

ESTUDIOS

Actuación ética y servicio público: Fundamentos clásicos y percepción actual. Una propuesta de intervención

Fernando Jimeno Jiménez

Resumen: En el presente documento se estudia el comportamiento ético en la prestación del servicio público, especialmente tras comprobar cómo los incumplimientos de esta naturaleza constituyen una de las principales preocupaciones de la opinión pública. Tras reflexionar sobre las experiencias de las tradiciones griegas y romanas, se analiza la percepción actual.

Se propone un modelo relacional y ético desarrollado por la propia organización. Por una parte, fomentando la transparencia con instrumentos de control externo (incentivar encuestas de satisfacción y expectativas, divulgar cartas de servicios, quejas, sugerencias) y facilitando medidas internas de interacción; por otro, con la intervención de un órgano colegiado técnico de supervisión ética.

Palabras clave: *Actuación ética, servicio público, opinión pública, supervisión.*

Fecha de recepción: 18 de enero de 2018.

Fecha de admisión definitiva: 19 de julio de 2018.

Ethical manner and public service: classical foundations and current perception. A proposal for action

Abstract: The aim of this research is to study the ethical manner in the provision of public service, especially after verifying those breaches constitute one of the main concerns of public opinion. After reflecting

Performance éthique et service public: fondements classiques et perception actuelle. Une proposition d'intervention

Résumé: Le présent document examine le comportement éthique dans la prestation de services publics, en particulier après avoir constaté que les manquements dans ce contexte constituent l'une des principales

on the experiences of the Greek and Roman traditions, the current perception is analyzed.

A relational and ethical model developed by the organization itself is proposed. On the one hand, promoting transparency through external control instruments (satisfaction and expectations surveys, service letters, complaints, suggestions) and facilitating internal interaction; on the other, an ethical surveillance committee.

Key words: *Ethical manner, public service, public opinion, surveillance.*

préoccupations de l'opinion publique. La perception actuelle est l'objet d'une analyse après une réflexion sur les expériences des traditions grecques et romaines.

On propose un modèle relationnel et éthique développé par l'organisation elle-même. D'une part, en promouvant la transparence par des instruments de contrôle externe (en encourageant les enquêtes de satisfaction et d'attentes, en diffusant des lettres de service, des plaintes, des suggestions) et en facilitant les mesures d'interaction interne; d'autre part, par l'intervention d'un organe collégial technique de contrôle éthique.

Mots clé: *Actuation éthique, service publique, opinion publique, supervision.*

I. Introducción

La dimensión del sector público español ha adquirido un protagonismo especial con el desarrollo del Estado del Bienestar a la par que se producía el proceso descentralizador competencial autonómico y local. Las Comunidades Autónomas (CC. AA.), provincias y municipios han generado dinámicas de incremento del gasto público que han ido en paralelo con la satisfacción ciudadana, receptora de los servicios públicos generados.

Las nociones empleo y servicio público se relacionan directamente, en tanto que conceptos jurídicos representativos de la inevitable actuación administrativa ante la demanda manifestada por la sociedad civil desde finales del siglo XX. Por una parte, la necesidad social exige la dotación de servicios precisos para satisfacer parámetros adecuados de vida moderna. Por otra, se ha generado mayor dotación de empleo y proliferación cargos públicos, ejerciendo trascendentes cometidos relacionados con el desarrollo de funciones administrativas.

Con tan importante volumen de actividad administrativa surgen excesos de variada naturaleza sobre los que ha recaído la mirada de la sociedad en general y, de los medios de comunicación en particular. La corrupción se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la ciudadanía, equiparable en importancia a la inquietud existente con el desempleo. Posiblemente sea este concepto la versión

más desagradable del incumplimiento de las actuaciones éticas, la de más fácil exteriorización y visibilidad. Atrás pueden quedar otros déficits de menor calado, aunque de indudable importancia en las tareas gestoras.

En las siguientes páginas se pretende reflexionar en torno a la figura del servicio público, bajo la referencia ética en el cumplimiento de las obligaciones. Se propone reflexionar sobre qué se entiende por una actuación sometida a principios éticos, analizando la perspectiva histórica que ofrecen las culturas clásicas, las experiencias de la polis griega y la jurisprudencia romana. Con posterioridad, conocer la percepción de la sociedad actual sobre el funcionamiento de las organizaciones públicas, analizando la posibilidad de medición del más importante efecto del incumplimiento ético, la corrupción.

Conocida la impresión de la opinión pública sobre los incumplimientos de principios en las tareas públicas, es preciso reflexionar sobre las posibilidades que ofrece nuestro sistema para controlar los excesos, no tanto desde el punto de vista correctivo, como más bien preventivo. Desde una perspectiva más positiva y enriquecedora, se analizan algunos instrumentos disponibles de utilización por el gestor y, no tanto, frivolar acerca de las consecuencias punitivas.

Se plantea un modelo por la propia organización, interno, endógeno, diferenciando dos tipologías. Una basada en la interacción con los principales actores en la dinámica de trabajo diario, utilizando modelos de relación con ciudadanos y empleados. Por otro, se aporta un mecanismo de seguimiento interno, protagonizado por un órgano de supervisión o control de actuaciones sometidas a valores. Son medidas dirigidas al logro de la mejora continua, objetivo de cualquier organización administrativa moderna.

2. Actuación ética

De conformidad con la definición que aporta la Real Academia Española, la palabra ética deriva del griego¹ (éthike), bien como adjetivo, para referirse a una actitud recta, conforme a la moral; bien sustantivo, normas morales que rigen la conducta humana. Es el resultado de un conjunto de valores religiosos, históricos, familiares, profesionales dirigidos hacia una vida en común satisfactoria (Naessens, 2010). Su objeto son las acciones buenas (Cortina, 2000).

¹ Ya existen referencias en textos escritos en la antigüedad, tal como refleja Homero en la *Ilíada* y la *Odisea*.

Su carácter binario no deja dudas. Lo correcto o incorrecto, lo que es justo o injusto, la actuación adecuada y la que no lo es, positiva o negativa, lo virtuoso y lo que es viciado son manifestaciones que exigen un planteamiento ético en el momento de toma de decisión, instante donde influye la formación personal.

Desde el punto de vista relacional, la ética se manifiesta bajo tres posibilidades, coincidentes con tres propósitos (Moreno, 2012). El individuo (cuerpo), las relaciones con otras personas (la sociedad) y el contacto con fenómenos externos (la naturaleza). La actuación ética tiene un ámbito de gestación y un segundo de manifestación. Una parte está referida al espacio interior del individuo, fruto de la educación y de la experiencia vital (Araos, 2003); la otra, a su manifestación externa, dirigida a una dimensión social o política, propia de la vida comunitaria y la relación con los demás. La conducta y el comportamiento son reflejos de los principios asumidos por la persona en función de su historia personal, circunstancia que influye en un comportamiento sometido a referencias individuales y colectivas² (Gómez, 2008).

La visión aplicada ha motivado que se hayan extendido los campos de actuación éticos, desde las perspectivas más tradicionales, como la Bioética y Ética profesional, a nuevas orientaciones en función de cada etapa temporal, como la educativa, la medio-ambiental, la organizativa o el moderno mundo de negocios (López, 1997). Como puede apreciarse, la ética se aplica a los asuntos que más nos importan (Cohen, 2005) y afectan en la vida diaria.

Es posible distinguir una ética general, transversal, de principios (López, 1997), frente a otra basada en un modelo donde coexisten una variedad de posibilidades, en función de los campos o dificultades a resolver, ámbito de la ética aplicada (López, 1997). Desde una perspectiva práctica, la segunda variante ha contribuido con su aportación al campo de las organizaciones (Rodríguez, Fernández y Martín-Castilla., 2007), ante el interés empresarial por exteriorizar su compromiso ético.

Resulta interesante aportar una reflexión acerca del valor instrumental de los principios éticos en tanto que cláusula de cierre. Cuando no existe criterio predefinido en el itinerario de actuación o en la resolución de un conflicto, actúan como regla o referencia en la búsqueda del equilibrio (Diego, 2006).

² Gómez Bahillo diferencia las exigencias personales (honestidad, integridad, compromiso, ecuanimidad, dedicación, respeto y responsabilidad), de los factores (individuales, sociales así como principios y normas ético sociales).

2.1. *Ética y moral*

Es habitual utilizar indistintamente ética y moral. La Real Academia Española, en su segunda acepción, define la ética utilizando como referencia la moral (conforme a la moral). Pueden entenderse sinónimos en el marco organizativo (Rodríguez, *et al.*, 2007). Existe una opinión extendida que considera la moral como concepto de naturaleza religiosa y la ética con rasgos laicos (Diego, 2006)³. La moral se refiere a la forma de ser de la persona, a la manera de actuar, y la ética, es una referencia y un fin que permite al individuo la autodeterminación (Naessens, 2010). El objetivo de la ética es aplicar la razón a la moral (Cortina, 2000). La ética no señala lo que es bueno / malo, terreno abonado a la moral, sino cuándo es bueno / malo (Cortina, 1995). Se puede indicar que la relación entre ética y moral se corresponde con la derivada entre género y especie. La primera se refiere al debate sobre la globalidad, lo correcto o incorrecto; la segunda, a las reglas, principios o actuaciones vinculadas con interacciones humanas (Méndez, 2005).

2.2. *Ética y política*

Maquiavelo ha reflexionado sobre la diferencia entre ética y política, sobre el juego de la doblez o verdad de contenido variable, reflejando la autonomía y ámbito propio de la política (Fernández, 1988), bajo la distinción de separar la vida pública de la parcela correspondiente a la vida privada, terreno de la moral (Fernández, 1988).

Los pensadores clásicos, en sus modelos de formación, incluían la Ética como asignatura básica en la configuración del currículum educativo. La distinción entre lo bueno y malo, el ser y el deber ser, el interés general frente al particular eran conceptos fundamentales que el aspirante debía tener en cuenta ante sus expectativas de intervención en la vida pública. El regidor debía separar la vida familiar de la política, siendo su objetivo la defensa de la República y el logro del beneficio social, no el propio. En este sentido, las grandes culturas clásicas exigían la virtud ética al designado para ser su representante (Diego, 2006).

Esta visión es la que en el siglo XXI tiene en cuenta la opinión pública occidental, donde el electorado recibe información sobre el comportamiento del gobernante, tanto en su quehacer político, como en su vida privada. Habrá ciudadanos que elijan a sus representantes por su proyecto comunitario, por las propuestas que mejoren

³ Este mismo autor vincula la ética con una visión colectiva y la moral desde una posición individualizada.

la sociedad y desarrollen el bienestar, pero en paralelo, se estarán examinando sus comportamientos privados, sujetos a las normas propias de la vida democrática⁴. En este caso, la legitimidad política irá unida a la credibilidad personal⁵.

Siguiendo a Weber (1984), el gobernante actúa en su competencia con una doble moral en el momento de ejercer su "autoritas", separando dos esferas en la toma de decisión. Por una parte, al enfrentarse a un problema, resuelve de conformidad con sus principios morales preexistentes hasta ese instante, lo que se denomina la ética de la convicción, basada en la pasión. Por otro lado, en el instante de decidir, sopesa las consecuencias (económicas, sociales, políticas), coincidiendo con una ética de la responsabilidad, originada en un pensamiento racional.

2.3. Ética, globalización y gobernanza

Algo está cambiando en el sistema mundial o, por lo menos, se están fomentando grandes declaraciones de principios y avances dirigidos a la mejora del modelo internacional predominante. Dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la ONU pronuncia los principios que puede asumir el sector empresarial en la mejora del bienestar común. Son compromisos de naturaleza ética y responsabilidad social sobre temáticas variadas (derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente), destacando a los fines de este trabajo, los referidos a la lucha contra la corrupción, sea cual fuera la fórmula.

Cuando la Comisión Europea aprueba su Libro Blanco de la Gobernanza Europea está asumiendo uno de los grandes retos y objetivos estratégicos del futuro de la Unión⁶. Los principios incluidos en su repertorio (apertura, participación, responsabilidad, eficacia, coherencia) bien pudieran corresponder a una declaración de contenido ético dirigida a fortalecer y regenerar los valores democráticos, a promover el cambio para mejorar.

⁴ Un representante público elegido democráticamente puede ser un gran gestor público y dirimir los intereses generales con eficacia y eficiencia, pero si en su vida o parcela privada comete actuaciones al margen de la ética democrática (empleo irregular de servicio doméstico propio, tributación irregular del impuesto de la renta, a modo de ejemplos), conseguirá la tacha de la opinión pública y el descrédito.

⁵ Si los comportamientos privados no son éticos, surgen dudas respecto a una actuación pública.

⁶ Junto a la (1) gobernanza mundial figuran como grandes impulsos, (2) la mayor participación y apertura, (3) la mejor forma de hacer la política, de elaboración normativa y obtención de resultados y (4) modificación de las instituciones en búsqueda del equilibrio.

La globalización (mundialización) actual ha permitido la interconexión planetaria al instante. Lo que sucede en un mercado bursátil asiático es conocido con inmediatez en el resto del planeta. Es un desarrollo federalizado (Morin, 2002) que permite una relación fluida entre países ricos y en vías de progreso. Posiblemente sea el momento de generar una modificación en la gestión ética (Gómez, 2008) en dirección hacia la elaboración de códigos de conducta, de establecer comisiones de seguimiento y control, con especial referencia al Código Ético y al Balance Social (Gómez, 2008). La nueva gobernanza debe enfrentarse a la crisis económica a comienzos del siglo XXI, pero también a la situación de pérdida de capacidad moral y política. La realidad demuestra que sin la intervención de los principales actores (Estado, sociedad y mercado) no se pueden superar los movimientos de desajuste.

3. Fundamentos clásicos (la democracia griega y el derecho romano)

Grecia y posteriormente Roma representan el fundamento clásico de la democracia y Administración actual, modelos que después de más de dos milenios permanecen en nuestra organización jurídico social (Fernández, 2015).

El pensamiento griego se fundamenta en las cuatro virtudes cardinales reguladoras de la conducta humana en dirección a la moral (Fernández, 2015), donde la prudencia, cualidad que adorna al gobernante, rige sobre las demás (fortaleza, templanza y justicia). Las primeras referencias sobre la ética se remontan a Homero y Hesiodo, diferenciándose el primero por resaltar el comportamiento heroico en tiempos de guerra y el segundo por aconsejar cómo vivir en paz (Casas, 2004).

Las obras de los grandes clásicos griegos han reflexionado en torno al modo de vida virtuoso. Sócrates establece la existencia de unos valores con origen en una entidad superior a la humana, estimando virtuosa la persona que accede a los mismos por su conocimiento (Fernández-Galiano, 1989). El respeto de Sócrates al principio de legalidad le lleva asumir su sentencia injusta de muerte. Platón en la República utiliza la justicia como instrumento para alcanzar el bien, mostrando combate contra las manifestaciones amorales de la democracia o aristocracia (Touchard, 2010). Define la sociedad utópica expulsando al oportunista de la vida pública, motivo por el que los guardianes de la polis no tienen derecho a la propiedad individual, liberando al gobernante de vínculos personales y asociar sus cometidos al Estado (Touchard, 2010). En las Leyes realiza una aproximación al regidor como servidor público, dirigida al bien general, en huida de lo material y búsqueda de la verdad.

Aristóteles diferencia el gobierno recto, basado en la educación (monarquía, aristocracia y república), en relación con el desviado (tiranía, oligarquía y democracia), entendiendo que el primero se realiza en beneficio de la polis y el segundo aglutina formas degenerativas de mayor a menor grado de corrupción. Siguiendo al Profesor Touchard (2010), fue pionero en la distinción de los tres órdenes de poderes (función deliberativa, magistraturas y judicial).

Con la crisis de la polis a partir del siglo IV a. C., aparecen las escuelas filosóficas helenísticas, herederas de las enseñanzas éticas de los maestros. Los cínicos proponen el retorno a la naturaleza, contrariados por la pérdida moral social, en huida de la vida material, la ambición y la corrupción. Los estoicos, tan influyentes en el mundo romano, utilizan la razón y la vida recta al servicio de la justicia, alejada de la pasión mundana., en una búsqueda del orden por medio del rey sabio (Touchard, 2010). Finalmente, los epicúreos no son partidarios de reformas, al plantear un proyecto individual de virtud y satisfacción.

Se pueden reflejar tres fórmulas utilizadas en la polis sobre cumplimiento ético en el desarrollo de cargos públicos. Los magistrados electos en la asamblea⁷ (*ekklesía*) debían presentar su proyecto al tomar posesión, siendo más relevante el control una vez finalizado el mismo, en el proceso de dación de cuentas. Otra competencia trascendente de la asamblea, atribuida a Clístenes (siglo VI a. C.), es la declaración de ostracismo⁸ ante la realización de actuaciones contrarias al interés general, generadora de la pena de destierro y suspensión de los derechos inherentes a la condición de ciudadano. En la fase inicial de la polis, el consejo del Areópago⁹ era responsable como tribunal del control de los magistrados y de la actuación conforme a los buenos usos y costumbres.

Los romanos recibieron la cultura helénica, en especial el estoicismo, con adaptación a sus circunstancias. El pensamiento estoico incide profundamente en el romano, acentuando el comportamiento justo y respetuoso con la ley, bases de la organización política romana, junto a un sentido del deber enfocado al servicio a la patria (Martínez, 2004), origen del interés en participar en asuntos públicos.

⁷ La *ekklesía* es ejemplo de democracia directa, principal órgano político de la polis al ser depositaria de las principales funciones (legislativa, elección y control de cargos y judicial).

⁸ Deriva de la palabra *ostrakon*, fragmento de vasija rota donde se escribía el nombre del condenado a ostracismo.

⁹ Inicialmente sus miembros eran elegidos entre magistrados, perdiendo prestigio una vez la selección tuvo lugar mediante sorteo.

Realizan un ajuste con la moral práctica, terreno abonado al campo del Derecho. En este sentido, si los griegos piensan bajo el prisma de la moral, los romanos lo hacen en una perspectiva jurídica. Esta conexión se demuestra en el primer texto normativo de Roma, la ley de las XII Tablas (451–452 a. C.), documento que cumple funciones políticas y morales (Touchard, 2010).

Una síntesis de la recepción griega por Roma la representa la definición de gobierno ideal democrático efectuada por Cicerón, al requerir para su adecuado funcionamiento la necesidad de un pueblo culto (importancia de la educación), leyes justas (dar a cada uno lo que le corresponde) y gobernantes honrados (un guiño en dirección hacia la ética pública).

La perspectiva realista, pragmática y aplicada al campo jurídico que adopta el pueblo romano culminará con el proceso de burocratización llevado a cabo por el emperador Adriano, creador del *consilium principis*, órgano de asesoramiento constituido por funcionarios cualificados a su servicio. Este modelo se perfeccionará con Diocleciano a finales del siglo III d. C., al instaurar los *officia palatina*, a modo de administración centralizada (García, 2015), distribuida por áreas (justicia, defensa, gobierno territorial, finanzas públicas, patrimonio del emperador).

Variados son los ejemplos normativos de Roma en su lucha a favor de una actuación basada en principios éticos, como instrumentos de lucha contra la corrupción. Debe reflejarse que las acusaciones de soborno o similares en ocasiones bien eran falsas, bien aparentes, fruto del juego político entre candidatos o facciones.

Siguiendo a los profesores Fernández de Buján y García Garrido, en el 123 a. C. se dicta la *lex Acilia repetundarum* donde se regula un supuesto de concesión de ciudadanía al denunciarse a una magistratura provincial por exigir tributos ilegales en provecho propio. La ley Ursoniana (siglo I a. C.) castiga al magistrado que admite regalo o premio de cualquier participante o adjudicatario de un concurso en el que hubiera o pudiese intervenir por razón de su cargo. Otra posibilidad la ofrece la ley Irnitana (91 d. C.), cuando legisla un auténtico sistemas de incompatibilidades, causas de abstención y/o recusación en materia de contratación pública, al exigir que quienes se encuentren vinculados con los magistrados en virtud de relación familiar (hasta segundo grado), de dependencia (asociados, interlocutores) o similar, no puedan participar en el procedimiento, todo ello, en garantía de transparencia. Como puede apreciarse son definiciones que podrían circunscribirse al contenido de cualquier texto normativo occidental actual.

Es preciso reflejar que tanto al inicio y final del desempeño de las magistraturas romanas se prestaba juramento de respetar o haber respetado las normas jurídicas, pudiendo el Tribuno de la plebe exigir responsabilidad ante la asamblea (Fernández, 2015). Por último, resaltar la trascendente función que realizaba el censor, en tanto que magistratura encargada de elaborar el censo, al emitir su nota censoria, instrumento de moralidad pública donde se recogía informe de conducta moral de cada ciudadano. Así, reflejaba el comportamiento familiar, militar, participación en asambleas, el respeto de los usos, costumbres y tradición, donde la rectitud en estas manifestaciones podía resultar esencial en el acceso o pérdida de las magistraturas.

4. La percepción ciudadana actual

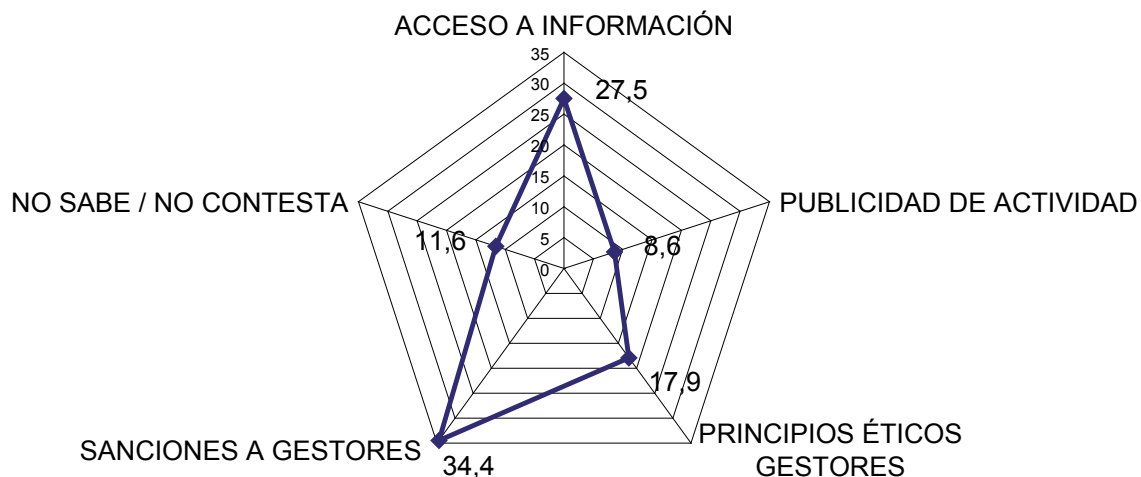
En las próximas líneas se examinan las aportaciones efectuadas por diferentes instrumentos de reconocido prestigio, destinadas a profundizar en el conocimiento social sobre la actuación de los servicios públicos y el problema de la desviación en las actuaciones. Para ello, se tienen en cuenta los Barómetros emitidos por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), de periodicidad mensual, así como los trabajos editados por la organización Transparencia Internacional.

4.1. ¿Realmente importan a los ciudadanos los principios éticos?

La primera cuestión está referida a la respuesta de la opinión pública sobre la importancia que otorga a los principios éticos en la actividad pública. El planteamiento se formula con ocasión del trámite parlamentario de la ley de transparencia. Tal como se aprecia en el gráfico 1, solamente a uno de cada seis entrevistados (17,9%) le merece importancia el cumplimiento de los principios éticos. No obstante, esta conclusión debe relativizarse, dado que debe ir unida a la opción más destacada, la sanción a gestores, representativa de un tercio de los encuestados. Son cuestiones conexas. A la mitad de la muestra le interesa tanto la fase preventiva del problema, el respeto de los principios éticos, como la consecuencia derivada de su incumplimiento, la sanción. No cabe duda que son las dos caras de la misma moneda, forman parte del carácter binario de la realidad del comportamiento, el cumplimiento de las reglas y su sanción, en caso contrario. En consonancia, la sociedad demanda mayor información (27,5%), transparencia útil como futuro instrumento de control.

GRÁFICO I. Estudio 2944 /2012 Barómetro CIS

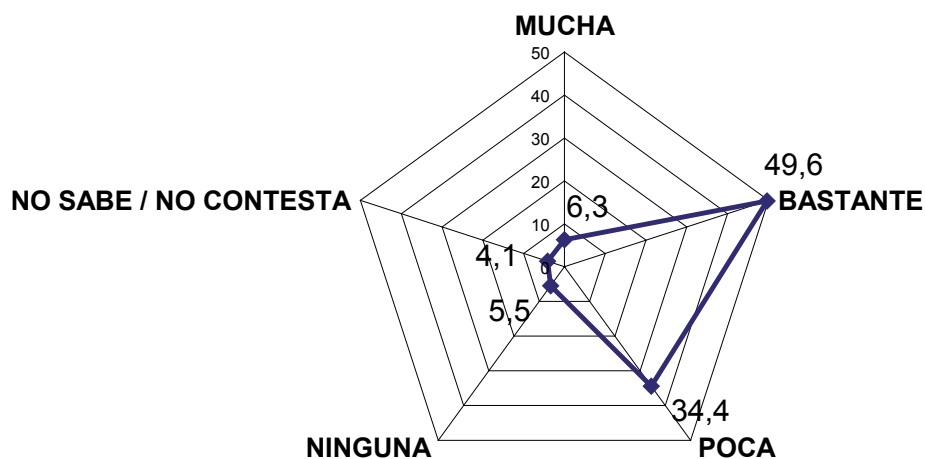
¿QUÉ LE IMPORTA MÁS DE LA LEY DE TRANSPARENCIA?



(Pregunta 31 B). Elaboración propia.

GRÁFICO 2. Estudio 2944 /2012 Barómetro

GRADO CONFIANZA EMPLEADOS PÚBLICOS



(Pregunta 20). Elaboración propia.

Por tanto, se puede interpretar que a la mayoría lo que realmente le interesa es que se cumplan los principios éticos y, en caso contrario, se sancione. Como complemento, en el estudio del CIS 2826/2009 (pregunta 13) se concluye por los

encuestados que debe primar en los servidores públicos, más la honradez (72,3%) que la capacidad de gestión (18,4%) o la cercanía a la gente (8%).

4.2. Confianza de la ciudadanía en los empleados públicos

En el mismo sondeo de opinión se consulta respecto del grado de confianza que merecen los servidores públicos, donde casi un 56% manifiesta tener mucha o bastante, frente al 40% que ninguna o poca (gráfico 2). La opinión mayoritaria se muestra relativamente favorable al grado de cumplimiento de los objetivos de interés general, al dominar la posición que valora la capacidad profesional del empleado público. Esta puntuación se obtiene de una manera genérica, sin distinguir entre las distintas Administraciones Públicas. Conocer si existen diferencias en el ámbito competencial territorial permitirá obtener algunas conclusiones destacadas, para proseguir en el avance de resultados.

Siguiendo el indicado estudio 2944 del CIS se puede contrastar la valoración ciudadana sobre el comportamiento o actuación en el multinivel territorial (Estado, CC. AA. y Administración Local), respecto de una serie de interrogantes planteados (rapidez en la gestión, la preparación de los empleados públicos, el trato correcto en la atención al público, la eficacia gestora y la suficiencia informativa). Desde una perspectiva global, la primera visión que se obtiene es la mejor aceptación, en casi todos los aspectos sometidos a consulta, de la actuación de Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y demás entidades locales, seguidas de la Estatal y a larga distancia de las autonómicas. Si se comparara en el detalle, destaca la Admón. Local en la atención personal, al cuidar la atención, el trato y la información que facilita, posiblemente ante la cercanía del ciudadano a los intereses de su entorno. La mejor preparación, consecuencia de la dureza de los procesos selectivos, pertenece a los recursos humanos estatales. En cuanto a rapidez en la respuesta, eficacia y tratamiento igualitario, las posiciones estatal y local son similares.

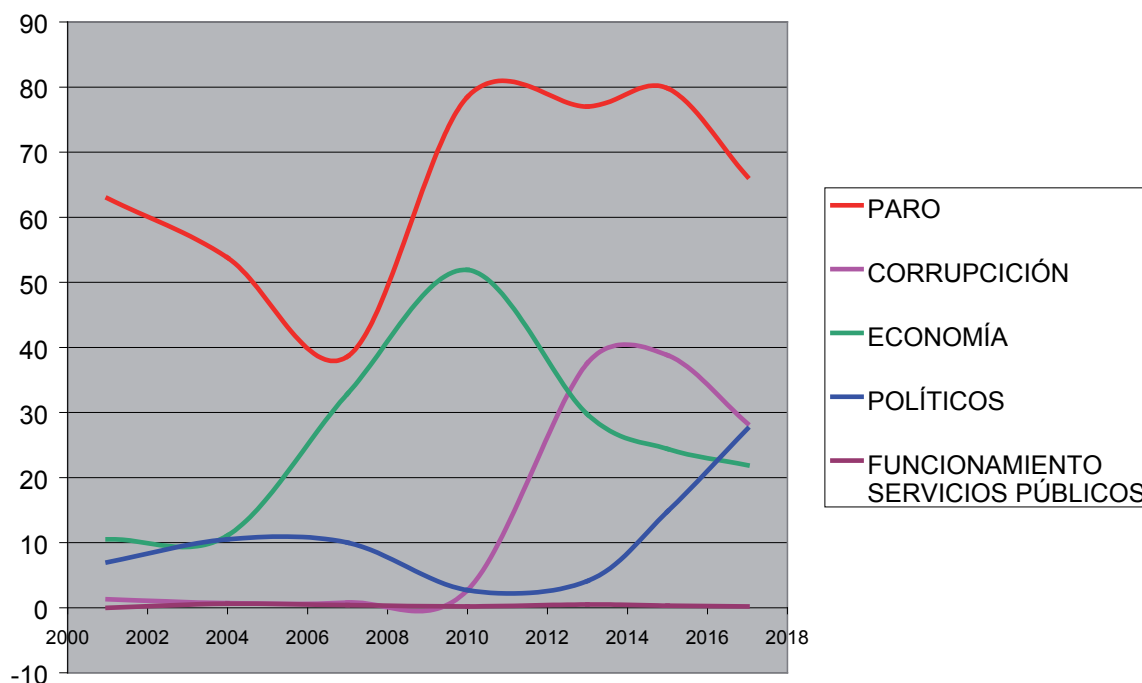
4.3. ¿Preocupa la corrupción en nuestro país?

La corrupción es la representación más extrema del incumplimiento de los principios éticos en organizaciones públicas y privadas, más si cabe en las primeras, por actuar como depositarias de la confianza social y ante el caudal relevante de funciones y presupuestos públicos. De acuerdo con la definición de la Real Academia española, es la utilización de funciones y medios públicos en provecho o beneficio de

sus gestores. Su consideración está en función del marco cultural donde se ubique (Villoria y Jiménez, 2012). Es un mal endémico, presente en todos los regímenes políticos así como en cualquier periodo de la historia mundial (Diego, 2006). De igual modo, corrupción se relaciona con desafección (Villoria y Jiménez, 2012), con grave incidencia en la debilidad legitimadora gubernativa (Villoria y Jiménez, 2012), por afectar a los cimientos de la democracia.

Gráfico 3: Estudios **BARÓMETROS CIS**¹⁰

PRINCIPALES PROBLEMAS EN ESPAÑA



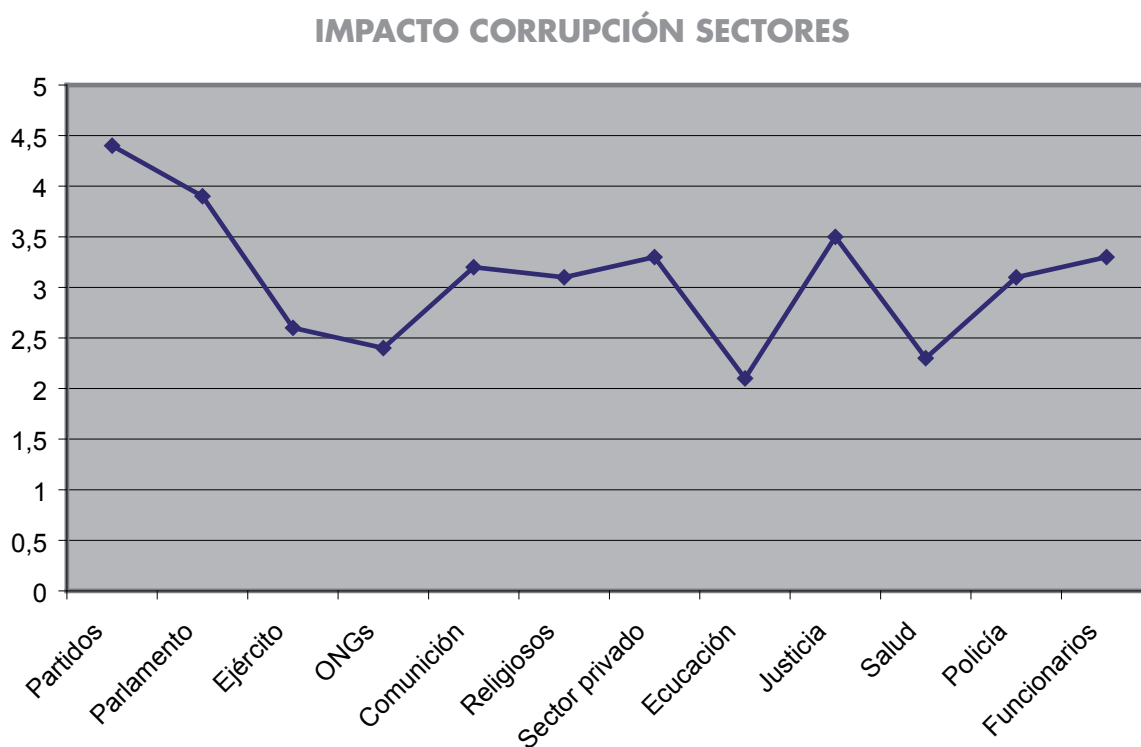
Elaboración propia.

De conformidad con el contenido del gráfico 3 se aprecia cómo la corrupción es el segundo asunto que más preocupa en España, tras la lacra del desempleo. Aún teniendo la consideración de enorme problema ciudadano, lo que más alarma es la tendencia evolutiva producida en los últimos años, desde una inquietud casi inexistente a un escenario de extrema intranquilidad, con una manifestación en

¹⁰ Se tiene en cuenta la respuesta múltiple (máximo 3). De igual modo, los datos reflejados corresponden al mes de diciembre de cada año, excepto 2017 (octubre).

sentido paralelo al desasosiego derivado de la crisis económica. Por otro lado, junto a los tres grandes problemas de España (paro, corrupción y economía, por ese orden descendente), figura en cuarto lugar la presencia de políticos¹¹ y partidos políticos, con nivel similar en 2017 a la preocupación por la corrupción. El funcionamiento de servicios públicos en el periodo analizado no presenta preocupación alguna, circunstancia positiva, fruto de una visión normalizada y fluida en el desenvolvimiento de su actividad.

GRÁFICO 4: Barómetro global de la corrupción. Transparencia Internacional (2013)¹²



Elaboración propia.

Toda propuesta de análisis que conlleva elementos cualitativos resulta difícil su valoración. En el supuesto de la corrupción, en tanto que actuación contraria a

¹¹ Según la RAE, actividad de los que rigen o esperan gobernar o regir los asuntos públicos.

¹² Se aporta información del año 2013 por coincidir con el último informe de impacto por sectores.

actuaciones éticas, la complejidad se relaciona con problemas metodológicos (difícil exteriorización ante la clandestinidad, un cierto miedo a interponer denuncias o presentación interesada). En este sentido, Transparencia Internacional¹³ es una organización de reconocido prestigio que asume la bandera de medir la percepción existente sobre el grado de corrupción en países y territorios del mundo. Para ello elabora su indicador, el Índice de percepción de la Corrupción (IPC), una combinación de encuestas y evaluaciones realizadas en cada país por determinadas instituciones. El IPC español coincide con la opinión pública manifestada en los Barómetros del CIS, donde la percepción de la corrupción se ha incrementado sobremanera en los últimos años. En el análisis de estructura sectorial, en el gráfico 4 se constata cómo Transparencia Internacional estima que el sector español¹⁴ más cercano a la corrupción es el propio de los partidos políticos (4,4)¹⁵, seguido de cerca por los miembros parlamentarios (nacionales o regionales). En el lado opuesto, con menor propensión a la corrupción, las ONGs (2,4).

5. Ética y empleo público¹⁶

El empleo público es una profesión, un trabajo, una expectativa cumplida tras la superación de un proceso selectivo ante la necesidad de obtener recursos económicos. De manera complementaria genera otras consideraciones sociales, como la trascendencia derivada de la permanencia o la adscripción a una cultura o subcultura de un cuerpo determinado. El ejercicio de las tareas públicas es valo-

¹³ Transparencia Internacional también elabora el índice de fuentes de soborno, el último editado en 2011, donde sobre 28 estados, España obtiene una puntuación de 8,00 sobre 10, donde 10 significa que nunca participan los observadores en sobornos. Las dos economías que menor puntuación obtienen y, por tanto, se consideran más propensas a su utilización son Rusia (6,1) y China (6,5). Todo apunta, siguiendo los postulados de Transparencia Internacional, que la raíz del problema se encuentra en lo proclive del soborno en el sector del gas y el petrolero.

¹⁴ Del estudio 2826/2009 del CIS se puede concluir que la corrupción se encuentra muy o bastante extendida entre los políticos (79,2%), los que conceden licencias de obras (75,9%), los que resuelven subvenciones (72,6%), los inspectores (54%) y en menor medida, la Administración de justicia (44,5%), fuerzas de seguridad (42%) y empleados públicos en general (35%).

¹⁵ El máximo de corrupción es 5 y la ausencia 1.

¹⁶ El Estatuto Básico del empleado Público incluye en su ámbito de aplicación a funcionarios de carrera, interinos, personal laboral fijo o temporal, eventual y directivo. De conformidad con la información obtenida del Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas, más de dos millones y medios de empleados públicos prestan servicios en España, más de la mitad en CC. AA.

rado socialmente como la pertenencia a un grupo de personas escogidas, con un futuro cierto.

El temario del opositor, el conocimiento del texto constitucional y normativa de desarrollo, el dominio de la regulación concreta o sectorial, el acceso a la cultura del grupo o de la organización, conforman la voluntad del empleado. Se accede a una ética pública cuyo horizonte es el interés general, la conquista del bien común, al servicio de la ciudadanía como ente genérico. La ética pública se convierte en un instrumento de control del comportamiento administrativo así como de medición de la confianza en el sistema (Naessens, 2010). ¿Qué es la ética pública? Es el marco de referencia donde se localizan los principios y valores a los que deben someterse los empleados públicos (Naessens, 2010), tras un proceso de interiorización (Diego, 2006). Es un tránsito desde una ética general hacia otra situada en un campo concreto, el de las Administraciones Públicas.

Desde la consideración como servidor personal del monarca (Parrado, 2012), iniciada en los siglos XI y XII, hasta el actual status profesional, han transcurrido más de ocho siglos para delimitar la figura del empleo público. La Constitución Española de 1978 y el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) han contribuido a la consecución del objetivo de dignificar las tareas asociadas a la función pública, dentro de un marco estrictamente laboral.

Nuestro texto constitucional define el contenido de los principios de actuación en su artículo 103, al demandar la idea de servicio a la ciudadanía, de manera objetiva, con actuación dirigida a la defensa de los intereses generales y sometimiento al poder normativo, la propia Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. De igual modo, regula los principios que han de regir tanto las relaciones entre Administraciones Públicas (descentralización y coordinación), como de actuación organizativa (eficacia, jerarquía y desconcentración). El propio artículo 103, en su párrafo tercero, se remite al futuro texto legal de función pública, cuyo acceso se somete a los principios de igualdad, mérito y capacidad, manifestación clara de la tendencia profesional (exclusividad e imparcialidad).

En la exposición de motivos del EBEP se establece por primera vez contenido normativo regulador de los deberes en un sentido ético, preceptos "con finalidad pedagógica y orientadora, pero también como límite de actividades ilícitas". Esta novedad legislativa surge tras el éxito de esta iniciativa en el sector privado (Parrado y Fuentetaja, 2013), considerándose un avance al incluir una catálogo de

principios éticos¹⁷. Algunas CC. AA. han elaborado textos similares enfocados al logro de excelencia y transparencia.

Con posterioridad, la ley 19/2013 reguladora de la transparencia, acceso a la información pública y el buen gobierno, incide en los principios éticos y de conducta ya enunciados, aunque realiza alguna aportación al reconocer expresamente la transparencia gestora, la conducta digna y correcta, sin exceder del ámbito competencial propio¹⁸.

6. Control ante actuaciones de incumplimiento

En la pregunta 25 del estudio CIS 2826/2009 se consulta a la opinión ciudadana sobre quién debe actuar ante los incumplimientos públicos, respondiéndose de manera mayoritaria que los gobiernos (42,1%) y el sistema judicial (33,6%). Partiendo de este resultado, se van a exponer a continuación estas dos vías, analizando en primer lugar la más gravosa, la judicial, para afrontar en segundo lugar la referida al control interno, la derivada de quejas manifestadas por los ciudadanos.

6.1. Actuación en vía judicial penal

La consideración como delito que reciben determinados incumplimientos deviene de la comisión por acción / omisión, tipificada por la ley penal, de naturaleza antijurídica, culpable y punible. Son los genéricamente denominados delitos de corrupción, surgidos de la desviación ante el abuso del poder público con motivo de la posición para obtener, directa o indirectamente un beneficio económico, por lo general, propio o ajeno (Fiscalía General del Estado, 2013). ¿Qué delitos engloba el concepto corrupción? Podrían considerarse principalmente los identificados contra la Administración Pública, aunque en determinados delitos denominados económicos puede producirse corrupción social. En los localizados bajo la deno-

¹⁷ (1) Respeto de la Constitución y resto del ordenamiento jurídico, (2) interés general, imparcialidad, objetividad e interés común, (3) respetar causas de abstención, (4) lealtad y buena fe, (5) respeto derechos y libertades, (6) evitar situaciones de conflicto de interés y (7) de privilegio, (8) diligencia, (9) eficacia, eficiencia y economía y (10) tratamiento objetivo, (11) dedicación y (12) deber de secreto.

¹⁸ El artículo 26.2.b.6 de la ley de transparencia define qué debe entenderse por regalo o dádiva no aceptable, siendo el que exceda de los usos habituales, sociales o de cortesía, así como la obtención de condiciones ventajosas.

minación contra la Administración Pública (Título XIX del Libro II del Código Penal), el bien jurídico protegido está referido a su correcto funcionamiento (cohecho, malversación, tráfico de influencias, fraude, prevaricación administrativa / judicial, negociaciones y actividades prohibidas son los más relevantes). El sujeto activo es el servidor público, aunque en algunos supuestos pueden intervenir particulares.

En la Memoria de la Fiscalía General del Estado (2014: 684–685) se indica que es “el marco de la planificación y ejecución urbanística un campo especialmente abonado para la comisión de delitos por quienes ejercen funciones públicas, actuando en su propio interés o en connivencia con terceros”, siendo sectores donde se han incrementado el número de investigaciones los “entes independientes creados por decisión de otros entes públicos –territoriales o no– bajo formas asociativas, fundacionales o de sociedades mercantiles o mixtas” y en “el seno de entidades privadas, pero con participación política en sus órganos rectores”. Las actuaciones de corporaciones locales y los gobiernos autonómicos han favorecido el incremento de denuncias, referidas a contratación de personal, administrativa en evitación de concursos y “gastos presupuestarios de difícil justificación”.

Tras el análisis de la Memoria de la Fiscalía de 2017 se aprecia cómo en numerosas ocasiones el Ministerio Fiscal es órgano receptor de denuncias, en lugar de Juzgados o Policía. Se detectan dificultades para formular acusación y obtener sentencias condenatorias, dada la complejidad de los asuntos y la posible tardanza en la presentación de la denuncia. Se produce un importante archivo de actuaciones en materia de contratación pública por corresponder a la jurisdicción contencioso–administrativa.

El principio “non bis in idem”, no sancionar los mismos hechos por distintas entidades, podría condicionar la actuación penal en detrimento de la administrativa en el supuesto de empleados públicos. La jurisprudencia¹⁹ se ha manifestado dividida acerca de la doble imposición sancionadora. Hay variedad de fallos. No obstante, todo apunta a la compatibilidad en tanto que se defienden distintos bienes jurídicos de protección o, al menos, de diferente naturaleza y fundamentación (Lacruz y Meléndez, 2013). Las dos vías quedan perfectamente delimitadas a pesar de ser el órgano resolutorio el mismo, el Estado, bien como Administración de Justicia, otras como empresario de sus propios empleados. El hecho objetivo que marca la posible compatibilidad de ambas vías (penal y administrativa) es el sometimiento a relación de especial sujeción (Lacruz y Meléndez, 2013). No cabe duda

¹⁹ La doctrina penal es partidaria de la intervención mínima del Derecho Penal y facilitar la solución del incumplimiento a la actuación disciplinaria (Lacruz y Meléndez, 2013).

que en determinados supuestos puede resultar menos gravosa la condena penal (inhabilitación especial o suspensión de empleo o cargo público) que la sanción disciplinaria (separación del servicio).

6.2. Actuación en vía administrativa / interna

La queja y la sugerencia son las dos caras de la misma moneda. Las dos alternativas pretenden en realidad lo mismo, mejorar el funcionamiento de los servicios públicos, la primera detectando situaciones de incumplimiento y, la segunda, ofreciendo impresiones y comentarios en sentido constructivo.

Las quejas formuladas con ocasión de parte legitimada en un procedimiento administrativo deben tramitarse en la Administración del Estado al amparo de lo previsto en el artículo 14 (y siguientes) del Decreto 951/2005, regulador de los programas de calidad en este ámbito. Las quejas deben formularse por escrito y estar firmadas (en el caso telemático mediante firma electrónica), circunstancia limitadora. La Unidad Administrativa dispone un plazo de 20 días hábiles para su contestación respecto de los hechos denunciados.

Por su ubicación en la normativa sobre calidad, debe entenderse la queja como una posibilidad de mejorar el funcionamiento, no tanto como elemento de crítica (AEVAL, 2013). La respuesta ofrecida a la queja presentada, marca las alternativas a tomar. Si se justifican los hechos expuestos no se generará actuación disciplinaria alguna. En caso de apreciar indicios de actuación contraria a las obligaciones exigibles conllevará la incoación de expediente disciplinario.

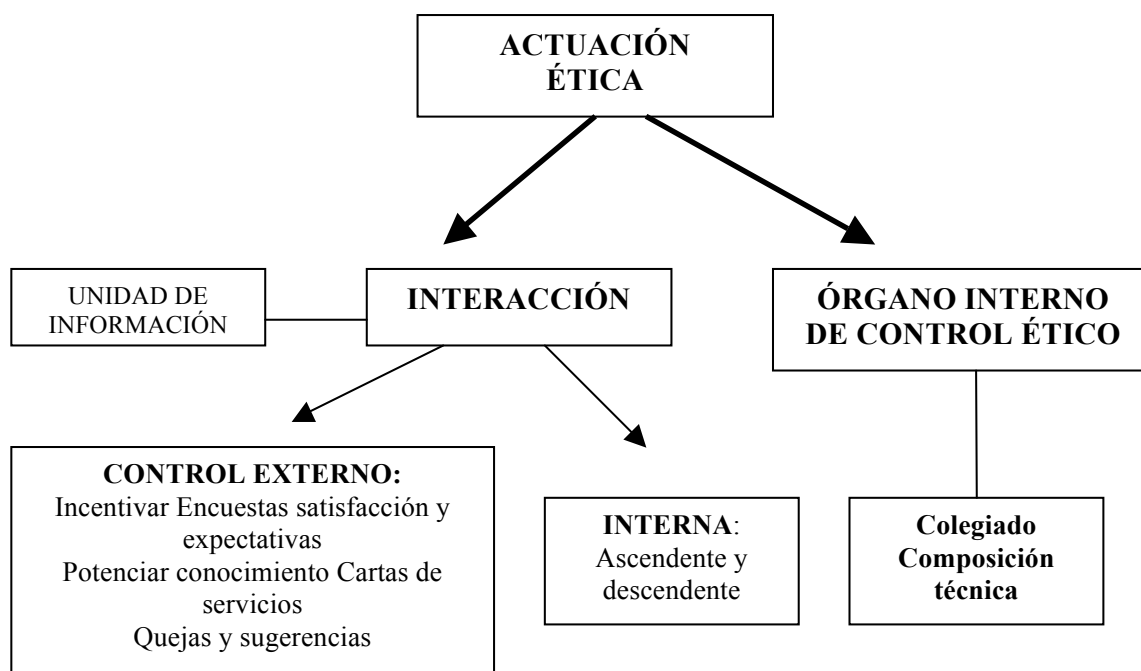
¿Qué consideración tienen los incumplimientos de naturaleza ética en la normativa de recursos humanos? La regulación se encuentra recogida en los artículos 93 y siguientes del EBEP, donde se establece una descripción básica procedimental que deberá cada Comunidad Autónoma desarrollar con norma de rango de ley. La mayor parte de los incumplimientos éticos tienen la consideración de faltas muy graves²⁰, siendo graduables en función del daño producido, la intencionalidad, la reiteración o la intensidad de la participación.

²⁰ Actuar de manera discriminatoria, violación de los preceptos constitucionales y del ordenamiento jurídico, causar perjuicio a la organización pública, violación de secretos conocidos por razón del cargo, vulnerar el principio de la imparcialidad, prevalencia de la condición de empleado para la obtención de beneficio propio o de un tercer o vinculado, incumplimiento de normativa sobre incompatibilidad y obstaculizar derechos y libertades públicas.

7. Una propuesta de actuación

En el Estudio CIS 2986/2013, sobre calidad de los servicios públicos, en la cuestión segunda se pregunta qué servicios han mejorado o empeorado en los últimos años. Del mismo se deduce que la opinión pública valora los esfuerzos que se han acometido con ocasión de la administración electrónica, la influencia de las nuevas tecnologías (gestión de citas, por ejemplo), la mejora de las instalaciones o la preparación profesional de los empleados, no sólo con base en el proceso de selección, sino también con motivo de la formación continua a la que está obligado. Sin embargo, existe descontento respecto de aspectos tan sustanciales como la complejidad de los procedimientos, el tiempo de resolución, la información que se facilita o la posibilidad de participación en el expediente.

FIGURA 1. Esquema modelo de intervención



Elaboración propia.

Lo indicado puede actuar como preámbulo de una apuesta en dirección a unas organizaciones públicas más transparentes, a la par que cercanas, comprensibles y humanizadas. Para desarrollar estas ideas se propone un esquema (figura 1) distribuido en dos fases, una interactiva con los ciudadanos y empleados, junto a otra de supervisión. La primera sugiere el espacio al que debe dirigirse la transparencia,

bajo la perspectiva de potenciarse instrumentos ya disponibles en dirección hacia una mayor supervisión externa, complementada con otra de interacción interna. La segunda una sugerencia de mecanismo de control interno de actuación ética.

7.1. Actuaciones preventivas

En el Estudio 2986/2013 del CIS está presente en los ciudadanos una apuesta por la gestión pública²¹ de los servicios esenciales, así como una tendencia hacia la atención presencial²², más cercana y comprensible. Los ciudadanos tienen dificultades en el acceso al conocimiento de los procedimientos administrativos. La especialización y el carácter garantista de las actuaciones generan la incompreensión de los procesos²³ en los que intervienen. La naturaleza especializada del Derecho Público, con extensa normativa sectorial, las reiteradas reformas normativas ante la realidad jurídica social cambiante y la complejidad procesal de una tradición formalista forman parte de la red de condicionantes a los que se enfrenta el ciudadano, por lo general desconocedor de esta amalgama normativa.

Posiblemente la respuesta se encuentre en la potenciación de las unidades de información, fundamental en el edificio administrativo, la “unidad de traducción” (Jimeno, 2014), el punto de referencia para calmar las dudas, el enlace del ciudadano con la organización interna. Los empleados destinados en las unidades de información debieran encontrarse entre los de mejor preparación.

Invertir en la mejora del ámbito de relaciones que mantiene la organización con el ciudadano implica generar riqueza, facilitar el control externo y evitar actuaciones

²¹ En la pregunta 15 se plantea cómo funcionarían (mejor o peor) los servicios si fueran de gestión privada. El 47,2% manifestó que peor y el 15,9% mejor. Por tanto existe una opinión mayoritaria a favor de la actuación pública.

²² En la respuesta a la pregunta número 8 se expone una preferencia amplia a favor de la atención personal y directa (71,4%), frente a la que se consigue con la aplicación de las nuevas tecnologías, destacando Internet (17,3%) o por teléfono (7,4%).

²³ A modo de ejemplo, existe obligación de comunicar al usuario la duración del procedimiento y el sentido de la ausencia de resolución, reconociendo o denegando por silencio (art. 21.4 de la ley 39/2015, ley de procedimiento administrativo común). Cuando se remite comunicación al domicilio del interesado, la actuación más habitual indica que el interesado acude a las instalaciones administrativas para que le expliquen qué significa la misiva enviada. Por tanto, una fase del procedimiento, interesante por los compromisos que implica, se convierte en negativa para el ciudadano que recurre al auxilio administrativo para conocer el alcance del escrito.

innecesarias posteriores. Por un lado, los ciudadanos apreciando el grado de transparencia que implica cercanía; por otro, en el ámbito interior los empleados se sienten identificados con un espíritu de participación que facilita la aportación de ideas, sugerencias, autocontrol interior y elevación de la confianza personal.

7.1.1. Ámbito externo: las relaciones con el ciudadano

La reglamentación en materia de calidad en la gestión del servicio público establece dos modalidades de contenido incipiente dirigidas a relacionarse con el ciudadano, las cartas de servicios y las encuestas de satisfacción y expectativas²⁴. La primera se acerca al interesado ofreciéndole su catálogo de servicios disponibles al margen de compromisos dirigidos a la mejora. La segunda es el termómetro, el indicador donde los ciudadanos pueden expresar su opinión anónima sobre los resultados experimentados o los que serían deseables de cumplir.

Las cartas de servicios se encuadran dentro de la normativa sobre la mejora de calidad cuyo contenido se dirige a definir los servicios que ofrece la entidad, los derechos que le asisten al ciudadano en los asuntos de su competencia y la determinación de los compromisos de calidad. Forman parte de la radiografía de una organización administrativa, aportando al ciudadano una visión amplia de sus funciones, sobre las vías de comunicación o contacto²⁵, en un intento de ofrecer a la sociedad lo que puede aportar, su cometido competencial. Mención especial, dentro de la carta de servicios, es el conjunto de compromisos asumidos, mejorando los mínimos exigibles. Es una fórmula que enriquece los derechos de los ciudadanos y, dentro de la prudencia exigible, implica un esfuerzo en adaptarse al entorno.

Las encuestas de satisfacción y expectativas son instrumentos o herramientas de modernización y reforma (AEVAL, 2009), inicialmente aplicadas en la esfera estatal, aunque bajo su patrocinio se extienden a los gobiernos regionales y municipios (AEVAL, 2009). Se estima necesario conocer lo que piensan los ciudadanos, bien por sí, ejemplo de posición activa (AEVAL; 2014); bien por medio de grupos organizados, asociaciones representativas. En este tipo de cuestionarios se somete a consideración de los usuarios habituales un doble planteamiento.

²⁴ Instrumentos recogidos en el Real Decreto 951/2005. Marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

²⁵ Direcciones telefónicas, telemáticas o postales / transporte público / condiciones de accesibilidad

Por una parte, conocer la percepción de los servicios recibidos (satisfacción), cuantificando con distintas metodologías la impresión subjetiva de los diferentes aspectos sometidos a examen (entre otros, unidad de información, unidad de gestión, trato, atención, respeto, comodidad, conocimientos), y detectando puntos débiles y fuertes. Por otra, el alcance sobre lo que se espera, las preferencias (expectativas), manifestadas por medio de respuestas que reflejan la dirección futura, un posible itinerario a seguir.

Las organizaciones que aspiren a conocer en todo momento las pretensiones ciudadanas, así como la opinión sobre el trabajo realizado iniciarán un itinerario hacia la excelencia al haber conectado con el exterior. Una entidad abierta estará más cercana al éxito organizativo que otra cerrada, aislada y sin participación.

El proceso de descentralización derivado del reparto constitucional y la gestión multinivel resultante deben tener presente un horizonte dirigido a la coordinación entre Administraciones (AEVAL, 2010). La actividad conjunta, donde la coordinación es el instrumento puesto a disposición, es medida dirigida al bien común, al acercamiento de posturas y reducción de diferencias. Existen fórmulas previstas legalmente dirigidas a la coordinación, no sólo entre Administraciones Públicas (Conferencias Sectoriales con miembros del Estado y CC. AA.), sino intra-administrativas (Comisión de asistencia a la Delegación del Gobierno).

7.1.2. La interacción interna: superación del papel tradicional

Una organización debe aspirar a un punto de encuentro con sus empleados que facilite una interrelación motivadora, terreno de comunión de intereses. Por una parte, la obtención de eficacia (logro de objetivos) y eficiencia (utilizando el menor número de recursos posibles); por otro, sintiéndose el empleado parte de la entidad. La visión compartida genera conciencia (García, Romerosa y Llorens, 2007) y facilita el autocontrol.

El terreno de la motivación interna está abonado a la experiencia y a la creatividad del liderazgo. El establecimiento de cauces directos de participación, encuentros informales, canales fluidos donde formular iniciativas y sugerencias (ascendente y descendente), incentivos en función de productividad o reducción de costes, actividades de ocio y tiempo libre facilitadoras de las relaciones humanas pueden ser ejemplo de esta dinámica. Con una mejor conexión interpersonal se obtendrán beneficios, una cultura de convergencia (Mendoza y Ortiz, 2006).

7.2. Mecanismo de control: órgano especial de supervisión ética

Las investigaciones realizadas demandan una supervisión interna, efectuada por un órgano de control ético (Gómez, 2008). El planteamiento que se propone es implantar unidades de naturaleza técnica encargadas de examinar la actuación de las distintas organizaciones adscritas. El razonamiento es sencillo, dado que al igual que existen órganos dedicados al control económico y financiero (Intervención), pueden existir otras cuya misión específica sea la supervisión de actuación ética, al margen de otras posibilidades (eficacia o utilización eficiente de recursos).

Para conseguir el éxito en esta propuesta, el órgano de control ético debería reunir al menos dos condiciones, la naturaleza colegiada del mismo, así como su carácter profesional o técnico. La exigencia de composición plural es consecuencia lógica de la búsqueda de equilibrio entre los participantes, con independencia del componente generalista y específico que demanda la Administración Pública moderna. La configuración debe ser profesional, con cualificación y dilatada experiencia, acostumbrados a los avatares y problemas de dirección. Politizar con nombramientos basados en la libre designación un órgano de control, desnaturalizaría su propósito inicial. Para mayor formalidad, es preciso determinar normativamente los cauces adecuados, las líneas de competencia y actuación, los canales de comunicación o la periodicidad de remisión de documentos.

8. Conclusiones

Desde comienzos del siglo XXI se ha manifestado una preocupación social ante casos de corrupción, disparándose la preocupación de los ciudadanos sobre la debilidad en el cumplimiento de las reglas éticas de comportamiento. Las cautelas frente a los abusos han sido habituales a lo largo de la Historia. Las tradiciones griegas y romanas aportan un elenco de remedios, algunos con vigencia actual.

La opinión pública así lo ha manifestado con intensidad a partir de 2008, coincidiendo con los primeros efectos de la crisis económica. El legislador español ha sido consciente del déficit normativo existente en el Derecho nacional en esta materia, siendo la ley de transparencia ejemplo de medida correctora y de cambio.

Del contenido de las encuestas del CIS se detecta que los empleados públicos gozan de la confianza ciudadana, con origen en los exigentes procesos de selección que han debido superar, tal como demuestra la valoración sobre el funcionamiento de los servicios públicos. Sin embargo, esta visión no es compartida respecto del

protagonismo político, considerado un problema. Parecen separarse las dos esferas, el ejercicio del cargo político respecto del funcional, con una crítica especial sobre el primero. Esta perspectiva coincide con la propuesta de Transparencia Internacional, que tras reconocer el retroceso español en los últimos años y en el ámbito comparado, aprecia en sus barómetros y en el indicador de corrupción que la clase política es la destinataria de la mayor reprobación en comparación con los sectores funcionariales.

La propia organización es la principal interesada en la solución interna de los problemas de incumplimiento. Por este motivo se propone un doble modelo de naturaleza relacional y de supervisión. El planteamiento interactivo estaría basado en la apertura y transparencia de la unidad administrativa a su entorno, facilitadoras de un control externo, utilizando mecanismos ya previstos normativamente. El contacto fluido, las dinámicas participativas, generan riqueza de contenidos y permiten ensalzar los valores que propugna el servicio público. Las relaciones externas, internas y de coordinación deben alcanzar protagonismo, actuando como fuerzas limitadoras frente a la desviación.

En el dominio externo, el ciudadano, usuario o beneficiario es quien mejor puede valorar la adecuada gestión de recursos, donde su opinión debe incorporarse de plano a los objetivos y metas de la organización. La normativa dispone de instrumentos adecuados, algunos importados del sector privado, que permiten canalizar las sinergias que se generan. La potenciación de encuestas de satisfacción y expectativas, la mayor difusión de carta de servicios o la formulación de quejas son medidas indicadas para facilitar conocimiento e información, apreciar a dónde se quiere llegar, así como qué piensa el ciudadano acerca de la entidad, sus puntos positivos o negativos. La coordinación entre organizaciones con competencias afines es un espacio donde las metas superiores se encuentran, punto de equilibrio en dirección al uso racional de los servicios públicos. El dominio interno favorece el autocontrol, la unidad de actuación, la comunidad de fines, donde la fluidez en las comunicaciones, ascendentes y descendentes, favorece la implicación de la plantilla y la mejor actuación coordinada.

Se estima necesaria la presencia de un órgano colegiado y profesional, de reconocida competencia, con funciones de seguimiento y supervisión del cumplimiento de los principios éticos. La existencia de unidades de control, despolitizadas, aportaría una visión técnica a la que deberían someterse cargos públicos, directivos, gestores y empleados en general. No se pretende una fiscalización exhaustiva, pero sí generar una cultura defensora de los valores y principios, que defienda el espíritu del servicio público.

9. Bibliografía

AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS (AEVAL) (2009) "Cómo escuchar, cómo aprender y cómo responder: las encuestas ciudadanas como una herramienta para la reinención del gobierno".

— (2010) "Agenda pública y satisfacción con los servicios públicos en el Estado Autonómico".

— (2013) "Guía para la gestión de las quejas y las sugerencias".

— (2014) "Guía para la realización de estudios de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios".

ARAOS, J. (2003) "La Ética de Aristóteles y su relación con la ciencia y la técnica", *Revista electrónica Diálogos Educativos*, 3, nº 6.

CASAS, E. (2004) "Grecia, la polis, el nacimiento del ciudadano: de los poetas a los sofistas", en VV. AA., *Ideas y formas políticas. De la Antigüedad al Renacimiento*, Madrid, Madrid, Editorial UNED, 1ª ed.

COHEN, M. (2005) *101 dilemas éticos*, Madrid, Editorial Alianza, 1ª ed.

COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA (2001) "Un Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea".

CORTINA, A. (1995) *Ética sin moral*, Madrid, Tecnos, 3ª ed.

— (2000) *La ética mínima. Introducción a la filosofía práctica*, Madrid, Tecnos, 6ª ed.

DIEGO, O. (2006) *La ética y la corrupción en la política y la Administración Pública*", Tesis Doctoral Universidad Internacional de Andalucía Sede Iberoamericana Santa María de la Rábida.

FERNÁNDEZ, F. (1988) "La política como ética de lo colectivo", en F. Álvarez Uría (Comp.), *Neoliberalismo versus democracia Ediciones La Piqueta*, pp. 26–40.

FERNÁNDEZ, F. y GARCÍA, M. J. (2015) *Fundamentos clásicos de la democracia y la Administración*, Madrid, Ediciones Académicas UNED, 2ª ed.

FERNÁNDEZ–GALIANO, A. (1989) *Derecho Natural: Introducción filosófica al Derecho*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 5ª ed.

GARCÍA, V. J.; ROMEROSA, M. M. y LLORENS, F. J. (2007) "Liderazgo transformacional: influencia en la visión compartida, aprendizaje, innovación y resultado organizativo" *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 16- 4, pp. 25-46.

GÓMEZ, C. (2008) "Ética y responsabilidad empresarial en la sociedad globalizada", *ICADE Revista Cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 75, pp. 125-142.

JIMENO, F. (2014) "Un modelo de liderazgo transformacional aplicable a organizaciones públicas del siglo XXI", *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, nº 18, pp. 77-99.

LACRUZ, J. M. y MELÉNDEZ, M. (Coordinadores) (2013) *Tutela penal de las Administraciones Públicas*, Madrid, Dykinson, S. L, 1ª ed.

LÓPEZ, M. T. (1997) "Principios morales de la ética aplicada", *AGORA Papeles de Filosofía*, 16, nº 2, pp. 157-166.

MARTÍNEZ, A. (2004) "Roma, su historia, sus hombres", en VV. AA., *Ideas y formas políticas. De la Antigüedad al Renacimiento*, Madrid, Editorial UNED, 1ª ed.

MÉNDEZ, M. T. (2005) "Ética y responsabilidad social corporativa" *ICE (Ética y Economía)*, nº 823, pp. 141-150.

MENDOZA, M. R. y ORTIZ, C. (2006) "El liderazgo transformacional, dimensiones e impacto en la cultura organizacional y eficacia de las empresas" *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, vol. X IV, nº 1, pp. 118-134.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2017) Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

MORENO, A. (2012) *El concepto de vida en la ética contemporánea*, Tesis Doctoral Universidad de Murcia Departamento de Filosofía.

MORIN, E. (2002) "Ética y globalización", *Conferencia correspondiente al Seminario Internacional "Los desafíos al desarrollo"*, celebrada en Buenos Aires entre el 5 y 6 de septiembre de 2002.

NAESSENS, H. (2010) "Ética pública y transparencia", *Congreso Internacional 1.810-2010: 200 años de Iberoamérica*.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2000) "Declaración de Objetivos del Milenio 2015".

— (2000) "Pacto Mundial".

PARADA, R. y FUENTETAJA, J. (2013) *Derecho de la Función Pública*, Madrid, Editorial OPEN, 1ª ed.

PARRADO, S. (2012) "Funciones de las Administraciones Públicas contemporáneas", en VV. AA., *Las Administraciones Públicas en España*, Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, 1ª ed., 43–69.

RODRÍGUEZ, O.; FERNÁNDEZ J. y MARTÍN – CASTILLA, J. I. (2007) "La percepción directiva de las relaciones entre responsabilidad social y ética empresarial", *Boletín Económico del ICE* nº 2927, pp. 43–56.

TOUCHARD, J. (2010) *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Tecnos, 6ª ed..

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, "Índice de fuentes de soborno", 2011.

—, "Barómetro global de la corrupción", 2013.

VILLORIA, M y JIMÉNEZ, F. (2012) "La corrupción en España (2004–2010): datos, percepción y efectos", *REIS* 138, abril junio, 109–134.

WEBER, M. (1984) *El político y el científico*, Madrid, Alianza.