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA. ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO LOCAL**
Rafael Casas Aranda

SEGUNDA PARTE: TRANSPARENCIA

- **DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.** Ernesto Jinesta Lobo
- **EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA: ¿DÓNDE ESTÁ EN EL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA?**
Jorge Fondevila Antolín
- **TRANSPARENCIA MUNICIPAL Y DERECHOS DE LAS PERSONAS COMO BASE DE LOS PROYECTOS DE GOBIERNO ABIERTO Y SMART CITY.** Víctor Almonacid Lamelas
- **FIDEICOMISOS PÚBLICOS EN COSTA RICA: TRANSPARENCIA DE SU ACTIVIDAD CONTRACTUAL.** Elard Gonzalo Ortega Pérez
- **ANÁLISIS DEL PROYECTO DE REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**
Javier Ruiz-Tapiador Sanmartín

ΑΛΕΘΕΙΑ
CUADERNOS CRÍTICOS DEL DERECHO



ISSN 1887-0929

Aletheia

CUADERNOS CRÍTICOS DEL DERECHO

COMITÉ CIENTÍFICO

SOSA WAGNER, FRANCISCO	GONZÁLEZ ALONSO, BENJAMÍN
SANTA-BÁRBARA RUPÉREZ, JESÚS	GUILLÉN LÓPEZ, ENRIQUE
SAIZ DE MARCO, ISIDRO	GALÁN JUÁREZ, MERCEDES
RODRÍGUEZ SEGADO, LUIS MIGUEL	ESPEJO GONZÁLEZ, MIGUEL ÁNGEL
REQUENA LÓPEZ, TOMÁS	CHECA GONZÁLEZ, CLEMENTE
PALMA LÓPEZ, CRISTINA	CAMY ESCOBAR, JESÚS
PINTOS SANTIAGO, JAIME	CAIADO AMARAL, RAFAEL
MOREU SERRANO, GERARDO	BORBÓN Y CRUZ, MILAGROS
MORENO MOLINA, JOSÉ ANTONIO	BELADÍEZ ROJO, MARGARITA
MARTÍN MORENO JOSÉ LUIS	ALMANSA MORENO-BARREDA, JAVIER
MARTÍN CRISTÓBAL, JOSÉ	
SECRETARIO:	SECRETARIA ADJUNTA:
RODRÍGUEZ SEGADO, LUIS MIGUEL	PARERA CARRETERO, SOLEDAD

[Ver sumarios y archivos a texto completo desde 2006](#)

Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho. 2-2015 ISSN: E 1887-0929

<http://www.liberlex.com> | contacto@liberlex.com

MONOGRÁFICO
ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
Y TRANSPARENCIA

SUMARIO:

PRESENTACIÓN (Jaime Pintos Santiago)

Págs.
1-10

DOCTRINA

PRIMERA PARTE: ÉTICA PÚBLICA

Págs.

- 11-50 Ética y Derecho en el siglo XXI: acuñación del *Ethos-Areté* como moneda de curso legal
José Luis Martín Moreno
- 51-84 La necesaria regeneración de las Administraciones Públicas y órganos constitucionales a través de la meritocracia: análisis jurisprudencial de la provisión y cese en puestos de trabajo por el sistema de libre designación.
Roberto Mayor Gómez
- 85-116 Ética y contratación pública.
Ximena Pinto Nerón
- 117-134 La Ética en la Función Pública. Especial referencia al ámbito local
Rafael Casas Aranda

SEGUNDA PARTE: TRANSPARENCIA

- 135-156 Derecho de acceso a la información.
Ernesto Jinesta Lobo
- 157-192 El principio de transparencia: ¿Dónde está en el empleo público en España?
Jorge Fondevila Antolín

DOCTRINA

SEGUNDA PARTE: TRANSPARENCIA (continuación)

Págs.

- 193-234 Transparencia municipal y derechos de las personas como base de los proyectos de gobierno abierto y smart city.
Victor Almonacid Lamelas
- 235-282 Fideicomisos públicos en Costa Rica: transparencia de su actividad contractual.
Elard Gonzalo Ortega Pérez
- 283-300 Análisis del proyecto de reglamento de desarrollo de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
Javier Ruiz-Tapiador Sanmartín

Ética en la Función Pública.
Especial referencia al ámbito local
RAFAEL CASAS ARANDA

RESUMEN: En este trabajo se analiza la positivación de los principios éticos en la normativa reguladora de la Función Pública española, con el fin de luchar contra la corrupción, especialmente en referencia a la Administración Local. El estudio sugiere un sistema de menciones honoríficas, premios e incluso beneficios económicos adicionales para promover la conducta ética en el servicio público. En este trabajo se refiere también que los funcionarios públicos deberían ser protegidos cuando reciben órdenes ilegales de un superior. El autor señala que los códigos éticos no son suficientes y hace hincapié en que es necesario un comportamiento ético fuerte, el coraje de rechazar el deseo de enriquecimiento rápido, fácil e ilícito. De esta manera, señala que los ciudadanos deben regresar a los principios rectores del humanismo cristiano, magistralmente expuestos por Jacques Maritain, que no son otros que el respeto a la integridad y dignidad de las personas, el ejercicio responsable de la libertad individual y la defensa del bien común.

ABSTRACT: This paper analyzes the positivization of ethical principles in the Spanish Civil servants law, in order to combat corruption, especially referring to the Local Administration. The study suggests a system of honorable mentions, awards and even additional economic returns to promote ethical behavior in the public service. This paper appoint too that the public servants should be protected when they receive illegal orders from an official superior .

The author notes that ethical codes are not enough, and emphasizes that is necessary a strong ethical behavior, the courage to refuse the desire for fast, easy and illicit enrichment. In this way, says that the citizens must to return to the guiding principles of Christian humanism, masterfully exposed by Jacques Maritain, which are not other than respect for the integrity and dignity of the persons, the responsible exercise of individual freedom and the defense of the common good.

PALABRAS CLAVE: Cargo público; empleados públicos; transparencia; ética pública; códigos éticos; códigos de conducta; códigos de buen gobierno.

KEYWORDS: Political offices; public employeess transparency; Public Ethics; ethical codes; codes of conduct; codes of good governance.

SUMARIO: 1.– GENERALIDADES: ÉTICA Y FUNCIÓN PÚBLICA. EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN. 2.– POSITIVACIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y VALORES ÉTICOS EN EL DERECHO ESPAÑOL. 3.– RELACIONES DEL FUNCIONARIO EN SU ACTIVIDAD PÚBLICA 4.– EXPERIENCIA PERSONAL Y CONCLUSIÓN FINAL.

**ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA.
ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO LOCAL**

Rafael Casas Aranda
Jurista-funcionario de carrera

A la memoria de Miguel Mas Infantes, excelente compañero y buen amigo, cuya actividad profesional en el ámbito de la Administración Local estuvo presidida por su dedicación al servicio de los demás. Descanse en paz



1. GENERALIDADES: ÉTICA Y FUNCIÓN PÚBLICA. EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

AL efectuar una reflexión acerca de la ética en la función pública, es preciso aproximarnos al concepto de “ética” y de “función pública”.

Cuando nos referimos a la ética, aludimos a un término eminentemente filosófico, de clara raíz iusnaturalista, cuya apreciación varía en el espacio

y tiempo. La concepción de lo que es o no ético experimenta una evolución evidente a lo largo de los siglos. En otras épocas, felizmente superadas en algunos aspectos, podía considerarse como ético algo que, en la actualidad, repugnaría a la misma esencia de nuestro actual Estado de Derecho. Ejemplos como las penas corporales y degradantes e, incluso, la misma pena de muerte, antaño aplicadas con absoluta naturalidad y calificadas de *convenientes* y *éticas*, hoy afortunadamente son repudiadas por la conciencia individual y colectiva y, en definitiva, por nuestra propia sociedad democrática.

Así pues, lo ético concebido como lo moral, lo conveniente, lo inherente a la propia naturaleza humana, lo inmanente y aquello que queda reflejado en un código de valores que deben de regir nuestros actos evoluciona (o involuciona, en algunos casos) con el decurso de la historia de la humanidad.

Incluso en una misma época, dichos valores, dicho código ético fluctúa en cada persona individualmente considerada. Nos encontramos, pues, ante un tema complejo donde el subjetivismo y el relativismo (en mi opinión, por desgracia) encuentran su mejor ámbito de actuación.

El concepto de función pública, a mi juicio, habría de entenderse como sinónimo de servicio y así podría ser definido como prestación de un servicio público transparente, equitativo, limpio y con altas cotas de eficacia, productividad, eficiencia y calidad.

Ha de remarcarse, pues, la idea de servicio al ciudadano, es decir, de atención al administrado, de puesta a su disposición de los medios que le faciliten de una manera precisa y eficaz la satisfacción de sus necesidades y la resolución de sus problemas.

Aquí nos vamos a centrar en la conducta ética del funcionario en el ejercicio de la función pública, haciendo alguna mención concreta al ámbito más inmediato y cercano al individuo, es decir, al constituido por la Administración local.

La cuestión de la ética en la Administración pública, a cualquier nivel, está muy de moda en la actualidad. La razón es bien fácil: en los últimos

tiempos han aflorado de forma incesante los casos de CORRUPCIÓN fundamentalmente en el mundo de la política, pero más específicamente en nuestro caso, en el ámbito de la Administración pública.

Hemos de preguntarnos por las causas del recrudecimiento del fenómeno de la corrupción en nuestra sociedad, por sus consecuencias y, como colofón, por los medios que pueden adoptarse para evitar y reprimir la proliferación de este tipo de actitudes.

Entiendo que la corrupción no es sino una perversión de la conducta moral y ética de la persona, concretada en la vulneración de las más elementales normas procedimentales en el ejercicio de la función pública. Es por ello que el concepto de “ética”, como después veremos con más detalle, ha de entenderse en el ámbito jurídico como el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, cumpliendo escrupulosamente, es decir con objetividad, la norma jurídica y siguiendo el procedimiento establecido en la misma.

Dicha perversión conductual no es ni privativa de la época contemporánea, ni específica de la nación española. En efecto, es doctrina común la opinión de que la corrupción es consustancial a la naturaleza humana, es tan antigua como el hombre mismo. Existen testimonios desde la antigua Grecia y, sobre todo, en época romana –SÉNECA hablaba ya de “corrupción como vicio de los hombres y de los tiempos”, según apunta el profesor GONZÁLEZ PÉREZ- alusivos a este fenómeno. El propio SAN AGUSTÍN y, más tarde, SANTO TOMÁS DE AQUINO, se refieren a la corrupción como un pecado que atenta al ser de los hombres, privándoles de las facultades intrínsecas a la “bondad” y al “bien”.

En la actualidad, como decíamos, este fenómeno preocupa especialmente. La causa de todo ello está clara: la degradación de los valores éticos, la relajación moral, el predominio del hedonismo como modelo de vida y la tendencia al enriquecimiento rápido y fácil, producto del materialismo dominante y de la codicia que todo individuo alberga. Todo ello ha de tener un reflejo claro en la relación del funcionario público en su actividad administrativa. La consecuencia es un envilecimiento de la función pública que atenta gravemente al interés general.



A mayor abundamiento, ha de añadirse la influencia creciente (y en muchos casos, perniciosa) de los medios de comunicación –cine, prensa, radio y televisión- en la formación de la conciencia moral y ética de los ciudadanos y, por ende, de quienes acceden en concepto de servidores a la función pública unida a la paralela disminución de la autoridad de la familia, de la escuela y de la Iglesia.

De forma paralela a la intemporalidad del hecho corrupto, ha de afirmarse la universalidad de este fenómeno. En efecto, la corrupción no conoce fronteras y de ahí la promulgación de leyes muy diversas en todas las naciones del orbe dirigidas a la erradicación de las prácticas atentatorias a la ética del funcionario público. A título de ejemplo, ciñéndonos al ámbito de los países hispanohablantes, podríamos citar entre otras la Ley de ética en el ejercicio de la función pública de 1999 en Argentina, la Ley del Código de ética de la Función Pública de 2002 en Perú, la Ley de probidad de 1999 en Chile, el Código de ética de los servidores públicos de la Administración Pública Federal en México y un larguísimo etcétera.

Entonces, ¿qué medidas pueden adoptarse para lograr una dignificación de la función pública y evitar, en lo posible, la aparición de nuevos casos de corrupción? LORD NOLAN, en su famoso Informe recogido por el ya citado profesor GONZÁLEZ PÉREZ, cita tres medios, pudiendo añadirse alguno más:

a) Establecimiento de un código deontológico que contenga una relación clara y precisa de las actitudes y conductas éticas que han de observarse. Dicho código no es sino la plasmación en normas concretas de los valores éticos que vendrían a ser como una especie de “principios generales del Derecho” en la actuación del funcionario público. Ahora bien, ¿qué valores éticos serían estos?

Mayoritariamente, se ha sostenido la inexistencia de unos valores morales vigentes en cada país. Por tanto, cada organización, cada ámbito profesional, cada sector laboral ha de tener su propio código de conducta aplicable a sus propios empleados. Sin embargo, aunque ello sea así, considero que habría que volver a los principios inspiradores del humanismo cristiano, magistralmente expuestos por JACQUES

MARITAIN, y que no son otros que el respeto a la integridad y dignidad de las personas, el ejercicio responsable de la libertad individual y la defensa del bien común, como referentes de toda actividad del funcionario público.

b) No sólo ha de existir un código de principios éticos que haya de observarse en la conducta de los empleados públicos. Es preciso, igualmente, que dicho código sea conocido por los mismos en el momento de su acceso a la función público y que lo asuman como instrumento ineludible y esencial en el desempeño de su labor.

c) Todo ello habrá de ser evaluado por comités o comisiones nombradas como órganos de control de la conducta de los funcionarios públicos. Según NOLAN, para garantizar la máxima imparcialidad y objetividad en la realización de dicho cometido de supervisión, estos órganos habrán de ser externos a la propia Administración pública fiscalizada.

Hasta aquí los “Siete principios de la vida pública” de MICHAEL NOLAN. A mi juicio, podrían añadirse dos vías más:

d) Definición de un sistema disciplinario y sancionador eficaz, de modo que el funcionario público se sienta compelido a cumplir el código ético de conducta y rechace taxativamente las prácticas corruptas. Las sanciones tendrán que ser proporcionadas a la gravedad de la conducta inmoral y la contundencia en su aplicación habrá de actuar como eficaz elemento disuasorio.

e) Por último, y del mismo modo que habrán de perseguirse y castigarse ejemplarmente las prácticas corruptas, tendrían que ser incentivadas o, si se quiere, “premiadas” las conductas limpias, modélicas, escrupulosas en el cumplimiento de la ley, respetuosas en sus relaciones con la Administración y los administrados. Así, se establecería un sistema de menciones honoríficas, distinciones e incluso retribuciones económicas adicionales como fomento de la actitud ética en la función pública.

2.- POSITIVACIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y VALORES ÉTICOS EN EL DERECHO ESPAÑOL

Resulta evidente la relación entre la actuación ética del funcionario en cuanto servidor público con los deberes u obligaciones que el ordenamiento jurídico español le impone. Entre estos, el primero de ellos queda ya

claramente establecido en el art. 103.1 de la Constitución de 1978, con arreglo al cual:

“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, desconcentración y coordinación, CON SOMETIMIENTO PLENO A LA LEY Y AL DERECHO”.

Es decir, el funcionario público siempre ha de acatar escrupulosamente la legislación en vigor sin que su actividad pueda suponer la más mínima vulneración de la misma.

En el ámbito de la función pública local, el art. 6.1 de la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, ligeramente modificada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, recoge igualmente el deber o principio general antes indicado:

“Las entidades locales sirven con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actúan [...] CON SOMETIMIENTO PLENO A LA LEY Y AL DERECHO”. (En el mismo sentido se pronuncia el art. 3.1 de la aún vigente Ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Por su parte, muy recientemente, el Real Decreto Legislativo 5/2015 de 30 de octubre, aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público que deroga al anterior Estatuto de abril de 2007. Esta importantísima norma, a la cual haremos continua referencia desde ahora, dedica su Capítulo VI, comprensivo de los arts. 52, 53 y 54, a la enumeración de los deberes de los empleados públicos, estableciendo un código de conducta (art. 52), regido por una serie de principios éticos (art. 53) y de conducta (art. 54).

“Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico [...]” (art. 52, primer inciso) y lo reitera como principio ético en el art. 53.1:

“Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico”.

El funcionario público, en su quehacer, ha de perseguir siempre la satisfacción del interés general. Este es el fin último de su actividad. Ahora bien, ¿quién define el interés general? ¿Cómo se define? Obviamente, es determinado por el titular de la “potestas”, por el legislador, por quien tiene el poder de emanar la normativa en que se explicita ese interés común y público que habrá de ser ulteriormente interpretada, ejecutada y aplicada por los jueces y tribunales en su función jurisdiccional.

¿Cuáles son, pues, los principios por que ha de regirse la conducta del funcionario público? Distinguimos:

A) Principio de objetividad.- Con arreglo al mismo, el interés general ha de lograrse en su consecución aplicando estrictamente la ley, ateniéndose en todo caso a su literalidad –habría que añadir también su “espíritu”, una vez interpretada convenientemente- sin desviación posible.

En conexión con dicho principio se encuentran los de neutralidad e imparcialidad.

B) Principio de neutralidad.- En la valoración de los intereses públicos y privados a la hora de resolver los posibles conflictos que pudieran originarse en la colisión de ambos intereses, la Administración Pública ha de proceder sin favoritismos ni preferencias, evitando cualquier influjo que sea susceptible de menoscabar el necesario equilibrio que ha de mantener.

C) Principio de imparcialidad.- Es aplicable (y exigible) al funcionario público individualmente considerado y puede definirse como aquel que impone al servidor público un trato escrupulosamente igualitario en su relación con los ciudadanos, sin preferencia alguna ni tratos de favor.

Estos tres principios quedan fielmente reflejados en el art. 53 del texto que comentamos:

“Su actuación (la del empleado público) perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones

personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio”.

Por su parte, el art. 92 de la Ley 7/85 de Régimen Local, al referirse a las disposiciones comunes a los funcionarios de carrera, en su apartado 2 establece: *“Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al Estatuto funcional [...], en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”.*

D) Principios de lealtad y buena fe.- Se trata de principios genéricos recogidos en el art. 53.3 del Estatuto Básico del Empleado Público que conectan intrínsecamente con la “integridad”, “dedicación al servicio público”, “ejemplaridad”, “honradez” y “eficacia” a que alude el art. 52 del mismo texto legal. Y ello es así, tanto en la actuación del funcionario en el seno de la Administración como en sus relaciones con sus superiores, compañeros, subordinados y administrados. Más adelante veremos algún ejemplo, al analizar este tipo de relaciones.

E) Principio de austeridad.- De forma genérica se recoge en el art. 52 del repetido Estatuto del Empleado Público y, en concreto, en el apartado 5 del art. 54: *“Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación”.*

Es decir, el funcionario público ha de evitar el despilfarro de recursos y bienes públicos en el desempeño de su función, manteniendo en lo posible la integridad de los mismos.

F) Principio de confidencialidad.- Expuesto igualmente en el precitado art. 52 como principio básico de actuación de los empleados públicos, es desarrollado en el último párrafo del art. 53, con el siguiente tenor:

“[Los empleados públicos] guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su

cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público”.

Evidentemente, nos encontramos ante el deber de sigilo, cuya inobservancia puede conllevar irreparables daños a Administración y administrados y constituir un ilícito penal tipificado (y castigado) por el art. 199 del Código Penal.

G) Principio de transparencia.- La actuación del funcionario público debe manifestarse con toda claridad, sin subterfugios, basándose en todo momento en el respeto a la Ley y al Derecho. Ello ha de ser así, de forma que no haya la más mínima sospecha sobre la falta de limpieza y pulcritud en la gestión administrativa. Los apartados 5, 6 y 7 del Estatuto son suficientemente explícitos al respecto:

“5. [Los empleados públicos] se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.

6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.

7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas”.

Se trata, en definitiva, de la plasmación en dicha norma del principio de incompatibilidad del personal al servicio de las Administraciones públicas, regulado en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, que específicamente con respecto a la Administración Local dispone en su art. 2.1c) que *“La presente Ley será de aplicación a: [...] El personal al servicio de las Corporaciones Locales y de los Organismos de ellas dependientes”.*

H) Principio de responsabilidad del empleado público.- En el ejercicio de sus funciones, el empleado público es plenamente responsable de sus actos. Así lo establecía literalmente la Exposición de Motivos de la Ley

7/2007 de 12 de abril de Estatuto Básico del Empleado Público, sustituida (aunque algunos de sus preceptos se mantienen literalmente en vigor) por la Ley de 30 de octubre de 2015 que comentamos, al decir: “*La condición de empleado público no solo comporta derechos, sino también una especial RESPONSABILIDAD y obligaciones específicas para con los ciudadanos, la propia Administración y las necesidades del servicio...*”.

Evidentemente, la nueva Ley mantiene ese mismo espíritu aunque no transcriba literalmente la citada Exposición de Motivos de la disposición anterior que de forma expresa deroga.

Los **principios de jerarquía, obediencia, igualdad y no discriminación, cooperación y colaboración** se examinan en el siguiente epígrafe.

3. RELACIONES DEL FUNCIONARIO EN SU ACTIVIDAD PÚBLICA

Distinguimos:

A) Relación del empleado público con el superior jerárquico (sea político, sea administrativo).

Ilustraré este apartado con un ejemplo, por otro lado bastante probable, que podría acaecer en cualquiera de los ayuntamientos que, junto con las diputaciones provinciales, conforman la Administración Local española:

Cierto día, un funcionario destinado, pongamos por caso, en el departamento de Actividades de un Consistorio recibe una comunicación procedente de su superior jerárquico en la que se le ordena que ponga a disposición de un particular determinados datos privados contenidos en un expediente personal de sujeto distinto del peticionario, lo cual podría vulnerar claramente la Constitución de 1978 o la Ley de Protección de Datos de 13 de diciembre de 1999, entre otras normas.

Ni corto, ni perezoso, el mencionado funcionario elabora un informe jurídico en el cual manifiesta su oposición a la orden recibida eximiéndose, en todo caso, de la responsabilidad que su cumplimiento pudiera acarrear.

Transcurrido un tiempo, este asunto se archiva y nada se vuelve a saber del caso: es posible pensar que el citado superior jerárquico,

previsiblemente sobornado, recapacitase y diese carpetazo al tema en cuestión.

Con este supuesto, afrontamos el **principio de obediencia** del inferior jerárquico respecto del superior, recogido ya en la antigua Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964, con estos curiosos términos: “*Los funcionarios deben respeto y obediencia a las autoridades y superiores jerárquicos, acatar sus órdenes con estricta disciplina...*” (art. 179).

Evidentemente, esto ofrece cierta matización: por supuesto que el inferior debe de obedecer al superior, pues de lo contrario aquel incurre en un supuesto claro de responsabilidad (de índole administrativa e incluso penal). Pero ello es así siempre que ese acatamiento no infrinja el ordenamiento jurídico o, lo que es lo mismo, siempre que la orden del superior no sea manifiestamente ilegal (o pudiera llegar a serlo).

Entonces, ¿dónde está el límite al deber de obediencia? Y, sobre todo, ¿qué protección se le dispensa al funcionario incumplidor de un mandato injusto procedente de una autoridad corrupta? Este sería un tema digno de debate que aquí me limito a dejar apuntado.

Finalmente, así lo establece el art. 54.3 del Estatuto del Empleado Público de 2015, cuando dispone que “*[Los empleados públicos] obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes*”.

B) Relación del superior jerárquico (político o administrativo) con el empleado público inferior.

Nos encontramos con la situación inversa a la descrita anteriormente, donde encuentra encaje el **principio de jerarquía** en la función pública.

En este caso, le es exigible al superior jerárquico, de un lado, su sumisión a la Ley y al Derecho a la hora de impartir órdenes al funcionario inferior y, de otro, al inferior jerárquico la actuación conforme a los **principios de lealtad, fidelidad y buena fe** respecto de su superior.

Evidentemente, todo ello observando el más absoluto respeto a la dignidad de las personas, manteniendo un trato correcto y educado.

Dicho esto, ¿cómo podría vulnerar el principio de buena fe el funcionario inferior respecto del superior jerárquico? Los ejemplos son abundantes: en la Administración Local, por ejemplo, emitiendo un técnico del departamento de Urbanismo de un Ayuntamiento cualquiera un informe falseando sus datos, de forma que, una vez firmada la resolución propuesta con arreglo a aquel informe por el político de turno (alcalde o concejal del sector correspondiente), sea este el que asuma la completa responsabilidad ante los Tribunales de Justicia.

C) Relación del empleado público con otros de su mismo rango jerárquico.

En la actividad administrativa, entre funcionarios públicos, es fundamental la cooperación, la ayuda entre los mismos de forma que la satisfactoria gestión de los intereses generales se lleve a efecto.

En este sentido, sigue siendo de aplicación el principio ético contenido en el art. 53.3 del Estatuto Básico del Empleado Público, ya citado en otro apartado anterior y que reproducimos:

“[Los empleados públicos] ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que prestan sus servicios, y con sus superiores, COMPAÑEROS, subordinados y con los ciudadanos”.

Colaboración entre funcionarios que no está reñida, en absoluto, con el respeto y consideración que ha de regir en sus relaciones (no solo laborales, por supuesto).

La noción de respeto, de cortesía, de amabilidad si se quiere, no ofrecen comentario alguno por su evidencia y por tener derecho a dicha consideración cualquier persona por el solo hecho de serlo. Es suficientemente claro y meridiano el art. 54.1 del Estatuto:

“Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los RESTANTES EMPLEADOS PÚBLICOS”.

D) Relación del funcionario público con el ciudadano o administrado.

He aquí la razón de ser de la función pública en sí misma considerada: la satisfacción del interés general, del ciudadano de a pie, de toda persona ajena a la Administración pública cuyo bienestar depende, precisamente, de la actividad desplegada por el personal a su servicio.

Una vez más hay que resaltar el principio central que rige la función pública y en torno al cual giran los demás: el pleno sometimiento del servidor público a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico en su actividad.

El art. 52 del examinado Estatuto Básico del Empleado Público enumera, sin desarrollarlos, los **principios de accesibilidad** (en el sentido de cercanía y disponibilidad para con el administrado) y **respeto a la igualdad** entre hombres y mujeres como inspiradores del código de conducta del funcionario público en su relación específica, en este caso, con el administrado.

También aquí son de aplicación los principios éticos de lealtad y buena fe del funcionario, como claramente expresa el ya examinado art. 53.3 al incluir a los “ciudadanos” como sujetos de la actividad administrativa al mismo nivel que la Administración pública considerada genéricamente y sus servidores en sus distintas escalas y jerarquías. Damos, pues, por reproducidas en este punto las consideraciones hechas más arriba respecto de los mencionados principios.

El párrafo cuarto del repetido art. 53 se refiere ya concretamente a la relación funcionario público-particular administrado al recoger los principios de igualdad y no discriminación consagrados constitucionalmente. En efecto, la conducta del empleado público “*se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*”.

Podemos observar cómo se amplía la relación de estados o circunstancias individuales que podrían dar lugar a la discriminación que expresamente se

prohíbe respecto de las contenidas en el texto constitucional, que sólo alude a *“nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”* (art. 14 de la Carta Magna).

Finalmente, el art. 54.1 del Estatuto ya examinado, impone al empleado público la misma atención y respeto en sus relaciones con los administrados que le es exigible con respecto a su actuación frente a la Administración y demás funcionarios públicos y recuerda la esencial actividad del servidor público que, frente al ciudadano, constituye la esencia de la función pública:

“Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones “. (Art. 54.4).

4.- EXPERIENCIA PERSONAL Y CONCLUSIÓN FINAL

Por último, quiero dar testimonio como funcionario público de mi experiencia personal en el tema que nos ocupa.

Durante los muchos años que he venido (y vengo) sirviendo los intereses generales, he tenido la ocasión de vivir de cerca el fenómeno de la corrupción. Afortunadamente, habría que decir que no he sido parte, ni activa ni pasiva, del mismo. Sin embargo, no sólo es necesaria la suerte para huir del hecho corrupto. Es preciso otro factor más importante: la férrea voluntad de rechazar la corrupción, la absoluta convicción de querer alejarse del afán de enriquecimiento rápido, fácil e ilegítimo, del en ocasiones irrefrenable deseo de ejercer y abusar del poder.

He de decir, pues, que en los múltiples procedimientos administrativos en que he intervenido, en los numerosos expedientes de la más diversa índole que he debido de tramitar, siempre he actuado con estricta sujeción al ordenamiento jurídico en vigor, procurando en todo momento obrar con justicia, con equidad y velando por armonizar y defender el interés de la Administración y el del ciudadano.

Finalmente, como colofón a este trabajo, permítaseme expresar estas postreras palabras que vienen a redundar en lo que ya he dicho:

El ciudadano o administrado es la pieza clave y más importante en nuestra función pública. Es por ello por lo que ha de ser tratado con absoluta corrección y respeto, con total afabilidad facilitándole, en todo momento, las herramientas precisas para la resolución de sus problemas.

Porque en ello se basa la consecución del interés común y general, su satisfacción que es, como hemos repetido insistentemente, el principal objetivo al cual ha de tener la actividad administrativa y el comportamiento ético del funcionario.

Este respeto y consideración al administrado ha de basarse, pues, no ya en la concepción materialista de que “él es quien me paga y, en consecuencia, estoy a su disposición”.

No. Se trata de atender a un ser humano con sus necesidades, con sus preocupaciones, con sus dificultades.

En otro lugar de este trabajo me referí a los principios del humanismo cristiano como referentes de los valores éticos que deben de inspirar la conducta del funcionario público y que, por desgracia, hoy están en trance de desaparición, si no es que se han extinguido ya.

Pues bien, es el momento de recuperarlos y llevarlos a la práctica de forma que nos dirijamos a la consecución de una sociedad más libre y justa y, en definitiva, más próspera y más igual.

FUENTES CONSULTADAS

A) Legales:

Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964.

Constitución Española de 6 de diciembre de 1978.

Ley de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones
Públicas de 26 de diciembre de 1984.

Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985.

Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del
Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992.

Ley del Estatuto Básico del Empleado Público de 12 de abril de 2007.

Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Texto Refundido) de 30 de
octubre de 2015.

B) Doctrinales:

“Ética de la Función Pública: relaciones personales del funcionario
público”, conferencia impartida por el catedrático de Derecho
Administrativo D. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ en el año 2008.

“Siete principios de la vida pública”, informe emitido por el barón Lord
MICHAEL NOLAN a finales de 1995, citado por el profesor
González Pérez.

