

# LA ÉTICA EN EL ESTATUTO DEL EMPLEADO PÚBLICO

VITORIA-GASTEIZ

JUNIO 2008

# ÉTICA

- MORAL Y ÉTICA: REFLEXIÓN FILOSÓFICA SOBRE SISTEMAS MORALES Y SU FUNDAMENTACIÓN EN BUENAS RAZONES.
- NO HAY UNA ÚNICA TEORÍA ÉTICA AUTOEVIDENTE.
- ¿TODO VALE?
- SERES SOCIALES-CONVIVENCIA
- DOTACIÓN GENÉTICA Y SUPERVIVENCIA
- SENTIDO DE LA VIDA, QUERER SER
- ÉTICA PÚBLICA
- ÉTICA Y POLÍTICA

# La ética del empleado público

- La ética del empleado público:
- Es una ÉTICA PROFESIONAL
- CADA PRÁCTICA COOPERATIVA HUMANA APORTA ALGO: BIEN INTERNO
- LOS VALORES Y TAMBIÉN HÁBITOS Y CARÁCTER QUE ES PRECISO INCORPORAR PARA ALCANZAR EL BIEN INTERNO

# ÉTICA DEL EMPLEADO PÚBLICO

- No obstante, es muy importante no olvidar que la profesión de servidor público va unida, en muchas ocasiones, al ejercicio de potestades y privilegios que no tienen el resto de profesiones, de ahí la importancia de enmarcar su labor dentro de una lógica de lo correcto que supere la mera asunción del sistema de valores instrumental.
- O dicho de otro modo, hacer lo correcto es más importante que ser eficaz, aunque lo ideal es ser eficaz haciendo lo correcto (Wildavsky, 1979, pp.413-414).

# ÉTICA DEL EMPLEADO PÚBLICO

- Los empleados públicos sirven al interés general objetivamente, pero lo deben servir respetando una ética de nivel superior que sea general y universalizable, una ética pública.
- Ética que, por fortuna, la Constitución española vigente ha juridificado de forma bastante escrupulosa y coherente.

# ÉTICA DEL EMPLEADO PÚBLICO

- La Constitución y, en especial, los artículos 9.2 –que indica que la Administración debe remover los obstáculos que impidan la libertad e igualdad de la persona y de los grupos en que se integra- y 10.1 –que dispone que el libre desarrollo de la personalidad es uno de los fundamentos del orden político y de la paz social-, artículos de indudable raíz kantiana, en concreto, articulaciones institucionales del principio de dignidad y autonomía del ser humano.
- Además el servicio al interés general exige participación de acuerdo a la doctrina del TC, principio kantiano de que son válidas todas y sólo las normas que los afectados podrían querer racional y razonablemente.

# La ética del empleado público

- Concluyendo esta primera reflexión:
- 1. Los empleados públicos tienen la obligación de facilitar la participación y la deliberación en torno a los proyectos normativos, más aún, deben promover el libre encuentro de pareceres.
- 2. Los empleados públicos deben promover y respetar la democracia, único régimen compatible con las ideas de ética pública esbozadas.
- 3. Los empleados públicos han de hacer de la defensa y promoción de los derechos humanos el pilar de su toma de decisiones.
- 4. A partir de esos principios, los empleados públicos habrán de aplicar los valores instrumentales en su toma de decisiones.

# La ética del empleado público

- Frente a estas ideas: Si consideráramos que los funcionarios lo único que deben hacer es cumplir las leyes y las órdenes que reciben de los superiores con absoluta neutralidad e indiferencia, y que, por ello, no tienen libertad de elección, estaríamos negando la ética administrativa.
- También negaríamos dicha ética si consideráramos que las/os empleadas públicas no pueden ser hechas responsables de las acciones de sus organizaciones, las cuales son acciones colectivas en marcos estructurales cuyas consecuencias son el resultado de miles de actividades individuales moralmente inseparables.



# La ética del empleado público

- Pero se puede ser eficaz, eficiente y objetivo y ser inmoral. El caso Eichman.
- No siempre hay instrucciones superiores.
- Las instrucciones son ambiguas.
- Las decisiones se generan con datos aportados por el funcionariado.
- Las decisiones hay que implantarlas.
- El hecho de que haya muchos responsables no impide mi responsabilidad.

# La ética del empleado público

- PERO LOS VALORES SON CONCEPCIONES DE LO DESEABLE
- INFLUYEN EN LA SELECCIÓN DE FIN
- INFLUYEN EN LOS MEDIOS
- INFLUYEN EN LA PERCEPCIÓN DEL ENTORNO
- INFLUYEN EN LA INTERPRETACIÓN DE LAS RESPUESTAS

# La ética del empleado público

- CONFLICTOS DE VALORES
- PLURALIDAD DE VALORES
- VALORES FLUIDOS E INESTABLES
- CONFLICTOS EN TODAS LAS FASES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

# La ética del empleado público

## ■ PRINCIPIOS FINALISTAS

- DIGNIDAD DE LA PERSONA
- SERVIR LOS INTERESES GENERALES

## ■ VALORES INSTRUMENTALES

- POLO EFICACIA
  - EFICACIA
  - EFICIENCIA
  - JERARQUÍA
  - COORDINACIÓN
  - CALIDAD
  - SIMPLICIDAD
- POLO LEGALIDAD-OBJETIVIDAD
  - NEUTRALIDAD
  - RESPONSABILIDAD,
  - IMPARCIALIDAD.

# La ética del empleado público

- El código del Estatuto comienza con una obligación genérica: “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”.
- En esta misma obligación están presentes los dos polos de tensión deontológica propios del empleo público. Por una parte, “la diligencia en tareas asignadas”, que representa la obligación de buscar la eficacia en función de unas órdenes dadas, que, en principio, no deben ser puestas en cuestión.
- Por otra, “velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico”, que ya implica una obligación vinculada a una ética de fines, una ética que exige al empleado reflexionar sobre si los actos que se le encomiendan promueven el interés general y respetan la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

# La ética del empleado público

- En conjunto, los denominados “principios” del artículo 52 son, en realidad, valores.
- Algunos de ellos están vinculados a los valores democrático-finalistas que permean la Constitución española, otros son claramente instrumentales, para favorecer el cumplimiento de fines propios de la Administración como institución sistémica.
- Dichos valores se estructuran, de acuerdo con los polos finalista e instrumental antes reseñados, más o menos de la siguiente forma:
  - Finalistas: integridad, responsabilidad, transparencia, ejemplaridad, austeridad, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres.
  - Instrumentales: objetividad, neutralidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, accesibilidad, eficacia.

# La ética del empleado público

- Por su parte, los principios éticos se podrían situar en torno a tres polos de integridad, lo cual llevaría a tres visiones de lo primordial en la ética pública:
- Integridad como promoción de la ética pública, en este polo situaríamos:
- Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.
- Su conducta 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.
- Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos.

# La ética del empleado público

- Integridad como objetividad:
- Su actuación 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.
- 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.
- 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.
- No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.
- No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.



# La ética del empleado público

- Integridad como eficacia:
- Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.
- Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios 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.
- Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.
- Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.

# La ética del empleado público

- Es obvio que los tres polos de integridad no siempre son compatibles, ni mucho menos, y que los conflictos entre un polo y el rol que se vincula al mismo y otro polo y su correspondiente rol generan múltiples situaciones de profundo debate moral, con la consiguiente incertidumbre en la empleada/o sobre si su respuesta es o no la correcta. Por ejemplo, un policía puede tener conflicto sobre si mantener en secreto una información clasificada si esta información daría cuenta de actividades contrarias al respeto pleno de los derechos humanos. O la actuación de acuerdo a los principios de eficiencia y economía no siempre es compatible con el Estado Social que nuestra Constitución establece como referencia de la actuación pública. O la lealtad al superior y a los subordinados puede entrar en conflicto con la necesaria imparcialidad y búsqueda del interés común, por encima de posiciones corporativas.

# La ética del empleado público

- Todo ello, quizás exigiría establecer unas prioridades entre los polos, de forma que el primer polo siempre fuera superior al segundo y éste al tercero. No obstante, lo ideal es que cada servidor público busque en cada caso la mejor solución intentando no sacrificar absolutamente ningún valor, aunque se prioricen algunos. En el justo medio está la virtud, de acuerdo con las máximas aristotélicas. Pues bien, en un justo equilibrio entre valores en conflicto está la virtud, aun cuando siempre tengamos que dar cierta prioridad a los principios propios de la ética de fines sobre la ética de medios o instrumental

# CÓDIGO ÉTICO POLICÍA CONSEJO DE EUROPA

- OBJETIVOS DE LA POLICÍA
- BASES LEGALES DE LA ACTIVIDAD POLICIAL
- LA POLICÍA Y EL SISTEMA DE JUSTICIA
- LA ORGANIZACIÓN POLICIAL
  - UNIFORMIDAD-CADENA DE MANDO-CONTROL
  - RECLUTAMIENTO
  - FORMACIÓN
  - DERECHOS
- GUÍAS DE INTERVENCIÓN
  - RESPETO A DERECHOS-TORTURA-DATOS-CORRUPCIÓN
  - INVESTIGACIÓN
  - ARRESTOS
- RENDICIÓN DE CUENTAS

# La ética del empleado público

- Caso práctico: orden que atenta contra el interés general y es legalmente muy discutible. ¿Qué hacer?
- 1. Obedecer.
- 2. Analizar y comunicar al superior. Pero cumplir.
- 3. Comunicar pero si hay orden cumplir y denunciar.
- 4. Negarse a cumplir directamente y denunciar.
- 5. Obstrucción sibilina.
- 6. Renunciar o dimitir.

# La ética del empleado público

- LOS CÓDIGOS NO DAN RESPUESTAS MATEMÁTICAS
- TODA ELECCIÓN IMPLICA UNA PÉRDIDA: CRITERIOS DE JUSTICIA
- IMPORTANCIA DE LA REFLEXIÓN MORAL Y DEL APRENDIZAJE
- IMPORTANCIA DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIRTUDES Y CARÁCTER

# LOS DÉFICIT DE LA REGULACIÓN

En primer lugar, la no regulación en el Estatuto del régimen de incompatibilidades de los empleados públicos. En esta materia de incompatibilidades deberá ya definirse cuales específicamente son los complementos retributivos que incompatibilizan para cualquier tipo de actividad pública o privada y, en su caso, las cuantías a partir de las cuales se produce la incompatibilidad absoluta.

# LOS DÉFICIT DE LA REGULACIÓN

- Con respecto al personal que ejerce la función directiva, también hay que especificar qué personal específicamente se considera tal a estos efectos, pues la ley autonómica podría no regular la función directiva y, sin embargo, considerar determinados puestos como directivos –con independencia de los altos cargos- a efectos de incompatibilidades.



# LOS DÉFICIT DE LA REGULACIÓN

- La nueva normativa de incompatibilidades debería incorporar también la regulación de los conflictos de interés, con su definición explícita. “De acuerdo con la OCDE, “el conflicto de intereses de los responsables públicos[1] es un conflicto entre obligaciones públicas e interés privado que puede indebidamente influir en el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades” (OCDE, 2004).
- [1] Responsable público se refiere a todo tipo de cargo público, sea electo o de nombramiento, sea en el gobierno central o en gobiernos sub-nacionales.

# LOS DÉFICIT DE LA REGULACIÓN

- II. Otro déficit es el relativo a la insuficiente regulación del deber de neutralidad política, incluida la prohibición de prácticas clientelares (art. 53.2), y su conexión con los principios de lealtad, buena fe y obediencia.
- Pues es evidente que sin incumplir “manifiestamente” la ley se pueden realizar prácticas clientelares y quebrarse la neutralidad política. Por ejemplo, en el artículo 95-2-h se prohíbe la violación de la imparcialidad influyendo en procesos electorales, pero en el Código ético no se dice nada al respecto.

# LOS DÉFICIT DE LA REGULACIÓN

- III. Otro déficit es el relativo al deber de sigilo. Creo que debe ponerse en relación con el deber de transparencia que toda Administración democrática debe incorporar a sus prácticas diarias. El sigilo se refiere a informaciones que puedan dañar el interés público. Por ello, no está nada claro a qué se refiere el artículo 95-2-e cuando habla de “utilización indebida de información”. El sigilo no puede implicar opacidad.

# LOS DÉFICIT DE LA REGULACIÓN

- IV. Y, finalmente, es un déficit la confusión existente en el Estatuto entre principios, deberes y reglas. Los principios éticos son proposiciones o verdades fundamentales a partir de las cuales se desarrollan normas coherentes.
- El Código mezcla todo y, por ello, se hace difícil distinguir lo que podría convertirse, en caso de incumplimiento, en una falta y lo que sólo puede ser un marco de referencia moral que guíe la conducta.

# LOS EFECTOS DE LA REGULACIÓN

- I. El régimen disciplinario. Es necesario que la ley autonómica desarrolle todo un sistema disciplinario y, en concreto, un listado de faltas coherente con los deberes establecidos. Por ejemplo, si no se pueden aceptar regalos, la aceptación de los mismos, aunque no conlleve parcialidad en la decisión, debe sancionarse. Si no se entregan documentos al siguiente ocupante del cargo, también debería establecerse sanción por ello, aunque sea difícil definir qué documentos son esenciales y cuales no, y cómo se deberían entregar los documentos.
- En cuanto a las sanciones, deberían adaptarse en función de la función realizada, porque para la función directiva las sanciones existentes son incoherentes.

# LOS EFECTOS DE LA REGULACIÓN

- II. Otra consecuencia que debería considerarse del cumplimiento o incumplimiento del código ético es la relativa a la carrera horizontal y vertical. No tendría sentido que se reconocieran grados superiores durante un tiempo prudencial a quienes han tenido incumplimientos del código.

# LOS EFECTOS DE LA REGULACIÓN

- III. Un debate complejo es el de si el cumplimiento del código debe ser parte de la evaluación del desempeño. En mi opinión son aspectos diferentes del análisis de la conducta del empleado. Evaluar bien el rendimiento es un aspecto que puede ser compatible con que se hayan desarrollado actividades sancionables moralmente o incluso disciplinariamente. Por ejemplo, se puede ser muy eficaz cumpliendo objetivos pero muy poco leal con los compañeros y subordinados.

# EL CONTROL DE LA ÉTICA/MORALIDAD

- Habría que facilitar en esta área tres tipos de controles:
- El control institucional a través de un órgano específico dedicado exclusivamente a ello, además de a interpretar, dar consejos, formar. Incluso podría especializarse en la gestión de los procedimientos disciplinarios.
- El control profesional, a través de comisiones de ética informadoras y propulsoras de códigos específicos y detallados en función de las áreas de trabajo.
- El control ciudadano, desarrollando el derecho a la buena administración, con vías para la denuncia, la queja y la sugerencia.