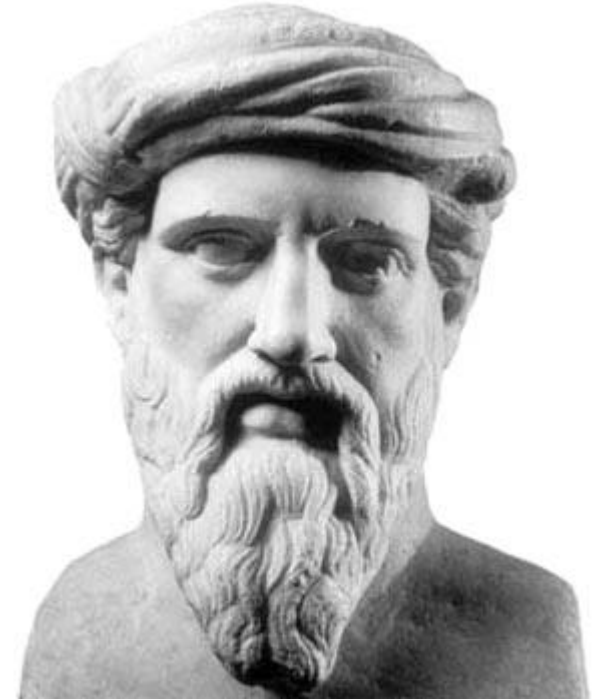




DE LA GOBERNANZA, LIDERAZGO Y ÉTICA PÚBLICA

José Joaquín Jiménez Vacas

«La Libertad dijo un día a la Ley: tú me estorbas. La Ley respondió a la Libertad: yo te guardo» (Pitágoras, 382-300 AC)



Se cuenta que en el año 1.935, cuando el **General Douglas MacArthur** resultó nombrado jefe de las fuerzas filipinas pocos años antes de la entrada de EE.UU en la segunda Gran Guerra, los servicios secretos de Tokio comenzaron cierta sutil tarea de aproximación al general para conseguir que Filipinas se convirtiera en territorio dominado por Japón...

Se dice que MacArthur, en momento de insuperable presión, envió un mensaje al presidente Roosevelt, con la siguiente súplica:

“cámbiame de destino, señor presidente: están llegando a mi precio”



CONTENIDOS:

- 1_. Gobierno, Gobernanza,
Ética pública y Buen gobierno
- 2_. Aproximación: concepto de ética pública
- 3_. Referencias positivas a la ética pública
- 4_. «Compliance», como
«deontología profesional pública»

MANUALES,

Capítulo 2.º Ética pública (José Joaquín Jiménez Vacas).

EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS

Guía práctica
de compliance
en el sector público

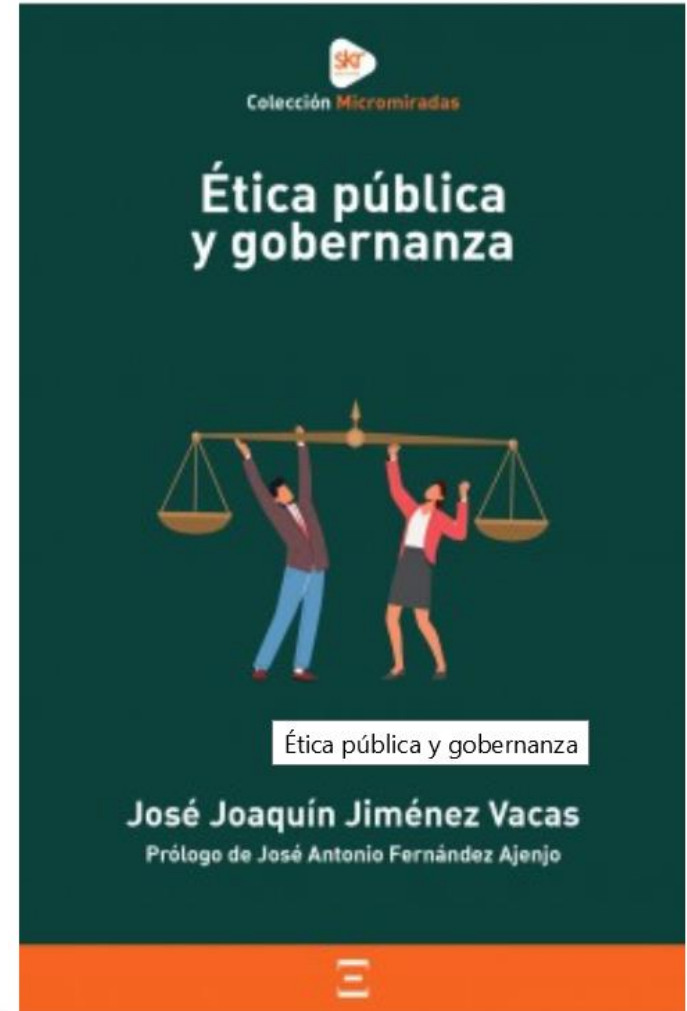
Directora
Concepción
Campos Acuña

MANUALES,

Capítulo 4. Estructuras de gobernanza
para la recuperación (José Joaquín Jiménez Vacas)



MANUAL
RECOMENDADO,





PRESENTACIÓN



- EXPECTATIVA



Aproximación: el concepto de Globalización

Procesos de integración Internacional



UNIÓN EUROPEA



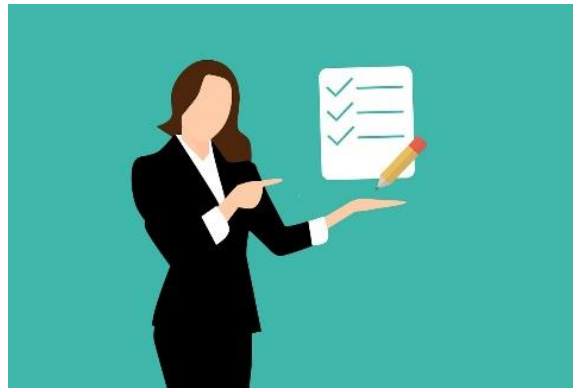
1_. Gobierno, Gobernanza, Ética pública y Buen gobierno.

«Del funcionario se espera, no sólo que observe estrictamente la ley positiva sino también que practique valores como la imparcialidad, la independencia, la equidad, la lealtad, la anteposición del interés general al propio, o la probidad en el servicio público...»

GOMÁ LANZÓN
Ejemplaridad pública (2009)

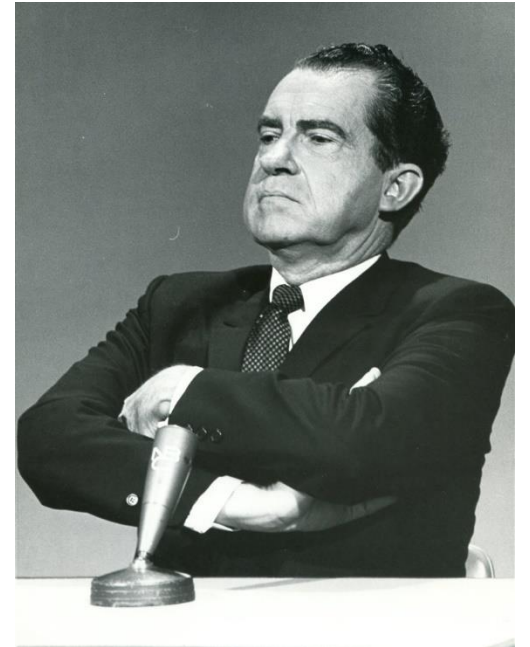


¿Cuestiones?



2_. Aproximación: concepto de ética pública

El compromiso con la «integridad», en el ámbito público, cobra especial observancia en los años setenta del siglo XX, a raíz del escándalo «[Watergate](#)», en los EE.UU, que terminó con la renuncia del presidente Richard Nixon, si bien, desde el plano teórico general, las definiciones de «ética», «integridad» o «corrupción», no resultan algo nuevo





En la Grecia Clásica ya se contraponía «ética» y «política», siendo Aristóteles quien, por primera vez, diseñó el discurso «moral»

Sin olvidar a Platón que perfiló, en su obra “Diálogos”, la base fundamental de lo que hoy conocemos con el nombre de «ética»

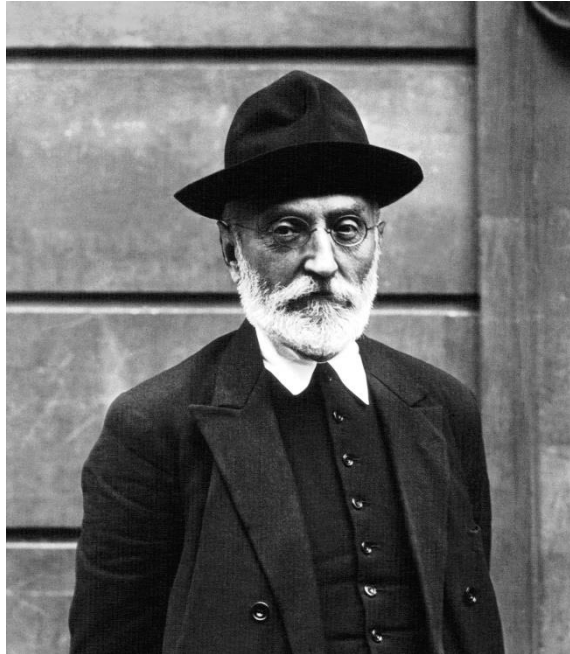


El fenómeno de la «**corrupción**» queda definido como la vulneración del orden jurídico establecido y su utilización en beneficio propio



«¿Quién no conoce la mítica tragedia del Paraíso?: nuestros primeros padres, tentados por la serpiente... probaron de la fruta del árbol de la ciencia del bien y del mal y quedaron sujetos a las enfermedades todas y a la que es corona y acabamiento de ellas, la muerte, y al trabajo y al progreso»

Unamuno “Del sentimiento trágico de la vida”
(1.913)



El privilegio es la semilla de la
corrupción

«El Derecho, es la proporción real y personal de hombre a hombre, que cuando es mantenida por éstos, mantiene a la sociedad, y cuando se corrompe, la corrompe» (Dante)





La «corrupción» comporta fenómenos de «abuso del poder» y falta de «probidad» en la toma de decisiones, suponiendo grave peligro para un deseable estado social y democrático, cohesionado y solidario



En buena medida, puede paliarse desde la educación personal y el reforzamiento de la reflexión en el actuar



La llamada «crisis de valores» se explica y enfoca en buena medida, en el espíritu de competencia desmesurado y en el afán de enriquecimiento sin límite, aún a costa de los demás, auspiciado por lo que Jacques MARITAIN denominaba «ilusión del éxito inmediato»



El Derecho aparece como herramienta de primer orden para combatir las «conductas de corrupción», pues del propio concepto de Derecho resultan dos elementos de destacada importancia:

Un elemento inicial o primario: la idea de «ética» como componente «moral» del Derecho y, en segundo término, un elemento final o teleológico: la idea de «justicia», como resultado aplicativo del Derecho

«**Ética**» procede de la palabra griega ethos, que significa “costumbre” y “carácter”, siendo una de las principales fuerzas que mueven al ser humano a obrar



«**Moral**», deriva del término latino mores, cuyo significado es, sin embargo y también, “costumbres”, siendo la función de la moral orientar las conductas de los seres humanos de modo que su vida en común –su convivencia, en paz- resulte posible, evitando el daño a los demás y, también, hacia uno mismo



«**Integridad**», proviene del latín ínteger (“entero”) y es usado en diversas áreas del conocimiento con significados también diversos, si bien todos ellos vinculados a la idea de algo «indemne» (“no dañado”): algo que no ha perdido su «entereza»



«**Probidad**», remite al término probitas, y está vinculada sustancialmente con la «honradez» en el accionar



Quien actúa con «probidad», no comete ningún abuso, ni concurre a ningún delito. Lo contrario de «probidad», serían conductas de «corrupción»



Aplicándose los conceptos “abstractos” de «ética», «moral», «probidad» e «integridad» a cada actividad profesional, se articula el concepto de «deontología», o «deontología profesional»





De acuerdo con definición de la Real Academia Española, el término «deontología profesional» conceptúa el conjunto de reglas o normas de conducta relacionadas con el ejercicio de cada profesión que, en su caso, pueden codificarse en «códigos deontológicos»

Cuando «ética», «moral» e «integridad» aplican, directamente, sobre la actividad de servicio público «profesional», surge la concepción de **«ética pública»**, con toda la connotación «deontológica» que suponen, desde antiguo, las ideas de servicio con objetividad a los «intereses generales» y de eficacia, en la gestión de asuntos públicos



Ética pública como «ética cívica común», de mínimos, cuya tarea, es construir una sociedad mejor (Cortina). Ética pública como conjunto de estándares y principios de buena conducta que se aplican a las esferas, tanto administrativas cuanto gubernamentales, de un país (Chapman). Ética pública, como búsqueda constante en el sector público de los valores de justicia, imparcialidad, derechos individuales, respeto por la dignidad humana, equidad e igualdad (Dendhardt). Ética pública, como integración del discurso ético y del esfuerzo por aplicarlo dentro del sector público (Kernaghan y Langford). Ética pública como obligación de los servidores públicos de elegir la opción moralmente deseable de entre todas las posibles (Butler y Jonsen)

Los funcionarios necesitan competencia técnica, nobles ideas y conocimiento de la realidad política, social y económica en cuyo marco han de desarrollar su actividad. Y, por encima de todo, conciencia de idea de servicio: el administrador es, en verdad, un servidor y no un amo

Laureano López Rodó (1.963)



Cabe añadir, trayendo palabras de la antigua Ley 109/1963 de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado, que una de las claves esenciales de la eficacia de la Administración, radica en la calidad de quienes la sirven en sus actividades...



Hoy, la concepción de la ética en la gestión de la ‘cosa pública’ debe ser algo más que un simple planteamiento retórico, convirtiéndose en objetivo de actuación administrativa que permita llegar a mentalizar a cuantos intervienen en la misma, de que detrás de cada expediente, de cada acto administrativo, se encuentran aspiraciones y preocupaciones reales de los ciudadanos



Para dicho propósito, se han elaborado **códigos éticos o normas de conducta**, a partir de las formuladas, entre otros, al conocido Informe Nolan, encargado en Gran Bretaña por el Primer Ministro a un Comité presidido por el Juez Lord Nolan, que se elevó al Parlamento en 1.995





Surge así la ética pública como instrumento socio-político
contra el clima de corrupción y los casos de despilfarro



También, como destacado objetivo de la gestión pública



Las éticas aplicadas –la bioética, la genética, la ética económica y empresarial, la ética informática, la de los medios, la eco-ética, la ética deportiva, la ética del consumo y la ética profesional, entre otras- suponen una auténtica novedad, una auténtica revolución, porque su tarea esencial consiste en intentar forjar, **desde orientaciones éticas**, el carácter de las distintas dimensiones de la vida pública



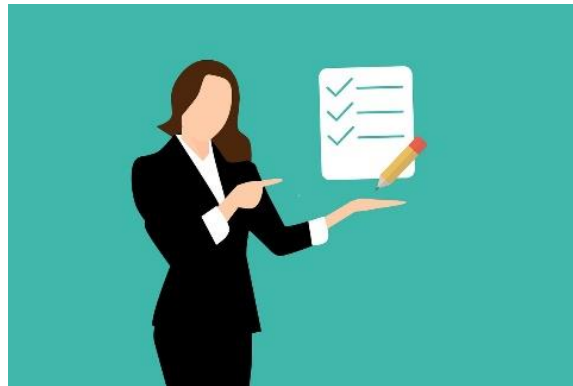
La ética, así configurada, deja de ser un valor (teórico o abstracto): debiendo pasar a convertirse en directa e inequívoca referencia práctica de actuación





Debe configurarse principio interno en el proceso de toma de decisiones de las AA.PP, cuyos fines prioritarios deben ser la **objetividad**, la **transparencia**, la **imparcialidad**, la prevalencia del **interés general** y, en definitiva, la idea de **servicio público**

¿Cuestiones?



3_. Referencias positivas a la ética pública



Son varios los preceptos de la CE que, de un modo más o menos directo, guardan estrecha relación con lo que podemos denominar una gestión pública «ética», «proba» o «íntegra»

Artículo 1.1, que establece como valor superior del ordenamiento jurídico, la Justicia



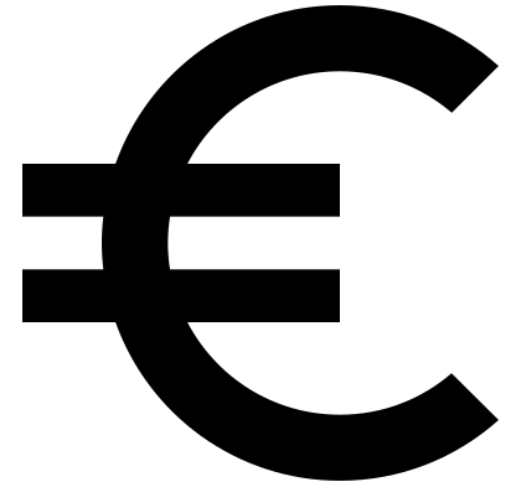
Artículo 9.3, que proclama la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos



Artículo 10.1, que propugna como fundamento del orden político y de la paz social el respeto a la ley y a los derechos de los demás



Artículo 31.2, que alude a criterios de eficiencia y economía como informadores de la programación y ejecución del gasto público, puntualizando que realizará una distribución equitativa de los recursos públicos



Artículo 103.1, que señala que la Administración debe servir con objetividad los intereses generales

Artículo 106.1, que dispone que los Tribunales controlan la legalidad de la actuación administrativa y el sometimiento de ésta a los fines que la justifican, lo que es tanto como constitucionalizar el control de la desviación de poder





UNIÓN EUROPEA

Artículo 135 que, tras la reforma de 27 de septiembre de 2011, pretende garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las AA.PP en su consecución

Artículo 136, que constitucionaliza un órgano esencial en el control presupuestario y contable de la gestión económica del sector público: el Tribunal de Cuentas





En la CE de 1978, por consecuencia, hay elementos más que suficientes para dotar de un apoyo jurídico suficiente, directo y riguroso, a las exigencias de la ética en la administración de la “cosa pública”



El Derecho es la ordenación de las relaciones sociales mediante un sistema de normas obligatorias, fundadas en principios éticos
(CASTÁN TOBEÑAS)



Son instrumentos normativos existentes en nuestro ordenamiento jurídico que, en cierto aspecto y con variada intensidad, se basan en criterios de ética pública, entre otros, **los siguientes:**



La responsabilidad de los poderes públicos (artículos 9º, 106 y 121 CE, 292 y siguientes de la LOPJ)



La independencia del Poder Judicial



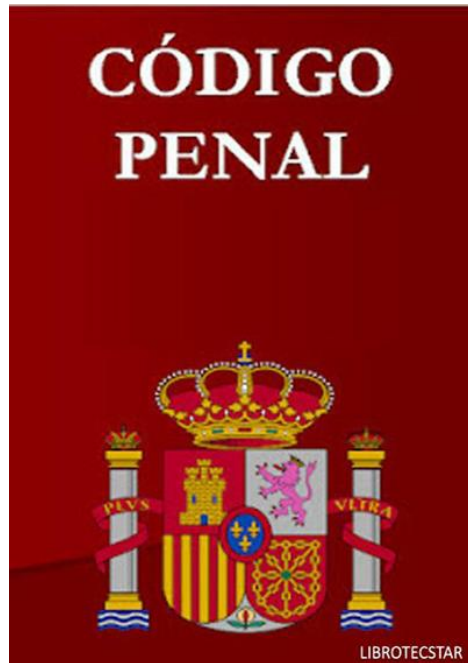
El control constitucional de los poderes públicos
(artículos 159 a 164 de la CE y 27 a 58 de la Ley
Orgánica del Tribunal Constitucional)



El control político-parlamentario del Gobierno (artículos 108 a 115 CE, Reglamento del Congreso y Reglamento del Senado)



El control jurisdiccional de las Administraciones Públicas y, en particular, de la desviación de poder (artículos 106 de la Constitución, 8º de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 25 a 30 y 70.2 in fine de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)



La tipificación de clásicos delitos como los de malversación, cohecho y prevaricación e, igualmente, la tipificación de nuevos delitos como el uso indebido de información privilegiada, el tráfico de influencias, los delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, y los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente



...ya en 1.822, el Código Penal castigaba al funcionario público que “gastase con escándalo más de lo que permitían sus sueldos, bienes o recursos honestos...”



La defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público por el Ministerio Fiscal (artículos 124.1 de la Constitución y 1º y concordantes del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal)



La creación de la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción (artículo único de la Ley 10/1995, de 24 de abril)



La actuación del Defensor del Pueblo como Alto Comisionado de las Cortes Generales (artículo 54 CE)

IGAE



El control interno llevado a cabo por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)

El control externo de la gestión de los fondos públicos por parte del Tribunal de Cuentas (y OCEX)



El establecimiento de un sistema de incompatibilidades y prohibiciones de los integrantes de los Órganos Constitucionales y de los empleados públicos



La regulación de las causas de abstención y recusación de los intervinientes en procesos jurisdiccionales y en procedimientos administrativos



La determinación de los distintos regímenes disciplinarios

Sin embargo, se ha venido constatando que la mera existencia del **principio declarativo de legalidad**, no ha resultado suficiente para colmar a una sociedad cada día más sensibilizada con los denominados «casos de corrupción».



No debemos obviar que, en muchas ocasiones, los «actos corruptos» pueden cumplir formalmente la legalidad administrativa, por lo que su existencia puede quedar oculta a los «controles ordinarios»

Tipología básica de prácticas corruptas:

Clases	Figuras originarias o propias	Figuras derivadas o impropias	Figuras de riesgo o de peligro
Relaciones bilaterales	Malversación	Malversación impropia y nepotismo	Abstención y recusación
Relaciones triangulares	Soborno	Extorsión	Pagos de engrase o de acelerador
Relaciones complejas	Tráfico de influencias	Información privilegiada	Actividades y negociaciones prohibidas a funcionarios

La literatura anglosajona sobre Ética pública ha descrito dos métodos para abordar la lucha contra la corrupción:

- La **low road** o ruta básica, fundada en la separación de poderes (que el poder controle al poder) y el imperio de la ley (rule of law), y
- La **high road** o ruta “de altura” que, junto a los citados pilares tradicionales, ha incorporado elementos dirigidos al buen gobierno integrados socialmente bajo el valor de la ética cívica



Es, desde dicho punto de vista, cuando pueden alcanzarse conclusiones en orden a aconsejar trasladar otras técnicas, complementarias a la pura acción del Derecho, a un ámbito, el de la Administración Pública, necesitado de desarrollo de instrumentos de **soft law** –literalmente, de la doctrina anglosajona, «**Derecho blando**»-, fomentando costumbres «éticas» y apuntalando el consolidado, también en nuestro Derecho, principio de legalidad

4_. «Compliance», como (sofisticada) «deontología profesional pública»



Una actividad **medial de «compliance»** en contexto de ámbito público, encontraría su finalidad en poder «verificar», a partir de los «controles» previstos por el Derecho y fundamentados en los valores de la «ética», la «integridad» y la «probidad» en el servicio público, el acomodo entre lo que se tenía previsto hacer y lo realizado, para conocer las desviaciones producidas y poder corregirlas para mejorar

«Compliance» público como eslabón intermedio,
«medial», consistente en conformar una **estrategia**
de «control ético» a la organización



Una «versión renovada» del principio revolucionario relativo a que: «toda comunidad tiene derecho a pedir, a todos sus agentes, cuentas de su conducta», ya recogido en el art. 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789



Se está extendiendo, en la actualidad, para sujetar a los poderes públicos a sistemas normativos y de «control» cada vez más extensos, «sofisticados» o complejos, estableciendo sobre sus agentes la responsabilidad genérica de dar cuenta sobre su gestión y respecto de su «**conducta pública**»



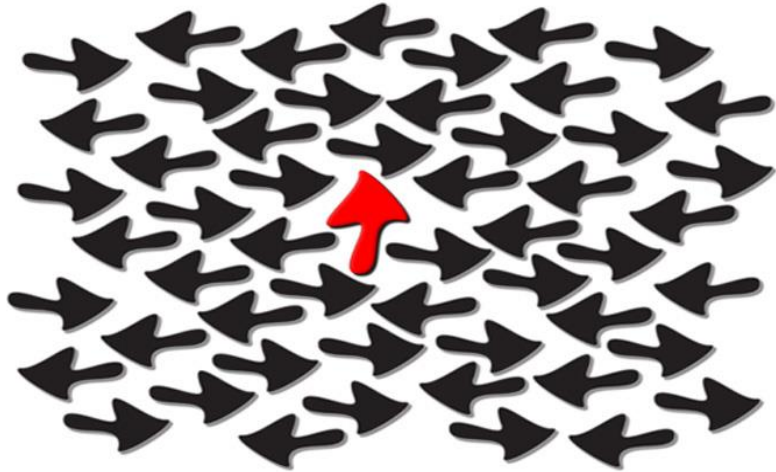
Define Rubio Llorente «control público», como la potestad o el derecho subjetivo que ostenta un sujeto (órgano controlador) de emitir una declaración de juicio crítico (o «ético»), acerca de si la actividad de un órgano controlado es conforme a los mandatos de un sistema normativo de referencia



Las modalidades de «control público ético», pueden agregarse en **seis grandes categorías**: (1) el asesoramiento de las decisiones, (2) la evaluación de los resultados, (3) la intervención presencial en las actuaciones, (4) la fiscalización de los expedientes, (5) la inspección de los hechos y (6) el enjuiciamiento de los asuntos



El «control de probidad» de la actividad público-administrativa adopta múltiples formas que dan lugar a manifestaciones tales como: los «informes consultivos» en los expedientes, la evaluación de políticas públicas, la censura de cuentas, la inspección financiera de los tributos, el seguimiento de objetivos de los programas, la intervención de los mercados financieros, la fiscalización de los expedientes administrativos, la supervisión de proyectos de obra, la revisión de oficio de los actos administrativos o su enjuiciamiento en sede judicial



El «asesoramiento» por órganos consultivos, como modalidad menos inquisitiva destinada a aconsejar la mejor opción en relación con el sistema normativo de referencia y limitando el posible margen de «discrecionalidad» de los órganos ejecutivos, mediante aportación de criterio técnico que evite caer en decisiones «arbitrarias» o «infundadas»



La «**evaluación**», que emite juicio de «valor» acerca del grado de cumplimiento de los objetivos de la actuación pública



La «**intervención**», que implica revisión concomitante de la actividad administrativa, mediante la participación (activa) del órgano controlador en el proceso de adopción de las decisiones



La «fiscalización», que verifica que la documentación de los expedientes administrativos se ajusta a importantes criterios como el de legalidad, o la «buena gestión administrativa»



La «**inspección**», que realiza juicio «inquisitivo» con fin en descubrir la veracidad de los hechos que puedan ocultarse tras el “muro de papel” que forman los expedientes administrativos



El «**enjuiciamiento**» que culmina realizando el juicio crítico (y «ético») completo de la adecuación de la actividad pública, mediante el empleo de un amplio elenco de medios de prueba



Dichas «herramientas» o instrumentos existentes, ya deducen un sistema público de «compliance» vivo que, no obstante, procede programarse mejor en orden a que actúe, de forma más eficaz, al servicio de una administración «ética» e «íntegra» de lo público

vid. Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.



No cabe olvidar un correlativo esfuerzo, **administrativo** y **presupuestario**, dirigido a obtener mejores sistemas de acceso y promoción del personal al servicio de las AA.PP.



Impregnándolos de principios constitucionales de **mérito** y **capacidad**: extremos que garantizan rigor en la formación y fecundidad en la experiencia de los profesionales públicos; pero que, de poco sirven, si no se acompañan de «valores» en la gestión del capital intelectual, basados en la **motivación**, la **empatía** y el adecuado tratamiento del **liderazgo**



El salto a un sistema «programático» de «compliance» en el sector público resulta sin duda, complejo, debiendo ser, por tanto, la respuesta institucional que se dé al mismo, también «sofisticada»



Si los hombres fueran ángeles, el Estado no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, ningún control al Estado, externo o interno, sería necesario

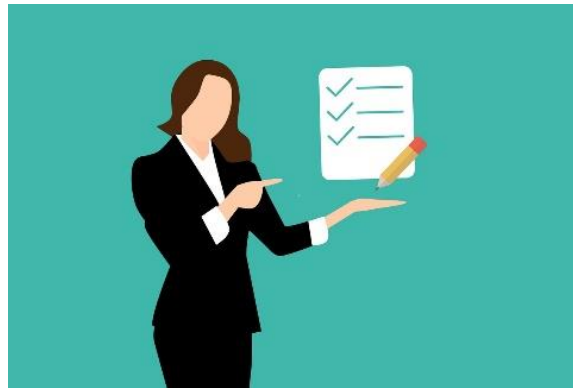
MÁDISON,
El Federalista (1.788)

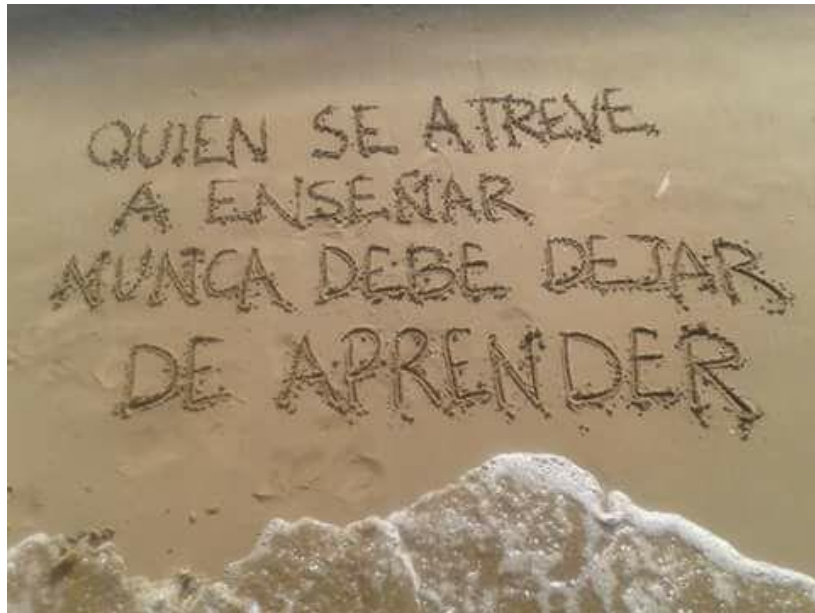


«Toda vida humana es un ejemplo y, por eso mismo, recae sobre ella un imperativo de ejemplaridad que dice: obra de tal manera, que tu comportamiento sea imitable y generalizable en tu círculo de influencia produciendo en él, un impacto civilizatorio»

GOMÁ LANZÓN
Ejemplaridad Pública (2009)

¿Cuestiones?





¡Muchas gracias!

✉ José Joaquín Jiménez Vacas

<http://www.obcp.es/colaboradores/jose-joaquin-jimenez-vacas>