

Ética pública y buena administración

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

En las formulaciones recientes sobre la esencia del buen gobierno y de la buena administración suele estar siempre presente la dimensión ética, seguramente porque se ha caído en la cuenta de que el gobierno y la dirección de instituciones públicas no es una actividad neutral, una actividad inerte, una actividad mecánica. Debe estar orientada al bienestar integral de los ciudadanos y debe facilitar, por tanto, a quienes la realizan, y también a quienes va dirigida, su mejoramiento personal, su crecimiento como personas.

La importancia de la Ética en relación con la muy noble actividad pública, con la rectoría de los asuntos de la comunidad, continua siendo en el presente uno de los aspectos más complejos de afrontar probablemente porque todavía el poder, el dinero y la fama son tres grandes ídolos a los que se adora con intensa devoción y se persigue con ocasión y sin ella.

El gobierno y la administración de la res pública no pueden reducirse a la simple articulación de procedimientos, con ser éste uno de sus aspectos más fundamentales; el gobierno y la administración pública deben partir de la afirmación radical de la preeminencia de la persona, y de sus derechos, a la que los poderes públicos, despejada toda tentación de despotismo o de autoritarismo, deben subordinarse.

En efecto, la dignidad del ser humano es de tal calibre y relieve, no sólo ético o moral, sino jurídico, que se yergue y se levanta todopoderosa y omnipotente, frente a cualquier intento o embate del poder político o financiero por derribarla, por arruinarla. En concreto, la buena administración y el buen gobierno de instituciones públicas consiste, ni más ni menos, que en dignificar un quehacer dirigido a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

La afirmación de la prioridad del ser humano, de la fundamentalidad del ser humano en la concepción las políticas públicas es el elemento clave de su configuración ética. Pero hablar de configuración ética no puede entenderse como la articulación de una propuesta ética concreta, definida, que venga a constituir una especie de credo o de código de principios dogmáticos desde los que se pretenda hacer una construcción política.

Precisamente un rasgo fundamental en la configuración ética de las políticas públicas es su carácter crítico, no dogmático. Esto no quiere decir que no proponga, esta conformación ética, clave alguna para la interpretación total y última de la realidad. Lejos de las ideologías cerradas, que propugnan una interpretación global y completa de todo lo real y particularmente del hombre, uno de los asientos de las nuevas políticas está en el reconocimiento de la complejidad de lo real, y en la fragmentariedad y limitación del conocimiento humano, tanto en lo que se refiere a la realidad como a los valores y la vida moral.

No tenemos un conocimiento completo y exhaustivo de lo que las cosas son y de cómo se comportan; por mucho que haya progresado nuestro conocimiento de la condición humana, en absoluto podemos afirmar que hayamos llegado a las últimas consecuencias de lo que significa la libertad del hombre, su dignidad, sus derechos y sus deberes, los compromisos que se derivan de su misma condición.

Las nuevas políticas públicas, por lo tanto, no puede fundarse, como algunos pretenden que se haga, en la propuesta de soluciones definitivas, perfectamente perfiladas en los gabinetes de los ideólogos que pretenden tener la clave para la interpretación de todo acontecimiento humano. La acción pública se ve orientada por grandes principios generales, criterios que en absoluto resuelven, que de ninguna manera facilitan la fórmula para la solución de problema concreto alguno. Los grandes principios generales orientan en la búsqueda de soluciones, pueden ser elementos de contraste para un juicio sobre la validez de las soluciones propuestas, pero por sí mismos no resuelven nada, porque las soluciones a los problemas concretos van a depender del juicio prudencial de quienes han de decidir. Por eso, ese juicio debe estar presidido por exigentes criterios éticos y morales entre los cuales brilla con especial intensidad el servicio objetivo al interés general como paradigma del quehacer público.

La validez de la solución aportada vendrá contrastada por la experiencia. No basta comprobar que las soluciones aplicadas están en consonancia teórica con los grandes principios que defendemos. Es necesaria la prueba última de la contrastación empírica, la comprobación de que lo resuelto, lo ejecutado, produce los efectos deseados, o al menos efectos aceptables en la mejora de la situación que se deseaba resolver. En los papeles nadie puede negar las maravillas del socialismo, que encandiló a amplios sectores sociales durante buena parte del siglo, pero en la realidad, la experiencia histórica mostró los horrores a que conducía el régimen del socialismo real allí donde se aplicó. Lo mismo cabría decir de un liberalismo económico exacerbado, o de un nacionalismo radicalizado. El buen gobierno, la buena administración opera en un marco de moderación y de conocimiento de la realidad, tratando de mejorarla, lo que es compatible evidentemente con la rectificación sobre la marcha de los errores que se puedan cometer. Pretender que la acción pública esté y se realice libre de tachas o errores es algo metafísicamente imposible que cuándo se cree firmemente se producen grandes desastres.

Podríamos decir que la apertura a la realidad, la aproximación abierta y franca a las condiciones objetivas de cada situación, y la apertura a la experiencia, son componentes esenciales, actitudes básicas del talante ético desde el que deben construirse las nuevas políticas públicas, el buen gobierno y la buena administración. En ellas se funda la disposición permanente de corregir y rectificar lo que la experiencia nos muestra como desviaciones de los objetivos propuestos o, más en el fondo, de las finalidades que hemos asignado a la acción pública.

Pensar la complejidad de la realidad y acercarse a ella desde el supuesto de la propia limitación, al tiempo que acaba con todo dogmatismo, rompe también cualquier tipo de prepotencia, en el análisis o en el dictamen de soluciones, a la que el dirigente público pueda verse tentado. El buen gobernante, el buen administrador ha de tener claro que no es infalible, que sus opiniones, sus valoraciones están siempre mediatizadas por la información de que parte, que es siempre limitada, necesariamente incompleta. Las políticas públicas radicalizadas, extremas, sólo se pueden ejercer desde convicciones que se alejan del ejercicio crítico de la racionalidad, es decir desde el dogmatismo que fácilmente deviene fanatismo, del tipo que sea. Es más, toda acción política es relativa. El único absoluto asumible es el hombre, cada hombre, cada mujer concretos, y su dignidad. Ahora bien, en qué cosas concretas se traduzcan aquí y ahora tal condición, las exigencias que se deriven de ellas, las concreciones que deban establecerse, dependen en gran medida de ese "aquí y ahora", que es por su naturaleza misma, variable.

La moderación, lejos de toda exaltación y prepotencia, implica una actitud de prudente distanciamiento, la asunción de la complejidad de lo real y de nuestra limitación. La complejidad de lo real no es una derivación del progreso humano, de los avances científicos y de la tecnología, por mucha complejidad que hayan añadido a nuestra existencia. Más bien los avances de todo tipo nos han hecho patente esa complejidad.

Los análisis simplistas y reduccionistas se han vuelto a todas luces insuficientes, no sólo para el erudito o el experto, sino para el común de los mortales. Justamente, los medios de comunicación, el progreso cultural, la información, han permitido a una gran parte de la ciudadanía constatar de modo inmediato, con los medios a su alcance (simplemente con la información diaria que ponen a su disposición la prensa, la radio o la televisión), esa complejidad: la información diaria nos permite a todos percibir intuitivamente la incidencia de los avatares de la bolsa de Hong-Kong en la vida económica española. Esa complejidad la descubrimos hoy a través de cualquier afición que cultivemos, en el campo deportivo, cultural o recreativo... En mi opinión, la moderación así entendida se nos presenta como una característica importante del buen gobierno y la buena administración.

Con la actitud de equilibrio quiero referirme a la atención que el gobernante y el administrador público deben dirigir no a un sector, a un segmento de la población, a un grupo, por muy mayoritario que fuese, de ciudadanos, sino que el político debe tener presente la realidad social en todas sus dimensiones. Se trata de gobernar, de legislar, para todos, contando con los intereses y las necesidades de todos, y también y sobre todo con las de los que no las expresan, por cuanto entre ellos se encuentran posiblemente los que tienen más escasez de medios o menos sensibilidad para sentir como propios los asuntos que son de todos. Equilibrio, pues, como garantía, también, del buen gobierno y la buena administración.

El equilibrio es una exigencia y una condición de las nuevas políticas públicas, de la buena administración y del buen gobierno. El gobernante o el administrador público no debe estar comprometido con un segmento, ni con una mayoría por amplia que fuese, sino que lo está con todos, aunque la base social que constituye su soporte serán necesariamente los sectores más dinámicos, activos y creativos del cuerpo social.

Al hablar de las condiciones objetivas de las diversas situaciones a las que el gobernante o administrador público se enfrentan se podría interpretar que deben atender sólo a lo que podríamos llamar condiciones reales, prescindiendo de las referencias a la subjetividad, a las inclinaciones, a la conciencia de las personas, al sentir social. Nada más lejos de lo que debe ser.

El sentir social, la conciencia social, debe ser un elemento de primer orden en la consideración de la buena administración, del buen gobierno, si realmente se admite que la ciudadanía es el elemento fundamental en la articulación de la vida pública. El sentir social forma parte de las condiciones objetivas, porque es un factor que actúa realmente, que gravita sobre las situaciones reales, y debe ser tenido en cuenta en su valoración.

Por ello, la acción pública debe tener muy en cuenta la opinión pública. Sería suicida, pero sobre todo sería inadecuado e injusto, actuar de espaldas a ella. Pero la acción pública no puede plantearse como un seguidismo esclavizado de esa opinión.

La atención a la opinión pública no significa sólo atención a la opinión mayoritaria, ni mucho menos. El buen gobernante, el buen administrador público, deben tener particular sensibilidad para atender a las demandas de grupos y sectores minoritarios que manifiestan un especial compromiso ético-político en la solución de graves problemas que aquejan a nuestra sociedad, y trascendiéndola, al mundo entero, y que representan, en cierto modo, aquello que se denominaba conciencia crítica de la sociedad. La conciencia ecológica, el antimilitarismo, el reparto de la riqueza, el compromiso con los desposeídos, la crítica de una sociedad consumista y competitiva, la reivindicación de la dignidad de la condición femenina, la denuncia de una sociedad hedonista y permisiva, etc., son tantas manifestaciones de una particular sensibilidad ética.

A veces, es cierto, estas tomas de postura se hacen con manifestaciones desmesuradas y reduccionistas o totalizantes, pero que nunca el dirigente público debe dejar de tener presente, con el equilibrio y mesura que deben caracterizarle. Una respuesta cumplida a las demandas y expectativas de la sociedad de nuestro tiempo, requiere estar abierto también a las nuevas sensibilidades y hacer una ponderada valoración de sus diversas manifestaciones, sabiendo distinguir los compromisos auténticos de los oportunismos y de las estrategias de lucha partidista.

Desde una perspectiva sociopolítica la persona ha encontrado posibilidades más claras para su plena realización en las sociedades estructuradas participativamente, sea cual fuera el entorno histórico y geográfico. Pero la ampliación de los horizontes para la realización de las personas se ha producido de modo muy particular en las sociedades democráticas. Las sociedades democráticas son fundamentalmente, esencialmente, sociedades plurales, hasta el punto de que un pluralismo disminuido o menoscabado puede ser interpretado como un síntoma de déficit democrático. El buen gobierno, la buena administración ha de comprometerse con el pluralismo real, no con ese falso pluralismo de salón que no es más que una burda manipulación.

Esa maduración sociopolítica del ser humano se entiende entre dos negaciones, ambas correlativas a la falta de madurez social. Me estoy refiriendo por una parte a lo que podríamos denominar tribalismo de cualquier clase, a las sociedades tribales, que con la afirmación de la propia condición sociocultural pueden llegar a impedir o condicionar seriamente el desarrollo de la libertad personal y consecuentemente del pluralismo. El otro caso es el de las formas diversas de autoritarismo, o mejor habría que decir de tiranía, que con el pretexto de establecer una organización social más desarrollada y perfeccionada, someten las peculiaridades y los intereses de individuos y grupos a los intereses de la organización misma.

El pluralismo auténtico se traduce en diálogo. Cuando existe diversidad social, pero no hay diálogo, propiamente no deberíamos hablar de pluralismo sino de sectarismo. Aquí nos encontraríamos otra vez con la división maniquea del cuerpo social, propia de todo comportamiento sectario. Al análisis de este tipo de comportamientos es al que más sensibles resultan los cuerpos políticos que adolecen de este defecto, por eso es el más difícil de practicar porque produce inmediatamente una reacción agresiva desproporcionada. Hoy, a pesar de la insistencia en el buen gobierno y la buena administración, la proliferación de talentos autoritarios en la escena democrática constituye una no pequeña preocupación en la medida en que pareciera que la democracia es susceptible de un uso alternativo por estos nuevos autoritarismos que acechan por doquier.

Posiblemente en el diálogo es donde más pueden apreciarse las condiciones que caracterizan el talante del buen gobierno, de la buena administración: moderación, respeto mutuo, conciencia de la propia limitación, atención a la realidad y a las opiniones ajenas, actitud de escucha, etc.

Pero la disposición al diálogo no debe ser sólo una actitud de los nuevos espacios públicos, del buen gobierno o la buena administración, sino que el diálogo, como actitud socialmente generalizada, debe ser un objetivo político de primer orden. Una sociedad democrática no es tanto una sociedad que vota, ni una sociedad partidista, con ser estos elementos factores vertebradores fundamentales en una democracia. Una sociedad democrática es ante todo una sociedad en la que se habla abiertamente, en la que se hace un ejercicio público de la racionalidad, en la que las visiones del mundo y los intereses individuales y de grupo se enriquecen mutuamente mediante el intercambio dialógico. El diálogo auténtico entraña un enriquecimiento de la vida social y una auténtica integración, pues el diálogo supone la transformación de la tolerancia negativa, el mero soportar o aguantar al otro, al distinto, en tolerancia positiva, que significa apreciar al otro en cuanto que no nos limitamos simplemente a existir a su lado, sino que coexistimos con él.

Detrás del debate doctrinal, detrás de las estrategias partidarias, detrás de las operaciones políticas y de comunicación, la realidad incontestable es que algunos gobiernos y administraciones están realizando nuevas políticas a partir de un correcto y adecuado entendimiento del buen gobierno y la buena administración en el sentido en el que estamos tratando en este análisis.

¿En qué consisten esas nuevas políticas públicas, esas nuevas aspiraciones de los gobiernos democráticos? En responder a unos nuevos métodos, mentalidades y actitudes de dirigir en el espacio público propios de una época que ve superado el pensamiento encerrado y que, al mismo tiempo que trasciende la tradicional disyuntiva izquierda - derecha, no se reduce a unos meros intentos de equidistancia o componendas: tiene la entidad propia de una tercera posición.

El pensamiento compatible que permite hacer realidad, por ejemplo, el mercado solidario. El pensamiento dinámico productor de sinergias, por ejemplo entre los ámbitos de lo público y lo privado. El pensamiento plural que se resiste, por ejemplo, al uniformismo y a la segregación, son un intento de basar las ideas que configuran el buen gobierno, la buena administración, proponiendo un paso más en la vital convergencia de la teoría política con las aspiraciones de las mujeres y de los hombres del próximo siglo.

Ahora, en Europa, tan inquieta como siempre en su historia y tan capaz de producir las ideas que han desarrollado el progreso en todo el mundo, estamos cansados de estar en “zona de descanso”. Conceptos desfasados de libertad han desafiado la propia libertad. Aquellos sistemas dictatoriales que han dominado buena parte del siglo que acaba han actuado en nombre de la libertad: el capitalismo salvaje acudió el día de su defensa doctoral con muchos textos, todos los tipos de fascismos han defendido la libertad de la nación, el comunismo apeló a la libertad con especial fuerza y asombrosamente lo sigue haciendo ya desde reductos. Pero, en el colmo, se llamó a la libertad desde el terrorismo. Los que tienen miedo a la libertad han sido víctimas de una supuesta necesidad histórica.

Han hablado mucho de libertad pero el miedo les llevó a controlarla: unos vieron en el imperativo del mercado, ciego e insolidario, el mecanismo y mantenimiento del control de un tipo de sociedad que les convenía. Otros justificaron el miedo a la libertad en nombre de la justicia instaurando el control de los medios de producción y la lucha de clases, como necesidad histórica irreversible que nos llevaría irremediabilmente a la libertad. Algunos basaron esa necesidad histórica en la Raza o en la Patria para controlar su libertad de hacer un gran Imperio.

La dimensión ética de la buena administración plantea su consideración, no sólo como obligación o como principio de organización, sino como derecho fundamental de la persona a que los asuntos públicos se dirijan con arreglo a criterios que permitan el libre y solidario desarrollo de cada persona en sociedad.

En efecto, la buena Administración pública es un derecho de los ciudadanos a que los Poderes públicos sin excepción resuelvan los asuntos de interés general de forma justa, equitativa, objetiva y en plazo razonable promoviendo constantemente la dignidad humana. Además, es una obligación inherente a la esencia de los Poderes públicos y un principio de actuación administrativa. Los ciudadanos, pues, tienen derecho a exigir tales características de objetividad, imparcialidad, justicia, equidad y resolución en plazo razonable en el funcionamiento y actividad de todas las Administraciones públicas determinados patrones o estándares de calidad en el funcionamiento de la Administración.

El derecho, principio, y obligación de la buena Administración pública, vinculan la forma en que se deben dirigir las instituciones públicas en una democracia avanzada. Dirigir en el marco de la buena Administración pública supone asumir con radicalidad que la Administración pública, existe y se justifica, en la medida en que ésta, como dispone el artículo 103 de nuestra Constitución, sirve objetivamente al interés general.

Las instituciones públicas en la democracia no son de propiedad de sus dirigentes, son del pueblo que es el titular de la soberanía. El responsable público tiene que saber, y practicar en consecuencia, que la buena Administración pública le obliga a rendir cuentas continuamente a la ciudadanía y a que la búsqueda de la calidad en el servicio público presida toda su actuación.

El artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, aprobada en Niza en diciembre de 2000, de aplicación en España por virtud del Tratado de Lisboa de diciembre de 2007, constituye un precipitado de diferentes derechos ciudadanos, nada menos que de rango fundamental, que a lo largo del tiempo y a lo largo de los diferentes Ordenamientos han caracterizado la posición central que hoy tiene la ciudadanía en todo lo que se refiere al Derecho Administrativo. Hoy, en el siglo XXI, el ciudadano ya no es un sujeto inerte que simplemente recibe bienes y servicios públicos, sino que debe participar en la determinación del interés general, que ya no define unilateralmente la Administración pública pues como dice el Tribunal Constitucional en una sentencia de 7 de febrero de 1984, éste se define a través de una acción intercomunicada entre Poderes públicos y agentes sociales.

El citado artículo 41 de la Carta Europea dispone que:

“1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

-el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente.

-el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto a los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial.

-la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua”.

Los ciudadanos europeos tenemos un derecho fundamental a que los asuntos públicos se traten imparcialmente, equitativamente y en un tiempo razonable. Es decir, las instituciones comunitarias han de resolver los asuntos públicos objetivamente, han de procurar ser justas – equitativas- y, finalmente, han de tomar sus decisiones en tiempo razonable. En otras palabras, no cabe la subjetividad, no es posible la injusticia y no se puede caer en la dilación indebida para resolver.

La referencia la razonabilidad del plazo para resolver incorpora un elemento esencial: el tiempo. Si una resolución es imparcial, equitativa, pero se dicta con mucho retraso, es posible que no tenga sentido, que sea inútil. El poder público se mueve en las coordenadas del espacio y del tiempo y éste, el tiempo, es un elemento esencial. La razonabilidad se refiere al plazo de tiempo en el que la resolución pueda ser eficaz de manera que no se dilapide el legítimo derecho del ciudadano a que su petición, por ejemplo, se conteste en un plazo en que ya no sirva para nada.

El derecho a la buena administración es un derecho fundamental de todo ciudadano comunitario a que las resoluciones que dicten las instituciones europeas sean imparciales, equitativas y razonables en cuanto al fondo y al momento en que se produzcan. Dicho derecho según el citado artículo 41 incorpora, a su vez, cuatro derechos.

El primero se refiere al derecho a que todo ciudadano comunitario tiene a ser oído antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente. Se trata de un derecho que está reconocido en la generalidad de las legislaciones administrativas de los Estados miembros como consecuencia de la naturaleza contradictoria que tienen los procedimientos administrativos en general, y en especial los procedimientos administrativos sancionadores o aquellos procedimientos administrativos de limitación de derechos. Es, por ello, un componente del derecho a la buena administración que el Derecho Comunitario toma del Derecho Administrativo Interno.

El segundo derecho derivado de este derecho fundamental a la buena administración se refiere, de acuerdo con el párrafo segundo del citado artículo 41 de la Europea de Derechos Fundamentales, se refiere al derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial. Nos encontramos, de nuevo, con otro derecho de los ciudadanos en los procedimientos administrativos generales.

En el Derecho Administrativo Español, por ejemplo, este derecho al acceso al expediente está recogido dentro del catálogo de derechos que establece el artículo 35 de la ley del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común de noviembre de 1992. Se trata, de un derecho subjetivo lógico y razonable que también se deriva de la condición que tiene la Administración pública, también la comunitaria, de estar al servicio objetivo de los intereses generales, lo que implica, también, que en aras de la objetividad y transparencia, los ciudadanos podamos consultar los expedientes administrativos que nos afecten. Claro está, existen límites derivados del derecho a la intimidad de otras personas así como del secreto profesional y comercial o de la seguridad pública, excepciones que habrán de interpretarse restrictivamente.

El tercer derecho que incluye el derecho fundamental a la buena administración es el derecho de los ciudadanos a que las decisiones administrativas de la Unión europea sean motivadas. Llama la atención que este derecho se refiere a todas las resoluciones europeas sin excepción. Que todas las decisiones de las Autoridades de la Unión Europea sean motivadas es la consecuencia de que el ejercicio del poder en las democracias debe ser argumentado, razonado, motivado por la sencilla razón de que el poder público debe realizarse de forma objetiva. El poder que se basa en la razón es legítimo. El que no se justifica es sencillamente arbitrario. Por eso todas las manifestaciones del poder público deben motivarse. La intensidad de la justificación dependerá de la naturaleza de los actos de poder. Si son reglados la motivación será menor. Pero si son discrecionales, la exigencia de motivación será mayor. Es tan importante la motivación de las resoluciones públicas que bien puede afirmarse que la temperatura democrática de una Administración es proporcional a la intensidad de la motivación de los actos y normas administrativo.

En una sentencia de 15 de octubre de 2010, el Tribunal Supremo precisa el alcance de la motivación que exige nuestra Constitución señalando que tal operación jurídica “se traduce en la exigencia de que los actos administrativos contengan una referencia específica y concreta de lo hechos y los fundamentos de derecho que para el órgano administrativo que dicta la resolución han sido relevantes, que permita reconocer al administrado la razón fáctica y jurídica de la decisión administrativa, posibilitando el control judicial por los tribunales de lo contencioso administrativo”. Además, tal obligación de la Administración “se engarza en el derecho de los ciudadanos a una buena administración, que es consustancial a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros de la Unión Europea, que ha logrado refrendo normativo como derecho fundamental en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000, al enunciar que este derecho incluye en particular la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones”. En el apartado tercero del precepto se reconoce el derecho a la reparación de los daños ocasionados por la actuación u omisión de las instituciones comunitarias de acuerdo con los principios comunes generales a los Derechos de los Estados miembros. La obligación de indemnizar en los supuestos de responsabilidad contractual y extracontractual de la Administración está, pues, recogida en la Carta. Lógicamente, el correlato es el derecho a la consiguiente reparación cuándo las instituciones comunitarias incurran en responsabilidad. La peculiaridad del reconocimiento de este derecho, también fundamental, derivado del fundamental a la buena administración, reside en que el régimen de funcionalidad de este derecho se establecerá desde los principios generales de la responsabilidad administrativa en Derecho Comunitario.

El apartado cuarto dispone que toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa lengua. La Ética pública es, como la Ética en sí misma, una Ciencia práctica. Es Ciencia porque el estudio de la Ética para la Administración pública incluye principios generales y universales sobre la moralidad de los actos humanos realizados por el funcionario público o del gestor público. Y es práctica porque se ocupa fundamentalmente de la conducta libre del hombre que desempeña una función pública, proporcionándole las normas y criterios necesarios para actuar bien.

La idea de servicio a la colectividad, a la sociedad, en definitiva, a los demás, es el eje central de la ética pública, como lo es la conservación del bien común. Esta idea de servicio al público es el fundamento constitucional de la Administración y debe conectarse con una Administración Pública que presta servicios de calidad y que promueve el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Una Administración que se mueva en esta doble perspectiva, debe ser una Administración compuesta por personas convencidas de que la calidad de los servicios que se ofertan tiene mucho que ver con el trabajo bien terminado y de que es necesario encontrar – cuando así sea menester - los intereses legítimos de los ciudadanos en los múltiples expedientes que hay que resolver. Contribuir a la Administración moderna que demanda el Estado social y democrático significa, en última instancia, asumir el protagonismo de sentirse responsables, en función de la posición que se ocupe en el engranaje administrativo, de sacar adelante los intereses colectivos.

En un Estado social y democrático de Derecho, la Administración ya no es dueña del interés público sino que está llamada a articular una adecuada intercomunicación con los agentes sociales para definir las políticas públicas. Desde esta perspectiva puede entenderse mejor la función promocional de los poderes públicos, cuya misión es crear un clima en el que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos fundamentales y puedan colaborar con la propia Administración en la gestión de los intereses públicos. En este contexto, pienso que estaremos más cerca de un aparato público que oferte servicios de calidad y que promueva los derechos fundamentales de los ciudadanos. Los principios éticos para la acción administrativa no deben ser contemplados como restricciones para la actividad pública. No. Deben ser interpretados como garantías para una mejor gestión pública y como una oportunidad importante para que los ciudadanos sean más conscientes de que la Administración es una función de servicio y que únicamente busca la satisfacción de los intereses colectivos.

En este sentido, los principios de Ética pública deben ser positivos y capaces de atraer al servicio público a personas con vocación para gestionar lo colectivo. Han sido muchos los estudiosos que han tratado de sintetizar los principios esenciales de la Ética Pública. La que a continuación reproduzco es una más de estas listas (en este caso un decálogo), cuyos principios pertenecen al sentido común y traen su causa de las exigencias del servicio público. En primer lugar, los procesos selectivos para el ingreso en la función pública deben estar anclados en el principio del mérito y la capacidad. Y no sólo el ingreso sino la carrera administrativa.

En segundo lugar, la formación continuada que se debe proporcionar a los funcionarios públicos ha de ir dirigida, entre otras cosas, a transmitir la idea de que el trabajo al servicio del sector público debe realizarse con perfección. Sobre todo porque se trata de labores realizadas en beneficio de "otros".

En tercer lugar, la llamada gestión de personal y las relaciones humanas en la Administración pública deben estar presididas por el buen tono y una educación esmerada. El clima y el ambiente laboral ha de ser positivo y los funcionarios deben esforzarse por vivir cotidianamente ese espíritu de servicio a la colectividad que justifica la propia existencia de la Administración pública.

En cuarto lugar, la actitud de servicio y de interés hacia lo colectivo debe ser el elemento más importante de esta cultura administrativa. La mentalidad y el talante de servicio, en mi opinión, se encuentran en la raíz de todas las consideraciones sobre la Ética Pública y explica, por si mismo, la importancia del trabajo administrativo.

En quinto lugar, debe destacarse que constituye un importante valor deontológico potenciar el sano orgullo que provoca la identificación del funcionario con los fines del organismo público en el que trabaja. Se trata de la lealtad institucional, que constituye un elemento capital y una obligación central de una gestión pública que aspira al mantenimiento de comportamientos éticos.

En sexto lugar, conviene señalar que la formación en Ética pública debe ser un ingrediente imprescindible en los Planes de Formación para funcionarios públicos. Además, deben buscarse fórmulas educativas que hagan posible que esta disciplina se imparta en los programas docentes previos al acceso a la función pública. Y, por supuesto, debe estar presente en la formación continua del funcionario. En la enseñanza de la Ética Pública debe tenerse presente que los conocimientos teóricos de nada sirven si no calan en la praxis del empleado público.

Por eso la vida moral del funcionario es mucho más que enfrentarse con supuestos delicados, se trata de adquirir un conjunto de hábitos operativos que le caractericen como un auténtico servidor público, como un gestor de intereses colectivos que busca su instauración en la sociedad.

En séptimo lugar, conviene resaltar que el comportamiento ético debe llevar al funcionario público a la búsqueda de las fórmulas más eficientes y económicas para llevar a cabo su tarea. En octavo lugar, la actuación pública debe estar guiada por los principios de igualdad y no discriminación. Además la actuación conforme al interés público debe ser lo "normal" sin que sea moral recibir retribuciones distintas a la oficial que se reciben en el organismo en que se trabaja.

En noveno lugar, el funcionario debe actuar siempre como servidor público y no debe transmitir información privilegiada o confidencial. El funcionario, como cualquier otro profesional, debe guardar el silencio de oficio.

En décimo lugar y último lugar, el interés colectivo en el Estado social y democrático de Derecho se encuentra en facilitar a los ciudadanos un conjunto de condiciones que haga posible su perfeccionamiento integral y les permitan un ejercicio efectivo de todos sus derechos fundamentales. Por tanto, los funcionarios deben ser conscientes de esa función promocional de los poderes públicos y actuar en consecuencia.

En cualquier caso, y a pesar del decálogo de valores éticos que he enumerado, la formulación que debemos dar en estos tiempos a la Ética no puede consistir tan sólo en enunciar valores deseables o atribuirles características ideales a los profesionales (bien sean éstos directivos o no), sino, por el contrario, se debe ser capaz de situar de manera práctica y efectiva, en los procesos de fijación de metas y objetivos, y desde allí impregnar toda la cultura de la organización para que sea compartida por todos los miembros de la misma y sirva de punto de referencia obligado para llevar adelante la gestión cotidiana.

Las Administraciones públicas deberán fomentar modelos de conducta que integren los valores éticos del servicio público en la actuación profesional y en las relaciones de los empleados públicos con los ciudadanos, contemplando una serie de valores éticos que han de guiar la actuación profesional de los empleados públicos: voluntad de servicio al ciudadano, eficaz utilización de los medios públicos, ejercicio indelegable de la responsabilidad, lealtad a la organización, búsqueda de la objetividad e imparcialidad administrativa, perfeccionamiento técnico y profesional, etc.

La Ética pública supone la enseñanza de un conjunto de conocimientos que deben convertirse en un hábito para el funcionario. No se trata de transmitir ideas tan interesantes como la lealtad institucional, el principio de igualdad, la transparencia, el uso racional de los recursos, la promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos, etc. Es imprescindible que la actividad del funcionario este presidida por un conjunto de valores humanos que están inseparablemente unidos a la idea del servicio y que, indudablemente, facilitan la sensibilidad ante lo público. Me refiero a virtudes tan importantes como la laboriosidad, la solidaridad, la magnanimidad o la modestia entre otras.

Pienso que si a alguien se puede exigir un plus especial de calidad humana es a los funcionarios y responsables públicos. Por una parte porque gozan de una serie de potestades que no tiene el sector privado y, por otra, porque la gestión de intereses colectivos es una de las actividades más trascendentales del horizonte profesional.

Realmente, el nivel de ejemplaridad y de altura ética que se exige al funcionario hace necesario que permanentemente las Escuelas de Administración pública presten atención en sus programas docentes a estos temas. Junto a ello, que es muy conveniente, el propio funcionario debe hacer autocrítica sobre los motivos que le llevan a la actuación administrativa habitualmente. De esta manera, es más fácil tener presente los criterios éticos para la acción pública y así irá creciendo la sensibilidad colectiva de los empleados públicos.

Son en definitiva los propios empleados públicos los que deben asumir como propios los principios éticos, y aplicarlos a su actuación profesional y a sus relaciones con los ciudadanos. Ello sin duda modificaría la imagen peyorativa de la Administración y ayudaría a su rearme moral. En resumen, contribuiría decididamente a recuperar la tan difuminada idea de servicio público tanto en el ámbito privado como en el público.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvira, R., *Ética Pública y moral social*, Luis Nuñez (Ed), Madrid, 1996.
- Bowman, J. and Menzel, D., *Teaching ethics and values in public administration programs: innovations, strategies and issues*, Albany, NY: State University of New York Press, cop., 1998.

- Cortina, A., Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad; Taurus, Madrid, 1998.
- Diego, O., La ética en los Servidores Públicos, UPN, México, 2001.
- González, J., La ética en la administración pública, Madrid, Civitas, 2000.
- Laporta, F. y Álvarez, S., La corrupción política, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- MacIntyre, A., Tras la virtud, Editorial Crítica, Barcelona, 2001.
- Malen, J., La corrupción, aspectos éticos, políticos, jurídicos y filosóficos, Gedisa, 2003.
- Raz, J., La ética en el ámbito público, Gedisa, Barcelona, 2001.
- Rodríguez Arana, J., Ética, Poder y Estado, Rap, Buenos Aires, 2004.
- Rodríguez Arana, J., La dimensión ética, Dykinson, Madrid, 2001
- Rodríguez Arana, J., Principios de Ética Pública, Montecorvo, Madrid, 1993
- Rodríguez Arana, J., Sobre la codificación de la ética pública, Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1996.
- Villoria, M., Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa, Tecnos-Universidad Pompeu Fabra, Madrid, 2000.