

# LA ÉTICA PÚBLICA EN EL ÁMBITO LOCAL

*Ponencias presentadas en el marco  
de las Jornadas sobre ética pública en el ámbito local,  
celebradas en la sede de la Fundació Carles Pi i Sunyer  
d'Estudis Autonòmics i Locals  
el día 11 de julio de 2003*

Revisión de textos:  
*Joan Josep Vallbé*

Traducció:  
*Anna M. Comas i Giralt*

© de l'edició: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals  
Barcelona, juny 2003

Dipòsit legal: B-26.316-2001  
ISSN: 1139-0212

**FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER**  
**D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS**  
Gran Via de les Corts Catalanes, 491. Casa Golferichs  
08015 Barcelona  
Tel. 93-452 71 15 Fax 93-323 34 31  
e-mail: [fundacio@pisunyer.org](mailto:fundacio@pisunyer.org)  
<http://www.pisunyer.org>

## ÍNDICE

<b>1. Inauguración</b> .....	5
Àngel Garcia i Fontanet	
Pablo Trillo-Figueroa y Martínez-Conde	
Carme Tort-Martorell i Llabrés	
Manuel Mas i Estela	
Rafael M. de Yzaguirre	
<b>2. La importancia de la ética pública en el contexto de la Administración Pública contemporánea: nuevas tendencias</b> .....	11
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz	
<b>3. La ética pública en el nivel local: una visión general desde el <i>Manual de buenas prácticas</i> del Consejo de Europa</b> .....	17
Jaume Galofré i Crespi	
<b>4. La ética pública en el ámbito del estatuto de los electos locales y de la financiación de los partidos</b> .....	23
Pilar Figueras (coordinadora)	
Fernando Vallespín Oña	
Àngel Garcia i Fontanet	
Íñigo del Guayo Castiella	
<b>5. La ética pública en el ámbito de los mecanismos de control y auditoría</b> .....	35
José Manuel Canales Aliende (coordinador)	
Josep Maria Carreras i Puigdengolas	
Lluís Armet i Coma	
<b>6. La ética pública en el ámbito de los funcionarios locales</b> .....	45
Federico Adrados Cuesta (coordinador)	
Joan Mauri Majós	
<b>7. La ética pública en la transparencia, el acceso a la información, los procedimientos administrativos y la relación con el sector privado</b> .....	51
Eduard Paricio i Rallo	
Manuel Arenilla Sáez	
<b>8. Clausura: conclusiones en materia de ética pública en el ámbito local</b> .....	63
Frank Steketee	
Ernest Maragall i Mira	



# 1. INAUGURACIÓN

## **Sr. Àngel Garcia i Fontanet**

Presidente de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y presidente de la Fundació Carles Pi i Sunyer

Empezaré diciendo que es muy grato a la Fundación inaugurar estas Jornadas sobre la ética pública en el ámbito local, no sólo porque es una materia de interés para la sociedad, sino también por haber logrado reunir en un solo día y en un mismo lugar a importantes, destacados representantes del mundo local y de las demás Administraciones, incluso en la que yo estoy integrado, que es la Administración de Justicia, que todas ellas desempeñan su propio papel en el ámbito de la ética local.

Esta no es una preocupación de hoy de la Fundación. La Fundació Carles Pi i Sunyer desde hace mucho tiempo está interesada en esta problemática, en las relaciones entre la ética y la Administración Pública. A ello nos ha inducido, además del anhelo de contribuir a la calidad de nuestro sistema político, la propia historia de la Fundación. De un lado, la memoria de Carles Pi i Sunyer, que dejó tras de sí en la ciudadanía de Barcelona, de Cataluña y de España —porque Carles Pi i Sunyer fue alcalde de Barcelona, *conseller* de la Generalitat y brevemente también ministro de uno de los gobiernos de la Segunda República—, dejó memoria de un hombre probo, de un hombre honrado y de un hombre genuinamente preocupado por el mejor gobierno de la *res publica*.

Este mismo edificio en el que nos encontramos, en la historia reciente, fue salvado de la piqueta de una importante empresa constructora *in extremis* en los primeros años de la democracia, por un movimiento vecinal que dio ejemplo de compatibilizar la ética con la estética esperando que la democracia continuara en esa línea.

Pero esta vinculación de la Fundación con la ética pública no se limita a esos avatares del personaje Carles Pi i Sunyer o de su sede, sino que también ha tenido el reflejo en las actividades que desde hace ya tiempo viene promoviendo para fomentar el debate y profundizar en la reflexión hasta el punto que se puede afirmar sin exageración y con cierto orgullo, si me lo permiten, que este tema es uno de los hilos conductores de nuestra actividad. Me vienen ahora a la memoria, entre otras actividades más recientes, las jornadas que hace ahora exactamente un año organizamos entorno a la corrupción en España con la colaboración del grupo Transparency International y las publicaciones que hicimos por tal motivo, o bien el documento sobre participación de los ciudadanos en la vida pública local, que publicamos poco antes.

Pero además de los actos puntuales y de las publicaciones, nuestro interés y nuestro compromiso con la ética pública forma parte también de los programas permanentes de la Fundación. Quisiera aquí mencionar el programa o banco de buenas prácticas, que ya es en estos momentos un referente para el mundo local y uno de cuyos ejes en la toma de consideración de políticas locales es precisamente ese componente ético, en la toma de decisiones y en la puesta en práctica de las políticas.

En cualquier caso, y para terminar, la Jornada de hoy es un paso más en la dirección firmemente sustentada por esta Fundación de situar la ética pública en el centro del debate político, dirección en la que pensamos persistir y seguir profundizando y en la que esperamos o deseamos rotundamente seguir contando con vuestra estimable presencia, así como con la colaboración de todos los aquí presentes y que hoy nos acompañan.

**Sr. Pablo Trillo-Figueroa y Martínez-Conde**

Director General para la Administración Local (MAP)

Quiero agradecer a la Fundación, en la persona de su Presidente, la invitación que se me hace, a los miembros de la Mesa que inauguran este acto su presencia aquí y a todos ustedes la posibilidad que me dan de poder dirigirles unas breves palabras, y de poder compartir parte de estas Jornadas con todos ustedes, ya que las considero de un gran interés.

Gran interés que se manifiesta en la propia iniciativa del Consejo de Europa y su propósito de elaborar el *Manual de buenas prácticas* y, con una serie de actuaciones concretas programadas para este año, tanto a nivel divulgativo, con la elaboración o la celebración de diferentes jornadas en las que van a participar expertos y personas que estén relacionadas con el mundo de la ética, y también con la elaboración de proyectos concretos con la aparición de ese manual y con la creación del Comité de Expertos en el que España tiene una representación a través, también, incluso de personas que prestan sus servicios en el ámbito de la Dirección General de Administración Local. El Ministerio de Administraciones Públicas también se ha comprometido, a través del Instituto Nacional de Administración Pública, a celebrar dos jornadas en el próximo otoño en las cuales se van a tratar los temas de ética pública también en el ámbito local.

Pero lo más importante que se puede sacar como conclusión en estas Jornadas es fundamentalmente el talante que deben tener las personas que participan en el ámbito público, ya que deben ser un espejo en el que se reflejen los ciudadanos. Estamos, efectivamente, desde hace unos años, viendo una serie de comportamientos negativos, no solamente para los que nos dedicamos a un oficio que debe ser noble, como es el de dedicarse a los demás, el que ejercita una actuación pública, pero sobre todo que da una mala imagen en general de la propia sociedad. En estos momentos ocupan grandes páginas en los periódicos o las primeras noticias que aparecen por la televisión, la radio, etcétera, acontecimientos, como pueden ser actualmente los de la Asamblea de Madrid, que manchan los procesos democráticos, los procesos en los que todos nos hemos querido resolver con una Constitución plenamente consensuada, como es la de 1978.

Por eso, lo que es importante además de elaborar una serie de conclusiones, y reflexiones en estas Jornadas, es también avanzar en el campo de la normativa, y por eso desde el Ministerio de Administraciones Públicas se están fomentando una serie de medidas para que estos comportamientos que van en contra de la propia ética, desaparezcan.

De hecho, el mes de diciembre del pasado año se suscribió un acuerdo, que tuvo además su sede donde debe realmente salir este tipo de actuaciones, es decir en sede parlamentaria, de todos los partidos políticos que constituyen el pacto antitransfuguismo y una serie de medidas concretas para que fundamentalmente en el ámbito local no existan una serie de actuaciones. La imposibilidad de que el transfuguismo se pueda producir, a través de unas limitaciones, como son la imposibilidad de producir mociones de censura en el primero o último año de mandato, penalizaciones de carácter económico, porque lógicamente esa falta de ética está siempre unida a una serie de intereses económicos, también unas limitaciones en cuanto a traspasos de grupo, etcétera, temas que verán, me imagino, a lo largo del día de hoy.

Existen otras actuaciones que tenemos previstas o que ya están en un proceso normativo como es el anteproyecto, o ya mejor dicho el proyecto de ley de modernización del gobierno local, en el cual se establecen sistemas de participación ciudadana, y también sistemas de transparencia para que todas las personas que participan en ámbitos de poder municipal, los electos locales, puedan tener una mayor presencia, estén en el equipo de gobierno o estén en la oposición, con un estatuto propio, con sistemas y mecanismos de actuación en la elaboración de presupuestos, con unos mecanismos también de intervención y fiscalización que son bastante más rigurosos y más públicos hacia el exterior. Y yo creo que esas son las líneas en las que se debe mover una legislación moderna. Y por ello espero que lógicamente esta ley salga adelante, pero sobre todo que exista una mayor concienciación de las personas que se dedican a un oficio tan bonito como es lo público y que no manchen, con actuaciones concretas que son realmente las que más tiempo ocupan en los medios de comunicación, como los que anteriormente me refería, una actuación que siempre ha sido muy digna.

Bueno, a mí no me cabe nada más que decir que nuevamente reiterar mi agradecimiento por haber podido estar aquí y haberles dirigido estas palabras.

**Sra. Carme Tort-Martorell i Llabrés**

Directora General de Administración Local de la Generalitat de Catalunya

Muchas gracias, señor presidente, y muchas gracias a la Fundació Carles Pi i Sunyer por la invitación a inaugurar esta densa Jornada de hoy, dedicada a la ética pública en el ámbito local junto con el señor Trillo-Figueroa, con quien compartimos anteayer, en Madrid, una jornada de reflexión (y también de discusión) sobre la Administración local, en este caso con los Directores Generales de Administración Local, compañeros responsables de toda España de estas áreas. Con los señores Mas e Yzaguirre nos encontramos también a menudo compartiendo esfuerzos en bien del mundo local catalán, y para mí es un placer coincidir con ellos en esta inauguración.

La ética pública en el ámbito local es una preocupación de la sociedad política desde hace muchos siglos. Y me van a permitir sólo dos ejemplos, tomados de mi vida anterior, en que me dedicaba, por vocación y por profesión, al derecho romano. La terminología, ética pública, es actual, pero la preocupación por el control del comportamiento de los responsables públicos estaba muy presente en Roma, que mantuvo vivo, durante siglos, el recuerdo de los abusos de los Tarquinos, los últimos reyes contra los que se levantó el pueblo para instaurar la república.

Según cuenta la tradición, el *imperium* del rey pasó a los magistrados republicanos, pero, precisamente para someterlos a control y evitar tentaciones despóticas, se tuvo buen cuidado en someter su poder en la ciudad a ciertas limitaciones, puesto que la magistratura no podía ser ocupada durante más de un año, era colegiada, gratuita y las decisiones especialmente graves para un ciudadano podían ser objeto de apelación ante los comicios mediante la *provocatio ad populum*. Al resultar elegidos, los magistrados prestaban un juramento promisorio para garantizar su correcta actuación en el ejercicio del cargo, y al finalizar su mandato prestaban otro asertorio de haber actuado honestamente y con respeto a la legalidad vigente; si no había sido así, al concluir su magistratura podía exigírseles responsabilidad por haber jurado en falso e incluso abrirse un procedimiento criminal público contra ellos.

Fuera de Roma, en las provincias, el ejercicio del cargo de los llamados magistrados provinciales no estaba sometido a los límites de la colegialidad ni de la anualidad, ni eran tampoco completamente gratuitas, puesto que recibían una especie de dietas (*salarium*, o fondos para comprar sal). Esta diferencia de régimen se justificaba por las necesidades especiales de control en las provincias como territorios conquistados (provincia deriva de *pro vincere*, que eran los poderes extraordinarios que recibían los generales para vencer)

Pero esto no significa que el ejercicio de su cargo estuviera exento de controles o limitaciones, simplemente éstos eran diferentes. Citaré sólo un caso, referido en un senadoconsulto de los emperadores Marco Aurelio y Commodo, por lo tanto de mediados del siglo II después de Cristo. Esta ley imperial, aprobada por el Senado, prohibía al magistrado provincial que contrajera matrimonio con una mujer oriunda del territorio en el que ejercía su cargo o bien, incluso, domiciliada en este territorio.

El objeto de esta prohibición era muy claro: el magistrado provincial era la máxima autoridad imperial en la provincia, su círculo de amistades era evidentemente las familias más influyentes y acaudaladas de la provincia y se consideraba que si se vinculaba por matrimonio con una de ellas podía quedar comprometida su independencia, confundida su actividad pública con la privada y en entredicho la transparencia de su gestión.

El segundo ejemplo que les quería citar corresponde a un período muy posterior. Efectivamente, cuatrocientos años más tarde, el año 539, el emperador Justiniano dicta la Novela 87, en la que pretende regular y controlar las donaciones *mortis causa* realizadas por curiales. Y se preguntarán ¿qué tiene que ver todo esto con la ética pública en la Administración Local? Pues bien, los curiales eran los miembros de las asambleas provinciales –es decir los concejales, podríamos decir hoy salvando distancias y

consideraciones–, a los que se les exigía una declaración previa de bienes. Se pretendía así controlar dos aspectos: primero, que tuvieran un cierto patrimonio para que no fueran presa fácil de sobornos y cohecho, y segundo asegurar que cumplieran con la obligación que tenían de colaborar a la financiación de la *civitas* con determinadas cargas y tributos. El hecho de que las donaciones *mortis causa* estuvieran prohibidas para ellos era una medida para evitar que se empobrecieran fraudulentamente y evitaran así pagar al fisco. Quizá podríamos hacer hoy una trasposición, *a sensu contrario*, de estas medidas de Justiniano.

Mas dejo ya el derecho romano, no es mi papel hoy aquí darles una conferencia sobre derecho romano, pero sí me parece fundamental no perder la perspectiva histórica de los hechos, de las situaciones y de los problemas. La ética pública en el ámbito local es un problema de siglos y cada pueblo lo ha abordado con las normas y las disposiciones que ha podido disponer y arbitrar.

Y dando nuevamente un salto de siglos, volvamos al XXI. Europa sigue hoy preocupada por este tema fundamental y ha habido grupos muy serios que se han dedicado a reflexionar sobre sus aspectos fundamentales. Y creo que es de justicia citar dos casos importantes, por lo que conozco de los pocos trabajos que abordan estos problemas con una cierta perspectiva de conjunto.

El primero es el Libro Blanco de la Carta del Ciudadano británica, que recoge los puntos esenciales de las numerosas cartas del ciudadano de las administraciones públicas británicas publicadas y elaboradas a lo largo de los últimos años; en este Libro Blanco se plantea el sentido que tiene hoy el concepto de ciudadano, sus canales de participación para la definición de los servicios públicos, el modelo de gestión pública que, en definitiva, se deriva del compromiso de mejora de los propios servicios públicos.

Otro ejemplo es el Código de Comportamiento de los empleados públicos italianos, de 28 de noviembre del 2000, que no es tampoco el primer esfuerzo realizado en Italia para instaurar un código deontológico de los servidores públicos, pero sí es el único referente normativo, hoy por hoy, en un país europeo.

El Consejo de Europa ha elaborado también varios documentos en los últimos años abordando con profundidad algunos aspectos fundamentales, determinantes de la ética pública vinculada a la Administración Local. El último de ellos, ciertamente importante, es el que nos reúne hoy aquí, todavía abierto, para que madure con las aportaciones de todos.

Les deseo mucho éxito en su trabajo en este tema tan importante.

### **Sr. Manuel Mas i Estela**

Presidente de la Federación de Municipios de Cataluña

Miembros de la Mesa, señoras y señores, me parece interesante que la Fundació Carles Pi i Sunyer organice una jornada de reflexión sobre el tema de la ética en el mundo local, porque hablar de ética es hablar de la condición humana, y hablar de ética en el mundo local es hablar de la condición humana de los electos locales, y hablar de la condición humana de los electos locales es hablar de las condiciones de trabajo de los electos locales. Si la sociedad quiere que el trabajo de los electos se desarrolle en un contexto o en unas condiciones de ética, lo primero que tiene que plantearse la propia sociedad es en qué condiciones les obliga a trabajar.

Me van a permitir que reivindique en esta apertura de esta Jornada la necesidad del desarrollo de un estatuto del electo local, porque nos podemos encontrar que podemos hacer grandes reflexiones sobre los electos, sobre la ética de los electos y después obligarlos a trabajar en unas condiciones que obligan al electo a ser un personaje que aquí en Cataluña decimos *de pedra picada* para poder hacer su trabajo éticamente de una forma correcta.

Digo esto porque, claro, los parlamentarios –no sé si de todos los parlamentos, pero al menos los de Cataluña– deciden su sueldo a puerta cerrada, no digamos ya los miembros de los consejos de administración que ahora, por primera vez, hay algún gran banquero que dice que va a explicar en



público su sueldo. ¿Saben ustedes que en los electos locales el sueldo es lo primero que sale en la página del periódico al día siguiente del pleno donde se determina el sueldo? Y comparado con lo que luego nos enteramos que cobran los banqueros, por ejemplo, o los diputados, pues da un poco de vergüenza ver las broncas que se montan sobre este tema.

Pero no quiero quedarme en el tema del sueldo, quiero quedarme en el tema de las exigencias de horarios, de posibilidad de retorno a la vida privada. ¿Cómo podemos hablar de ética cuando resulta que si una persona ha pasado seis u ocho años de su vida como cargo electo y ha pedido una excedencia lo primero que le pasa cuando vuelve a pedir su reingreso en el trabajo le dicen que su puesto de trabajo está amortizado, le indemnizan y a la calle?

Es decir, yo pienso que la sociedad tendría que reflexionar no sólo desde el punto de vista de la necesidad de la ética de los electos, sino de en qué condiciones los electos ejercen su trabajo, porque luego no ha de extrañar que puedan pasar cosas, porque la gente vive en un entorno que tiene unas condiciones determinadas y si a ellos se les exige más que a los demás y no se les da más que a los demás, entonces pueden pasar cosas raras.

El tema este que exijo del estatuto del electo viene ligado también al tema del micromunicipalismo toda vez que la posibilidad de montar un estatuto de los electos en grandes ciudades o en medianas ciudades es posible, pero cuando hablamos de electos locales que están encima de un tractor arando el campo, su campo, con un teléfono móvil para ir resolviendo los problemas de su corporación, es una burla pensar que pueden darse condiciones de un estatuto del electo en este tipo de micromunicipios, en este tipo de municipios que prácticamente no tienen administración.

Por tanto, dejo encima de la Mesa estas dos reflexiones al inicio de esta Jornada que me parece realmente interesante, pero que si no vamos a la raíz de los temas podemos quedarnos en una gran definición que para las grandes ciudades o las medianas puede funcionar porque nos lo hemos montado nosotros mismos, pero no porque haya sido fruto de la colectividad conjuntamente, pero que en los pequeños pueblos esto no va. Por tanto, creo que la Jornada está bien apuntada e indicaría a mi presidente, al presidente de la Fundación, que tenga continuidad a partir de las reflexiones de hoy con las reflexiones que yo pongo encima de la mesa.

### **Sr. Rafael M. de Yzaguirre**

Secretari Adjunt a Presidència de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques en la Jornada sobre Ética i Món local

Buenos día a todos, en primer lugar me corresponde excusar la ausencia del Presidente de l'ACM que, por motivos urgentes y de última hora, y de ámbito estrictamente local, le impiden estar aquí con nosotros, como era su deseo, para presentar esta jornada, en nombre de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques que –como todos ustedes saben– es una entidad municipalista que agrupa más de ocho cientos entes locales de Catalunya. También quisiera que mi primeras palabras fueran para agradecer a la Fundació Pi i Sunyer la organización de esta Jornada, que tiene como objetivo la reflexión y el debate sobre lo que es la ética en el gobierno local y la difusión del Manual de buenas prácticas, que ha elaborado el Consejo de Europa sobre ética pública en el mundo local.

Hablar de “ética y democracia local” no sólo es necesario sino también oportuno, y no sólo desde el punto de vista punitivo y cautelar para eludir ciertas prácticas incorrectas evitando situaciones confusas que pudieran ocurrir en el ámbito local, también desde un punto de vista positivo y axiológico, afirmando la imprescindible necesidad de impulsar el fomento y promoción de todos aquellos valores democráticos compartidos, como son la información y transparencia en la gestión para que se genere confianza entre la ciudadanía y el mundo local. Ya en el año 1999, en una reunión de la IULA, de la Asociación Internacional de Gobiernos Locales, se acordaba que promover la ética en el gobierno local debe ser la base de una democracia responsable y efectiva.

Las administraciones locales representan institucionalmente comunidades que quieren preservar su identidad, pero son también y básicamente administraciones de proximidad. De los 946 municipios de Catalunya, 523 tienen menos de 1000 habitantes; de lo que se colige que quien tiene la responsabilidad

de gobernar, tiene también un conocimiento real y personal de los problemas que afectan a la comunidad de su municipio y de quiénes son los ciudadanos afectados.

En estas comunidades locales, cuando alguien tiene un problema no siempre acude al consistorio durante el horario, previamente fijado para atender al ciudadano sino que –como expresaba antes el presidente de la Federación– van a buscar al alcalde, allá donde se encuentre. La vocación de servicio y de compromiso con los ciudadanos es total y no conoce de restricciones horarias. Cuando se han de tomar decisiones la adopción de cualquier medida y su aplicación es inmediata, y aquí, la ética tiene un papel preponderante.

En este sentido quisiera recordar la famosa definición de Max Weber, que establece que en nuestra actuación cotidiana muchas veces debemos distinguir entre la ética de la responsabilidad (la institucional que emana del cargo) y la ética de las propias convicciones (que se identifica con nuestros valores y coincide con nuestro propio proyecto político). Y la dificultad estriba en que no siempre ambas coinciden y puede producirse una colisión entre nuestras propias convicciones con la ética y la responsabilidad necesaria a la hora de tomar decisiones, pero la segunda nunca puede supeditar a la primera. El interés general debe ser siempre el motor, la guía y la garantía de que nuestra actuación institucional irá mucho más allá de nuestras propias convicciones personales.

Por eso, nos congratula mucho como Asociación Catalana de Municipios el proyecto de reforma de gobierno local por lo que implica de abrir el debate y una posible regulación sobre la condición y aprobación de un estatuto del electo, del electo local. En este sentido, quisiéramos manifestar que la propia Associació Catalana de Municipis i Comarques ya aprobó el año pasado una ponencia en su Consell Nacional titulada específicamente «Prestaciones económicas y garantías sociales de los electos locales» que creemos puede ser un buen documento teórico y de trabajo para establecer aquellas garantías objetivas de trabajo e independencia necesarias en el ámbito local.

Desde las administraciones locales, tanto cargos electos y responsables institucionales, como funcionarios y personal al servicio de los entes locales, debemos ir más allá de la estricta observancia de un marco normativo del principio de legalidad y la adopción de códigos de conducta y manuales de buenas prácticas. Es importante, pero debemos ir mucho más allá. En la gestión de recursos públicos en los procesos de tomas de decisiones debemos impulsar desde la autonomía local la necesaria y ulterior fiscalización de todas nuestras actuaciones, y hay que añadir al principio de legalidad, la necesaria transparencia, imparcialidad y objetividad, y la incorporación a la gobernabilidad local de mecanismos que permitan una mayor participación ciudadana, para eludir los déficit de confianza de una opinión pública a veces preocupada por el impacto de actuaciones impropias en el marco de diversas administraciones.

Como he dicho anteriormente, las administraciones locales, como administraciones que son de proximidad, debemos hacer frente a diversas problemáticas que inciden de forma directa e inmediata en nuestro municipio, a pesar de la insuficiencia financiera que afecta a nuestro ámbito de decisión y de un marco competencial deficiente que ultrapasa el linde de aquellos servicios prescritos legalmente como obligatorios. Es evidente que nuestros municipios prestan muchos más servicios que van más allá de los prescritos por la Ley y es también evidente que en la actuación y en el proceso de toma de decisiones, más allá del principio de legalidad, más allá del principio de seguridad jurídica y lo que representa la adopción de códigos de conducta, las administraciones locales tenemos un deber. Debemos estar bien formadas para poder trabajar mejor al servicio de los ciudadanos, debemos tener la necesaria independencia garantizada por una buena financiación de los recursos locales, que, sea dicho de pasada, habrá que mejorar; creemos que el marco legal que se aprobó recientemente no es suficiente, y un marco normativo más abierto que debería permitir con la necesaria independencia y objetividad, ampliar el ámbito de sus decisiones.

Las administraciones locales deben asumir también otro rol, que es el rol de liderar la transformación del mundo local, deben ser una escuela de valores. En una sociedad cambiante evolutiva hay que hacer pedagogía de los valores de solidaridad, de transparencia, de la integración para favorecer una mejor cohesión social y territorial en nuestros municipios. Por esto las administraciones locales deben trabajar y cooperar lealmente con todas las otras administraciones, y es por ello por lo que, más allá del correcto ejercicio de sus actuaciones, desde su autonomía local y de un estricto seguimiento de los principios de legalidad y seguridad jurídica, deberán saber liderar el compromiso público y político de que los valores democráticos compartidos tomen la ética como su vía y garantía de su actuación.

## 2. LA IMPORTANCIA DE LA ÉTICA PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA: NUEVAS TENDENCIAS

**Prof. Dr. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Para mí es un alto honor participar en este encuentro, en este seminario sobre la ética pública en el mundo local, por distintos conceptos. Primero, no tenía la fortuna de conocer la Fundación y he colaborado en distintos momentos en distintos proyectos, y me alegro de haber tenido la ocasión de venir a Barcelona y de participar en un programa de la Fundación Pi i Sunyer sobre una materia central, una materia relevante en la que la Fundación lleva trabajando desde hace tiempo elaborando manuales, proyectos, estudios, dictámenes que todos conocemos. Yo, la verdad es que tengo la tarea sencilla porque en la inauguración ya se han dicho cosas atinadas y sustanciales sobre el tema que se me ha asignado.

En esta sesión me propongo compartir con ustedes un conjunto de reflexiones generales y un conjunto de ideas sobre un tema central medular, sobre lo que Ortega llamaba «aspectos centrales de la sociedad», no aspectos pasajeros, de moda, que pasan, sino que están incrustados, que están incardinados en el corazón de la sociedad y que tienen mucho que ver con la calidad de la democracia y con la tarea de los poderes públicos de promover las condiciones para que los ciudadanos cada vez puedan ejercer con más efectividad sus derechos fundamentales. Antes se recordaba, hace un momento, que se trata de un tema que ha estado presente en todas las sociedades, no solamente en el Derecho Romano, sino en todas las sociedades desde que el hombre es hombre.

Siempre que se me plantea hablar o reflexionar o participar en un coloquio, intervenir en alguna jornada sobre ética en la función pública, me viene a la mente el drama griego de Sófocles de *Antígona*, en uno de sus pasajes, cuando se dice que existen una serie de principios, una serie de criterios que están incardinados en la condición humana y que nos permiten conocer si el comportamiento de las personas está orientado o no hacia la recta razón. Esto enseguida nos sitúa en la pista o nos sitúa en el contexto de intentar, si es posible, una definición o una aproximación o lo que sea o pueda ser la ética en la función pública.

Aristóteles decía en *Ética a Nicómaco* que la ética, como ciencia general, estudia el comportamiento de las personas de acuerdo con la recta razón, y en la función pública esa recta razón es el bienestar general de los ciudadanos, el interés general, el interés público. Los juristas discutimos mucho sobre este tipo de cuestiones y sobre los elementos centrales del Derecho Administrativo: si es antes la Administración como persona o si es antes el interés general como actividad. La historia del Derecho Administrativo, los que conozcan un poco esta materia saben que da lugar a ríos y ríos de tinta y de literatura sobre este particular. Sin embargo, ahora que estamos celebrando los veinticinco años de nuestra Constitución, me parece que no es baladí ni circunstancial que reflexionemos y nos detengamos un momento, por lo que se refiere a la función pública, en el contexto, en el sentido y en los términos que el constituyente quiso utilizar para definir lo que es la Administración Pública, porque considero que el artículo 103 de nuestra Carta Magna entraña una fuerte carga ética en relación con lo que es la Administración, precisamente por la propia elección de los términos que quiso elegir el constituyente. Si ustedes lo recuerdan, la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales.

Pocas veces se ha definido mejor —en mi opinión— lo que es la Administración Pública y pocas veces se han seleccionado mejor los términos para definir lo que es la Administración Pública. El constituyente habla de la Administración Pública en singular y, por tanto, el artículo 103 CE se aplica a todas las Administraciones públicas —la Administración del Estado y las Administraciones locales y la Autonómica, por supuesto.

Podía haber utilizado el constituyente otros términos, como que la Administración Pública representa intereses generales, tutela intereses generales, gestiona intereses generales, expresiones que son ciertamente verdad. Sin embargo, quiso elegir el término que mejor define lo que es la Administración Pública desde su nacimiento, que es la idea del servicio. Palabra, por otra parte, muchas veces condenada a una interpretación peyorativa y palabra proscrita muchas veces en la sociedad que vivimos, fuertemente consumista y capitalista. Por eso, es un término que muchas veces tiene muy poca actualidad y cierto desprestigio y, sin embargo, aplicado a la actividad humana y a la función pública en general es lo que mejor define la existencia de la Administración. Y no ya la existencia de la Administración como una persona jurídica o como una organización, sino que singulariza el trabajo ordinario de los que están en la Administración, ya sea como funcionarios o como electos o políticos.

Por ello, a veces las reflexiones que se hacen sobre la Administración Pública en términos weberianos, sobre la aplicación mecánica de la Ley como la función esencial de la Administración, están muy bien y son correctas. Evidentemente, es una de las funciones, la más importante que tiene la Administración, pero yo señalaría a renglón seguido que ciertamente siendo esto así, la ciudadanía lo que espera, y los vecinos lo que esperan es que efectivamente en el trabajo diario de sus representantes públicos se visualice el conjunto de características que están definiendo la idea de servicio.

Por eso Aristóteles, en su libro sexto de la *Política*, dice una cosa que me parece también muy relevante y me parece que es atinada y puede ayudar a poner en suerte cualquier reflexión que se haga sobre la ética en la función pública o la ética política o la ética en general: la estabilidad del régimen político depende no de que en el frontispicio de la Constitución estén escritos en letra de oro los grandes principios de la libertad, de la igualdad, de la justicia, del pluralismo, por supuesto, sino del grado en que esos principios que constituyen la esencia el nervio de la Constitución se ejerzan diariamente en la cotidianidad por todos. Ahí está la clave. Y por eso ya Aristóteles y otros muchos filósofos de la antigüedad decían que de la ética está muy bien hablar, pero lo más importante no es que sólo reflexionemos, que es básico, sino que en la sociedad haya una percepción de que efectivamente esos principios, esas cualidades democráticas no se queden solamente en retórica sino que exista un efectivo ejercicio cotidiano por parte de todos, cada uno desde la tarea y función que tenga encomendada. Por eso muchas veces el reflejo que se pueda dar en la vida política de una determinada sociedad no es sólo achacable cuando son casos menos ejemplares al ejercicio de la política o los políticos, sino que son un reflejo de la sociedad. La sociedad tiene los políticos que se merece, y a veces las críticas que se hacen desde el pensamiento único, en mi opinión, no son correctas sino que es un fenómeno de *feedback* en el cual hay que reflexionar permanentemente desde las distintas partes.

Hay un pequeño trabajo, editado por la Fundación Ortega, de un profesor que se llama Agustín Izquierdo, *Ética en la Administración Pública*, que lleva una introducción de Aranguren, de José Luis Aranguren. Son tres o cuatro páginas que me parecen que constituyen una obra de arte sobre esta cuestión, porque lo que viene a plantear Aranguren en esta especie de prólogo o lección preliminar es que el interés general en una sociedad como la que estamos, fuertemente consumista, muchas veces se va diluyendo o se va desnaturalizando de manera que el trabajo propio del político y del funcionario de hacer efectivo el interés general, de perseguir el interés general, de hacer cumplir el interés general, «se nos antoja — dice— como una tarea casi heroica o difícil». Y tenemos que reconocer, nos guste o no, que el poder, el dinero y la notoriedad son tres de los grandes motores que hoy en día orientan la vida de muchas gentes y que en ese contexto, en cuanto al interés general no es fácil su persecución y su cumplimiento. Entonces plantea que los funcionarios y los políticos, en la misma línea de lo que dice Aristóteles, deben tener un grado de compromiso con esos valores que entrañan el servicio público que les lleve, efectivamente, a interiorizarlos y a ejercitarlos en la cotidianidad.

Saben ustedes que además de las reflexiones del Consejo de Europa, que se nos han hecho llegar en el *Manual de buenas prácticas*, tenemos el Informe Nolan de hace unos años; aquí se ha hecho referencia a las cartas de servicios; tenemos los informes de la OCDE sobre lo que llama infraestructura ética; tenemos un documento, que a mí me parece muy interesante, de una carta ética de servicio público de Portugal del año 1993; tenemos varios documentos de la Comisión de Expertos de la ONU en administraciones públicas que también tratan de la materia, el Libro Blanco del Gobierno Blair sobre la Administración Pública, y otros tantos, porque la preocupación por la codificación y la sensibilidad de los gobiernos por estas materias, desde los años setenta, es creciente y permanente, y prácticamente todos

los gobiernos están haciendo esfuerzos por reunir expertos, por elaborar dictámenes, conclusiones, reflexiones que lleven efectivamente a conclusiones operativas. Es un enfoque positivo, porque el enfoque de ética pública puede ser o negativo, de lucha, por supuesto, contra la corrupción, pero también tiene que haber un enfoque, que es el que mantengo y defiendo, un enfoque positivo de subrayar y de incidir en los beneficios que se desprenden de que todas estas cuestiones no se queden solamente en mera retórica, sino que efectivamente vaya calando y los vecinos y los ciudadanos perciban que la calidad de la democracia está vinculada a estos principios. El enfoque negativo tiene, más bien, su sentido desde el punto de vista de las reacciones frente a las violaciones de los principios éticos.

Claro, el espacio local, que es el espacio público y de la gestión por excelencia, es el mejor espacio para realmente comprobar, para estudiar y para analizar el desarrollo de la ética pública. Es el espacio de la gestión —como digo— por antonomasia, porque es el espacio en el cual se está en relación directa con los problemas reales que tiene la gente. El espacio nacional o el espacio autonómico, son espacios muchas veces de elaboración de políticas públicas generales, pero el espacio local es un espacio en el que se está realmente cerca de los problemas reales que tienen los vecinos, y por eso tengo una gran admiración — y lo digo siempre que tengo ocasión— hacia los políticos locales porque realmente son los que en buena medida están a diario sacando adelante los intereses públicos y están a diario en relación con los vecinos, y ellos sí que saben lo que es una necesidad colectiva y saben de las dificultades que muchas veces existen para la gestión del ámbito público.

El espacio local es el espacio de la innovación y de la reforma por excelencia, también, y donde se pueden poner en marcha procesos de cambios con más facilidad, también por su dimensión, como es obvio. Es el espacio de la participación; también Alejandro Nieto dice que es un gran laboratorio de participación. Existe un problema ético en la participación, porque hay que promoverla y hay que permitir que se haga como se quiera, y a veces nos encontramos con la participación tecnocrática, la participación dirigida en la cual se establecen ya los cauces para que la gente entre por el aro. No, no, la participación hay que promoverla y hay que facilitarla y hay que crear las condiciones para que se realice como se quiera realizar.

Alejandro Nieto, hablando del espacio local y de su gran virtualidad, y con su característico tino en estas cuestiones, habla del lado oscuro y de las luces de la Administración Local. Ciertamente que la Administración Local y el espacio local son un laboratorio en el que resplandece o puede resplandecer el pluralismo, la igualdad de oportunidades, la participación, la libre promoción de los derechos fundamentales: todas las políticas públicas están en acción y presentes en la vida social, pero es muy necesaria una apertura a los valores democráticos y del servicio público, pues se puede oscurecer la vida pública y se puede dificultar la libre participación de las personas y se puede llegar al fenómeno de la desnaturalización del poder, institución pensada para cumplir los intereses generales. Si la Administración Pública del Estado, de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales disponen de esos privilegios y prerrogativas en muchas de sus instituciones es para servir objetivamente al interés general. En ese sentido, el poder es un gran elemento transformador de la sociedad y es un gran elemento que puede ayudar a que los derechos fundamentales resplandezcan, pero también es un elemento que mal utilizado lleva a la laminación, a la exclusión, a la dominación y a la anulación muchas veces de los más elementales derechos fundamentales. Es decir, que las luces y las sombras son parte de la condición humana y también son parte de la vida pública.

Antes les estaba comentando que me parece que en este año las reflexiones que se puedan hacer sobre la ética en la función pública, por ser el vigésimo quinto aniversario de la Constitución, deben tener como punto de partida el artículo 103 de la Constitución: la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales. Solamente con la glosa de esos tres conceptos podríamos resolver esta conferencia: servicio objetivo al interés general.

La idea del servicio es central, la idea del servicio es una idea que está elegida, pienso que deliberadamente, como nota característica esencial de la Administración, de todas las Administraciones, y no solamente es la característica que distingue como categoría general a la Administración, sino que los ciudadanos normalmente esperan verla representada en los funcionarios y en los dirigentes.

Objetividad. Objetividad hace referencia, entre otras cosas, a la neutralidad y a la imparcialidad de la

Administración y de sus agentes. En los altos niveles de la Administración se plantean problemas difíciles en esta materia. En España, comparado la situación con otros países, hay una función pública profesionalizada y neutral e imparcial que facilita los medios técnicos a los políticos para que se puedan cumplir los intereses generales, porque es su función. En determinadas materias existen exigencias como por ejemplo en materia de contratos la publicidad y la concurrencia, o en materia de selección de personal el mérito y la capacidad.

Como administrativista, sí quiero hacer un breve paréntesis para realizar una pequeña reflexión sobre la cuestión de la huída del Derecho Administrativo que venimos contemplando desde hace algunos años. Ciertamente, la Constitución habla de que la Administración está sometida a la Ley y al Derecho —no dice al Derecho Administrativo, dice a la Ley y al Derecho. Aunque a muchos de mis colegas les hubiera gustado que dijera que la Administración está sometida a la Ley y al Derecho Administrativo no lo señala el artículo 103, dice a la Ley y al Derecho. Pero la Administración, cuando actúa como una persona jurídica privada en el tráfico jurídico, no quiere decir ni mucho menos que esté exenta de los principios generales del Derecho Público.

Afortunadamente, ya tenemos alguna jurisprudencia que ha ido sentando la doctrina de que la Administración cuando actúa a través de sociedades instrumentales, entes públicos instrumentales, está vinculada por los principios en materia de contratos, de la publicidad y la concurrencia, y en materia de personal, del mérito y la capacidad, y tiene que buscar los mecanismos necesarios para hacer posibles estos principios constitucionales, porque sino no sirve con objetividad a los intereses generales. Son conceptos jurídicos constitucionales que lógicamente tienen, como la Administración en sí misma, una fuerte carga de contenido ético. ¿Qué es el interés general? La contestación a esta pregunta podría dar lugar a varios seminarios de muchas horas para acercarnos a lo que es el interés general en un Estado social y democrático de Derecho, pero a los efectos que me planteo en esta charla les voy a dar dos pinceladas que creo que pueden ayudar para avanzar en la exposición.

Primero, una sentencia del Tribunal Constitucional del año 1984, que no la he visto muy reiterada posteriormente y que sin embargo me parece que es una sentencia central, que señala que el interés general ya no es un concepto que patrimonializa o monopoliza la Administración Pública, sino que es un concepto que se abre a través de una comunicación permanente entre el Estado, los poderes públicos y la sociedad. Es decir, se han terminado las versiones del pensamiento único y el pensamiento estático y el pensamiento cerrado sobre la Administración pública. Los conceptos y los privilegios de la Administración Pública no son fines en sí mismos, son medios que se definen para hacer efectivas las necesidades colectivas de la población. Esta es una sentencia que ha traído unas consecuencias muy importantes para la entera Administración Pública y el Derecho Administrativo.

Y luego una reflexión del profesor Eduardo García de Enterría, muy conocido en el ámbito del Derecho Administrativo, que dice que en un Estado social y democrático de Derecho, los intereses generales están vinculados a la promoción de los derechos fundamentales de las personas. Es decir, lo público y lo privado ya no son conceptos que se contraponen dialécticamente como se nos ha explicado hasta no hace mucho tiempo. El Estado ya no es la encarnación del ideal ético ni el mercado es la fuente de todos los valores; hay un proceso dinámico en el cual lo público y lo privado muchas veces son complementarios. Pienso que la metodología del pensamiento complementario, del pensamiento compatible y del pensamiento abierto cada vez tiene que estar más presente en todas estas reflexiones.

En el *Manual de buenas prácticas* del Consejo de Europa, me ha llamado la atención, y de forma muy positiva, la apelación que se viene haciendo a la necesidad de superar la institución tal y como está regulada en nuestro Derecho de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Y me parece que es muy importante porque esa responsabilidad objetiva, plena, universal de la Administración Pública, que al final asume cualquier lesión que se produzca como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos en los derechos de los particulares, claro que debe ser modulada, contrastada y replanteada, y ya hay algunas líneas en esta materia, alguna reforma que se hizo en el año 1999, en la cual se señala expresamente que ya la Administración no tiene una facultad discrecional, sino la obligación de actuar contra el funcionario cuando la lesión que se ha producido en el ciudadano, en el administrado, es consecuencia del dolo, la culpa o negligencia grave de la actuación del ciudadano. Me parece que la aportación y la reflexión que se hacen en la Carta o en el *Manual de buenas prácticas* en esta dirección

son interesantes, como también es interesante otra reflexión que se hace sobre la motivación de los actos administrativos.

En un Estado social y democrático de Derecho, la Administración Pública ordinariamente tiene que tener facilidad para explicar por qué toma las decisiones. Eso no es excepcional, los funcionarios tienen que estar acostumbrados y tiene que ser un hábito de su actividad dar cuenta de las decisiones que adoptan. Y eso no tendría que ser como una labor de sospecha, sino que debería estar integrado en la actividad cotidiana y ordinaria. Se insiste en la idea del funcionario y del político como gestor de intereses ajenos, que pienso que es una idea que es cierta, por supuesto, y que tiene unas consecuencias también sobre la actividad, sobre todo cuando uno maneja fondos de la comunidad, de la colectividad. Se trata también de la selección del personal, de los problemas de conflictos de intereses, de las condiciones de trabajo de los electos, de los mecanismos de control y auditoría. Dice en el frontispicio de su exposición el Consejo de Europa: «Nos interesan comportamientos éticos irreprochables basados en reglas claras, procedimientos transparentes y sanciones eficaces.» Claro, esto tiene una proyección diferente en cada país, pero hay un hilo conductor y unos principios comunes que son los principios del servicio público, que han sido siempre los que han caracterizado y distinguido la acción de las personas que están en la función pública y que son los que están en los códigos, que son los que están expresados en las cartas de derechos y deberes de los funcionarios y de los políticos, y de los que se va a hablar en estos días.

Algunos problemas que he escuchado en coloquios y en disertaciones sobre esta materia, en la cual desde el año 1993 me permití, aunque como aficionado porque yo no soy filósofo ni sociólogo, trabajar en esta dirección, por lo que hubo que hacer algunos manuales, hacer casos prácticos y también jornadas para electos, para funcionarios. Y una cosa que veía, que se plantea con mucha frecuencia, es, hablando de la ética pública: «¿La ética, los principios de la ética pública, qué son? ¿Son unos principios que se aplican cuando uno llega a la oficina y se sienta en el despacho y entonces a partir de ahí hasta que se va tiene que cumplir unos principios y luego se terminaron?» O: «Eso es una ética general, especial, tiene principios distintos...» Son cuestiones que la gente se plantea y son cuestiones que para mí no tienen una explicación demasiado difícil pero que nos llevan de la mano a otro problema que también se plantea con mucha frecuencia que es el de la codificación.

El Consejo de Europa dice que el *Manual de prácticas* no es una norma jurídica en sentido estricto ya que no tiene eficacia jurídica. Lógicamente, a todos nos interesa que determinados comportamientos incorrectos estén tipificados, los que sean en el Código Penal; que el abuso de poder, la arbitrariedad en la jurisdicción contenciosa administrativa se aplique cuando se tenga que aplicar, pero está bien que haya exposiciones, está bien que haya cartas, está bien que haya códigos donde se establezca un catálogo de derechos, de deberes de los funcionarios. Primero para que la ciudadanía sepa lo que puede esperar de esas personas y también para que los funcionarios se puedan defender de los políticos, si es que en algún momento no está claro el Estatuto del funcionario en relación con el político. Es decir, que me parece que pedagógicamente esto es muy problemático, como es muy importante lo que aquí se ha dicho antes de las cartas de servicios, que los servicios públicos estén ilustrados con unos estándares donde se especifican las obligaciones que se tienen en este servicio público, y la ciudadanía, cuando accede a los servicios, sepa el grado de calidad que se cabe esperar de esa actividad. Todas estas cuestiones ayudan a ciertamente elevar la temperatura ética de una sociedad.

Ya para terminar —porque voy a cumplir con la media hora—, me da la impresión de que muchas veces cuando hablamos de estas materias lo fiamos todo o casi todo a la eficacia taumatúrgica de las leyes, las normas. Cuentan que en una discusión en el Parlamento británico, hace ya bastantes años, entre dos grandes políticos ingleses, Disraeli y Gladstone, sobre la eficacia de las leyes y la función de la Administración, uno de ellos decía que lo importante, lo decisivo es que el Parlamento elabore las leyes porque las leyes tendrán un efecto automático y mecánico, taumatúrgico sobre la sociedad. El otro decía que ciertamente, claro, la Ley es la expresión de la voluntad general y muy importante, pero tan importante como la Ley es confiar en las personas que tienen a su cargo la ejecución de las leyes. Es decir, las normas, los códigos ayudan, ilustran, y cuando sea menester contendrán sanciones para tipificar determinadas conductas merecedoras de ello. Pero la ejecución de la Ley está confiada a la Administración, y la Administración está representada por personas y, nos guste o no, esas personas representan a la Administración cuando actúan, y los ciudadanos juzgan sobre la Administración cuando actúan los funcionarios y los políticos, por supuesto.

Afortunadamente aquello de Larra del «Vuelva usted mañana» o algunos pasajes de las novelas de Pío Baroja donde se describía esa Administración que disfrutaba vejando y humillando a la ciudadanía, han pasado a la historia, y hoy en día se puede decir con rigor que la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales, han mejorado mucho. Esto es así. Ahora, ciertamente si queremos que —como decía Aristóteles— esos principios que están en el frontispicio de la Constitución, de la libertad, de la igualdad, de la justicia y del pluralismo, cada vez estén más en la entraña de la sociedad y sean principios que se ejerciten más, está claro que entre todos, políticos, funcionarios, profesores, actores del escenario político, ciudadanos, debemos seguir trabajando en esta dirección y aprovechar estas oportunidades para subrayar y fortalecer esos valores y esos principios que están en la médula de la existencia de la función pública y que son los que siempre los ciudadanos han querido ver encarnados en la actuación de quienes están llamados al ejercicio de la función pública.

Repito —y termino— que para mí ha sido muy grato estar con ustedes. Comprendo que las primeras conferencias siempre, sobre los marcos y sobre los principios son pesadas y normalmente cuando ya se entra en harina y se van analizando cosas más concretas es más grato, pero a alguien le tiene que tocar esta tarea de colaborar a dibujar los contextos y el estado de la cuestión.



### 3. LA ÉTICA PÚBLICA EN EL NIVEL LOCAL: UNA VISIÓN GENERAL DESDE EL MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS DEL CONSEJO DE EUROPA

**Sr. Jaume Galofré i Crespi**

Director de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona

En primer lugar, quisiera agradecer a la Fundació Carles Pi i Sunyer que haya acogido el que fue el objetivo del Consejo de Europa y de las personas que fuimos invitadas a redactar, a elaborar este *Manual de buenas prácticas en ética local*. La finalidad es evidente: su divulgación. El acto de hoy es un principio, pero se quieren hacer otros en el conjunto del Estado para divulgarlo.

No es la primera vez que desde Barcelona podemos colaborar con el Consejo de Europa. Recuerdo que en el año 1992 se hizo una conferencia sobre la *Carta europea de autonomía local*, también para divulgarla, conjuntamente con el Consejo General del Poder Judicial, en el ámbito judicial. Esta misma conferencia la repetimos en el año 1997, y esto es una forma de divulgación. Ayer mismo recibimos una sentencia del Tribunal Supremo en la que se citan varios artículos de la *Carta europea de autonomía local*, que forma parte ya de las normas que aplica con una cierta normalidad.

Se decía hace un momento que estas iniciativas modelo no constituyen una normativa, y este trabajo no puede constituir una normativa porque afecta a muchos países que están en estos momentos en situaciones completamente diferentes. Ustedes verán en este *Manual de buenas prácticas* que hay algunas que ya son normalidad entre nosotros; en cambio, en países que en este momento están iniciando una nueva etapa democrática son de suma importancia muchas cosas que para nosotros ya son normales y de aplicación.

Yo tampoco —y con esto no es que lo vaya pasando a los sucesivos ponentes— voy a analizar pormenorizadamente este Manual, estas iniciativas modelo, porque los que vienen a continuación ya analizan cada uno de los apartados en que nosotros dividimos en su momento el estudio. Por tanto, lo que haré es explicar un poco en qué contexto se elaboraron estas iniciativas modelo y qué antecedentes había en el Consejo de Europa sobre esta misma materia.

Es evidente que no es cuestión, cuando se trata un tema de estas características, de elaborar unas normas penales o disciplinarias. Es evidente que esta no es la finalidad, y tampoco dar una salida diciendo que estos problemas que tiene nuestra sociedad hoy se pueden resolver simplemente aumentando los controles y las sanciones. Se vio que esto no es así. Tampoco se interpretaba allí que haya una corrupción extendida a todos los niveles en todas las Administraciones públicas. Es evidente que hay una opinión pública que así lo ve y que cada noticia que aparece —como la de que la Unión Europea ha expulsado a tres funcionarios por recibir unas comisiones o hinchar el precio de determinados contratos para desviar luego dinero que llegaba casi a un millón de euros— lo que hace es reforzar la idea de que todo más o menos, dentro de las Administraciones públicas, funciona de la misma manera.

¿Cuál es el objetivo principal, en definitiva? Desarrollar una ciudadanía democrática, reforzar la democracia y luchar contra todo aquello —la falta de ética y la corrupción...— que puede desestabilizar la democracia. Es un requisito para la estabilidad democrática que exista una confianza entre los ciudadanos y los poderes públicos.

¿Cuáles eran las causas que más o menos se contemplaban como para haber llegado a una situación de esta naturaleza? Realmente estaba el comportamiento de determinados electos y funcionarios, no sólo en cuanto a corrupción, sino también muchas veces en cuanto a incompetencias; una de las posibilidades era la pérdida de la primacía del derecho, en el sentido de que el derecho ha ido quedando en un lugar realmente secundario en relación con los intereses y los fines a conseguir (que pueden ser legítimos o no).

También por parte de la ciudadanía se apuntaban comportamientos de tipo corporativo, como en el caso de las asociaciones vecinales, o la evidencia de la debilidad de los cauces de actuación ciudadana de interés público, como pueden ser las organizaciones no gubernamentales, que, a pesar de que hacen una actuación que es digna de ser destacada, tienen una cierta debilidad frente a los propios poderes públicos. Así pues, quedaba claro que los problemas éticos no son exclusivos del sector público. Como se ha dicho, el sector público refleja un poco la sociedad y la ética de la propia sociedad de donde aparece y donde está inmersa.

En resumen, lo que ha disminuido, y este es el problema máximo, es la confianza de los ciudadanos en la política —y en todos los países presentes en el Consejo de Europa se constataba esta realidad— y que al final los ciudadanos entienden que este tipo de conductas, desde la máxima corrupción a una cierta falta de ética, son conductas normales, y como consecuencia de ello pierden capacidad de reacción. Es decir, ante noticias que van apareciendo en la prensa diariamente, lo que es evidente es que el ciudadano no reacciona como debería, no reacciona como en la manifestación de la guerra de Irak, por ejemplo, sino que reacciona entendiendo ya que es una normalidad que ocurran estas cosas.

También se constató que esto tiene otras consecuencias importantes, como la desmotivación para dedicarse a la política. Hay un desprestigio social de la política. Decía, por ejemplo, un profesor noruego que a las elecciones locales concurren fundamentalmente en los municipios ya personas mayores, de más de cincuenta años, jubilados, etcétera; la política, por tanto, tiene un cierto desprestigio social, a los jóvenes no les llama dedicarse a la carrera política ni buscar ser elegidos para administrar intereses ciudadanos, sino que van a organizaciones no gubernamentales en las que tienen más confianza de que el interés que ellos tienen de ayudar y de ser altruista, etcétera, podrá realizarlos mucho mejor.

Fue con estos antecedentes que el Consejo de Europa convocó a un grupo de expertos para elaborar estas iniciativas modelo con el objetivo —muy utópico— de exponer cómo puede darse la vuelta a esta situación, qué es lo que se debería hacer, sobre todo enfocándolo desde el punto de vista de la ética.

Lo primero que se tuvo en cuenta es que cuando ocurre algún hecho, que puede ser un acto de corrupción, normalmente las Administraciones, que son muy narcisistas, lo primero que hacen es autocontemplarse y reorganizarse, cambiar los dibujos de su organización, y realmente en aquellos sectores más delicados, si no ocurre nada más que una reorganización administrativa, lo más fácil es que vuelva a ocurrir otra vez un hecho de estas características. Esto fue una construcción muy clara, y por eso el primer principio que se aplicó en todos los sectores es el de airear la Administración. Es decir, la Administración tiene que estar abierta por arriba a través de los controles neutrales necesarios y por abajo a través de una continua participación ciudadana, información y transparencia. Mediante reorganizaciones internas no se pueden resolver los problemas. Las reformas rápidas ocurren, por ejemplo —y esto los que estamos en las Administraciones públicas lo sabemos—, cuando aparece una noticia en prensa, cuando hay una asociación de vecinos que pone en evidencia un hecho determinado; a partir de aquél momento se produce una reorganización, los procedimientos empiezan a ser mucho más rápidos y se da una solución adecuada, porque se ha aireado la Administración. Esta fue una de las bases sobre la que se estuvo trabajando.

El segundo aspecto importante era la necesidad de que los poderes locales, por su proximidad a los ciudadanos, asumieran un rol de liderazgo —de *leadership*— en todas estas materias, que se convirtiesen en un ejemplo en la forma de actuar que tuviese repercusiones. Es decir, se pide un liderazgo público en todo este gran problema que tienen las democracias. ¿De qué forma? Para ganar la confianza de los ciudadanos a través de buenas prácticas, evitar corrupción y, sobre todo, dirigir el interés general, que —como decía mi antecesor en el uso de la palabra— es difícil de concretar, pero para esto están las distintas opciones políticas; el interés general es para una opción política uno, para una opción política otro, y todos deben ser legítimos y pueden ser explicados.

Sobre la cuestión del contexto dentro del Consejo de Europa en el que se arbitró esta iniciativa también hay que comentar algunas de las actuaciones. Por ejemplo, puede señalarse como uno de los inicios de esas actuaciones una reunión de los ministros de Justicia de los países del Consejo de Europa en La Valetta, Malta, en el año 1994 en la que, también buscando la primacía del derecho, se plantearon cuestiones como la recuperación de la confianza de los ciudadanos, que la corrupción desconoce los derechos humanos, que pone en peligro el progreso social y económico, y nació de esta forma un grupo multidisciplinario contra la corrupción, el GMC, que se dotó de dos instrumentos: un comité permanente

de problemas criminales y un comité de cooperación jurídica; elaboró también un plan de acción contra la corrupción.

En 1997, el Comité de Ministros aprobó unos veinte principios directores contra la corrupción. Incorporó algunas novedades, como por ejemplo un mensaje de la OCDE y medidas contra el soborno, por ejemplo, en el comercio internacional. Existía el problema de las comisiones que las empresas que tenían deducciones fiscales, incluso empresas estatales, pagaban a políticos y funcionarios de los políticos compradores, y las entraban como gastos generales. Se sabía que lo que se estaba pagando allí eran comisiones ilícitas y, en cambio, se les reconocían deducciones fiscales en su país dentro de los gastos que puede tener cualquier empresa. Esto se incorporó, y se exigió también en estos veinte principios la transparencia en la organización, el funcionamiento, la adopción de decisiones, rendiciones de cuentas y, con carácter preventivo, se incidió mucho en el problema de la financiación de los partidos políticos, donde también se puede constatar que es uno de los aspectos básicos donde se producen unas actividades más oscuras y menos controlables por parte de los ciudadanos.

Además se incidió mucho, como una cuestión de gran importancia, en la materia de los contratos públicos. Ustedes pueden ver que recientemente tanto la Unión Europea como el Tribunal de las Comunidades Europeas están incidiendo mucho en la necesidad de aplicar los principios de derecho público en las contrataciones administrativas. Las últimas sentencias del Tribunal de las Comunidades Europeas ya dicen que no se debe tener en cuenta de ningún modo la forma instrumental pública o privada que haya adoptado una Administración en orden a prestar un servicio determinado para que sea más o menos eficaz, pero sí en cambio que deben aplicarse estos principios de la contratación pública en todo caso.

A partir de este Plan de Acción del año 1999, se elaboraron dos convenios (el Convenio Penal sobre la Corrupción y el Convenio Civil sobre la Corrupción) que fueron suscritos por 44 Estados, aunque la mitad fueron los que finalmente los ratificaron. Es de destacar, en el Convenio Penal, que no iba dirigido exclusivamente a las Administraciones públicas, sino que a las partes contratantes los países se obligaban a introducir en sus legislaciones, entre otros aspectos del Penal —y yo llamo la atención sobre éste—, aquellas personas que trabajando en una empresa o lugar determinado no cumplieran sus obligaciones; por ejemplo, el jefe de Compras que no compra lo que es mejor para su empresa, sino que compra el producto por el que le pagan mayor comisión. Esto, que es una práctica muy normal en los antecedentes, y es sobre lo que la Convención Penal sobre la Corrupción quiere incidir y todos los países se obligan a introducirlo en su legislación, aunque en estos momentos en España todavía no lo tengo contemplado.

También en la misma fecha se aprobó, como he dicho, el Convenio Civil sobre la Corrupción, cuya finalidad más importante era que aquellas personas que hubiesen sufrido daños y perjuicios por una acción de corrupción o ilícita de un electo o de un funcionario fuesen indemnizadas; se trata de garantizar la indemnización del daño producido por un acto de corrupción.

Más importante fue en este mismo año 1999 la creación de un grupo multidisciplinario contra la corrupción, el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) —es decir, que son los Estados los que convienen hacer unas prácticas contra la corrupción—, cuyas finalidades más importantes son el seguimiento de lo que ocurre en los distintos países, compartir experiencias y fundamentalmente sensibilizar a la opinión pública sobre estos problemas. Incluso algunas bases y trabajos del GRECO han servido también para la Unión Europea, por ejemplo en el *Libro Blanco sobre la Gobernanza* que impulsó la Comisión Prodi, donde se recogen muchos de los trabajos que se realizaron en el marco de la Comisión GRECO.

Todas estas actuaciones sirven tanto para entidades locales como para los Estados, para todas las Administraciones públicas, más concretamente para las Administraciones locales. Es de señalar la Reunión de Riga del año 1994, en la que se empezó a constatar también la pérdida de interés de los ciudadanos en los asuntos públicos, en participar en las elecciones (por ejemplo, cada vez el porcentaje de electores va disminuyendo, y, en definitiva, la difícil credibilidad de electos y políticos que hay hoy en día y de cuadros de las Administraciones públicas).

En trabajos que en el principio del presente siglo se han hecho en Naciones Unidas, por ejemplo, sobre la corrupción, en el ámbito mundial, se dice que las grandes ciudades son un campo minado de estas prácticas. No estamos hablando quizá de nuestras ciudades, sino de ciudades a escala mundial, pero se

entiende que son de los lugares más problemáticos. Los efectos de esta situación, ya señalados, de pérdida de confianza, cada descubrimiento de una noticia de este tipo, los ciudadanos entienden que se puede generalizar, aunque entiendo que el porcentaje de corruptos no es grande, pero sin embargo la tendencia de la opinión pública es de generalizarlo.

A partir de aquí, el Consejo de Europa, a través de este órgano de cooperación de democracia local y regional, elaboró un programa para el 2002 en el que incluyó el análisis de la ética pública en el ámbito local, las estrategias de lucha contra la corrupción y los otros delitos económicos, y preparar estas iniciativas modelo.

Entonces, basándose en esto, la primera discusión fue sobre cuáles eran los sectores que merecían ser estudiados de forma separada, que planteaban unos problemas específicos en el ámbito local. Fueron: el estatuto de los electos locales, del que ya nos han hablado antes; la financiación de los partidos políticos, de las asociaciones y asimismo de la financiación de las campañas electorales; el funcionamiento de los medios, de los organismos de control y auditoría; dentro de los procedimientos administrativos, la transparencia como más importante principio, acceso a información y procedimientos administrativos; sobre todo procedimientos administrativos en aquellos sectores que se entienden que son delicados, como la selección de personal, la contratación pública de las grandes obras y servicios; la actuación privada en el territorio, es decir, el mundo del urbanismo, el planeamiento, la gestión urbanística, que es donde se constató que eran los sectores más delicados y donde normalmente ocurre este tipo de problemas; y por último, los efectos que puede tener la opción de elegir las formas de gestión pública y privada —a la que antes mi antecesor ya ha hecho referencia—, desde luego sin ningún afán de crítica a que sea legítimo o no de huir del derecho administrativo, sino simplemente por constatar que es un sector delicado, cuando desaparecen los controles tanto de los mismos electos como de los funcionarios, como los que significan unos procedimientos administrativos con participación ciudadana.

Me propongo hacer una referencia un poco somera a cuáles son los problemas básicos que se planteaban.

En cuanto a la financiación de los partidos políticos, que creo que de los temas que se abordaron es el más difícil de resolver, los problemas que se plantean son: financiación pública o financiación privada. Desde el punto de vista de los propios electos, la financiación privada es la que más pueden controlar porque la deciden ellos mismos y la conocen. La financiación pública, en tanto que depende del poder que está constituido en un momento determinado, puede haber opciones políticas que tengan alguna dificultad para conocer los entresijos de la decisión de la financiación.

En el caso de la financiación privada por parte de empresas, éstas acostumbran a cargar a sus gastos generales todas las aportaciones que hacen a campañas políticas o a partidos. Entonces, el problema que se planteaba, y que es difícil de resolver, es: ¿a cambio de qué?. A cambio de que no necesariamente debe ser para una adjudicación de una obra pública determinada, puede que no sea esto, pero sí que normalmente estas aportaciones de las empresas como mínimo les permiten un acceso directo a los elegidos. Hay un acceso, aunque sea ser recibido por alguien, y que ya provoca una situación de desigualdad.

En la financiación pública se constata que, normalmente, en todos los países, es proporcional al número de votos obtenidos en las anteriores elecciones. Primera consecuencia de esto: ¿Puede aparecer algún nuevo partido político dinámico, nuevo, con otras ideas?, ¿Puede sobrevivir económicamente si existe sólo financiación pública y ésta sólo financia según los votos obtenidos en las últimas elecciones? Este es otro de los problemas que se plantearon. Sin embargo, se constató —y lo dejo para los que después vendrán, a don Àngel Garcia Fontanet, que nos va a hablar de este asunto— que es en el espacio donde es más difícil de controlar el fraude y donde existe menor transparencia. Todos estamos acostumbrados a campañas electorales que desbordan lo que nos imaginamos que pueden haber declarado los partidos políticos para estos gastos concretos.

Por lo que respecta al Estatuto de los electos locales, se aconsejó evidentemente un código de conducta. Es importante que una de las primeras opciones que se tienen que impulsar en todas las Administraciones locales sea la elaboración de un código de conducta de acuerdo con las necesidades que pueden haber, que puede ser distinto según los países (el régimen de incompatibilidades, etc.). Aquí, la parte que yo consideré que también es más importante, y de la que se habló mucho y se discutió, fue la que ha

mencionado el presidente de la Federación de Municipios de Cataluña, en el sentido de que se habla mucho de códigos de conducta, de deberes de los electos, pero no de los derechos de los electos, y no hablamos como él decía muy bien de grandes ciudades, sino en países que están al inicio de su desarrollo democrático o en los pequeños municipios, puesto que no existe ni una cierta defensa en el momento en que ya no se acude a las elecciones o se deja de ser concejal. Toda esta situación de poca seguridad económica y social impide, aparte del «desprestigio social», que personas de determinados niveles accedan o quieran dedicarse a las funciones públicas y que tengan, por ejemplo, el derecho a la formación de los electos. El derecho a una formación continua no está contemplado y esto implica una serie de recursos de los que no disponen sobre todo los pequeños municipios.

En cuanto a los funcionarios públicos locales el problema más importante que se detecta es (y antes también lo he mencionado) el incumplimiento de los principios de mérito y capacidad para el acceso al sector público. Ya no estoy refiriéndome exclusivamente al acceso a la Administración Pública como tal persona jurídico-pública, sino al acceso al sector público, y aquí también están las sociedades propiedad de las Administraciones públicas. Es decir, que un mismo servicio que se presta por la Administración Pública, de forma pública, tiene unos requisitos de acceso, mérito y capacidad; si el mismo servicio se presta a través de una sociedad, todos estos principios desaparecen y se realiza una contratación prácticamente libre de personal para hacer las mismas funciones, y ahí hay problema.

Respecto a los códigos de conducta que se proponen para los funcionarios hay algunas cuestiones interesantes. En algún trabajo que he tenido la ocasión de hacer para el Consejo de Europa, por ejemplo, el análisis de un proyecto de una ley de función pública de un país, en dicha ley —proyecto de función pública— se establecía que los funcionarios no pudieran admitir regalos de valor superior a, digamos, quinientas unidades (de la moneda que fuera). Es decir, que se parte de una situación que debe de ser tan grave que incluso se pone un límite del valor del regalo que se pueda recibir, lo que indica que hay países a los que les faltan muchos tramos todavía para acceder a un cierto funcionamiento parecido al nuestro, pero hay muchas cosas que sí que serían de aplicación entre nosotros.

Evidentemente, el sometimiento a control y auditoría es algo que constituye un acuerdo unánime en este sentido, pero también hay que hacer incidencia en que dichos órganos sean neutrales. Estamos asistiendo hoy a que algunos de estos órganos neutrales están perdiendo una cierta neutralidad y se puede saber cuál será su reacción antes de que tengan ocasión de analizar las cuestiones. Es un problema grave que se está dando en el conjunto del Estado, y pienso en España: Comisión Nacional de Mercado de Valores, Comisión Nacional de la Energía...

Quisiera también decir algo sobre lo que antes se ha comentado, esto es, que en todos los procedimientos administrativos, de los que al principio he dicho que eran los más delicados, lo más importante, y que debería ser un control judicial máximo, es la motivación.

Ayer mismo tuve una consulta verbal en la que se exponía si se podía ceder gratuitamente un espacio público para desarrollar una actividad sin hacer concurso. Al gestor que hace esta consulta se le dice que haga dos, tres folios por escrito motivando por qué se debe ceder un espacio público gratuitamente y por qué no se debe hacer concurso. Y aquí se acaba la consulta. Yo creo que la motivación debe ser una exigencia básica en la actuación administrativa, porque pienso que muchísimas cosas se pueden hacer si se explica claramente por qué se hacen y se elimina ya una posible desviación de poder. Es evidente que los demás elementos del acto administrativo deben cumplirse, pero el de la motivación es esencial y debe ser exigida en todo procedimiento administrativo, no digamos ya todo lo que se refiere a la transparencia, el libre acceso a archivos, etcétera, una serie de medidas que aquí en España ya existe en las leyes de procedimiento administrativo.

En definitiva, no puede impedirse o avanzar en defender la ética pública y combatir la corrupción sin medidas como airear la Administración Pública, o hacer foros, por ejemplo, entre las asociaciones vecinales, medios de comunicación y electos. Cuanto más lejos están los electos y menos quieren, pueden o tienen deber de comunicar a los ciudadanos, más se puede fomentar la corrupción, porque desaparecen los controles. Y esta es la finalidad, es decir, no sólo es un tratamiento penal o disciplinario, sino que las entidades locales deben asumir un liderazgo social en estas materias, abrirse totalmente, y esta es la única forma de disminuir la corrupción y fomentar la ética pública.



## 4. LA ÉTICA PÚBLICA EN EL ÁMBITO DEL ESTATUTO DE LOS ELECTOS LOCALES Y LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS

**Coordinadora** - Sra. Pilar Figueras

Secretaria General de la Federació de Municipis de Catalunya

En primer lugar, me voy a presentar en calidad de moderadora. Moderador es aquél que temple o, al revés, destemple según las pasiones o efervescencias del debate. Yo diría que con los componentes que tengo en la mesa será más bien rebajar sus ánimos que no incentivarlos y templarlos.

En primer lugar, como he dicho, me presentaré: soy Pilar Figueras, actualmente hablo en nombre del cargo que ocupo, que es la Secretaría General de la Federación de Municipios y, por supuesto, cuando me invitó la Fundación no dudé en asumir la moderación que me tocará.

En cuanto a los miembros de la mesa, presentaré en primer lugar a Fernando Vallespín. Es catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid desde hace varios años, a pesar de su juventud. También nos acompañará Iñigo del Guayo Castiella, que es catedrático también de Derecho Administrativo de la Universidad de Almería. Y, además, y no merece presentación porque es miembro de la casa, Àngel Garcia Fontanet, presidente de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y, por supuesto, presidente de la Fundación Carles Pi i Sunyer.

En la presentación del curso se ha hablado hasta de Derecho Romano, en el caso de la directora general de Administración Local, pero yo diría que la palabra *ética* y la ciencia como tal *ética* fue —yo diría— un invento de los filósofos griegos. Para ellos la *ética* tenía un carácter muy independiente, aunque sí formaba parte de una reflexión de ciencias tanto físicas como humanas, y que ellos referían primariamente a lo que podíamos llamar la estructura jurídica política, a la que llamaban *polis*. Nada más adecuado para esta mesa redonda donde el título es «La ética pública en el ámbito del estatuto de los electos locales y la financiación de los partidos políticos».

De acuerdo con el espíritu de la reflexión de la jornada de hoy, en el debate que ahora empezará los ponentes, debido a su profesión y a su investigación, nos podrán hacer llegar una aspiración ciudadana y de todo el mundo que trabaja alrededor de la Administración, de lograr que tanto sus componentes como sus actuaciones lleguen a ser las de una Administración moderna, honesta, neutral y suficientemente eficiente.

Doy paso, entonces, a Fernando Vallespín y podremos ver o debatir si las aspiraciones de la ciudadanía que muchas veces se escuchan en plenos municipales y en cartas a los periódicos se pueden ver plasmadas en la ideología que ellos nos explican.

**Sr. Fernando Vallespín Oña**

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid

Me gustaría muchísimo comenzar agradeciendo a la Fundación Carles Pi i Sunyer que me haya invitado a participar en este coloquio, aunque quiero advertir ya que yo soy un extraño, un medio extraño en esta mesa, no tengo nada que ver con la Administración Local, ni he trabajado sobre temas de Administración Local, tampoco soy administrativista, ni soy un filósofo moral, es decir, soy un politólogo y, como es sabido, los politólogos, aunque tengamos veleidades teóricas, estamos siempre muy pegados a la realidad y, por tanto, nos cuesta mucho discutir sobre temas que tienen un contenido tan tremendamente normativo. Yo creo que este, que es el caso de muchos de mis colegas, sin embargo no es mi caso porque la teoría o la filosofía política ha sido siempre una de las materias que más he practicado en mi profesión. Ese sería el primer problema.

El segundo problema que me gustaría también dejar claro desde el principio es que todo este Manual de prácticas de buena conducta está tremendamente sentado en razón. Es muy difícil encontrarle «peros», es muy difícil disentir y, por tanto, el peligro al que estamos abocados quienes tenemos que comentarlo, aunque sea desde una perspectiva más específica, como es nuestro caso ahora en esta mesa, el peligro al que estamos abocados es que podamos ser un tanto irrelevantes o reiterativos. Por tanto, me gustaría contextualizar esto en un debate más amplio y, sobre todo, enfrentar las normas con la realidad o la teoría con la práctica. Creo que el momento no puede ser mejor, porque todos estamos —sobre todo los madrileños— bajo el *shock* de lo que está ocurriendo en nuestra Comunidad Autónoma, donde no es ya que determinados cargos electos hayan sido tentados por intereses oscuros, sino donde se ha llegado a subvertir de forma directa el mismo resultado de la voluntad popular.

Esto nos puede dar idea de la importancia que tienen las cuestiones de tipo moral en la Administración, pero también en general para la democracia. Y con esto quería empezar: ¿Por qué se suscita precisamente ahora la cuestión de que hay que indagar sobre un Manual de buenas prácticas, un manual de principios o valores fundamentales que deban regir supuestamente, no solamente en el ámbito de la Administración Local, sino todas las Administraciones? A mí me parece que este es un punto decisivo porque apunta a uno de los puntos donde más se manifiesta el malestar con nuestras instituciones.

Me pareció muy interesante leer esa breve introducción donde se da cuenta de cuáles son las razones que han conducido a la elaboración de este manual. Lo que viene a decirse es que en cierto modo el sistema democrático en el que estamos viviendo ha comenzado a generar una importante desconfianza. Una desconfianza por parte de la ciudadanía, que crecientemente se va distanciando de los poderes públicos, en gran medida porque se percibe que existe algo así como una gestión hipócrita de los valores que supuestamente dicen obedecer o a los que supuestamente están sometidos.

Esta es una desconfianza que se manifiesta en eso que Marcel Roche llamaba la fatiga civil, es decir una cierta inclinación por parte de la ciudadanía a distanciarse de las instituciones como consecuencia, en cierto modo, de esa omnipresencia del mundo de la política respecto del cual va tomando una creciente alienación, respecto del cual se va distanciando, en parte por esta continua retahíla de casos de corrupción que vamos viendo, pero en parte también porque no podemos olvidar que la dimensión de la ciudadanía es una de tantas dimensiones que nosotros como sujetos tenemos que asumir y, por tanto, no siempre podemos hacerles honor o no siempre podemos apoyarnos en esta única dimensión.

Creo que hay otro elemento muy interesante sobre el que habría que reflexionar, y es esa especie de nueva actitud que van asumiendo los ciudadanos respecto de los poderes públicos, sobre todo respecto de las Administraciones públicas, más que respecto de la política como tal, o más que respecto de los políticos, y además cuanto más nos distanciamos del ámbito local más se percibe, que es esta idea de que el ciudadano aparece como consumidor de un conjunto de servicios públicos, que cuando no se ve satisfecho como tal consumidor, inmediatamente recurre a otro ámbito para satisfacer esas necesidades que previamente le proporcionaban las Administraciones públicas.

Es decir, hay una visión de la política en la que cada vez más los ciudadanos la perciben simplemente como una especie de inmenso Corte Inglés donde acuden a obtener una serie de prestaciones; si ese Corte Inglés no le satisface, lo que hace es acudir a servicios privados que también se la proporcionan. Eso es lo que en mi ámbito se suele llamar el ciudadano-consumidor, que casa también muy bien con otra dimensión de la ciudadanía, el ciudadano reactivo, que es el ciudadano que solamente comienza a ejercer como tal cuando algún interés que le es fundamental está en juego. Hasta entonces simplemente vive en una especie de letargo, de hibernación donde se desinteresa completamente por la política.

Yo creo que suscitarse de nuevo cuestiones que tienen que ver con ética pública tiene mucho que ver con este tipo de síndromes, pero tiene mucho que ver, también, con una concepción de la democracia que considero que es errónea, según la cual lo importante de la democracia no son los valores sino las instituciones, los procedimientos, las reglas, y que por tanto basta establecer algo así como un magnífico cuerpo de reglas perfectamente organizado para que inmediatamente el sistema funcione. Piensen que en parte eso es lo que sostienen los Estados Unidos cuando llegan a Irak y dicen: “Bueno, vamos a implantar la democracia.” O sea, piensan que basta con establecer todo ese conjunto de reglas para que aquello acabe funcionando. Y lo que se pierde de vista cuando se piensa así es esta otra dimensión que



también subyace en el concepto de democracia, la dimensión normativa. Es decir, la dimensión normativa lo que viene a significar sencillamente es que la democracia busca la realización de todo un conjunto de valores. El primero y fundamental es el principio de ciudadanía, según el cual todos los ciudadanos nos consideramos como iguales a efectos políticos. Piensen que este es un concepto radicalmente revolucionario: el ámbito de la política democrática es el único ámbito en el que las personas aparecen y se reconocen como iguales. En todos los demás ámbitos de la vida entramos en situaciones asimétricas, salvo en este ámbito de la política democrática.

Como se ha citado a Aristóteles en intervenciones anteriores y a los clásicos, el mundo grecorromano, yo tampoco quiero dejar de hacerlo. Aristóteles decía una cosa muy bonita respecto de cuál era la función de la política, siguiendo esa idea suya según la cuál toda actividad humana, toda acción y toda elección va dirigida a un fin. Es decir, que siempre el ser humano sólo cobra el sentido dentro de un ámbito teleológico. Entonces, "¿cuál es el *telos* de la política?", nos pregunta Aristóteles. El *telos* de la política es la vida buena, es decir, una forma de vida en la que se corresponde con el ejercicio de determinados valores, de los valores que tienen un contenido moral. Y esto me parece que es algo que hemos venido olvidando y por lo que cada vez más nos damos cuenta de que la única manera que tenemos de revitalizar el sistema democrático es volviendo a recuperar gran parte de esos valores.

No deja de ser irónico que comencemos a establecer o a revitalizar, digamos, diferentes dimensiones éticas. Pensemos en lo que significa hoy todo el desarrollo de la bioética; no hay prácticamente ningún campo donde no aparezca algún profesor de ética dando lecciones sobre qué es lo que se debe hacer o cómo se debe operar, etcétera; siempre hay algún elemento deontológico en casi todas las prácticas.

Y esto comienza a ocurrir en unos momentos en los cuales hemos dejado de tener claro cuáles son los principios que hemos de seguir, los valores en los que nos tenemos que inspirar en diferentes prácticas, un momento en el cual comienza a aparecer un enorme pluralismo, también, de tipo ético y moral. Es decir, vivimos en sociedades tremendamente plurales, y el gran desafío para la política es precisamente el de intentar por todos los medios buscar un conjunto de principios entorno a los cuales puedan converger todas las personas que se someten al sistema democrático. Este es el gran desafío. Es decir, que dentro del pluralismo valorativo en el que vivimos, de lo que se trata es de ver si efectivamente podemos llegar a un consenso entorno a cuáles son los principios que compartimos y convertir estos principios, precisamente, en los principios que sostienen la ética pública. Precisamente por eso es pública, porque se apoya en principios que debe entender como comunes todo el conjunto de los ciudadanos.

El segundo punto que quería también resaltar al comienzo, y volviendo otra vez al prefacio que guía el manual de buenas prácticas, es la idea de que el problema no solamente está en uno de los polos de la relación política, en que los gobernados desconfían de los gobernantes, me parece que está muy bien vista la idea de señalar que los gobernantes también están insatisfechos con la forma en la que se ven obligados a llevar a cabo sus funciones.

Cuando hablo de gobernantes lo hago en el sentido extenso. Me refiero a cualquier titular de una posición pública, es decir, también encajaría ahí dentro a los electos locales, a todos los que están en cierto modo trabajando para las Administraciones públicas. Y habla de la desmotivación generada en gran medida porque no se acaba de comprender, o esa es la percepción, la función que cumplen los electos locales en el sostenimiento de los servicios públicos o de la función pública. Y alude, incluso, a algo que es llamativo, que es que se sienten a veces completamente cohibidos por esa persecución de los medios de comunicación que, como todos sabemos, siempre están tratando de buscar qué es lo que no funciona o de buscar cuáles son las fuentes de la corrupción. Y aprovecho para decir que precisamente diríamos que ese es uno de los elementos que denota una gran salud de los sistemas democráticos cuando efectivamente se permite que los medios de comunicación puedan llevar a cabo este tipo de actividades.

Entonces lo que nos encontramos es que nadie, ni quienes están de un lado de esta relación, los gobernados, por simplificar, ni los gobernantes, parece estar satisfecho con la forma en la que se desarrolla su labor. Y gran parte de esta insatisfacción —y es un punto que no aparece por aquí, aunque antes fue mencionado por Jaime Rodríguez-Arana— creo que deriva en gran medida de esa necesidad de repensar, no solamente lo que es el Estado —el Estado significa realmente todas las administraciones públicas—, se ha de repensar la escisión entre público y privado. Me parece que una de las razones que conducen a desarrollar todo

este tipo de dictámenes o de manuales de buenas prácticas, manuales antológicos, es precisamente la idea de que no existe ya una autonomía de lo público. La imbricación entre público y privado está siendo tan intensa que necesariamente tenemos que volver a replantearnos qué es lo público y por tanto qué debemos someter a estos principios de ética pública —que es de lo que trata esa discusión— para poder escindirlo de otros ámbitos donde estos no están presentes. Igual que tenemos que marcar muy claramente las diferencias respecto de cuáles son no solamente los derechos, sino sobre todo las responsabilidades, no solamente de los gobernantes, sino también de los gobernados.

Piensen que cuando hablamos de las responsabilidades de los gobernantes, generalmente aludimos a dos valores; antes se utilizó un término que a mí no me gusta: «servicio», un término clásico, decimonónico. La idea de servicio, desde que hice el servicio militar, realmente ya conseguí desprestigiarla; entonces ya necesito recurrir a otros términos aunque seguramente el contenido semántico de éstos no esté muy lejano a la propia idea de servicio.

Creo que lo importante, que los dos grandes principios de la función pública y, por extensión, de toda la clase política, debería ser, en primer lugar, la conexión más directa posible con la ciudadanía, la permeabilidad a los intereses sociales. Esto me parece absolutamente fundamental, es decir, que el órgano público está fuera, ahí arriba, al que apenas le llega el *input* de las demandas sociales, sino que inmediatamente esa proximidad le permite incorporar esas demandas de forma permanente. Esa permeabilidad me parece absolutamente fundamental.

Y luego el segundo valor que yo considero importante o que a veces es desprestigiado es simplemente el valor de la eficacia. Es decir, no tiene sentido una Administración pública, por muy moral que sea, si es ineficaz. En otras palabras, que por mucho que sea permeable a los intereses y por mucho que practique sin incumplir ni una sola coma este código de conducta, si después no realiza las funciones que debe realizar de forma eficaz, esa Administración pública no nos vale. Por tanto, esta dimensión, que no tiene nada de ética, sin embargo forma parte de la propia ética profesional de los administradores públicos. Es decir, la Administración Pública tiene que asumir el principio de eficacia como un principio ético, también. Y paralelamente, los ciudadanos tienen también dos importantísimas responsabilidades en tanto que ciudadanos.

La primera es la participación política, es decir, que ejerzan de ciudadanos. No solamente los ciudadanos son preceptores de beneficios o prestaciones sociales, o son titulares de derechos, sino que son partícipes de eso que se llama el sistema democrático. Y el segundo elemento fundamental de la ciudadanía es la necesidad de que los ciudadanos interioricen de una manera casi mecánica la necesidad de exigir responsabilidades, la necesidad de exigir a los poderes públicos que rindan cuentas, eso que en inglés se llama *accountability*, cuya traducción más sencilla es rendir cuentas. Es decir, no se trata sólo de que los ciudadanos participen, sino que un elemento decisivo de esa participación es que sepan exigir responsabilidades, o aprendan a exigir responsabilidades y que, por tanto, rompan esta distancia que a veces se establece entre cargos públicos y ciudadanos.

El problema —y estoy entrando ya más directamente en el análisis de estos principios de ética pública— surge cuando el ciudadano percibe que los cargos públicos, sobre todo si los cargos públicos tienen posiciones más bien de tipo político, no rinden cuentas o que los cargos públicos comienzan a distanciarse de los principios de la moral pública, compartidos por todos, es decir, comienza a percibirse una cierta sospecha fundada de corrupción, que es algo que todos nosotros percibimos muchas veces, no en todos, desde luego, pero en algunos cargos públicos. Entonces, a partir de ese momento el ciudadano se distancia de la política. Es decir, el mayor problema para la política es, y esto lo estamos viendo en la Comunidad de Madrid, que los ciudadanos perciban que los políticos no respetan aquellas reglas que supuestamente están obligados a respetar. Y como muestra el caso de Madrid, la convocatoria de elecciones va a provocar seguramente unos niveles altísimos de abstención, que es por lo que el Partido Popular, por supuesto, deseaba que la salida de esa crisis fuera unas nuevas elecciones. Y, ¿por qué provoca abstención? Pues sencillamente por el desencanto de los ciudadanos ante todo este conjunto de actitudes que manifiestan los ciudadanos que son verdaderamente graves.

Por tanto, a mi juicio el elemento ético es el elemento normativo de la democracia que sirve para lubricar de una manera permanente la relación entre gobernantes y gobernados, porque la relación entre

gobernantes y gobernados no tiene sentido, todo el sistema democrático no tiene sentido si se pierde un principio fundamental como es el principio de confianza. El principio de confianza es uno de los principios absolutamente fundamentales de cualquier sistema democrático y, por tanto, todo el conjunto de normas y de disposiciones, como puede ser la transparencia en la financiación de las campañas electorales, en la financiación de los partidos, la necesidad de establecer garantías a los ciudadanos de que los poderes públicos se van a someter a todo un conjunto de normas o códigos de conducta ética, todo eso va dirigido en último término, si nos fijamos detenidamente, a poder promocionar este elemento lubricador del sistema que es precisamente la confianza.

Cuando surge la necesidad de establecer estos códigos de conducta, de tipificarlos, es precisamente porque ya en gran medida se han perdido dosis importantes de confianza. Es decir, que en cierto modo, con todo lo loable que es la creación de este código —y voy a introducir un elemento provocador—, el hecho de que sea necesario hacerlo es un fracaso. Esto que parece una contradicción o una paradoja, sin embargo es absolutamente cierto. Es decir, cuando en aquellas sociedades donde existe una cultura política democrática firme, se trata de eludir —con la salvedad de Tony Blair, porque tiene que introducir cosas novedosas permanentemente— este tipo de mecanismos es porque en cierto modo sobran.

Piensen que un país como el Reino Unido carece de tribunal constitucional. El Parlamento puede alterar la Constitución, además es una constitución que no está escrita. Por supuesto lo hará de forma legítima, como se hizo ahora con la *devolution* de poder al País de Gales y a Escocia mediante referéndum, que es lo que en último término legitima esa decisión del Parlamento. Pero en principio el Parlamento se puede permitir el lujo de alterar supuestos principios constitucionales sin que haya un órgano que lo controle. ¿Por qué? Pues sencillamente porque participa de una cultura política donde el respeto a esas reglas no solamente es máximo sino que se entiende además, también, que está abierto al propio cambio social. Por eso esa necesidad de codificar principios es una señal de alarma, porque significa en último término que algo no funciona bien cuando nos vemos obligados a tener que acudir a todo este conjunto de mecanismos. Esto no quiere decir que no sea necesario hacerlo, todo lo contrario. Es decir, precisamente porque algo no funciona es por lo que es preciso hacerlo, como he dicho hace un momento.

Bien, todavía no he entrado en los estatutos y voy a tratar de resumir. Yo creo que la cuestión fundamental que tendríamos que afrontar aquí es qué debe ser objeto de control público en esta relación entre electores y electos. A mí me parece que este es el punto absolutamente fundamental, es decir, cuáles son los valores cuya garantía necesariamente tenemos que encomendar a los poderes públicos y cómo puede establecerse —eso a lo que antes aludía—, un mecanismo que permita en todo momento que los valores que decretamos como públicos —que generalmente son los valores recogidos en todo el elenco de derechos fundamentales de la parte dogmática de la Constitución—, cómo podemos garantizar que esos valores efectivamente van a penetrar en todos los poros de la sociedad y de las instituciones políticas.

Aquí es donde está verdaderamente el problema, porque la democracia es algo así como un pacto tremendamente inestable entre una dimensión pública muy formalizada, gobernada fundamentalmente por el derecho y, por otra parte, una sociedad generalmente dinámica, «caótica», es decir, que sigue una dinámica que no siempre coincide con esa especie de furor por la regulación que emana de los poderes públicos, y permanentemente nos encontramos ante equilibrios inestables. Esto tiene mucho que ver con lo que he dicho antes sobre la ruptura de las relaciones entre público y privado, y tiene mucho que ver también con la necesidad de repensar cuál es el papel de la Administración, si la Administración simplemente tiene que dirigir o si también tiene que remar, no solamente estar al timón, sino llevar la barca, o si, por el contrario, la barca va sola, como nos dicen los liberales, porque en definitiva es la sociedad la que la mueve.

Creo que este es un punto al que nos enfrentamos, esto es algo que nos suscita sobre todo la cuestión de la financiación de los partidos políticos y el de las campañas electorales, porque aquí es donde verdaderamente sale a la luz esa maravillosa paradoja del sistema democrático de que lo que es parte a la vez representa el todo. El término *partido*, como ustedes saben, viene del latín *pars, partis*, es decir, significa parte y, sin embargo, una de esas partes que representan a una parte de la sociedad, una vez que obtiene una mayoría suficiente representa, pasa a representar al todo.

Entonces hay una contradicción, evidentemente, frente a la cual abominó Rousseau, entre otros —por

eso la constitucionalización de los partidos es verdaderamente tardía, posterior al año 45 del siglo pasado—, y a los partidos se les vio siempre desde la perspectiva del faccionalismo, o sea que divide, no que integra, verdaderamente a la sociedad, y que se intentó compensar con esa idea del mandato representativo frente al mandato imperativo que ahora, como saben, ha vuelto al debate suscitado como consecuencia de la crisis de la Comunidad de Madrid. Se trata de ver hasta qué punto una vez que alguien ha sido elegido representa, efectivamente, al todo, o es simplemente un representante que sigue sujeto a las órdenes de esa parte que le ha permitido llegar a donde estaba, que es su partido político específico. Pero yo creo que esto sale tremendamente a la luz con el tema de la financiación de los partidos políticos y sobre todo con los intentos, por parte de los que son los auténticos representantes de los poderes públicos, por moderar esa tendencia de los partidos a tratar de satisfacer sus propios intereses frente a (o a pesar de) las regulaciones normativas que aparecen claramente especificadas en cada uno de los apartados de este Manual que todos ustedes tienen.

Porque aquí el riesgo es ver cómo se establece el vínculo entre los partidos y los intereses privados y cómo podemos saber verdaderamente, cómo llegar a comprender y evitar, en su caso, que los intereses privados no acaben colonizando la vida de muchos de estos partidos. Sobre todo porque los partidos políticos son no solamente —como dice el artículo sexto de la Constitución— un instrumento que sirve para mediar entre gobernantes y gobernados, sino que son organizaciones de las que vive gran cantidad de personas, que tienen enormes gastos, permanentemente crecientes, es decir, gastos que no acaban y que, sin embargo, la forma que tienen de acceder a sus recursos está tremendamente limitada.

Estoy convencido de que nadie en esta sala estaría en contra de ninguno de los principios de transparencia y publicidad que deben exigirse entorno a la financiación de los partidos políticos. El problema no son estos principios, sino que es si estos principios pueden ser aplicados a los partidos políticos tal y como funciona nuestro sistema político; es decir, hasta qué punto los problemas de corrupción que detectamos no son corrupciones provocadas por algún personaje como Tamayo, donde claramente hay un interés crematístico detrás, sino casos de corrupción institucionalizados, dirigidos precisamente al sostenimiento de partidos políticos específicos, y particularmente —y esto debería alertarnos mucho más en un debate como este sobre Administraciones locales—, en el ámbito de las Administraciones locales.

Porque el ámbito de las Administraciones locales tiene una ventaja y un inconveniente. La ventaja para los partidos políticos es que aquello que se hace en el ámbito local no tiene después trascendencia general o más amplia, un ámbito territorial más elevado. Es decir, que en cierto modo, a menos que sea un escándalo muy espectacular, como ha sido el caso de la Comunidad de Madrid, donde no ha podido gobernar la coalición de partidos que habían ganado las elecciones, generalmente son pequeñas corrupciones que se van extendiendo a lo largo de toda la geografía y que permanecen relativamente ocultas y, precisamente porque las Administraciones locales tienen esa enorme ventaja de acceder a la calificación de terrenos y su posibilidad de entrar en todo este amplísimo campo del urbanismo, es una fuente tremendamente tentadora para poder conseguir gran cantidad de recursos.

### **Sr. Àngel Garcia i Fontanet**

Presidente de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y presidente de la Fundación Carles Pi i Sunyer

Estas jornadas presentan, de entrada, la virtud de su actualidad. Prestemos atención a dos noticias aparecidas en los periódicos: Una de ayer, un artículo de un experto, recogido en uno de los principales diarios de Cataluña en que bajo el título “Democracia y corrupción” se señalaba la existencia de un creciente convencimiento popular de que todos los políticos son iguales, y que se hallan donde se hallan para *forrarse*. Y, añadía el articulista, quien como digo es un experto, que hay una creciente falta de confianza en la honradez de los políticos, y que esa falta de confianza conduce a la pérdida en la fe en la democracia y nos lleva a convertirnos en repúblicas bananeras con jefes carismáticos y farsas electorales. Concluye diciendo que por ese camino vamos hacia el suicidio de la democracia.

Pocos días antes, otro periódico, también en su edición catalana, decía que un partido cuyas perspectivas electorales son al parecer halagüeñas —según se destacaba— se comprometía a *limpiar* la Generalitat y, en consecuencia, el secretario general de dicho partido exponía la necesidad de aplicar, tras las próximas

elecciones autonómicas, un programa de regeneración democrática en Cataluña que devolviera la honradez a la política y acabara con el clientelismo en la administración autonómica, y que tal programa —sostenía— debía servir para devolver la ética y los valores morales a la política catalana. Y proseguía: “Porque nosotros somos un partido con las manos limpias”. Yo no sé si tienen las manos limpias, pues es un partido que ha disfrutado de poco poder, y el mérito por tanto es menor. La clave reside en compatibilizar el poder con la limpieza de manos.

Con los partidos políticos nos hallamos ante un problema. Todos los vemos necesarios —y más quienes vivimos en tiempos en que no los había oficialmente— pero, al mismo tiempo, su financiación constituye un quebradero de cabeza. Por un lado, resultan esenciales para la adveración del pluralismo político, pero por otra son entes jurídico-privados, no órganos del Estado, que requieren financiación. En la sociedad en que vivimos, quien carece de financiación carece de todo; pues si los partidos políticos tienen que promover determinadas ideas sobre el buen gobierno, no podrán hacerlo si no es a través de la movilización social, y ésta, que luego se traduce en los procesos electorales, necesita determinados medios e instrumentos. Y no cabe pensar que en los partidos sólo hay santos varones y santas mujeres: nada más utópico. La cuestión debe examinarse desde una perspectiva realista.

Soy de quienes opinan que muchos de los problemas nacionales no se arreglan o encuentran acomodo porque no se plantean con realismo: se plantean de forma utópica y, ante la tozudez de la realidad, se actúa disociando una visión fantasiosa y unos medios estrictamente pragmáticos para mantener en funcionamiento las organizaciones sociales. Y es ahí donde reside el núcleo del problema; lo demás son normas perfectas, incluso excelentes: todo está inventado en los sistemas de financiación: públicos, privados, eclécticos, directos, indirectos: en definitiva, todo. Pero el problema sigue siendo quién y cómo paga el funcionamiento de los partidos políticos. ¿Hasta qué punto esas subvenciones, cuando no están sometidas a control público, son subvenciones con mensaje, finalistas? ¿Hasta qué punto todo ello sirve no sólo ya a la financiación de los partidos políticos, sino también a la de algunos personajes que medran en torno a ellos? Pues lo que se genera es un clima, un hábitat, que fomenta su aparición.

Nos hallamos ante una crisis del modelo tradicional de partido. Antaño los partidos eran ideológicos, de fe, de clase o de intereses y, por tanto, tenían un ámbito de actuación más reducido. Ahora sucede que hay muy poca afiliación a los partidos políticos, tanto en España como en Europa, y el papel que desempeñan los afiliados es mínimo. Por añadidura, los partidos viven en campaña electoral permanente: la misma noche postelectoral inician la campaña siguiente y así interminablemente en ciclos superpuestos de cuatro años para las múltiples elecciones europeas, locales, autonómicas, etcétera, lo que resulta muy costoso. Pese a ello, nadie está dispuesto a hacerlas coincidir, pues al hacer sus cálculos descubren que, aunque beneficioso desde el punto de vista económico, pudiera no serlo desde el electoral.

Pero quiero insistir en otro dato. Antes los partidos políticos se dirigían a un sector de la población más o menos convencido y, a causa de ese convencimiento, los gastos para mantenerlo eran más bien reducidos. Hoy sin embargo cunde la idea de que a quienes hay que convencer no son los propios, sino los otros. De ahí que los partidos estén siempre en Misiones, intentando conquistar votos de quienes no son votantes seguros, sino de los denominados de centro: hay que dominar el centro, sin él no ganaremos las elecciones. ¿Qué implica esto? Un aumento evidente de los gastos. ¿Por qué? Porque resulta mucho más difícil convencer a los extraños o ajenos que a los propios: estos últimos son baratos: se les deja con su fe para que actúen en conciencia. A quienes hay que conquistar sólo se puede llegar a través de los medios de comunicación de masas, sirviéndose de todos sus instrumentos. Cuando menos en Cataluña se sigue haciendo el mitin de cierre de campaña, pero más por cuestiones consuetudinarias que por que nadie crea en ellos. ¿Quién va a ir? Los afiliados, los votos seguros. No interesan. Hay que convencer a los otros.

Se ha producido, por tanto, una transformación de los partidos políticos, que ya no son lo que eran, a saber, sistemas de integración de la población, sino que tienen una vocación interclasista, interconfesional, diríamos. Batallan y gastan dinero en disimular su ideología para conquistar la zona media, indiferente; el afiliado cuenta poco, y el convencido menos. La contienda electoral va asemejándose cada vez más al campeonato de liga: un partido vale, se le considera, en la medida en que gane elecciones. Cuanto concierne al contenido ético, ideológico, se halla encubierto, oculto. Tanto cuando gobiernan las derechas como cuando lo hacen las izquierdas sus afiliados y convencidos se sienten defraudados: “¡Pero si esto no es lo nuestro!” No han entendido la transformación. No se gobierna para los adictos, sino para la

masa oscilante, y ello comporta la necesidad de aumentar el aparato, la campaña permanente, la conquista diaria y el mantenimiento de las posiciones.

Por ello lo más importante ahora es el líder o dirigente, no el mensaje que se transmite. Un líder que sea capaz de *vender el producto*, por lo que precisará de asesores de imagen, campañas publicitarias, etc., todo ello de forma permanente. De ahí que las necesidades de financiación ya no puedan ser cubiertas por los sistemas tradicionales, que no contemplaban la necesidad de propaganda incesante.

Todos estamos de acuerdo en que debemos establecer un sistema de financiación que responda a esta realidad de forma coherente. No podemos, si queremos encauzar el problema, seguir manteniendo que los partidos deben financiarse a través de unas subvenciones públicas y privadas limitadas.

Es difícil establecer si se debe cambiar de sistema y en qué sentido. La alternativa es ésta: o bien se potencia la financiación pública, superando el temor de que se acuse al sistema partidista de derrochador, o bien optamos por la ley universal del mercado y permitimos que los partidos, como algunos propugnan, se ganen los apoyos económicos con su esfuerzo. No hay más. En medio se encuentran las aguas movedizas del retoque, el parche y la componenda, con lo que el problema subsiste.

Se han manejado muchas y distintas tesis. Mantener la financiación pública, por ejemplo, pero estableciendo criterios objetivos para su crecimiento, hoy en manos de algunos grupos parlamentarios sin límite alguno; previendo las donaciones anónimas, los donativos, las desgravaciones para afiliados; potenciando el Tribunal de Cuentas u otra institución, para que no nos entregue en el 2003 las cuentas de los ejercicios 1992 ó 1993, cuando ya a nadie interesan.

Sería conveniente unificar las normas de financiación, que están dispersas entre cuatro disposiciones legales: la ley de partidos, la ley de financiación y los reglamentos del Congreso y del Senado. Unificar y racionalizar las normas sancionadoras, actualmente basadas en tipos delictivos inadecuados. Propuso en su *Memoria* de 1998 la Fiscalía Anticorrupción que se sancionara con multas, de fácil abono, las contravenciones en materia de financiación de partido, en vez de la espinosa vía penal.

Por todo esto creo que estábamos obligados a publicar este *Manual de buenas prácticas sobre ética pública en el nivel local*, o manual de buenas intenciones. Hay quien dice que no sirven para nada, pero pueden ser el inicio de un mejor camino. Aunque la situación en que nos encontramos no aliente optimismo: ni siquiera las recomendaciones del Tribunal de Cuentas cuentan con el seguimiento de los partidos, como su reiterada solicitud de llevanza cronológica del libro de cuentas.

Se habla con frecuencia de ética, cuando se discurre sobre esta materia. En Grecia originariamente, recuerdo, se decía que un acto era ético en la medida en que estaba realizado según la costumbre. ¿No resultará entonces que la conducta de nuestros partidos es, en el fondo, ética? Siempre me he negado a considerar a los partidos instituciones menos éticas que el resto. Lo que han hecho ha sido acomodarse a la realidad, han aprendido, en suma: se han adaptado.

¿Cabría incidir en la sociedad sin llevar a cabo esa adaptación? ¿No se perdería la legitimación e incluso el interés en incidir en el buen gobierno? Pero si estamos de acuerdo en este extremo, entonces ¿de dónde ese clima social de reproche a los partidos políticos, y no a las grandes constructoras, a las grandes empresas, etc.?

Veo no obstante un rayo de esperanza. Barcelona fue conocida como "la ciudad de las bombas", fue una ciudad revolucionaria, anarquista. En todos estos altercados se quemaron iglesias, pero nunca se quemó un banco, siempre hubo un respeto absoluto hacia ellos. Si se salvó alguna iglesia fue porque era de piedra o porque la Generalitat u otro con poder la protegió. ¿Por qué sucedió esto? El poeta Joan Maragall publicó en 1909 un artículo titulado "L'església cremada" [La iglesia quemada] donde mantenía la tesis de que la quema de iglesias era un acto popular que debía interpretarse como un intento del pueblo por purificar la Iglesia para que ésta cambiara, pues aún se creía en esa posibilidad. ¿Por qué no se quemaron los bancos? Porque no se creía que fueran a cambiar, ni que fuera tal cosa posible. De ahí que se sea más exigente con los partidos de izquierda. A Maragall ese artículo le costó enormes disgustos pues fue interpretado como un acto de barbarie cuando él quería que fuera un acto de amor. El que la gente vaya

todavía a votar, el que aun manteniendo las distancias siga observando a los partidos, es señal de que todavía estamos a tiempo, que aún hay confianza en que puedan rectificar. Pero no por ello debemos quitar hierro al asunto: no abusemos de esa confianza, porque su límite no debe estar muy lejos.

### **Sr. Íñigo del Guayo Castiella**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Almería

Muchas gracias a la Fundación Carles Pi i Sunyer y al Ministerio de Administraciones Públicas por su amable invitación a estar hoy con ustedes.

Decía la coordinadora que ahora le toca la palabra a un catedrático de Derecho Administrativo para que ofrezca un contrapunto, y creo que voy a ofrecer el contrapunto no por mi condición de catedrático de Derecho Administrativo, sino porque, sin dejar de señalar aquí y ahora cuánto me ha gustado la intervención de quienes me han precedido en el uso de la palabra, tendré que decir que el *Manual de buenas prácticas* no me ha gustado, o me ha gustado poco.

Por eso mi contrapunto es ciertamente un poco crítico con el Manual y, aunque en líneas generales es difícil estar en contra de lo que ese Manual propugna, tengo algunos comentarios que realizar en contra de las propugnadas, y quiero exponerlas muy sucintamente. Seré breve porque me he de ceñir, de los seis temas de que se ocupa el Manual, a los dos primeros, que son la conducta de los electos y la financiación de partidos políticos, desde mi punto de vista.

Dice el prefacio del Manual que hay un descenso del nivel de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, y esto es evidente. Sin embargo, pienso que es un diagnóstico en su conjunto muy pesimista. Para una institución como el Consejo de Europa hubiese sido exigible un diagnóstico más ponderado, pues tanto pesimismo no es real y es peligroso, porque se puede llegar a dinamitar el propio sistema democrático, que es el mejor sistema de los posibles. Pienso que la ponderación hubiese exigido que se señalasen las cosas positivas que el sistema ofrece, y con esto, por poner un ejemplo, conecto con unas palabras que me han gustado del profesor Vallespín acerca de que la moralidad se traduce en eficacia. Y creo que hoy una de las cosas positivas del sistema de las administraciones locales es que los ciudadanos prestan su apoyo, cada vez más, por razones puramente de eficacia de las personas que están al frente de la corporación y abandonan sus posturas ideológicas a la hora de elegir a las personas que han de gobernar la ciudad. Vemos en muchos municipios españoles cómo hay alcaldes de uno y otro partido que reciben apoyos sólo porque hacen una buena gestión.

Y como el diagnóstico es demasiado pesimista y, por tanto, irreal, algunas de las propuestas son desproporcionadas, están desenfocadas, caen en el normativismo y en el intervencionismo. Porque la ética, la perspectiva ética de la vida pública local no se agota en la corrupción. La corrupción es un grave problema, pero no todo lo ético tiene que ver con la corrupción. Hay otros ámbitos de la ética en la vida pública que han de ser analizados pero que son soslayados y olvidados por el autor de este Manual.

Cuando hace ya bastantes años el Parlamento británico emitió un informe sobre la conducta ética en la vida pública, el llamado Informe Nolan, allí se nos decía que la falta de confianza de los ciudadanos en los políticos debía remediarse mediante fórmulas que devolviesen esa confianza, pero no mediante fórmulas que suprimiesen la discrecionalidad. Es muy fácil que la reacción a la falta de confianza de los ciudadanos sea generar normas que inviten continuamente a desconfiar del político en la medida en que todas sus conductas, todas sus decisiones deben estar en la norma, y si no están en la norma, hay un grado de desconfianza hacia las decisiones. Pienso que la respuesta a la falta de confianza no puede ser la supresión de la discrecionalidad de la que todo político debe gozar. Como el diagnóstico es equivocado, se dice que los riesgos son el populismo, el absentismo electoral y la radicalización del mensaje político, cuando estas palabras pueden a veces esconder algo a lo que se ha referido el señor García i Fontanet, a una falta de preocupación de los grandes partidos políticos por los problemas y por las personas de los municipios.

Se dice que los electos locales están fatigados y desmotivados porque viven expuestos a la censura de los medios de comunicación, porque los procedimientos les encorsetan y porque están sujetos a la vigilancia de los tribunales. Estas tres cosas no deberían ser motivo de fatiga ni falta de motivación, puesto que el

estado de derecho es precisamente eso, que los electos estén vigilados por los tribunales y en una sociedad libre los electos están sujetos a la censura de los medios de comunicación; y el encorsetamiento de los procedimientos no es tampoco un mal, sino algo que debe servir para que aquellas personas que se dedican a la política sepan qué procedimientos han de seguir para tomar las decisiones.

De la misma manera que es mejor un culpable en la calle que un inocente en la cárcel, es preferible que el sistema genere confianza, aunque haya corrupción —yo creo que el sistema es sano cuando lo detecta y lo castiga—; es preferible que existan casos de corrupción —que sean detectados y castigados, gracias a los mecanismos descritos— a que el ordenamiento envíe un mensaje continuo de desconfianza, que retraiga a los más capacitados para dedicarse a la vida pública y que no acaba con la corrupción, porque la corrupción tiene también su fuente en el detallismo, en el detalle normativista.

El *ethos* inicial homérico propio de la cultura mediterránea, el *ethos* de la *Eneida*, o de la *Odisea*, tiene que ver con la épica. El *ethos* griego es algo relacionado con el sentido de un deber o misión que hay que cumplir y con el sentimiento de que todas las acciones son recompensadas o castigadas, una idea profundamente insertada no sólo en la cultura occidental cristiana, sino en la ética universal, pues no puede olvidarse que en Homero se perciben influencias de las religiones orientales en el sentido que el *karma*, la vuelta sobre los propios actos, implica que todo lo que uno hace tiene un premio o un castigo. El origen inicial de la ética está, pues, en el honor, en la heroicidad. Por eso pienso que hay un fallo en el Manual en la medida en que se olvida de que quien se dedica a la vida pública debe estar imbuido de este sentido del deber y aunque la expresión esté manoseada, del sentido de servicio, de servicio a la comunidad en la que se está. La ética es, sobre todo, no la amenaza contra la corrupción o contra el uso fraudulento de los bienes o fondos públicos, sino que la ética es la exigencia de servicio, un cierto desapego del propio interés personal al servicio de los demás. Esta idea, aunque esté un tanto manoseada, tiene que ser continuamente pulida y recordada.

La ética tiene que ver con la moral porque lo relativo a las costumbres (*mors*) exige no tanto castigos al culpable, sino la exigencia de virtudes en su sentido griego originario de *energeia*, de virtud, de energía. Y así, cuando se habla de la ética pública no se ha de hacer sino un traslado al ámbito colectivo de las virtudes individuales, como la fortaleza, la templanza, la prudencia y la justicia, que son las virtudes cardinales sobre las que se asienta la vida individual y la vida colectiva.

De hecho, las exigencias éticas no se reducen a las exigencias normativas. Piensen en el artículo 63 de la Ley española de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que declara anulables los actos que incurren en desviación de poder. La desviación de poder implica la incorporación al ordenamiento de una exigencia ética muy particular, y es que lo ético no se reduce al cumplimiento de la norma, sino que lo ético es también el cumplimiento del deber, e incluso la intención con la que se realiza el acto. Un acto administrativo, una resolución administrativa, puede ser anulable por desviación de poder porque se ha buscado una finalidad distinta a la prevista por la norma. La desviación de poder de los actos no acontece sólo cuando el acto dictado es delictivo, o es consecuencia de un delito, sino incluso cuando siendo perfectamente lícito se ha dictado de acuerdo con una potestad para la que no está prevista. Por tanto, lo ético va íntimamente unido a lo moral, y así, en el Manual leemos expresiones relativas a la ética y expresiones relativas a la moral.

¿Es posible que un electo local viva una vida pública, la que se corresponde con el cargo que ocupa, si no tiene una ética privada? Aquí surge otro problema: ¿es posible comportarse públicamente de modo ético si uno no se comporta privadamente de modo ético? Y aquí estoy en desacuerdo con el Manual, porque habla de la posibilidad de sancionar conductas contrarias a la moral pública, y esto tiene un peligro, porque no se puede convertir el ordenamiento jurídico en un sistema de castigo de culturas distintas o de modos de pensar distintos. No se puede erigir una determinada religión, por ejemplo, o una moral religiosa determinada, en criterio o parámetro de vida pública. Por eso hay que tender a la creación o al reconocimiento de una ética universal, que recoja aquellos principios que son universalmente aceptados por derivarse de una ley natural.

Además, no todo lo moral y lo ético se reducen a la norma porque hay conductas que sin ser reprochables jurídicamente deben serlo éticamente, como, por ejemplo, la asistencia a la inauguración de una obra pública cuya construcción tiene impugnada ante los tribunales alguna de las autoridades que asisten a



esa inauguración. Este comportamiento es, quizás, difícilmente reprochable jurídicamente, pero ética y moralmente sí que es reprochable, y, por tanto, no debemos pensar que todo lo ético o lo moral es reducible o reconducible, mejor dicho, a lo jurídico.

A pesar de que debemos caminar hacia una ética mundial, a unos principios universales éticos también en el ámbito público, no se puede olvidar que vivimos en un mundo de tendencias dispares, como la globalización y la localización, que ha llevado a Dahrendorf a acuñar la expresión *glocalización*. Cada vez hay más deseo de acercar las decisiones a los ámbitos más próximos al ciudadano mediante la descentralización política y la subsidiariedad. Por eso, la elaboración de una ética pública mundial debe hacerse compatible con la aceptación de que pueden existir normas propias de la moralidad pública que están aceptadas como tales por la pequeña comunidad en la que se vive, y que pueden no coincidir con las normas morales de otra pequeña comunidad, y esta posibilidad ha de ser aceptada siempre que una y otra opción estén en el ámbito de lo admisible desde los principios universales. La descentralización ha producido beneficios para los ciudadanos y la subsidiariedad también. La experiencia constitucional española, en este ámbito, es plausible, y, sin embargo, existe también un principio de buena administración que es el principio de distancia, que implica que hay decisiones que han de ser tomadas por aquellas instancias que pueden estar menos influidas por los intereses dominantes en una pequeña comunidad en la que la decisión se toma. Me refiero ahora a algunas decisiones del ámbito urbanístico.

Dado que el diagnóstico del Consejo de Europa está desenfocado, dado que el diagnóstico no es ponderado porque se olvida de los aspectos positivos, lógicamente hay propuestas que a mi juicio son inaceptables, por ejemplo la de asegurar un puesto de trabajo al electo que se dedique de modo exclusivo a su labor como electo (salvo, por supuesto, la garantía a favor de quien ya tenía un puesto de trabajo, por ejemplo, en la función pública). Esto no se puede aceptar, a mi juicio, porque supone privar de toda la eticidad, en el sentido de sentimiento de servicio, y priva también de toda la capacidad que tiene lo moral de imprimir conductas virtuosas en el comportamiento y no sólo de impedir o castigar comportamientos reprochables. Me parece también inaceptable que entre las retribuciones del electo estén el *lucrum cessans*, es decir los beneficios profesionales que deja de percibir por dedicarse de modo exclusivo a su actividad. Esto se dice así, con estas palabras, y creo que es también inaceptable.

El fomento de la ética pública no se consigue por medio de normas, no creo que la solución sea adoptar este *Manual de buenas prácticas* como algo jurídico y vinculante a pesar de que diga que se haya de acomodar a las circunstancias de cada país. Pienso que el problema radica en acortar la distancia entre la Constitución formal y la Constitución real, Constitución real que descansa en lo que los británicos y norteamericanos llaman un *fundamental agreement*, un acuerdo sobre lo fundamental. El problema de la ética es un problema, también, de estética y de cultura: cuanto mayor sea la cultura, mayor será la constitución real, menor será el *gap* entre lo que la norma constitucional dice y la realidad de las cosas.

Pienso, por lo demás, que la mayoría, si no todas las recomendaciones del *Manual de buenas prácticas* del Consejo de Europa, están en derecho español. Nuestra Ley de Régimen Local tiene prácticamente todas esas recomendaciones, ya están en nuestras leyes, por ejemplo, en materia de incompatibilidades y en materia de retribuciones, al menos como un criterio general de retribuciones. No se olviden que en el Consejo de Europa hay países de muy distinta tradición, unos muy jóvenes en el sistema democrático y otros no tan jóvenes en el sistema democrático como España. Pero además, pienso que en el ámbito local es necesario que otras administraciones den un ejemplo. La Comisión Europea, que es la Administración de la Unión Europea, no tiene un sistema claro de incompatibilidades, y estamos ciertamente escandalizados de ver continuamente cómo altos funcionarios de la Comisión, en el más puro ejercicio de lo que en Norteamérica se llama el *revolving door*, acaban trabajando para las empresas a las que han estado regulando o han estado dirigiéndose. En el ámbito local, sin embargo, el sistema de incompatibilidades es más perfecto puesto que se remite en bloque a la Ley del año 1984. El sistema retributivo creo que sí merece ser mejorado —y aquí sí estoy de acuerdo con el *Manual de buenas prácticas*—, añadiendo algunas dosis de flexibilidad.

Voy a terminar enlazando con las palabras de una de las personas que me precedían en el uso de la palabra a propósito de que la justificación de lo moral es la eficacia, la eficiencia. Un sistema normativo “tan moral” y “tan ético” que convierte a las administraciones públicas en máquinas que no funcionan, porque todo es un trámite tras otro trámite para impedir que haya corrupción, no se puede llamar

verdaderamente moral porque acaba pervirtiendo el propio sistema. Se trata de volver al viejo derecho público, que garantice el acierto de las decisiones, pero que no impida el logro eficaz y eficiente de objetivos.

Hemos estado en los últimos treinta años considerando el problema de que las administraciones se escapan al derecho privado. De esto se ha hablado y se va a hablar aquí, porque es una fuente de corrupción, pero sólo hasta cierto punto. El fenómeno de la huída al derecho privado de las administraciones públicas es, a mi juicio, la reacción del sistema social frente a una creciente intromisión de lo público en la vida social y la huída al derecho privado no es sino el síntoma de que ha de procederse a la devolución a la sociedad de tareas que no tenían porque estar encomendadas a la Administración, y, desde ese punto de vista, no hay huída al derecho privado, sino al devolución a la sociedad.

Es también muy arriesgado establecer, como hace el Manual, que una de las condiciones para ser electo es que se tenga capacidad legal, capacidad mental y capacidad financiera, ¿Qué se quiere decir que para ser electo se tenga capacidad financiera?

Por último, pienso que la formación a la que se refiere también el Manual es muy importante y aquí lo ético significa que haya un control y una evaluación verdadera del uso a que se dedican los fondos para la formación, y una gestión más eficaz del empleo de esos fondos para que no se conviertan en cursos que se realizan de modo atropellado y a última hora, con el único propósito de justificar la subvención que se ha recibido.

Quiero terminar dando de nuevo las gracias a la Fundación y al Ministerio y a ustedes por su atención.

## 5. LA ÉTICA PÚBLICA EN EL ÁMBITO DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y AUDITORÍA

**Coordinador** - Sr. José Manuel Canales Aliende

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante

Muy buenos días. Vamos a tener la última sesión de esta mañana de estas jornadas. Me va a tocar a mí el ser moderador. Voy a hablar poco para dar la palabra a los demás miembros con los que tengo el honor de compartir en esta Mesa. Y, antes de nada, quiero, en primer lugar, como es preceptivo, agradecer su presencia en esta hora final de la mañana. En segundo término, quiero también agradecer a la Fundación Pi i Sunyer el que me haya invitado para participar en este día y en esta mesa y sobre este tema.

Quizás las personas organizadoras de este evento, a las cuales agradezco expresamente la idea de invitarme aquí, lo hicieron no tanto por mi condición ni por mi experiencia actual Catedrático de la Universidad de Alicante, sino quizás por mi experiencia como funcionario de la Secretaría Técnica de la Presidencia del Tribunal de Cuentas de España durante tres años y medio, y mi experiencia internacional como consultor en estas materias.

El tema que aquí en esta tercera sesión o esta mesa redonda esta mañana nos trae a colación, después de otros, es hablar sobre la ética pública en el ámbito de los mecanismos de control y auditoría. Permítanme que antes de dar la palabra a los dos miembros de la Mesa que tengo en estos momentos aquí conmigo —como les he dicho es un honor y un placer— que haga algunas brevísimas reflexiones.

En primer lugar, creo que ustedes, que están en la realidad diaria local, quizás saben mucho más que yo y quizás que los ponentes de esta Mesa sobre la experiencia de la ética, y venir aquí a hablarles a ustedes de algo que conocen realmente pueda ser en este sentido una osadía. Yo soy un municipalista convencido desde hace bastantes años, pero no he tenido el placer, la oportunidad de trabajar en el mundo local.

En segundo término, me parece que tanto la ética pública como los códigos de buenas conductas, o éste, son un medio para un fin superior, que es en última instancia la gobernabilidad y la democracia local.

En tercer lugar, aquí lo que nos traería a colación es ver el rol o el papel no sólo de las entidades fiscalizadoras superiores en sí mismas y el papel de independencia, profesionalidad, neutralidad de sus miembros y de sus funcionarios, sino también las relaciones de estas entidades con el mundo local.

En mi experiencia en el Tribunal de Cuentas de España no digo que sea siempre ni que haya sido así siempre, ni que lo sea en estos momentos, y ustedes creo que lo han sufrido han sufrido la arrogancia del Tribunal de Cuentas y de los funcionarios del Tribunal de Cuentas de España yendo pretendidamente a fiscalizar y poco a ayudar y aconsejar.

Y vuelvo a este tema. En ese sentido, yo postulo personal y académicamente, fruto de mi propia experiencia un nuevo rol de las entidades fiscalizadoras superiores. Frente a la fiscalización tradicional sólo de la legalidad del gasto, yo postulo una fiscalización del gasto de la gestión pública, no sólo una fiscalización sino también una evaluación. Pero junto con estas tareas renovadas y complementarias de las entidades fiscalizadoras superiores, creo también que hay que poner en marcha otras dos complementarias que en el documento quizás no están destacadas pero que son importantes. Una, el papel de ayuda, consulta o asesoría de las entidades fiscalizadoras superiores. No se trata de esa visión que hemos heredado de la inquisición de perseguir a funcionarios corruptos, sino que de lo que se trata es que las entidades locales funcionen bien. Y en ese sentido, y en segundo lugar, se trata de que las entidades fiscalizadoras superiores coadyuven y colaboren en esa función consultiva de las entidades locales. Y la tercera, sería eso que se ha venido en llamar en este campo de la fiscalización la función tuitiva, la función de enseñanza, la colaboración de las entidades fiscalizadoras superiores en una nueva cultura de una gestión pública postburocrática y, por tanto, en una lucha contra la corrupción, y una prevención de la misma.

Se trata, por tanto, de transformar no sólo las funciones tradicionales de las entidades fiscalizadoras superiores, sino también de transformar y actualizar esas funciones de las entidades fiscalizadoras superiores tradicionalmente concebidas de una forma diferente en sus relaciones con las entidades locales, con los electos locales, con los funcionarios locales.

Permítanme que finalmente también hable de algo de lo que mi colega y amigo el profesor Vallespín antes ha hablado, de la cuestión de la *accountability*. La *accountability*, de difícil traducción en castellano, no sólo es la fiscalización actualizada, sino que también implica la rendición de cuentas, la transparencia y la modernización.

Estamos acostumbrados y ha habido un mito de los años ochenta y noventa, cuando se ha hablado de fiscalización y entidades fiscalizadoras, a todo eso sobre lo que muchas veces ha habido discusiones estériles, libros, tratados, manuales, jornadas, de las tres *Es* —eficacia, eficiencia y economía. Pues bien, hoy, en el mundo de la gestión pública, al menos hay nueve *Es*, y entre ellas también está la ética pública, está el *empowerment* —la delegación— y otra serie de principios conformadores, por tanto, de la gestión pública, y ese papel, por tanto, ético de las entidades fiscalizadoras superiores en relación con la ciudadanía es aquí lo que nos trae a debate.

Un último problema que apuntaría sería el control y la ética de la externalización de la tarea de fiscalización y control. ¿Hasta qué punto cabe esa externalización y cómo deben comportarse en su caso las empresas privadas que ejerzan labores de auditoría o de evaluación del sector público?

Y dicho esto, como introducción, y si ustedes quieren una aproximación, si es que podemos tener debate a pesar de lo avanzado de la hora y de la mañana, voy a dar la palabra, en primer lugar, tal como figura en el programa, a don Josep Maria Carreras i Puigdengolas, que es miembro de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña y quizás él les pueda aportar, desde luego en el contexto real y actual de Cataluña, una visión mucho más completa, y después don Lluís Armet i Coma, que es consejero del Tribunal de Cuentas de España, que completará brevemente la visión de esa mesa redonda de esta mañana, y vamos a dejar cinco o diez minutos para el debate y las preguntas finales si ustedes tienen alguna cuestión que plantear.

### **Sr. Josep Maria Carreras i Puigdengolas**

Síndico de la Sindicatura de Comptes de Cataluña

En primer lugar muchas gracias por la invitación a participar en esta Jornada. No cabe duda que la Fundación Carles Pi i Sunyer ha acertado en la selección del tema, que no es coyuntural ni local. Vemos la actual situación electoral de la Comunidad de Madrid, pero también que este mes se celebran, por ejemplo, la IV Reunión del Comité de Expertos de la OEA de seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción o la VI Sesión del Comité Negociador sobre la Convención contra la Corrupción en Viena y la que se discutirá el borrador de un tratado mundial anticorrupción que se plantean firmar en México el próximo mes de diciembre.

El problema está de actualidad desde hace muchos años, las publicaciones y documentos, publicados o en Internet sobre la cuestión son innumerables y por tanto es difícil que pueda aportar algo nuevo. Seguramente, además, lo que yo crea que puede ser nuevo, seguramente solo demostrará mi ignorancia. Porque desde los griegos —como se han recordado esta mañana varias veces— hasta ahora ha habido cantidades ingentes de personas que se han dedicado a hablar de la ética. Por lo tanto, básicamente voy a hablar de mi experiencia personal, como miembro de la Sindicatura de Comptes, con relación al control externo del mundo local, actividad sobre la que llevo trabajando unos cuantos años y me ha sugerido algunas reflexiones.

No voy a hablar en abstracto, sino de nuestra situación actual y concretamente de aquellos elementos que creo que faltan en los mecanismos de control que tenemos establecidos. Pero previamente, quiero poner de manifiesto mi radical desacuerdo, respecto a la afirmación que se ha hecho de que la mejora de la eficiencia supone una mejora ética. Particularmente pienso que la ética no es un problema únicamente de obtención de unos fines, sino que es un problema también y muy especialmente de medios y que, por lo tanto, el hecho de que se mejore en la obtención de unos objetivos, no permite suponer automáticamente

que los medios empleados sean éticos. Por lo tanto, la propuesta de la substitución de los códigos personales e individuales de conducta ética por la eficacia me produce un cierto temor. Como también me ha preocupado la consideración que se ha hecho de lo que se conoce como la huida del Derecho Administrativo, como una mejora, ya que supone una devolución al Derecho Privado. Soy economista, no voy a opinar de derecho, pero estas dos cosas que he oído esta mañana, y sobre las que quiero meditar más tiempo, de entrada me han producido una cierta desazón y por ello, aunque no tiene relación directa con lo que voy a explicar, lo quería poner de manifiesto en vista a un posible debate posterior.

Y volviendo al tema que deseo plantear, lo primero que tenemos que considerar es que la situación del sistema político de España hace que, de los más de doscientos cincuenta países que existen en el mundo, desde el punto de vista de la existencia de un estado de derecho, social y democrático, estamos en una reducida primera división y en la misma, si miramos clasificaciones referentes al tema que nos ocupa, por ejemplo la de Transparencia Internacional, no estamos en los últimos lugares, cosa que puede sorprendernos y no vamos a entrar ahora a valorar la exactitud de estas clasificaciones. Pero si hablamos de nuestra situación, no vamos a hablar de grandes reformas constitucionales como las que necesitan buen número de países, sino de cosas que pueden parecer menos importantes, en el contexto internacional, pero que son las que aquí necesitamos.

Por otro lado, a pesar de lo anterior, y como ya se ha dicho esta mañana, parece que existen ciertas tendencias que producen preocupación, que nuestra percepción como ciudadanos es que no vamos progresando por el camino ético de reforzar la democracia, ni en la participación social ni en el funcionamiento de los partidos políticos, sino que contrariamente, parece que existen tendencias de cansancio en la participación de la población y deterioro en algunos mecanismos del sistema político; por todo ello, y quizás coyunturalmente, creo que no estamos en un buen momento de la evolución de nuestros niveles de ética pública.

Las encuestas y los estudios que se hacen al respecto apuntan a los partidos políticos o más concretamente a la financiación de los mismos y su transparencia, como el tema estrella. Pero yo no voy a referirme a este punto, aunque lo considero básico, sino a un aspecto que tienen relación con ello, pero de forma lateral, el mundo local y su control externo. Quizá por ello han elegido bien los organizadores esta hora tardía de mi intervención, porque realmente vamos a hablar de un tema que quizás no es menor, pero sin duda no es el más importante.

No se puede hablar de ética sin hablar de corrupción y viceversa. La ética, como ya se ha dicho, se tiene que plasmar en un conjunto de valores y en algún tipo de norma, como mínimo porque los encargados de cualquier tipo de control, sea este interno, externo o mediopensionista, necesitamos algún tipo de baremo para poder juzgar si el que ha actuado lo ha hecho bien, regular o mal.

Precisamente cuando, al hablar del control del sector público, se ha mencionado el control de la gestión, habría que señalar que el problema que se plantea a los fiscalizadores al pasar del control de regularidad, (que es el control que sabemos hacer, que es el financiero y el de legalidad), al de gestión, es que se pasa de un marco legal objetivo a unos valores subjetivos, donde se pueden producir grandes injusticias, precisamente por la falta de un marco de juego pactado en el que tanto el fiscalizado como el fiscalizador sepan qué vamos a juzgar, qué cosas queremos juzgar y de qué manera las queremos juzgar.

Cuando eso se hace en una auditoría contable, existe un plan contable y unos «principios generalmente aceptados», y también existen unas técnicas de auditoría comunes; cuando se hace en el control de la legalidad, existen unas leyes que se deben cumplir, aunque la interpretación de las mismas puede dar un margen de discrepancia; pero cuando se hace en el control de la gestión es mucho más complicado y el nivel de subjetividad es muy elevado, por falta de guías democráticamente establecidas.

Por lo tanto, si tenemos que fiscalizar la ética de una actuación, lo primero que pido y creo que es imprescindible, es que existan unas normas de conducta. Por tanto, para poder fiscalizar la ética es necesario que exista un código ético. Parece que en nuestra comunidad autónoma esto se lleva intentando desde hace años, es decir, el promulgar un código ético de funcionarios y de los políticos electos, creo que es uno de los elementos que nos hace mas falta. Es evidente que dicho código reflejará nuestra

cultura, nuestra manera de ser e incluso, se ha dicho, nuestra religión, en todo caso seguro que se basará en una cierta moral que es la que tenemos en este momento y que puede evolucionar, pero en cada momento debemos disponer de ello.

La corrupción, que ya hemos dicho que es actuar de forma contraria al conjunto de valores y normas que definen la ética pública, puede adoptar muy diversas formas y recibe nombres variados. Oímos hablar de soborno, nepotismo, amiguismo, partidismo, fraude, robo, interés personal (en vez de interés público), manipulación de la información, información privilegiada, discriminación, «mobbing», acoso sexual, malversación de recursos, etc. Cada uno de estos aspectos debería ser definido y en lo posible acotado cuantitativamente, para que sea posible entrar a valorar si se actúa o no de forma ética.

Aprovecho también para decir, comentando una intervención anterior, que claramente uno de los puntos también a considerar es el de la conducta privada de los cargos públicos, creo evidente que no es adecuado que un primer ministro, y me refiero a uno de fuera que ya no está en el cargo, en las recepciones pellizque las señoras o que, claramente borracho, cante al son de la orquesta que le rinda honores. Quizás eran gestos personales, pero se pueden calificar de «conducta privada impropia» ya que evidentemente daña la confianza que puedan tener los ciudadanos en el sistema político, su gobierno o su administración. Por tanto, creo que ciertas conductas privadas de integrantes del sector público, también se puedan juzgar desde el punto de la ética pública y se puedan considerar no adecuadas a lo que requiere el sistema administrativo y político. Aunque evidentemente es un tema extremadamente difícil de ser regulado y por tanto de ser controlado.

¿Qué es lo que tenemos que examinar? Cuando digo que ética y corrupción hay que verlo conjuntamente, es porque creo que las medidas se tienen que tomar en los dos campos. Se necesita, evidentemente, poner como objetivo político la ética, o sea poner de manifiesto que a los políticos este tema les preocupa; establecer las medidas para concretar de qué estamos hablando y formar tanto a los funcionarios como a los políticos en este tema, es decir, actuar en el lado positivo, por medio de la educación, de la formación y el ejemplo; pero junto a ello no podemos olvidar la actividad de lucha contra la corrupción.

No somos santos ni demonios, tenemos los dos elementos, pues hay una parte para unos y otra parte para otros y las dos partes se tienen que poner en marcha de forma conjunta. Como sabéis, cada vez que se habla de mejorar la *governance* o la gestión en cualquier institución, evidentemente el liderazgo es el primer punto que se considera necesario. No se puede mejorar la eficiencia o la eficacia en una organización si el líder de esta organización no lo tiene como su objetivo. El caso de la ética no es distinto a los demás aspectos, es decir, si el líder de la organización no tiene como objetivo mejorar la ética, no se mejorará la ética del sistema administrativo, funcional o político que esté por debajo de este líder.

Frente a los peligros que plantean, que básicamente podemos resumir en dos categorías: clientelismo o favoritismo (en la gestión de personal, en la concesión de ayudas y subvenciones, en el urbanismo, en las transacciones patrimoniales, etc.) y abuso de confianza (uso anormal de las delegaciones de diversos tipos), deben establecerse unos mecanismos de control para vigilar que no se produzcan desviaciones. Con ello entramos en el tema del control. El control que se examina en el documento que analizamos, lo forman por un lado, el control interno, que es el que depende del organismo y que, por tanto depende del gestor y por otro el control externo que independiente del organismo fiscalizado y que depende orgánicamente, pero no funcionalmente, del poder legislativo que aprueba los presupuestos para que este organismo pueda funcionar.

El control interno local español es un control *sui generis*. Los interventores del mundo local pertenecen a un cuerpo con habilitación nacional, que aquí se traduce como de habilitación estatal, pero en todo caso no es ni nacional ni estatal, porque lo que recibe de la nación o del Estado es mínimo, el estampillado inicial, y a partir de aquí a triunfar él solo en el mundo local sin ningún otro apoyo que su integridad personal y esto ya se ve que es muy difícil. Voy a entrar muy poco en el tema de control interno, que no es el mío; pero del documento hay tres cosas que quiero destacar.

Por un lado, dice que el control tiene que estar en relación con el tamaño del municipio en que actúa. Este es un problema que encontramos muy a menudo, es decir, normalmente las áreas de control de los organismos locales están infradimensionadas, cuantitativa y cualitativamente, además existe un problema

de minifundio municipal, que impide a centenares de nuestros municipios disponer incluso de un mínimo sistema de control.

También apunta el documento que los miembros de la asamblea municipal deben tener acceso a todos los documentos. Según mi experiencia, y con las debidas excepciones, esto a menudo no sucede. No hay vida más triste que la de muchos concejales de la oposición de nuestro mundo local, especialmente con relación al acceso a la información. A menudo encontramos cumplimientos estrictos de la letra de la Ley, que no de su espíritu, lo que supone unos pocos días para mirar la Cuenta General anual, sin medios materiales, de pie, sin poder hacer fotocopias, solo con lápiz y papel, ya que incluso el bolígrafo llega a ser prohibido para evitar correcciones y evidentemente estrictamente en horas de oficina, porque solo faltaría abrir más horas para que la oposición pueda mirar las cuentas. Seguramente muchos de ustedes conocen mejor que yo estas situaciones, que son de todo punto inadmisibles.

Finalmente, el documento señala la conveniencia de designar una comisión especializada para examinar las cuentas. Evidentemente en nuestro ordenamiento existe y se podría potenciar la Comisión Especial de Cuentas, que podría llegar a actuar como un verdadero mecanismo de control. Esta es otra de las guerras que la Sindicatura, mediante sus Recomendaciones al Parlamento, siempre ha mantenido, aunque sin lograr ningún éxito. La Comisión Especial de Cuentas en principio puede jugar un papel importante, pero que no sé por qué razón, generalmente esto no es así. En algunos países europeos, entidades similares, juegan un verdadero papel de control externo y tienen una potencia extraordinaria, con recursos para contratar auditores privados y un peso político importante a la hora de hacer un informe para que el pleno pueda aprobar o no pueda aprobar las cuentas. Sin duda, desde el punto de vista de la autonomía local, esta forma de control externo sería muy satisfactoria. Pero normalmente, en nuestro país, el paso de las cuentas por esta Comisión, es simplemente un trámite administrativo y generalmente no aporta un ápice de mejora ni en las cuentas ni en la transparencia del proceso.

Por lo tanto, hay aspectos de los que recomienda el informe que —como se ha dicho—, ya figuran en nuestro código local. Lo que sucede es que no funcionan y por tanto lo que se tendría que hacer, es que cumpliera realmente el objetivo legalmente previsto.

Pasando al tema del control externo, debo decir que lo que señala el informe teóricamente se cumple en su mayor parte, aunque quiero destacar dos aspectos, que creo importantes. Dice que el objetivo de control tiene que estar de acuerdo con los principios de la ética pública establecidos en los códigos —pero como ya he señalado no tenemos códigos y por lo tanto es difícil de concretar el objetivo.

También señala que la fiscalización debe hacerse con periodicidad suficiente según el tamaño; en este aspecto quiero destacar que se hace muy poca fiscalización externa en el mundo local español. En un trabajo, que saldrá publicado este año en la revista Auditoría Pública, pongo de manifiesto que en cada uno de los ejercicios 1999, 2000 y 2001, se han fiscalizado menos del 1% de los municipios españoles, en los que habitaban menos del 3% de la población española. Este es el nivel actual de control externo local, que es por lo tanto muy insuficiente, con una sola excepción, la de la comunidad de Navarra gracias a la actividad de su órgano autonómico de control.

Otro tema que me gustaría comentar es el de la independencia del control externo; dice concretamente el texto que comentamos: «el nombramiento de la autoridad encargada del control externo debe garantizar su independencia». Por lo que hace a la elección de los miembros, tanto del Tribunal de Cuentas como de los órganos de control externo, (en estos momentos ya hay diez, cada uno con su propia ley), se han establecido sistemas que considero que no son los más adecuados. Lo que recomienda la doctrina en este aspecto es que o bien se eligen por un período no renovable, relativamente largo y que no coincida con los periodos electorales o que incluso se puede nombrar hasta la jubilación, pero lo que no es conveniente es que el mandato sea renovable, para evitar la tentación de «portarse bien o mal» en vista a la posible renovación. En nuestra legislación en general existe la renovación. Por otro lado, como sucede en muchos órganos colegiados, que requieren mayorías parlamentarias calificadas para su nombramiento, la asignación de plazas tiende a reproducir la composición del órgano legislativo, dejando en un segundo término aspectos más técnicos o profesionales que la ley demanda a los que han de ocupar dichos puestos.

Por tanto, con relación a la situación actual de control externo, podemos indicar que, en su ámbito interno, deberían mejorarse algunos aspectos para incrementar su independencia, y respecto a su actividad, deberían disponer de los recursos adecuados para poder lograr un nivel de fiscalización adecuado. Respecto al tema que nos ocupa hoy, deberíamos plantearnos si la persecución del fraude y de la corrupción debería ser una competencia de los órganos de control externo establecidos en nuestro país. Actualmente su metodología de fiscalización lo que lleva principalmente es a garantizar la bondad de las cuentas, que sean verdaderas, también actúan y cada vez más, en el tema de la transparencia, es decir, en exigir que se presenten las cuentas, pero lo que no hacen normalmente, es utilizar mecanismos específicos de búsqueda de fraudes y ello puede ser la causa de que no encuentran demasiados.

Garantizar que las cifras sean reales y respondan a la que se ha hecho durante el año no quiere decir que todo lo que se ha hecho y la forma como se ha hecho sea realmente ético, aunque si se ha observado la legalidad también se ha reducido el ámbito de posibilidades. Por todo ello, es pertinente plantarse la cuestión de si hace falta modificar el funcionamiento de los órganos de control externo o bien lo que se requiere es crear comisiones de ética o antifraude.

Por otro lado, en este como en muchos otros temas, como señala la OCDE, es necesario llevar a cabo prevención más que represión. También para avanzar en este aspecto, nos llevaría a pensar en que se debería modificar la actuación de los órganos de control o como alternativa crear organismos especializados. Por suerte, el tema no es nuevo; en Estados Unidos, por ejemplo, existe una amplia experiencia en el funcionamiento de la Comisiones u Oficinas de ética. Por falta de tiempo no voy a entrar en este tema, pero si alguien está interesado, le recomiendo un artículo del profesor Robert W. Smith, en el número de mayo-junio de este año, de la *Public Administration Review* en el que analiza las actuaciones de las comisiones de ética americanas de treinta estados y hace una lista de diez recomendaciones para mejorar las comisiones de ética americanas y que evidentemente sirven para analizar lo que aquí nos haría falta. Cabe señalar que considera la educación como una de las funciones importantes de estas Comisiones y que deben tener poder para imponer sanciones «substanciales», que son dos aspectos que no se cumplen actualmente en nuestros organismos de control externo.

En España, si el tema del fraude y de la ética tuviera que llevarse a parte del control externo, nos podría ser de utilidad un análisis de lo que se ha hecho en Holanda en estas cuestiones entre 1992 y el 2001 y que se ha recogido en un informe publicado en el 2001, que creo puede tener cierta relación con nuestra problemática y con nuestro nivel de corrupción. Se mencionan muchos temas, destaco algunos que creo son los más importantes. El ya mencionado del código de ética, que debe incluir por ejemplo, unas normas sobre regalos a los funcionarios, que alguien encontraba exagerado y yo creo que son el abecé, y no sólo eso, sino también sobre la «hospitalidad». Es decir, qué tipo de recepciones se pueden hacer y a quién. Y ello porque si alguien recibe a un funcionario chino y lo aloja en un hotel de súper lujo, puede ser debido a que piense que cuando le inviten a ir a Pekín, también lo pondrán en un hotel similar, para evitarlo esto se puede regular previamente, como ya se hace por ejemplo, con la dietas de los funcionarios.

Deben establecerse normas sobre conflictos de intereses. No están normatizados muchos de los conflictos de intereses, que se plantean normalmente. Evidentemente, lo de las compatibilidades es básico, y sí que está regulado, pero se puede ir más lejos. Registros de actividades secundarias, registros de viajes, por ejemplo en los parlamentarios. Incrementar la transparencia en los ingresos y en los gastos de los partidos políticos. Mejoras en los sistemas de compra del sector público, en los contratos con el sector privado, en la concesión de licencias, en el otorgamiento de subvenciones. Regular mejor la transparencia financiera en los niveles altos de la política y de la administración. Muchos de estos aspectos suponen la existencia de registros y por tanto algún organismo encargado de la realización de los mismos. Igualmente deben establecerse instrumentos públicos específicos de investigación y potenciar de alguna forma la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.

Es decir, se indican toda una serie de temas, no los voy a leer todos, pero la defensa de los anteriores me sirve para poner de manifiesto mi desacuerdo con algunos de los anteriores participantes. Yo creo que estos temas tienen que ser regulados, para que alguien pueda hacer su control y decir si realmente se cumple o no se cumple. Evidentemente, si no está regulado no se pueden controlar objetivamente y cada uno puede ir opinando si esto es o no es ético, o basarse en una cosa peor, que es que es la norma que yo establezco porque no tenemos códigos de ética, que es la siguiente. Si mañana esto que quieres hacer sabes que saldrá



en la portada de los periódicos, ¿lo harías o no? Si es que no, entonces no lo hagas. Pero, claro, me parece un código de ética poco serio y lo que es peor impracticable; yo creo que se podría regular un poco más.

Esta cuestión es la misma que se plantean los organismos de control al realizar la fiscalización de la gestión, por tanto si a las tres es tradicionales (eficiencia, eficacia y economía) le queremos sumar la nueva e de la ética, tenemos que empezar definiendo en qué consiste. Además de valorar el sistema por el cumplimiento de sus objetivos, deberemos valorar la integridad de sus funcionarios.

Acabo aquí, me parece que ha quedado bastante clara mi posición sobre el tema. Especialmente quiero insistir en que los instrumentos necesarios que he indicado no son lo más importante, lo básico es la directiva política, creo que nuestro sistema democrático necesita, una sacudida en este tema y que esto necesariamente tiene que empezar por arriba y difícilmente puede tener éxito si empezamos, por ejemplo, modificando los mecanismos de control externo.

### **Sr. Lluís Armet i Coma**

Vocal del Tribunal de Cuentas del Estado

Muchas gracias. En primer lugar quiero agradecer al moderador por centrar tan bien los temas y por acotar los tiempos y agradecer a la Fundació Carles Pi i Sunyer, junto con las administraciones que han colaborado, esta iniciativa, que me parece realmente loable. Yo intentaré hacer un esfuerzo por no decir cosas que haya señalado Josep Maria Carreras, sino entrar seguramente en algunos aspectos, no diré colaterales, sino seguramente centrales del tema desde mi punto de vista.

Si hablamos de control y ética, en primer lugar tendríamos que hablar de los tipos de control existentes. ¿Qué controles existen en nuestra sociedad? Y creo que esto es clave. Entonces la intensidad y la calidad de estos controles evidentemente nos dan lo que podríamos llamar una especie de barómetro de calidad controladora de la propia sociedad. En primer lugar, nosotros tenemos el control de las propias asambleas pluralistas. Si el pluralismo juega y juega bien y existe transparencia en el pluralismo, da unos resultados. Si el pluralismo juega para hacer pentapartidos que se reparten el poder y multiplican las llaves de influencia y se establecen pactos secretos o no secretos, la cosa va muy mal. Y yo creo que este es un elemento absolutamente central. Hay quien opina que a veces los gobiernos de coalición son precisamente una buena solución porque como mínimo unos miran al vecino de al lado. En fin, no voy a entrar en estos temas, que no me corresponde, pero tiene su gran importancia como elemento de control.

En segundo lugar, tenemos el control de lo que podríamos llamar el ciudadano, en abstracto, es decir, el acceso que el ciudadano tiene a la realidad pública. Este tema es importantísimo. Yo diría, y me permito señalar, que la experiencia de nuestro país, cuando este control existía más claramente las cosas iban mejor. Cuando digo iban mejor quiero decir que se marcaban unos ciertos límites. Es decir, la existencia de una conciencia urbanística en el seno de la sociedad, con participación de colegios profesionales y gente preocupada por lo que tiene que ser la configuración de su territorio, es la mejor garantía en relación con los abusos urbanísticos, o es una gran garantía. Quiero decir que existe un control del ciudadano. En el momento en que la sociedad se desvertebra, este control va desapareciendo o el propio sistema público puede incorporar todas estas energías que se mantenían en la sociedad.

Después tenemos un control interno —que ya ha comentado Josep Maria Carreras—, que son los controles que se establecen por parte de la propia Administración. La tradición de nuestro país y de muchos países es que una vez tengo el control de la legalidad puedo hacer lo que quiera. De lo que se trata es de que me firmen el papel, que el interventor esté de acuerdo, que exista partida presupuestaria, con independencia del acierto o desacierto de la decisión o de que realmente sea una decisión que después tendrá otras posteriores que propiciarán consecuencias desde el punto de vista de la calificación de la gestión. El control interno es un elemento de control desde la propia Administración y seguramente se está muy por debajo en relación con lo que se podría hacer. Es decir, sería normal desde el control interno hacer auditorías sobre las grandes decisiones, sobre las grandes inversiones, sobre las grandes contrataciones, etcétera. Lo mismo que inspira el documento del Consejo de Europa.

Después tendríamos, lógicamente, un control externo que sea lo más independiente posible, y estoy de

acuerdo con lo que ha comentado Josep Maria Carreras: la independencia quiere decir unos años, una separación, unas incompatibilidades muy fuertes, una seguridad de que la función de control externo se ejerce con el mayor grado de independencia posible. De la misma forma que se garantiza un horizonte temporal amplio como mejor garantía de independencia en el ejercicio del control externo, sería un tanto absurdo mantener el criterio de renovación automática que podría suponer una gerontocracia muy poco activa por parte de los órganos de control.

Y, por último, me gustaría señalar un quinto sistema de control que para mí es clave, que es el mecanismo de control de la propia opinión pública de la sociedad, el grado de madurez democrática de una sociedad. Este es un elemento absolutamente fundamental. Esto depende de usos, de costumbres, de tradición democrática, de comportamientos éticos básicos, de comportamientos de tipo religiosos que han dado lugar a una ética cívica —me refiero básicamente al tema del protestantismo. Es decir, encontraríamos aquí un conjunto de elementos que enmarcan una situación de control, que es la capacidad de control social. Y esto es tan importante, porque todo lo que tenga que ver con abusos de poder, conflicto de intereses, depende de la evaluación que haga un país o que haga otro, en función de los mecanismos de creación de la opinión pública.

Es decir, voy a personalizar diciendo que no hay semana, personalmente, que yo no me escandalice ante un tema de abuso de poder en un tema de conflicto de intereses, y nunca pasa nada, porque la sociedad no lo percibe, el sistema mediático no lo resalta, y entonces a partir de aquí quiere decir que la sociedad como tal sociedad no tiene la percepción de que algunos de los ciudadanos de esa sociedad, o grupos importantes, tienen. Lo que conlleva que los ciudadanos que tienen estos sistemas de autolimitación bien establecidos se vean perjudicados delante de una situación laxa, lo cual permite un mayor triunfo relativo de los cínicos o de los oportunistas. Y este yo creo que es un tema absolutamente clave.

La difusión de estos mecanismos depende mucho, también, del propio sector público, o de las propias administraciones en fomentar, mediante el sistema educativo, mediante sistemas informativos, mediante modelos posibles este tipo de sensibilidades.

Me gustaría también —e intento ser muy esquemático para llegar a una conclusión— decir que estos son los tipos de control, estos cinco tipos de control básicos. Después, claro, dentro de un control que hace más referencia al mundo local, lógicamente tenemos el que hace referencia a los electos locales, en el que hay un gran camino que recorrer; básicamente el tema de retribuciones, el tema de patrimonio inicial, patrimonio final, el tema de decisiones estratégicas a tomar. Es decir, hay un conjunto de elementos que mejorarían claramente la calidad del sistema representativo.

Un segundo elemento es la financiación de los partidos, respecto a la que curiosamente existen normalmente restricciones o controles importantes en lo que es un ámbito general, pero en el ámbito municipal no, no dándose cuenta de que en el ámbito municipal puede haber municipios que tengan más importancia que tres ministerios, es decir no dándose cuenta de que la vinculación directa entre los electos y la sociedad, que está muy directamente relacionada, pueden comportar precisamente más distorsiones a veces en proporción que lo que es el marco general.

Estamos en un país donde en el camino que recorrer, en este sentido, estamos casi, no diría a cero, pero se está a niveles muy balbucientes. Por ejemplo, cuando el Tribunal de Cuentas o las Sindicaturas analizan los partidos políticos siempre hay un común denominador: no se han podido integrar los balances porque los balances de las organizaciones locales no se disponen y no permite, por tanto, tenerse una contabilidad integrada, lo cual está diciendo clarísimamente que aquello que se produce es un vacío, un vacío muy importante en lo que es la proliferación de poderes políticos locales.

Un tercer elemento de control son los funcionarios locales. En este tema me gustaría que pudiéramos sacar una estadística en nuestro país y por no hablar estrictamente de funcionarios lo haré más genérico: ¿cuántos ministros en doscientos años han tenido que dimitir o han sido procesados? ¿Cuántos magistrados han sido procesados? ¿O cuántos funcionarios han sido excluidos del servicio? Claro, esto es un indicador; esto es un indicador evidente de la permisividad y la adaptación que existe por parte del propio sistema. Hay quien decía que hay una buena definición de un funcionario eficiente según la cual es aquel que trabaja y a parte tira tinta como el calamar para defenderse, es evidente.

¿Qué se quiere decir con esto? Que el mundo de la función pública tiene que tener su gran responsabilidad, su gran peso, su gran fuerza reconocida, la separación cuando sea necesario del poder político, pero evidentemente también que puedan existir mecanismos de exclusión cuando existen abusos, pero también inacciones lamentables. Y aquí hay un gran camino también por recorrer.

Después tendríamos un cuarto elemento fundamental que es el de la transparencia. La transparencia — y voy a dar una opinión subjetiva— es absolutamente fundamental si queremos establecer criterios éticos. Es decir, si no existe transparencia, no se pueden valorar las cosas. Desde otro punto de vista, si existe una transparencia asimétrica, es decir, unos son más transparentes que otros, resulta que los más transparentes están más controlados y pueden ser objeto de crítica. A partir de aquí, el oscurecer todos los mecanismos administrativos o decisiones políticas no deja de ser una de las habilidades del propio sistema. La transparencia es un elemento clave, en todos los aspectos del comportamiento de la Administración Local y lógicamente también lo es de una forma muy singular en los temas de selección de personal que debieran ser todos básicamente por mérito y capacidad. Es decir, siempre está en cierta forma direccional en función de una legalidad que da soporte a la decisión, pero de una voluntad de vulnerar lo que son los principios fundamentales que en este caso es el principio de mérito.

Y por último —y creo que es el elemento más importante y la transparencia se une a este elemento— es la necesaria clarificación de la relación de la autoridad local con el sector privado.



## 6. LA ÉTICA PÚBLICA EN EL ÁMBITO DE LOS FUNCIONARIOS LOCALES

**Coordinador - Sr. Federico Adrados Cuesta**

Subdirector general de Relaciones Institucionales y Cooperación Local (MAP)

Para abrir esta mesa redonda sobre la ética pública en el ámbito de los funcionarios locales, y para hacerlo de la forma más amena posible, haré una pequeña introducción o reflexión sobre esta materia, y a continuación cederé la palabra al profesor don Joan Mauri Majós, que hará una disertación sobre lo mismo. Quiero también dar las gracias públicamente a la Fundación Carles Pi i Sunyer por la amable invitación, pues es la primera vez que piso este edificio y me honra haber sido invitado.

Respecto a la problemática en general de la ética pública en los funcionarios locales, en primer lugar me he leído las recomendaciones elaboradas en el famoso Manual del Consejo de Europa. Establece una serie de medidas en el ámbito de la Administración central y la Administración autonómica. Como aquí se ha dicho, se trata de una especie de declaración programática de buenos principios que aparentemente no hay ninguno del que pueda discrepar, pero lo importante también es materializarlo, plasmarlo en la norma jurídica, porque si no hay una imperatividad, una posibilidad de hacer cumplir estas normas, se queda en una mera declaración de principios, pues no tendrá ninguna eficacia, dentro de la efectividad jurídica.

Otra cosa distinta que observo desde mi experiencia en responsabilidad en el ámbito local es la gran diferencia que existe respecto de la del Estado, la cultura más o menos política administrativa sentada en la Administración del Estado de pleno respecto de los políticos hacia las labores y funciones que realizan los funcionarios públicos, pues creo que en la Administración local no se da exactamente.

En lo que respecta a estas medidas, creo que la mayor parte de todo ese catálogo de medidas está ya recogida e incorporada en nuestro ordenamiento jurídico. En nuestro sistema de fuentes, la Constitución, etc., el Estado tiene la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, de los funcionarios, y el tema es tan complejo que desde la Constitución simplemente se ha elaborado una ley parcial de medidas del año 1984 y ningún gobierno ha sido capaz de sacar el denominado estatuto de la función pública por los diversos problemas que se han planteado de encontrar un mínimo consenso entre todos los agentes implicados.

Está la Ley de 1984 y luego una serie de medidas parciales puntuales que se han ido acometiendo en cada una de las leyes de acompañamiento pero para salvar problemas puntuales y coyunturales que se venían planteando; pero en el ámbito estatal, que es el que mejor conozco están más o menos las reglas de juego perfectamente estructuradas y aceptadas.

En principio, en materia de derechos por supuesto está reconocido el derecho al acceso a los puestos públicos, a la selección basada en un principio de mérito y capacidad, las retribuciones, pues teniendo un sistema que rige la Ley 30/1984, tiene unas retribuciones básicas complementarias respetando la autonomía de las corporaciones locales, y son estas las que dentro de ciertos límites aprueban el instrumento adecuado mediante la relación de puestos de trabajo; tienen derecho a la protección social todos los funcionarios, se reconoce el derecho de asociación, sindicación; no hay ningún tipo de discriminación. Recientemente se han introducido modificaciones para conciliar la vida laboral y profesional y, por lo tanto, no presenta ninguna singularidad. En lo que respecta a las obligaciones en la actividad política, el sistema de incompatibilidades, es de plena aplicación a estos funcionarios la Ley del año 1984 y, por otra parte, las figuras delictivas contempladas en el Código Penal también son de perfecta aplicación.

Ahora bien, esto que en plan teórico parece todo muy bien y que está perfectamente estructurado, desde mi experiencia he percibido que no es que los ayuntamientos estén al margen de la legalidad, pero la mayoría de ellos actúan, si no al margen, con cierto artificio.

Se puede pensar que respecto a la estructura funcional establecida en las leyes o en los ordenamientos orgánicos hay una administración paralela. En estos días, en que se han constituido las corporaciones locales y que se ha hablado tanto de la elevación de sueldos en el sector local, también se establece que los puestos de confianza se han elevado de quinientos a setecientos, de trescientos a ochocientos. Me he encontrado con que la figura del asesor, que el concejal libremente elige, que es el que le asesora, por supuesto, no puede ejercer ningún tipo de potestad pública, pero en cambio es el que dirige o coordina todas las políticas públicas y, desde su puesto, por mucho que nos empeñemos y la legislación establezca una serie de criterios objetivos según los cuales determinadas funciones tienen que estar reservadas únicamente a funcionarios, en la práctica, y sobre todo en ayuntamientos de gran trascendencia, hay un número muy importante de funcionarios de confianza que son cesados y nombrados libremente por el alcalde y que, por lo tanto, realmente están supliendo o solapando las funciones que debieran corresponder a los funcionarios.

Otro problema que he detectado en mi poca experiencia reside en los sistemas de las provisiones de puestos de trabajo; en la Administración del Estado nadie se extraña de que un subdirector y no digamos por supuesto los órganos directivos, sean nombrados por el procedimiento de libre designación en virtud de la discrecionalidad técnica del Consejo de Ministros, pero, en cambio, en el ámbito local la verdad es que se está en principio en las normas típicas del concurso, los méritos generales, los méritos específicos, en lo que respecta a la libre designación; debido quizá a esa problemática de una falta de cultura democrática o administrativa adecuada, muchos funcionarios locales tienen ciertos temores desde el momento que tienen que realizar sus funciones al servicio de unos concejales que, en principio, son los que determinan cuáles son sus complementos específicos, sus retribuciones complementarias, con lo cual ven de alguna manera afectada su independencia o neutralidad en lo que respecta a la realización de estas funciones.

Creo que el sistema de libre designación hay que seguir manteniéndolo, pero por ejemplo me he encontrado, después de la reforma de la Ley de Bases, al permitir que los secretarios e interventores han de ser designados por el sistema de libre designación, ha creado también una serie de problemas especialmente difíciles de resolver.

Para concluir quiero decirles que dentro del ámbito de los funcionarios locales hay que hacer mención a un colectivo muy determinado, que es el denominado «funcionarios locales con habilitación de carácter nacional», que tienen un régimen jurídico complejo, difuso, no se sabe muy bien las competencias del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las de los municipios. Hay alcaldes que no quieren a este tipo de funcionarios, porque es más fácil para ellos elegir a una persona de total confianza que sabe hacer estas funciones, cuando en principio estas funciones básicas, como son la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo les correspondería a ellos. Las normas, en principio, de selección y formación corresponden al Estado, el sistema retributivo lo fija cada corporación, la potestad disciplinaria para salvar una cierta neutralidad y dependencia en las sanciones más graves, como son la separación del servicio o la destitución del cargo, corresponde a la Administración del Estado, y del sistema de provisión, las competencias son compartidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma y así un alcalde tiene amplias facultades para nombrar funcionarios interinos o accidentales.

Por lo tanto, yo le pediría al profesor Joan Mauri que profundice en estos temas sobre todo con vistas a intentar no sólo formar la opinión de España de cara al Congreso Internacional que va a organizar el Consejo de Estado y el Gobierno holandés en marzo del año que viene, sino con vistas a si se podría abordar algún tipo de medida legislativa, normativa que fuera necesaria para poner un poco de orden de esta materia.

Por otra parte, simplemente quisiera decir que en el proyecto de ley recientemente aprobado por el Consejo de Ministros que está en trámite parlamentario, el Gobierno ha hecho un esfuerzo en ese afán de racionalizar la estructura administrativa de los ayuntamientos, y está prevista la creación de unos órganos intermedios entre el nivel político y el nivel funcional, que serán los denominados secretarios generales o directores generales, a los que se les encomendará expresamente una serie de funciones que actualmente en la mayoría de los casos la están realizando estas personas de confianza que se basan en un simple vínculo de una relación de confianza y que tanto son nombrados y cesados libremente por el alcalde.

Y a continuación yo cedo la palabra al profesor para que nos ilustre sobre esta materia.

**Sr. Joan Mauri Majós**

Profesor titular (EU) de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona

El concepto de ética pública aplicado al ámbito de los funcionarios remite forzosamente a un concepto de ética profesional aplicada, dependiente de una moralidad pública, de un entorno público, incorporada como reglas profesionales a las reglas jurídicas, pero pendiente también de una serie de valores que se imponen a los profesionales.

En todo caso la calidad ética de la acción profesional es siempre tributaria de una experiencia y de una cultura organizativa y, en nuestro caso, de una cultura o entorno institucional.

Como ha explicado Joan Prats, las instituciones son sistemas de normas o reglas del juego que pautan las expectativas y los comportamientos de los individuos y de las organizaciones. Las instituciones establecen el marco de constricciones y de incentivos de la acción individual y organizativo, hacen razonablemente previsibles los comportamientos y permiten formular expectativas sensatas.

Las instituciones no son sólo normas jurídicas, en las instituciones siempre hay un grado de informalidad inevitable, que sirve para completar y adaptar la norma jurídica a la realidad práctica y los problemas que no tienen cabida en la institución formal.

Como institución, la función pública es el conjunto de reglas, valores y principios que pautan el comportamiento general y las relaciones del funcionario profesional con la dirección política y con los ciudadanos. La función pública aspira a ser una institución jurídica pero su institucionalidad no se agota en lo formal. Existe también una institucionalidad informal que ocupa el terreno de lo formal cuando la norma jurídica se difumina o debilita. Estas reglas informales del juego son fundamentales para captar propiamente una institución. Desconocerlas es incapacitarse para entender las dificultades de aplicación efectiva de tantos esquemas jurídico-formales.

Con todo el aspecto formal o si se quiere legal, de la institución es esencial. El comportamiento ético descansa siempre en la posibilidad de predecir los criterios de actuación que son considerados óptimos para alcanzar un buen resultado. De aquí la importancia de un marco jurídico simple, claro y unitario que regule los derechos y obligaciones, la responsabilidad, las garantías y protecciones, la selección, las retribuciones y las condiciones de trabajo, el control, las incompatibilidades y el cese de los funcionarios locales.

En este sentido una de las características esenciales de la función pública local de la España democrática es que esta se encuentra sujeta a una pluralidad de ordenamientos jurídicos, a un reparto poco claro de competencias y a una multiplicidad de textos jurídicos que se proyectan sobre un estrecho espacio funcional a través de técnicas imprecisas y desordenadas de reforma parcial, encubierta y poco atenta que privan al sistema de unidad y racionalidad en base a un dominio de la básico o de los elementos de equivalencia o identidad de la función pública local con la función pública autonómica.

La regulación por ley o por reglamento estatal o autonómico de materias propias de la función pública local, la aplicación subsidiaria o por equivalencia de normas pensadas para el personal al servicio de la administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, la introducción de un sistema de negociación colectiva no equilibrado acaba produciendo una verdadera jungla normativa que conduce a una situación de desorden y anomia, colocando al sistema de función pública local en una posición de práctica anormatividad, muy similar a un contexto privado de reglas, en el que se fortalecen las relaciones más próximas fundamentadas en el texto del acuerdo o convenio que se haya podido aceptar o negociar, con desprecio absoluto para un marco legal y reglamentario que a menudo se desconoce y no se sabe interpretar y que tiene en su extensión, complejidad y falta de unidad la principal razón de su incumplimiento. El resultado de todo ello es que se introducen las relaciones colectivas funcionariales en un proceso, difícilmente reversible, de imprevisibilidad, discrecionalidad y arbitrariedad. Se abre paso así a los incumplimientos consensuados de la norma jurídica, con efectos disgregadores que deben ser cuidadosamente evitados, en tanto que pueden inducir a ambas partes a la convicción de que el incumplimiento de las normas y más simplemente de las "meras reglas de juego" es discrecional, lo que hace inviable, ingobernable y a la postre inservible cualquier sistema institucional que en la práctica es

sustituido por un modelo informal de adaptación mutua de las fuerzas políticas y sindicales que actúan como actores institucionales en el seno de cada corporación. Sencillamente la “voluntad política” demandada por el sindicato y aplicada por el gestor sustituye a la norma jurídica.

El segundo tema al que quiero referirme es que no hay buenas prácticas de los funcionarios sin un modelo de buenas prácticas en la gestión de los recursos humanos. La influencia del entorno laboral y del sistema de gobierno de los recursos humanos es esencial para un trabajador que se verá motivado o no a actuar conforme a una serie de valores definidos en función de las políticas en vigor. Las buenas prácticas que constituyen un contexto adecuado de implantación de un sistema ético en el seno de nuestras administraciones locales a mi juicio han de atender a la fijación de normas jurídicas que establezcan y garanticen políticas relativas a los aspectos siguientes:

- Seguridad en el empleo y reducción del empleo precario, con un uso adecuado y prudente de las formas de externalización de los servicios públicos y la contratación temporal.
- Uso correcto de los distintos regímenes jurídicos que amparan la prestación de servicios a las distintas administraciones públicas, hay que tener en cuenta que la opción entre el régimen jurídico laboral y el régimen jurídico estatutario no es una opción organizativa, sino que como dice nuestro artículo 92.2 LRBRL y confirma la STC 37/2002, de 14 de febrero, no se pueden encomendar al personal laboral las funciones que implican ejercicio de autoridad, ni aquellas en las que se deba ofrecer una garantía de objetividad, imparcialidad e independencia profesional, con lo que el espacio del contrato de trabajo en la administración local se limita a las funciones de naturaleza instrumental.
- Utilización de mecanismos selectivos basados en el principio de mérito, en la libertad de concurrencia sobre la base únicamente de la competencia profesional y en la ausencia de toda discriminación, procurando la integración de los sectores marginados. En particular, conviene recordar que la resolución de un procedimiento selectivo se debe fundamentar en un juicio técnico que emita un órgano integrado por personas con la calificación y la especialización necesaria, reduciendo al máximo la presencia de representantes de las fuerzas políticas y sindicales de la corporación y incrementando la participación de vocales externos dotados de la correspondiente especialización.
- Retribuciones fundadas en sistemas objetivos que mantengan la equidad interna conforme con las responsabilidades y las funciones ejercidas, y la equidad externa con el nivel de retribuciones existente en el correspondiente mercado local de empleo.
- Sistemas de promoción profesional fundados en el mérito y el historial profesional. En este sentido convendría revisar el sistema de nombramientos por libre designación entre funcionarios de carrera, fundados en el principio de confianza.
- Por último, todo sistema de buenas prácticas ha de ser un sistema consensuado con los interesados o afectados, a nuestro juicio la adopción de códigos o manuales de buenas prácticas en el ámbito local no puede producirse sin una previa consulta o negociación con los funcionarios.

En tercer lugar, no estará de más advertir que los códigos o manuales de buenas prácticas en el ámbito comunitario contienen una serie de prescripciones o materias que en la legislación nacional pueden estar incorporadas al correspondiente ordenamiento. Así sucede en el ámbito del acceso a la información o el procedimiento administrativo y, más concretamente, en aquello que hace referencia a la función pública, en el código penal en los delitos tipificados en los preceptos del título XIX, Libro II, que se refieren a los delitos contra la administración pública, de los que merecen una especial mención los supuestos de hechos que se refieren a la prevaricación, violación de secretos, cohecho, malversación, fraudes y exacciones ilegales, y negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios, igualmente alguna de las posibles acciones legislativas propias de los poderes centrales que se mencionan en el manual de buenas prácticas del consejo de Europa están ya suficientemente desarrolladas en nuestra legislación de incompatibilidades con independencia de su mayor o menor cumplimiento que precisamente se trata de reforzar a través de comportamientos éticos de nuestros funcionarios.

Digo esto porque a mi juicio en el estado actual de nuestro ordenamiento jurídico de función pública un manual de buenas prácticas o un código de conducta local no ha de ser forzosamente un instrumento jurídico obligatorio con capacidad prescriptiva. A mi juicio, un código ético, un código de conducta profesional es un instrumento aplicado, una especie de manual de uso, con puntuales y precisos preceptos



relativos al comportamiento de las autoridades y funcionarios públicos, con amplias especificaciones para guiarlos en aquellas situaciones en las que la acción pueda generar conflictos de intereses o, aún más, percepciones de conflictos de intereses. Además me parece particularmente significativo, distinguir entre un código ético y un código disciplinario, en la codificación de buenas prácticas el sujeto no es el funcionario en su dimensión de "prestador de servicios", sino el funcionario como sujeto de una actividad de función pública, como sujeto de una actividad de servicio público en interés de la comunidad. De hecho, el funcionario puede tener tres categorías de obligaciones: propias y derivadas de su función profesional con respecto a las responsabilidades que le hayan sido encomendadas, las obligaciones propias del servicio público y los deberes fuera del servicio público que pueden llegar a afectar a su vida política o personal.

Cuestión distinta es que un código de buenas prácticas no tenga unas determinadas consecuencias jurídicas, en la doctrina francesa se ha hecho notar que el juez administrativo integra las directivas de moralidad al ordenamiento jurídico a través de la noción de desviación de poder. La trasgresión de una regla ética se considera un indicio con capacidad suficiente para formar la convicción moral del juez de un mal uso del poder público, de un mal uso del poder administrativo, en definitiva un síntoma de mala administración o administración desviada.

En este ámbito se hace preciso definir a través de códigos de conducta los principios que deben regir la actuación de los servidores públicos y tipificar las conductas que se separen o entren en clara contradicción con esos principios. Sólo así se puede determinar su contenido, difundirlo entre sus destinatarios y finalmente garantizar el respeto a sus principios.

Aquí el modelo clásico de función pública contiene una serie de principios o deberes de los funcionarios públicos que pueden catalogarse de la forma siguiente:

- a) El deber de lealtad a la Constitución y el ordenamiento jurídico democrático que puede llegar a exigir del funcionario que se abstenga de participar en determinados movimientos políticos o sociales o de identificarse con ellos (actitudes xenófobas, fascistas, como por ejemplo La Unión Francesa para la defensa de la Raza).
- b) La obligación de lealtad con los superiores jerárquicos. En virtud de este principio, el funcionario debe acatar las órdenes de su superior jerárquico, salvo cuando la orden dada sea manifiestamente ilegal y susceptible de perjudicar el interés público.
- c) La necesidad de asegurar sus funciones de manera continua por ser una consecuencia del principio de continuidad del servicio público, que afectará al régimen de incompatibilidad, dedicación y servicios extraordinarios del funcionario público. Aquí conviene no olvidar el principio esencial proclamado por el Tribunal Constitucional Italiano de que la función pública existe porque existe un servicio público cuyas reglas de estructura interna el funcionario ha de respetar.
- d) La obligación de desinterés. Los funcionarios no están autorizados a tener intereses personales en los asuntos que tratan, porque esto daría lugar a dudas sobre su imparcialidad. En este sentido han de evitar, en la medida de lo posible, ponerse en una situación de conflicto de intereses, real o aparente y respetar las restricciones existentes en torno a los conflictos de intereses.
- e) La obligación de discreción. Esta obligación que deriva del principio de neutralidad del servicio público puede llegar a imponer ciertos límites a la libertad de expresión y al comportamiento personal del funcionario público en su formulación de críticas a la autoridad o al funcionamiento del servicio. Estos límites conciernen tanto a sus relaciones con los administrados, como con sus colegas, así como a su derecho a expresarse en público. En este sentido el deber de discreción obliga a que el funcionario evite todo comportamiento personal cuya naturaleza perjudique a la consideración o la imagen del servicio público con respecto a los ciudadanos.
- f) El deber de respetar el secreto profesional. Como regla general a los funcionarios les está prohibido revelar o utilizar información de la que ellos han llegado a tener conocimiento durante el ejercicio de sus funciones y cuyo carácter reservado pueda deducirse de su propia naturaleza.

Este planteamiento que parece simple no está privado de una gran complejidad, piénsese sólo en la lealtad política que el funcionario debe a la fuerza política gobernante y en la colaboración que se le

puede exigir para el correcto desarrollo del correspondiente programa político. O adviértase los conflictos que puede plantearse en torno a la ausencia de una definición clara de las relaciones entre política y actividad administrativa, donde pueden llegarse a distinguir varios casos:

- Conflicto entre la obligación de respetar las leyes y la de seguir las órdenes del superior jerárquico.
- Conflicto entre su obligación de perseguir los intereses del servicio público y la de respetar las elecciones políticas de sus superiores.
- Conflicto entre su obligación de neutralidad e imparcialidad y sus derechos políticos en tanto que ciudadanos.
- Conflicto entre su obligación de mantenerse neutral y su necesaria participación práctica en la elaboración de una política de acción del servicio público.

En cualquier caso lo que es importante es definir los principios que deben regir la conducta de los funcionarios públicos e, incluso, tipificar las conductas precisas que se separen o entren en clara contradicción con esos principios a través del correspondiente código de conducta o manual de buenas prácticas administrativas. En definitiva, describir para cada institución y cada cultura institucional cuál es el estándar del comportamiento ético esperado de un trabajador público.

Más allá de esta cuestión quedan el conjunto de instrumentos y procedimientos necesarios para la construcción de una infraestructura ética destinada a reforzar las conductas adecuadas y evitar, identificar y corregir las conductas deseables desde el punto de vista ético.

Aquí las posibles acciones a adoptar conducen a la elaboración de:

- Un marco general y un sistema de formación efectiva de los funcionarios que actué como un mecanismo de socialización por medio del cual los funcionarios aprenden y adoptan normas éticas, comportamientos y valores públicos
- Una unidad, centro o servicio especial o grupos de personas con capacidad de asesoramiento en materia de conflictos de intereses y de promoción de conductas éticas.
- La existencia de una serie de mecanismos de control interno y de responsabilidad que funcionen con eficiencia, capaces de reforzar los comportamientos éticos, de manera que las actividades no éticas sean difíciles de cometer y fáciles de detectar.
- Un sistema de protección real de los trabajadores que denuncien las acciones individuales no éticas, los comportamientos inapropiados o las infracciones de las normas legales en vigor.
- Intercambio de experiencias y elaboración de registros de las mejores prácticas en el ámbito del estatuto de los funcionarios locales

## 7. LA ÉTICA PÚBLICA EN EL ÁMBITO DE LA TRANSPARENCIA, EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y LA RELACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO

**Sr. Eduard Paricio i Rallo**

Magistrado de lo Contencioso Administrativo

Voy a hablar sobre un tema que creo que es fundamental: el tema de la información, es decir, los flujos de información que debería haber o que hay entre Administración y sociedad. Observando las reformas administrativas que sucesivamente se han ido poniendo en marcha desde el Estado democrático, desde el 1979 hasta ahora, recordarán ustedes las primeras reformas, también los presupuestos base cero, los presupuestos por programas, hasta la última revolución *managerial*. Son sucesivas oleadas de modificaciones y de reformas administrativas, que los que las hemos vivido desde el principio miramos el momento actual con cierto escepticismo, no quiero decir con amargura, con sentido positivo siempre, pero ya con un cierto escepticismo.

Pienso que el único elemento potencialmente revolucionario dentro de las Administraciones públicas en este momento es la información; es el único elemento capaz de vencer inercias y de modificar la capacidad de destrucción tremenda que tiene la Administración hacia los cambios. Sin embargo, la tendencia natural del aparato administrativo es a la opacidad. Quiero recordar en este punto una frase de un pensador, cuyo pensamiento en estos momentos no vive sus mejores horas pero que fue fundamental en los siglos XIX y XX: Karl Marx, que hablando precisamente de este tema decía: «El espíritu de la burocracia es el secreto, el misterio custodiado dentro de la misma por la jerarquía.» Este es un elemento característico no sólo de las Administraciones públicas sino de cualquier forma de poder, el secreto. A partir del secreto se mantiene, en cierta medida, un cierto consenso social.

La tendencia al secreto, por tanto, es una tendencia del aparato burocrático, de la dirección política también, de una Administración pública. Pónganse ustedes en una situación que creo que se da muy frecuentemente en el ámbito de las Administraciones públicas, que es cuando el dirigente va al funcionario y le propone una actuación absolutamente imprescindible desde la perspectiva del interés público —«esto hay que hacerlo porque es estrictamente necesario»— y le enumera todos los valores que están en juego en ese momento. El funcionario, tímidamente, le dice que hay que cumplir la Ley de Contratos, habrá que publicar las bases en el *Boletín Oficial*, hacer un proceso de licitación pública, o que esa licencia no es posible porque el planeamiento urbanístico no la permite. Y el político inmediatamente plantea que el jurista o el funcionario le está poniendo palos en las ruedas. Es decir, que no comprende el interés político que hay detrás de esa proposición y lo único para lo que está ahí es para fastidiar.

Personalmente creo que, primero, casi siempre es posible hacer una interpretación legal de acuerdo con el interés público, siempre y cuando el enfrentamiento no sea frontal. Pero aún así, en los casos en los cuales no sea posible esta interpretación, creo que es ético no cumplir la Ley, lo es. Será una ilegalidad, pero es ético. Tengan ustedes en cuenta que la Ley es un ejercicio de prospección que intenta adivinar cuál será la situación futura y da unas pautas de comportamiento para esta situación futura. Pero de hecho, y lo han puesto de relieve los últimos movimientos en física (la Teoría del Caos) nunca es predecible el futuro, siempre hay una pequeña variación que da como consecuencia que el futuro sea diferente del que imaginaba el legislador. Ahí está la función del jurista o la función del funcionario: ver cómo reconduce la Ley a esta situación que es nueva y generalmente no prevista por la Ley, sobre todo ahora que las leyes ya no se plantean normalmente desde una perspectiva global y que contemplen todos los aspectos de la cuestión, sino que se tiende mucho al abuso de la legislación sectorial, incluso la legislación sectorial puntualmente modificada por leyes de presupuestos, etcétera. Este es el gran problema que tienen los juristas: reconvertir la Ley a la situación de los requerimientos del momento. Pero volvamos a la situación que hemos dejado antes. Decíamos que, en mi opinión, es ético, en muchas ocasiones, para hacer justicia, incumplir la Ley. Lo que no es ético es esconder eso, y cuando el funcionario le plantea al político hacerlo

público, esa es la prueba de fuego. Es decir, si en ese momento político y funcionario están de acuerdo en hacerlo público la acción es ética; si prefieren esconderlo, la acción no es ética, por más bien intencionada que sea. Por eso quiero poner de manifiesto que la información es algo imprescindible en una acción ética de la Administración.

Sin embargo, si ustedes analizan en términos generales el flujo de información que sale de las Administraciones públicas, convendrán conmigo que es una información de muy poca calidad. En estos momentos básicamente lo que sale de las Administraciones públicas es propaganda. Las Administraciones se encuentran con la necesidad de mantener un cierto consenso social; ni una democracia ni una dictadura son capaces de mantenerse si no hay un cierto consenso social, y la forma de obtener el consenso social es cultivar artificialmente una imagen de buena administración a partir fundamentalmente de la propaganda. La propaganda es el falseamiento de la información para dar una imagen diferente de lo que es, y yo creo que en estos momentos las Administraciones públicas abusan de ella. Y, sin embargo, lo que sería una información necesaria para permitir el control democrático por parte de los ciudadanos y para garantizar el funcionamiento ético de la Administración, la información objetivada, los estándares de gestión, los estándares de calidad, la información que sea comparable entre Administraciones públicas, etcétera, paradójicamente la está utilizando para su gestión interna la administración privada, que sabe perfectamente si está construyendo edificios por encima de los costos estándar del sector, porque tiene esos estándares bien definidos previamente, y después porque sabe cuáles son sus propios costos. Esto no siempre es posible en las Administraciones públicas; no existe una información objetiva y estandarizada.

Y sobre eso es significativa la situación en cuanto a la fiscalización de cuentas. La fiscalización de cuentas, tanto la interna como la externa, de las Administraciones públicas, está montada no sólo sobre la base de una fiscalización puramente contable sino también sobre la base de una fiscalización de eficacia y eficiencia. El artículo 2.3 del Real Decreto 2188/1995 sobre el régimen de control interno ejercido por la Intervención General del Estado dice lo siguiente: «El control de eficacia a ejercer por la Intervención General de la Administración del Estado comprenderá el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como el cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas, sin que dicho control pueda emitir juicios sobre las decisiones de carácter político». Por tanto, la Intervención General del Estado y, *mutatis mutandis*, la Intervención de las Administraciones Locales —artículo 202 de la Ley de Haciendas Locales— implica también un control de estándares, de eficacia y de eficiencia que no existen, y esto es un aspecto substancial en el control de cuentas.

La Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas se manifiesta exactamente en el mismo sentido: el informe anual que el Tribunal debe remitir a las Cortes Generales debe referirse también a la racionalidad en el ejercicio del gasto público basado en los criterios de eficacia y economía. Por tanto, ahí tenemos una información que sería absolutamente trascendental para que el ciudadano pueda hacerse una imagen de la Administración que pondría de manifiesto sin tapujos el funcionamiento de la misma y, por tanto, garantizaría la presencia ética de esa Administración frente a los ciudadanos, y que sin embargo o no existe o existe en muy menor cuantía.

Sobre la información objetivada quiero recordar también una legislación que en este momento es sumamente antigua, que está vigente a través del Reglamento de la Organización y Funcionamiento del Régimen Jurídico en las Corporaciones Locales y que sin embargo no ha tenido un desarrollo contemporáneo. El artículo 149 del Reglamento de Organización y Funcionamiento dice lo siguiente: «Los secretarios de los ayuntamientos de municipios de poblaciones superiores a ocho mil habitantes y los de las diputaciones provinciales redactarán una memoria dentro del primer semestre de cada año en la que darán cuenta circunstanciada de la gestión corporativa incluyendo referencias al desarrollo de los servicios, estadísticas de trabajos, iniciativas, proyectos de trámite, estados de situación económicos y modificaciones introducidas al inventario general de patrimonio que serán remitidas al Ministerio de Administración Pública». Yo no sé si ustedes conocen algunas de estas memorias, yo desde luego la última que vi hará unos veinte años aproximadamente y de algún secretario que se tomó muy en serio el tema cuando lo estudió en las oposiciones.

En el mismo sentido, el artículo 197 del mismo Reglamento establece una obligación que en este caso sí que está más cumplida, por lo menos por algunos ayuntamientos, que obliga a los ayuntamientos capitales

de provincia o de más de cincuenta mil habitantes, así como a las diputaciones, a publicar, al menos una vez al trimestre, un boletín de información municipal o provincial donde se inserte un extracto de los acuerdos y resoluciones adoptados, y además, cuando sea obligatoria, la divulgación de la normativa de desarrollo, etcétera. Es decir, por tanto, un boletín de publicación de acuerdos. En 1978 parece que esta no era una cuestión fundamental. Ni siquiera al establecer los parámetros de actuación de las Administraciones públicas: en el artículo 103 de la Constitución se habla de eficacia y de eficiencia, pero no de transparencia. Sin embargo, creo que ésta sí que es una obligación de carácter incluso constitucional porque se deriva por pasiva del derecho que los ciudadanos tienen reconocidos a una información veraz —artículo 20 de la Constitución—, o incluso el derecho de participación en asuntos públicos y el correlativo, por tanto, deber de los poderes públicos de fomentar la participación. No hay participación posible sin información de los ciudadanos y, por consiguiente, éste es un *príus* necesario para hacer posible la participación.

En el nivel infraconstitucional y en el ámbito local sí que hay un reconocimiento de este deber de información: en el artículo 18.e de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local se establece el deber de facilitar la más amplia información sobre la actividad de las Administraciones locales. Ahora, la cosa se queda ahí; lo que no se hace es detallar exactamente cuál es el perfil de información, los estándares que deberían ofrecerse a los ciudadanos en cumplimiento de esta obligación.

Dicho esto, también debo decir que últimamente la cosa está mejorando sensiblemente a partir de Internet. En estos momentos es un fenómeno absolutamente generalizado que los ayuntamientos, bien directamente, bien a través de diputaciones o de los organismos supramunicipales, amplíen sensiblemente la información que estaban ofreciendo por Internet. Ahora es fácil encontrar las normativas de aplicación. Hasta hace poco era un auténtico calvario saber qué estaba vigente en un municipio en cuanto a ordenanzas municipales o en cuanto a planeamiento urbanístico. El planeamiento urbanístico sigue siendo clandestino en estos momentos, sólo los enterados lo conocen pero, en cambio, en cuanto a las ordenanzas, ahora es fácil conseguirlas a través de Internet.

Con respecto a este tema de la información de carácter general que debiera salir de las Administraciones públicas, quisiera hacer unas propuestas al hilo del documento que se ha entregado y que estamos debatiendo en esta Jornada. Creo que la información que debiera proporcionar obligatoriamente, y tendría que estar así definido en este documento, sería, por un lado, los estándares de gestión, y ahí no se me oculta que hay un trabajo por realizar, que es definir esos estándares. No es fácil. Los estándares están definidos más o menos bien en el ámbito de las empresas privadas. Los estándares bancarios, por ejemplo, los coeficientes de caja, los coeficientes de cualquier tipo, están perfectamente definidos; los costes en los diversos ámbitos de la actuación privada están también perfectamente definidos; hay que definir también los estándares en la Administración Pública. Algún intento se ha hecho, incluso en esta casa, pero lo cierto es que estos estándares deberían estar aprobados con carácter general e impuestos como obligación a las Administraciones.

En segundo lugar, los resultados de control externo. Debería poderse acceder fácilmente por cualquier ciudadano a los resultados, los informes emitidos por los *ombudsmen*, defensores del pueblo, *síndics de greuges*, por los sistemas de control de cuentas, internos y externos, las resoluciones judiciales emitidas con relación a esa Administración Pública y las resoluciones de las otras agencias que han intervenido en la fiscalización de la actuación de esta Administración Pública. Todo ese conjunto de resoluciones sobre fiscalización externa de la actuación creo que tendría que estar obligatoriamente a disposición de los ciudadanos.

Sobre los listados de contratistas, contratos, subvenciones y ayudas, ya dejo por adelantado que, como mínimo el tema de la contratación creo que en términos generales está legislativamente bien resuelto. Si no funciona bien es una cuestión ya directamente de aplicar la Ley y, en su caso, de depurar las responsabilidades administrativas o penales, pero legislativamente creo que está bien resuelto, sobre todo a partir de la incorporación del Derecho europeo. Sin embargo, lo que no tenemos claro todavía es la información de esos contratos. Es decir, no sólo se trata de que se contrate bien, se trata de que sepamos con quién se está contratando por parte de las Administraciones públicas, y por ahí la publicación de las relaciones de contratos creo que sería indispensable. Listados de contratistas, de contratos, de subvenciones y de ayudas.

Y, finalmente, dentro de la información obligada tendrían que estar al menos los instrumentos de gestión, el presupuesto y estado de ejecución del presupuesto. Es fácil en estos momentos publicar esta información; se puede estar al día porque la gestión presupuestaria es una gestión por ordenador. Por consiguiente, está al día la información —las plantillas, las relaciones de puestos de trabajo, los inventarios de bienes, todo tipo de planes, etcétera—, es decir, es información que tendría que estar también obligatoriamente a disposición del público.

Por último, con respecto a este apartado, creo que también sería útil pensar en la posibilidad de que existan auditorías externas de información. Es decir, que se podría establecer, así como tenemos agencias de protección de datos, todo tipo de agencias: una agencia que pueda prestar una fiscalización interna sobre si los métodos de información pública de una Administración pública son correctos o no. En estos momentos estamos dejando que la información fluya voluntariamente a las Administraciones, como se quiera, por parte de las Administraciones, sin ningún tipo de control o ni siquiera de propuestas de mejora en ese sentido.

Aparte de estas cuestiones referidas a la información que en términos generales sale de la Administración Pública, en un segundo apartado quiero referirme al acceso a la información que consta en los expedientes administrativos.

En cuanto a los procedimientos que están en curso, procedimientos abiertos, ahí tenemos un problema de legitimación: ¿Quién puede acceder a esos procedimientos que se están tramitando y quién puede obtener la información que está en esos procedimientos? Y ahí hay que señalar que se ha producido una progresión histórica tremenda entre los principios del Derecho administrativo de la Administración Pública contemporánea del siglo XIX hasta ahora. Desde la legitimación sólo para los que ostentaban un derecho subjetivo, es decir un derecho de carácter patrimonial —la burguesía—, hasta la actual legitimación del interés colectivo, es decir no sólo el interés individual sino además el simple interés colectivo, por tanto, no personalizado legitima en estos momentos, a partir de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley 30/1992, para intervenir y obtener la información de un procedimiento administrativo.

Lo que se plantea en estas recomendaciones es la legitimación universal, la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda acceder a la información que está tramitándose o que está en los archivos de la Administración Pública. Yo creo que en estos momentos esa es una cuestión interesante, que puede plantear problemas muy serios y que significaría un paso, quizás, excesivo en estos momentos, es decir, que permitir abrir todos los expedientes en curso a cualquier persona que quiere obtener la información, cuando esa información no está completada, cuando las decisiones no están tomadas todavía, creo que puede representar graves problemas de cara al interés público. En todo caso me parece que sí que habría que diferenciar muy claramente la legitimación para accionar —que es de lo que hemos estado hablando hasta ahora—, de la legitimación para obtener información y, por tanto, estos nuevos legitimados, en el mejor de los casos, lo serían para obtener información pero no para establecer acciones y plantear recursos, hacer peticiones de carácter sustantivo, etcétera.

Hemos hablado de legitimación, y ahora lo haremos sobre motivación. La motivación, sin duda, es uno de los elementos de información fundamentales en la toma de decisiones. Se informa al ciudadano sobre por qué se ha tomado esa decisión. Y teóricamente es una cuestión también bien resuelta en la Ley 30/1992; la obligación de motivar del artículo 54 es una obligación de carácter absolutamente expansivo: hay que motivar prácticamente todo menos lo que sea absolutamente favorable al ciudadano. Por tanto, yo creo que en estos términos está bien resuelta la cuestión.

Ahora bien, también es cierto que en la práctica cotidiana hay un abuso de las fórmulas de motivación que se llaman *passé-partout*, es decir fórmulas que sirven para cualquier cosa, fórmulas del tipo que teniendo en cuenta la competencia del alcalde, de acuerdo con los artículos que correspondan, teniendo en cuenta que se ha seguido el procedimiento, teniendo en cuenta que en fecha tal un individuo puso una instancia y no sé qué información, etcétera, se acuerda... Esa motivación no sirve para nada, es un simple relato, una condición muy frecuente. No sirve para nada porque no informa de lo que tiene que informar, que es por qué se ha tomado esa decisión y no otra.

Creo que ahí quizás también se podría adelantar sugiriendo que en la motivación se den también unos

contenidos estandarizados. Por ejemplo, ¿por qué esa alternativa y no otras? Y eso sí fuera una parte de la motivación absolutamente indispensable. Quien haya visto multas de tráfico habrá visto que la motivación es absolutamente inútil; es decir, pase lo que pase, se recurra y se diga lo que se diga en el recurso, sistemáticamente la contestación es la misma: una fórmula *passe-partout*, como les acabo de decir. Teniendo en cuenta que el recurso no ha desvirtuado los hechos, eso sirve para todo. Finalmente se rechaza el recurso.

Es verdad que es difícil que una Administración que gestiona un millón de multas al año pueda contestar todos los recursos motivadamente, pero no es menos cierto que el ciudadano que recurre se merece que le contesten los motivos del recurso, porque si no ya no hace falta que plantee el recurso, nos saltamos el recurso administrativo y vamos directamente el recurso jurisdiccional y aquí paz y allá gloria.

Lo que quiero plantear con respecto a la motivación, aparte de que se podría hacer un esfuerzo por concretar sus contenidos, para evitar este tipo de fórmulas *passe-partout*, es que la sanción por la falta de motivación no puede ser una sanción que opere sobre el interés público. Personalmente no creo en las sanciones a los funcionarios. Pasa, por ejemplo, con la obligación de resolver, que es otra cuestión que creo que es un grave problema ahora mismo en el comportamiento ético de la Administración Pública. Con demasiada frecuencia no se resuelve, cuando la obligación de resolver es esencial en nuestra legislación. Es más fácil no resolver cuando no se tiene muy claro; para no dar demasiadas pistas al afectado, etcétera, mejor no resolver. Y de eso se abusa.

En este caso, como en el caso de la motivación, creo que la sanción no puede ser una sanción al interés público, que no tiene la culpa de nada, y en estos momentos las sanciones a la falta de motivación o a la resolución fuera de plazo, o la no-resolución dentro de plazo, son sanciones al interés público, silencio positivo, nulidad de la resolución, que a lo mejor, sin embargo, es una resolución substantivamente correcta aunque no esté bien motivada.

Hay que pensar en un sistema punitivo que no grave sobre el interés público. Es decir, el interés público urbanístico no tiene por qué soportar que la licencia no se haya tramitado en tiempo. Es verdad, ustedes me dirán que hay ahí una previsión específica de silencio negativo para las licencias que vayan contra el ordenamiento. Es decir, *mutatis mutandis* eso es aplicable a cualquier otro ordenamiento. En otras palabras, no puede ser que porque el funcionario, la autoridad administrativa no conteste, quien salga penalizado sea el interés público. Tampoco creo que quien tenga que salir perjudicado sea el funcionario porque eso no funciona, sencillamente. Yo no he visto jamás una sanción puesta a un funcionario porque no ha motivado, porque no ha resuelto en tiempo, como no he visto tampoco nunca que se remita a un funcionario público una responsabilidad patrimonial que ha de pagar la Administración por culpa de ese funcionario público. Por tanto, el sistema de responsabilidades hacia los funcionarios no funciona, no va, no se utiliza. Habrá que pensar alguna otra cosa; yo no sé cuál es, pero no estoy de acuerdo ni en que se penalice el interés público, ni en que se siga utilizando esta coartada de la responsabilidad funcional que no se usa.

Con respecto a los procedimientos cerrados, ahí tenemos el artículo 37 de la Ley 30/1992. El ciudadano puede efectivamente acceder a la información de procedimientos que estén archivados, artículo 37.1 —«los ciudadanos tienen derecho a acceder a archivos»—, pero después los siguientes números, 2, 3, 4, 5 y hasta el 10, se dedican a cerrar todas las compuertas de intervención. Es un derecho puramente teórico. Es difícil cumplir todos los requisitos, esquivar todos los inconvenientes, todos ellos por otro lado muy razonables, que hay en el artículo 37.

Yo quiero referirme a uno de ellos, a un inconveniente que creo que es en estos momentos el que está planteando y que va a plantear problemas más serios, y es que la efectividad de unos derechos, la amenaza a los derechos fundamentales en estos momentos no está tanto en peligro de involución, sino en el desarrollo de derechos paralelos. En el momento en que se desarrolla mucho un derecho, el derecho paralelo queda absolutamente eliminado, aplastado.

El derecho a la información, en estos momentos —de la información que proviene de las Administraciones públicas, de los procedimientos— está aplastado por el derecho a la protección de datos, que es un derecho que se ha desarrollado tímidamente, en principio, y ahora, a partir de la Ley Orgánica 15/1999 de la Directiva 9546 de la Comunidad Europea, y sobre todo por una sentencia que ha sacado las cosas,

a mi modo de entender modesto, absolutamente de madre, que es la sentencia 292/2000 del Tribunal Constitucional.

Prácticamente no hay procedimiento que no tenga un dato personal dentro. Pues bien, si existe un dato personal bajan las compuertas de la opacidad inmediatamente y esa información queda blindada y no sale al exterior, con lo cual una aplicación radical del sistema de protección de datos personales significa prácticamente bloquear toda la información de la Administración Pública. Sólo las disposiciones de carácter general, las cosas muy genéricas pueden salir de esa Administración. Ahí se toma del derecho a la intimidad, del artículo 18 de la Constitución española, y se extrapola un derecho que no existía, pero que aparece a partir de esta jurisprudencia que he citado.

El artículo 18.4 de la Constitución dice: «La Ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor, la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos.» En el año 1978 la informática puede que significara algo, ahora no significa nada. Estábamos protegiendo el honor y la intimidad. A partir de este planteamiento se ha ido segregando, a partir de la Directiva Europea y de la jurisprudencia constitucional, lo que se ha denominado el derecho a la autodeterminación informativa o el derecho de *habeas data*, que se ha dado en denominar. Y la sentencia 292/2000 TC lo que ha hecho es expandir este inicial y tímido derecho de protección de la intimidad en los siguientes términos:

Primero, los datos a proteger ya no son los que afectan a la intimidad, sino cualquier dato personal. Cualquier dato personal está protegido, afecte o no afecte a la intimidad.

Segundo, la delimitación del tratamiento por la informática; parece que ahí el miedo que había en el artículo 18 de la Constitución era que por suma facilitada por la informática, por suma de datos personales, pudiéramos acabar teniendo la radiografía de una persona. Si juntamos sus datos de la Seguridad Social, sus datos bancarios, sus datos tributarios, etcétera, al final, por suma, podríamos tener una imagen excesivamente detallada de una persona, con lo cual se acabaría afectando su intimidad. La base era el tratamiento automatizado de esos datos, era lo que estaba prohibido o protegido. En este caso, la sentencia lo que ha hecho es pasar del tratamiento automatizado y prohibir cualquier tipo de tratamiento del dato no automatizado. Por lo tanto, la tenencia es tratamiento de dato, está sometida a la Ley, la tenencia y cualquier tipo de manipulación de ese dato, no sólo ofrecerlo a terceros, sino simplemente tenerlo.

Y, finalmente, de limitar ficheros se pasa a limitar datos aislados. Esos son los tres pasos agigantados con lo que se ha expandido, se ha explotado prácticamente el derecho a la protección de datos. Y, por supuesto, todos estos datos personales que tiene la Administración sólo están a disposición o bien de la Administración para su uso interno o bien del ciudadano, pero nunca a disposición de terceros.

Por consiguiente, aquí tenemos un grave problema para la información y la transparencia de la Administración Pública, el valladar de la protección de datos personales. Creo sinceramente que en estos momentos tendría que reequilibrarse el sistema de protección de datos personales sobre la base de que la transparencia y la información son valores fundamentales en el sistema democrático, y en ese sentido creo que se podrían adelantar algunas propuestas.

Por ejemplo, una de ellas es que, de la misma manera que la posición jurídica de quien está en una relación de sujeción especial con la Administración es una posición jurídica menor, en esos mismos casos sea menor también la protección del dato personal. Es decir, por ejemplo, estamos todos de acuerdo en que el dato personal del político de la Administración Local no vale nada porque le estamos obligando a que haga una declaración de bienes como condición para tomar posesión del cargo. No tenemos ningún respeto por el dato personal e íntimo, seguramente, del cargo político porque si quería entrar en política, que lo hubiese sabido de antemano. Es decir, ahí está en una posición que no es la del ciudadano normal frente a la Administración, y a partir de ahí le generamos una serie de deudas con respecto a la información que nos tiene que dar. Si hacemos eso con los políticos, que a mí me parece muy bien, hagámoslo también con los contratistas, con los que reciben subvenciones, con los beneficiarios de la acción de fomento, como con quienes reciben licencias urbanísticas. Son situaciones en las cuales el interés informativo supera al interés del ciudadano en proteger sus propios datos, y ya que el ciudadano quiere ser contratista de la Administración, deberíamos pedirle que abdique de su derecho de la protección de datos y que nos permita hacer público que es contratista de la Administración y por qué.



Otro elemento que hay que tener en cuenta aquí es la paradoja de que, mientras que en el procedimiento administrativo hemos ido blindando los datos, la información, sin embargo, en el procedimiento judicial que es subsiguiente al procedimiento administrativo funciona con una lógica totalmente diferente. El procedimiento judicial se hace con lo que se llama estrépito judicial, estrépito procesal, con bombo y platillos. Por obligación de la Constitución —artículo 120— las sentencias tienen que ser públicas y las vistas también, con lo cual nos encontramos con una paradoja de un procedimiento administrativo blindado hasta el momento en que se toma la resolución, y absolutamente abierto a todo el mundo a partir de que esa resolución es objeto de recurso y se entra en el ámbito judicial.

Yo me he encontrado con el siguiente caso: un ciudadano al que le derivan una deuda tributaria porque era administrador de una sociedad mercantil, y ese ciudadano, para defenderse, dice: «Yo no era administrador en ese momento y si quiere comprobarlo pida usted a Hacienda que le certifique quién estaba operando en ese momento a nombre de su sociedad, y los mismos datos tributarios darán fe de que yo no era administrador, por tanto no se me puede cobrar ese tributo.» Hacienda niega este dato, porque es un dato que no afecta a esta persona y el Tribunal requiere ese dato. Hacienda lo deniega porque es un dato personal. Ni siquiera un ciudadano para protegerse, para defenderse, tiene derecho a ese dato porque es un dato personal. Con eso lo que quiero decir es que hay una lógica absolutamente diferente: no sé por qué tiene que haber tanto secreto en un aspecto cuando hay tanta publicidad en el otro.

Una última referencia: el fenómeno de la privatización. Ahí creo que también hay un problema de pérdida de información. Sin duda, cuando un servicio pasa de la gestión pública a la gestión privada, se pierden garantías de todo tipo —garantías penales, de responsabilidades administrativas, también de información. Por eso creo que en este momento tendríamos que plantearnos la posibilidad de cambiar la lógica del Derecho Administrativo sobre la base de que no sea tanto la lógica o el derecho de la Administración como el derecho del ciudadano, el Derecho Administrativo como sistema de protección del ciudadano más que como sistema de poder de la Administración.

Con esto quiero decir que en el momento en que se privatice un servicio, determinados elementos típicos de la gestión pública deberían mantenerse por el hecho de ser un servicio público, y entre ellos la información al ciudadano. Lo que no puede ser es que un servicio, cuando pasa a ser gestionado privadamente por un concesionario, pase a ser opaco cuando antes podía ser más o menos público.

### **Sr. Manuel Arenilla Sáez**

Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Voy a intentar seguir el guión del borrador del *Manual de buenas prácticas la ética pública en el nivel local: estrategias de lucha contra la corrupción y los demás delitos económicos en las administraciones locales* elaborado por el Consejo de Europa, del que tengo que decir en primer lugar que me parece un excelente documento de trabajo. Como suele ser habitual en este tipo de documentos tan condensados, detrás de cada renglón o de cada epígrafe hay una gran carga teórica, más allá de las numerosas soluciones *ad hoc* que propone. Una teorización que a veces conlleva décadas de reflexión desde el punto de vista administrativo, académico, político y filosófico. A veces son simples frases, pero yo, al menos, me reconozco en muchas de ellas.

Comienza el documento hablando de una situación de la que parte la justificación del *Manual*:

«La opinión pública se acomoda cada vez menos a las prácticas “opacas” de gestión local, asociada a menudo a sistemas de poder que aparecen cada vez más intolerables y anticuados. En algunos casos, el descubrimiento de situaciones de malversación o de corrupción, con la publicidad que les rodea, sobre todo si cuestiona a las autoridades locales, después de haber provocado la cólera, parece generar ahora una especie de fatalismo desencantado de la opinión pública, con el peligro de derivas como el populismo, el absentismo electoral y la radicalización del mensaje político. Aparte de que hay una desconfianza del ciudadano sobre las instituciones políticas, sobre la política, sobre los funcionarios, sobre los políticos hay una desconfianza, y la opinión pública no se acomoda a la opacidad del poder.»

El título del *Manual*, como es habitual en este tipo de textos, ha tratado de buscar la denominación común aunque, en el contexto de nuestra cultura administrativa española, no diga mucho. El concepto *ética* tiene una enorme importancia y es de gran calado cultural en otros países, especialmente en el norte de Europa y en el mundo anglosajón. En España la ética se suele vincular a la moral y ésta a la religión, lo que suscita una serie de prejuicios. No obstante, en los últimos tiempos, más concretamente a partir de los años 90 del pasado siglo, se advierte en nuestro país el surgimiento de una línea doctrinal de ética pública que trataba de contrarrestar —mediante la importación de textos y corrientes foráneas— los fuertes episodios de corrupción política vividos en nuestro país desde finales de los años ochenta y hasta mediados de la señalada década de los 90.

Si se tiene en cuenta la primera premisa del *Manual*, es decir, que hay un descrédito de la clase política y de las instituciones, esto significa que un ciudadano no puede elegir la “profesión” de político sin asumir unos importantes costes sociales; lo mismo cabe decirse, aunque en menor medida, del empleo de funcionario público. Podemos observar la negación, a veces categórica, de esta condición en el caso de los médicos, los profesores de universidad y los profesionales al servicio de las Administraciones públicas como los arquitectos, ingenieros, etc. Por otra parte, y muy relacionado con lo anterior, el grado de credibilidad de los dirigentes políticos, en su sentido más amplio que incluye a aquellos que deciden en los asuntos públicos, es muy bajo y no parece que la tendencia vaya a mejorar. Sin embargo, esto no impide que la adhesión a la democracia apenas se resienta, salvo claros episodios de corrupción, lo cual no debe tranquilizarnos, si no queremos entrar claramente en zonas de quiebra del sistema democrático a la luz de las experiencias electorales acaecidas en la Europa occidental en los últimos años, algo que revolotea por el propio *Manual*.

Como ejemplo hay que señalar que, en el municipio de Barcelona, la abstención en las elecciones municipales de 1999 fue cercana al cincuenta por ciento y que en las de 2003 ha sido sólo de unos cuatro puntos menos. En algunos municipios de la provincia, como Rubí —donde se han hecho intensas experiencias de participación ciudadana—, la abstención está asentada en torno al cincuenta por ciento desde hace años, también en las elecciones catalanas.

El *Manual* se plantea cómo reforzar éticamente no a los ciudadanos, sino a los responsables políticos y gestores de las Administraciones públicas europeas con el fin de acercarlos a los ciudadanos. En su introducción hay una cuestión que llama la atención. Efectivamente, nos encontramos en un auténtico *mare magnum* de normas administrativas y el *Manual* viene a señalar que ser político es una profesión de riesgo porque teme incurrir en actuaciones castigadas por la ley sin él saberlo. La pregunta que hay que hacerse es: ¿a qué punto hemos llegado de la vida política y administrativa si uno no sabe si está actuando bien o mal, si tiene que mirar a las normas para saberlo? Parece evidente que falla algo, porque en el mundo de las relaciones personales o sociales los referentes, aunque cambiantes, parecen estar más claros.

Llama también la atención cuando el *Manual* señala que la maraña de normas que regulan el deber ser de la actuación pública hace que el político se retraiga. La conclusión que hay que extraer de todo esto es que algo está pasando, y de cierta gravedad, para que los valores de los ciudadanos y los valores de los políticos y de los altos responsables públicos parezcan no coincidir, al menos a los ojos de los ciudadanos.

Otros puntos de interés se relacionan directamente con una investigación que estoy a punto de publicar en un libro del Instituto Nacional de Administración Pública y que se fundamenta en el estudio de las claves de valoración de los ciudadanos en relación con la Administración pública. El apartado E del *Manual*, que trata sobre la transferencia, el acceso a la información y los procedimientos administrativos, señala que debe limitarse el secreto en el ámbito público y que, por ejemplo, debe darse información presupuestaria. Pues bien, en la investigación señalada, una de las principales exigencias del ciudadano para validar a las instituciones públicas es que se informe al contribuyente sobre el destino de los fondos públicos.

Los ciudadanos se refieren con precisión a la información sobre el destino de sus impuestos y no, por ejemplo, a que se les permita acceder a los presupuestos íntegros o a la liquidación presupuestaria. Es decir, sienten que cuando se producen los debates presupuestarios en los Plenos o Parlamentos correspondientes no se les está informando de lo que ellos realmente quieren. Tampoco con las campañas

publicitarias. Los ciudadanos, a raíz de la investigación señalada, quieren que se les informe sobre el orden de prioridades de las políticas públicas y su relación con el gasto público.

En el aspecto de la transparencia, hay que señalar otra cuestión. La ética va de dentro de la organización hacia fuera, lo que nos impulsa a preguntarnos por qué no se exige la responsabilidad en el interior de las organizaciones. Nuestra cultura administrativa, la española, no está orientada a la exigencia de responsabilidad por las actuaciones realizadas. Esto es algo que señalan de forma destacada los ciudadanos como rasgo de la política y de la Administración pública española.

Sobre el acceso a la información, es cierto que Internet es un vehículo de gran capacidad y potencialidad. En una investigación que realicé recientemente tuve que rastrear las diecisiete Comunidades Autónomas en un par de ocasiones. El diagnóstico no puede ser más desolador: hace falta ser un experto en Administración pública para encontrar lo que se busca. Esto sucede incluso en las webs universitarias. No es extraño encontrarse con advertencias del tipo: "La información en esta página debe ser validada en las publicaciones oficiales correspondientes". Les animo a que intenten encontrar las direcciones y los teléfonos de los responsables de algunas instituciones públicas dentro de cada web. Da la impresión de que no se quisiera dar información, de que se temiese darla. En la misma línea va la escasísima posibilidad de tramitar por Internet procedimientos administrativos. Parece como si Internet, en vez de facilitar la conversión de lo público en un sistema poroso, abierto y transparente, estuviera reforzando, por no aprovechar sus posibilidades, los muros de contención que existen frente a los ciudadanos cuando quieren acercarse a su Administración pública.

La cuestión relativa a la no retención de la información que plantea el *Manual* es el negativo de una fotografía de la realidad político-administrativa que depende de las culturas europeas. En el caso de las diversas Administraciones españolas, hay una cierta cultura de la permisividad deliberada, al no ser, como se ha señalado, la responsabilidad un valor primordial. Así, en la legislación española está suficientemente claro lo que es discrecional y lo que es delictivo, pero la gama de grises que va entre la corruptela y el delito pasando por la corrupción es algo bastante difuso. Va a depender de lo que en cada momento consideremos más o menos aceptable organizativa, política y socialmente. Aunque, claro es, de vez en cuando la gama de grises desaparece en algún caso extremo quedando sólo el blanco y el negro. Este *Manual* trata de limitar la gama de grises, aunque es evidente que su desaparición no es posible ni, probablemente, conveniente.

Hay una cuestión importante relativa a los actos motivados. El concepto de motivación tiene que ver con la garantía jurídica, pero se relaciona también con un concepto cultural que significa que los actos deben ser previamente analizados, descompuestos en sus fases y debidamente justificados y medidos en cada uno de sus procedimientos, incluso los ulteriores, antes de tomar la decisión, y ese proceso debe ser lo más transparente posible. Esto responde a lo que viene a denominarse "cultura analítica" que, véase el caso del análisis de políticas públicas, no ha tenido éxito práctico entre nosotros debido a nuestras características culturales. Por cierto, no se está manteniendo una postura resignada, antes bien, lo que se afirma es que sin conocer nuestra cultura administrativa y política es difícil cambiar determinados comportamientos, por muy bien que conozcamos las mejores prácticas y teorías de otros países.

Lo que funciona en nuestro proceso administrativo y político es un sistema, en el más benévolo de los casos, con aparente forma analítica donde tras contemplar las posibles opciones suele elegirse la que ha ido bien en el pasado y que no suele comprometer el statu quo político, económico o institucional. No se toman, por tanto, decisiones de riesgo, algo que sí piden los ciudadanos en la investigación señalada anteriormente. Se elude, así, presentar ante el ciudadano opciones reales y alternativas de gasto entre, por ejemplo, construir un hospital comarcal o ampliar uno ya existente mejorando las comunicaciones con él. Nuestra cultura presenta futuras realidades desde una premisa axiomática de que cualquier acción pública mejorará el bienestar general y, más concretamente, el del área de actuación del que se esté tratando.

Las relaciones de la Administración con el sector privado, con ser uno de los grandes temas políticos, apenas ha sido tratado sino como campo de batalla de ideologías más o menos desfasadas. Uno de sus aspectos se refiere a la creación de organismos y empresas públicas que actúan "como si fuesen" empresas privadas, aunque lleguen a ejercer, en algunas ocasiones, potestades públicas o presten servicios públicos que antes estaban asignados a las organizaciones indeferenciadas —Ayuntamientos, Consejerías,

Ministerios... La importancia política de esta cuestión se refiere al alejamiento que existe entre el nivel político legítimo, el que es elegido por el ciudadano, y las decisiones tomadas por el ente instrumental concreto. Es decir, a la posibilidad que el ciudadano tiene efectivamente de controlar las decisiones de los organismos y entes autónomos y empresas públicas. Desde esta perspectiva cabe preguntarse si, por ejemplo, los altos responsables de Aguas de Barcelona, S.A., saben que el agua es un servicio público y actúan en consecuencia o sólo les preocupa el coste del servicio y todo lo relacionado con la eficiencia y la calidad, que sin duda hay que contemplar. Me estoy refiriendo a si incluyen en estos últimos sustantivos el calificativo de "social".

La creación de este tipo de entes, a los que hay que añadir últimamente las fundaciones de iniciativa pública, suele olvidar la fuente de legitimidad y de financiación de su actuación. Porque lo normal es que esos organismos gocen de una más o menos amplia autonomía en el gasto, pero apenas tengan recursos que no procedan de las tasas, transferencias o precios públicos; que provienen, claro es del ciudadano, transmutado convenientemente en cliente. Parece evidente que la forma jurídica que adopte un servicio público, incluso si ha sido externalizado, no debe impedir el adecuado control político de los fines y el uso de los medios públicos puestos a su disposición. El énfasis en las encuestas de satisfacción o en las cartas de servicios, con ser instrumentos necesarios, resulta lejanamente útil para llenar el vacío que se produce entre el ciudadano y las decisiones que adoptan ese tipo de organismos y empresas. Todo ello conduce a agravar el alejamiento entre ciudadanos y políticas.

Resulta de enorme importancia desde el punto de vista de las relaciones con el sector privado el control de las subvenciones y también el control *por* las subvenciones. Porque es cierto que se tiene que especificar claramente lo que se subvenciona o no se subvenciona, pero también hay que reflexionar con bastante profundidad en el hecho de que las subvenciones —capítulos IV y VII— cada vez crecen más en las Administraciones públicas por el amplio uso que se realiza de entes intermedios —asociaciones, agentes sociales, organizaciones no gubernamentales, etc.—, y de la descentralización territorial. Las subvenciones deben verse también como forma de control, quizá la primera, de las organizaciones sociales y territoriales, lo que es evidente en el caso de los entes locales. Sobre este aspecto no se pronuncia el *Manual*, aunque claramente incide en la conformación social y política de Estado.

El análisis de las subvenciones puede llevarnos a otra cuestión: a la competencia desleal. Se parte de la idea de considerar mucho más eficaz y eficiente crear un organismo autónomo o agencia pública que se rija, al menos parcialmente, por las reglas del mercado. Esto suele conllevar la búsqueda de responsables más competentes para dirigir las nuevas organizaciones, aunque es bastante frecuente que se encuentren precisamente en el interior de la organización, normalmente entre aquellos que han promovido la idea de crear el ente o la empresa. Esta transmutación suele completarse con un sustancioso incremento retributivo. El resto del personal será reclutado lejos del control de los órganos de función pública e intervención de la organización matriz. El efecto de lo anterior es romper los vínculos culturales entre el servicio que se sigue prestando y las personas que ahora pasan a realizarlo, al descontextualizarse del resto de la Administración pública. No se está diciendo que la cultura administrativa original sea la buena y que haya que preservarla a cualquier coste, lo que ya no se desea en el momento de crearse una nueva organización, sino que probablemente la nueva organización no esté vinculada a valores propios del servicio público como, por ejemplo, la equidad. Así, en la selección del personal de determinados entes no se tendrán en cuenta los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Todo lo más se encargará a una empresa de selección de personal la búsqueda de las personas "adecuadas" para los puestos que se necesitan. No se puede prescindir de estos principios si se están prestando servicios públicos o, incluso, obras públicas, financiadas exclusiva o muy principalmente por fondos públicos y con una dirección claramente dependiente del poder político.

Además de la desvinculación de los valores públicos, se introducen otros que en sí mismos son correctos. Así, la medición de la eficacia y la eficiencia o el análisis coste-beneficio resultan necesarios y aun imprescindibles en determinados procesos administrativos. Lo que suele suceder es que, de nuevo, se aplican a los entes o empresas públicas con los mismos criterios que se podrían aplicar en cualquier empresa de actividad análoga del sector privado. Se establecen indicadores y estándares de gestión, por lo que la orientación cultural pasa de basarse en el mero procedimiento a la generación de productos de calidad, cuando la clave es satisfacer a los ciudadanos en las necesidades por ellos sentidas. Esto vale tanto para el paradigma burocrático como para las corrientes eficientistas o de calidad.

El siguiente problema es que ese tipo de entes y empresas son deficitarios, salvo que se entienda el ingreso compulsivo mediante tasas, precios públicos o incluso impuestos como ingresos propios de explotación. Tampoco es extraño que periódicamente se transfieran subvenciones de explotación por motivos sociales a empresas y entes que nacieron, así se decía, con vocación de competir en el mercado. Es entonces donde se produce una gran colisión entre la eficiencia buscada del sector público y las doctrinas de liberalización del mercado. Se conculca claramente la competencia cuando dos empresas concurren en el mercado para captar los mismos clientes potenciales o recursos y una de ellas recibe fondos públicos, u otro tipo de apoyos —pueden ser muy variados—, y otra no. Aquí aparece la verdadera dimensión del problema del sector público desde la óptica económica, que hay que añadirla a las mencionadas ópticas política y social. Aunque estas cuestiones no aparecen en el *Manual*, entiendo que son centrales y podrían ayudar a realizar una reflexión serena en cada país sobre el límite entre lo público y lo privado, la Administración y el mercado o el Estado y la sociedad. Estos tres cortes proyectados sobre una actividad o política pública concreta y a la luz de principios operativos expuestos en el texto como la transparencia, de carácter político, y la competencia, de carácter económico, a buen seguro arrojarían más de una sorpresa al analizar la actividad concreta de los entes y empresas públicas.

La reflexión anterior es válida para la privatización de los servicios públicos. El documento trata las cuestiones relacionadas con las subvenciones, el control, etc., y se declara partidario de crear un estatuto de interés público regulado por ley. Entiendo que esa propuesta es de gran interés para lo señalado sobre la creación de entes y empresas públicas, ya que la cuestión de base, resumiendo, se refiere a la competencia y a la delimitación entre lo público y lo privado. Esto tiene inmediatas consecuencias en la definición del volumen orgánico y procedimental de las organizaciones públicas y, claro es, en la estructuración presupuestaria y su propio monto.

Responder a la pregunta de lo que se entiende por interés público implicaría definir un núcleo público consensuado de servicios y actividades al que se pueden añadir otra serie variable a concretar por los diversos gobiernos de turno. A partir de ahí resulta de mucha menor importancia la forma que adopte la gestión de los servicios públicos. Evidentemente, la consideración de tales conlleva el control político de su planificación, financiación, inspección y evaluación, de la forma que en cada momento se considere más oportuno y a la luz de cada una de las ideologías gobernantes.

Cabe preguntarse por qué, a pesar de las posibilidades de reflexión originales que ofrece, el *Manual* no es estrictamente una novedad. Realmente se viene hablando del contenido ético de la acción pública casi desde siempre, aunque últimamente aparece de una forma más acuciante al presentarse como antídoto ante hechos políticos que están poniendo en peligro la democracia representativa en determinados países europeos, muy especialmente en el nivel local. En el estudio cualitativo que se ha venido mencionando, cuando al ciudadano se le pregunta directamente “¿quiénes ganan en esta situación?”, las respuestas más significativas son: “las empresas privadas que suplen las deficiencias de la Administración pública. Ganan los funcionarios en comodidad porque no se les exige; ganan los altos responsables de la gestión pública —políticos y funcionarios— inmovilistas; y ganan los políticos que no toman medidas de riesgo, que buscan sobrevivir”.

Hay un peligro al hablar de ética. Podría pensarse que cuando se hace una excesiva incidencia en el aspecto ético de la Administración pública, en realidad lo que se está buscando es una medida para rehabilitar el nombre de los políticos y de los poderosos públicos. Lo que los ciudadanos están demandando de los altos responsables de la gestión pública, políticos y funcionarios, es un nuevo estilo de gestionar, un nuevo estilo de gobernar, en el que realmente los valores de los políticos se aproximen o se identifiquen con los valores reales de los ciudadanos. Éstos son la responsabilidad —quien haga algo incorrecto que lo pague—, la transparencia, la información, los presupuestos accesibles, que las inversiones sean productivas socialmente y eficientes socialmente, que se informe al ciudadano del destino de los fondos públicos, que se reduzca el gasto corriente en su acepción de improductivo y, sobre todo, que el ejercicio del poder público, que es de lo que estamos hablando, se ejerza de verdad en nombre de los ciudadanos. De otra manera nos encontraremos cada vez más con quiebras entre el nivel político y ciudadano manifestadas en altas tasas de abstención electoral y autoexclusión de determinadas capas sociales o territoriales.

La cuestión central, por tanto, es cómo conseguir que los ciudadanos legitimen el sistema democrático, sus instituciones y sus dirigentes, y no que éstos tengan mejor valoración ciudadana, ya que realmente son cuestiones distintas. De ahí que a veces muchos de los intentos de modernizar o reformar la gestión pública vayan encaminados más a lo segundo que a lo primero.

## 8. Clausura: conclusiones en materia de ética pública en el ámbito local

### Sr. Frank Steketee

Miembro de la Comisión Jurídica del Consejo de Europa<sup>1</sup>

La ética pública es una preocupación, no únicamente aquí, sino en toda Europa. Los países democráticos se dan cuenta de que el funcionamiento de las instituciones democráticas de acuerdo con las normas de la ética pública, no solamente es deseable, sino que es verdaderamente una condición esencial para el funcionamiento de la propia democracia.

Únicamente sobre la base de un funcionamiento de acuerdo con las normas éticas públicas, nuestros ciudadanos creerán en nuestras instituciones, y solamente si tienen la confianza de los ciudadanos, nuestras instituciones podrán ser realmente eficaces. Pienso que no se trata de una cuestión entre la moral y la eficacia, nuestros ciudadanos europeos quieren ambas cosas, la moral y la eficacia, no se trata de escoger una u otra.

Es por esa razón por la que el Consejo de Europa, guardián y promotor de los valores fundamentales de Europa como la protección de los derechos humanos, el estado de derecho y la democracia, se ha lanzado desde hace varios años a realizar actividades destinadas a la promoción de la ética pública. Estas acciones, realizadas con la participación de los cuarenta y cinco Estados miembros, consisten en la elaboración de las normas europeas, mediante recomendaciones o acuerdos para realizar en los Estados miembros acciones de sensibilización y acciones de ayuda en los países miembros para tratar las acciones importantes y, al mismo tiempo, muy complejas.

No recordaré aquí todos los trabajos que ha realizado hasta ahora el Consejo de Europa, pero les invito a visitar nuestra página web, puesto que podrán encontrar allí todas estas informaciones. No obstante, quisiera insistir en que, evidentemente, cuando se habla de la democracia, no se habla únicamente de las instituciones en el ámbito del gobierno central; al contrario, no existe democracia en Europa sin democracia en el ámbito local, y, yo añado, que en la gran mayoría de los cuarenta y cinco países miembros, tampoco sin democracia regional.

En estas últimas décadas el papel del gobierno local y regional ha aumentado considerablemente, no solamente aquí, en Cataluña, sino en toda Europa. El principio de subsidiariedad, que implica que el ejercicio de responsabilidad pública en general será de la incumbencia, de preferencia, de las autoridades que se hallan más cerca de los ciudadanos, se ha convertido en un principio inevitable de la propia democracia. Por consiguiente, la ética pública en el ámbito local y regional se ha convertido también en una prioridad. Y es en este contexto que el Comité intergubernamental sobre la democracia local y regional, el CDLR, del Consejo de Europa, ha incluido en su programa una actividad sobre la ética pública en el ámbito local.

Y el Manual del cual hemos hablado hoy es su producto. Este Manual lo ha preparado un grupo de especialistas nombrados por el secretario general del Consejo de Europa, y, entre ellos, el señor Galofré i Crespi, que hemos tenido la suerte de tenerlo entre nosotros hoy. Efectivamente, él es uno de los padres intelectuales del *Manual de buenas prácticas* y el autor de una de las aportaciones referente a las formas de organización del derecho privado, y él ha sido sin duda la persona mejor situada para presentárnoslo tal como lo ha hecho esta mañana.

---

<sup>1</sup> Traducción del francés a cargo de Anna M. Comas i Giralt.

Quisiera decirles que el objetivo del paquete o conjunto de iniciativas es esencialmente el siguiente: presentar, siguiendo una estructura sencilla y fácil de leer, las mejores prácticas europeas, establecer un amplio debate sobre la ética pública en el ámbito local, servir de fuente de inspiración para las reformas en curso, y servir de guía para los actores locales.

En la utilización de este paquete, hay que tener en cuenta que no se trata de un instrumento jurídicamente apremiante, las prácticas que se han incluido en este documento no pueden reproducirse en todos los países, en ciertos países existen obstáculos constitucionales, institucionales o simplemente culturales que harían difícil la aplicación de algunas de las medidas presentadas en este paquete.

También es importante subrayar, que, por esas razones, y en esta situación, no se trata de un producto terminado. La adopción formal del paquete, incluido el *Manual de buenas prácticas*, debe ir precedida de consultas nacionales. Se ha querido, con la intención de responder mejor a las expectativas, someter el proyecto a consultas nacionales en los países miembros del Consejo de Europa. Significa que, actualmente, en numerosos países europeos tienen lugar consultas y es dentro de este marco que hoy se ha celebrado este coloquio.

Todos los resultados de las consultas nacionales, incluidos los de nuestro coloquio, se tendrán en cuenta para la preparación del proyecto final que se adoptará el mes de marzo de 2004 a raíz de una conferencia internacional en Holanda, organizada en el marco de la presidencia holandesa del Consejo de Europa. Esta adopción irá acompañada de un plan de acción para su puesta en marcha. Las modalidades de este plan de acción todavía se están discutiendo y sus sugerencias sobre este tema serán ciertamente bien recibidas.

Con esta presentación muy esquemática, espero que habré dilucidado el marco institucional más amplio de nuestro coloquio de hoy. Pero, sin lugar a dudas, lo más importante no es la forma, sino el contenido, y esto es lo que ustedes han debatido hoy. Es mediante una discusión, el intercambio de los puntos de vista, a veces completamente contradictorios, que se va avanzando. No se trata de debatir por debatir, sino para encontrar medios de acción lo más concretos y también lo más eficaces posibles. Por esto me he alegrado hoy de haber tenido la posibilidad de asistir a sus debates.

Sólo me queda agradecer muy profundamente a la Fundació Carles Pi i Sunyer la organización de este coloquio, que puede considerarse como una acción ejemplar para la consulta nacional. De hecho, este coloquio puede ser considerado ya como tal, como una buena práctica que merece ser seguida por todos en Europa.

### **Sr. Ernest Maragall i Mira**

Patrono de la Fundación Carles Pi i Sunyer

Muchas gracias por haber cumplido exactamente con la brevedad, la precisión y la calidad de su intervención. De hecho, yo debiera ser más breve todavía, puesto que sólo me toca saludar y cerrar, pero aún así quisiera decir al menos dos cosas.

En primer lugar, cuando leo este informe o escucho los debates y veo el programa de la Jornada me vienen algunas preguntas a la cabeza que quisiera compartir con ustedes. ¿Por qué hablamos de ética pública? ¿Por qué debemos poner un acento a un concepto de ética en general, al de la sociedad, al del momento en que vivimos, al conjunto de las reglas que nos hemos dado y de los hábitos, costumbres, comportamientos sociales, etcétera? ¿Y es esto, pero aplicado en nuestro mundo, o es más bien por distinguirla de una supuesta ética de lo privado o de una supuesta no ética de lo privado? Es decir, me parece que muchas cosas de las que estamos haciendo, cuando hablamos en concreto como ustedes han hecho aquí, es intentar, no sé si proteger, aislar o evitar la contaminación de lo público en relación con lo privado. En otras palabras, primero, es evidente que la cuestión nace de la relación natural, inevitable, positiva, forzosa entre los dos mundos. Segundo, que estamos expresando, creo que inconscientemente, la enorme desproporción de medios, de instrumentos, de capacidades que tiene lo público en relación con lo privado y, por tanto, necesita muletas, murallas, escudos, todo tipo de instrumentos para no perder la batalla definitivamente.



Pero me parece que a menudo la discusión interesante, cuando ustedes hablan de buenas prácticas, por ejemplo, y de regulaciones muy específicas de derechos, funcionarios, electos, mecanismos de financiación, criterios de transparencia, radica en si con esto estamos contribuyendo a equilibrar la relación entre poder democrático y poder económico o a desequilibrarla, y a favor de quién, que puede haber casos en que una supuesta protección de lo público acabe convirtiéndose en una especie de estatalización de la sociedad aún peor, por el efecto contrario que creo que en cualquier caso es el dominante, la tendencia: lo público tiende a ser desproporcionadamente débil con relación a la fuerza, capacidad, creación de cultura, creación de hábitos, creación de ética desde el mercado, desde el poder económico, desde lo privado. Y me parece que esta es la cuestión interesante.

Sobre esto tenemos ejemplos a diario, pero la otra pregunta que me formulo es si alguna vez estaremos en condiciones, desde lo público, de tornar la iniciativa para recuperar el terreno o para acertar en la modernización, el aprendizaje. Es decir, lo público es necesariamente una esponja. ¿Quién genera, lo público o lo privado? ¿Quién crea? Una parte del problema es que los conceptos éticos también aparecen primero y se instalan, se consolidan y se hacen norma en lo privado, y que después lo público debe hacer el esfuerzo de adaptarse a ello, protegerse, defenderse, impedir sus efectos perniciosos. ¿Cuándo empezaremos a ser capaces de anticipar un poco o de reaccionar suficientemente a tiempo con relación a las causas, a consecuencias, a los desastres? No hace falta que recuerde los periódicos de estas tres últimas semanas, donde tenemos ejemplos clamorosos de hasta qué punto lo público está en condiciones de inferioridad con relación a una determinada presencia, interés, incluso interés legítimo de lo privado.

A la vista de una actividad económica concreta, de un proyecto que vale seis mil millones de euros, ¿qué coste representa pervertir lo público que necesariamente debe intervenir en la materialización de estos seis mil millones? Es un coste marginal mínimo. ¿Cómo lo hacemos para jugar en contra de todo esto? No cómo jugar contra ello, sino cómo lo hacemos para que esta casi inevitable causa-efecto tenga solución en sentido contrario.

Espero que lo que hayan debatido ustedes hoy, lo que dice este informe y lo que tenemos todos en la cabeza nos sirva en las próximas semanas y meses. También gracias por su tarea, porque esta capacidad de tomar iniciativa, de invertir la relación e intentar un poco ir por delante de los acontecimientos y no por detrás —gracias a la Fundació Carles Pi i Sunyer y a esta Jornada—, estén ustedes en mejores condiciones de hacerlo.



## FUNDACIÓ CARLES PI i SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS i LOCALS

La Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales es una entidad nacida del impulso de un conjunto de autoridades locales de Cataluña. Tiene una vocación abierta y plural, e integra en su patronato personas procedentes de ámbitos e instituciones diversas.

La Fundació opera como un espacio de discusión, elaboración y difusión de ideas en los ámbitos del gobierno y la gestión de los municipios y las comunidades autónomas.

Los trabajos y actividades de la Fundació integran perspectivas diversas, desde el derecho, la ciencia política, la gestión pública y la economía pública, y recogen aportaciones del mundo académico catalán, español e internacional, así como de cargos políticos y profesionales de la administración pública.

La Fundació ha establecido convenios y acuerdos con diferentes instituciones públicas, universidades y centros de investigación, con los que desarrolla proyectos en común.

### PATRONATO

---

Ajuntament de Barcelona  
Ajuntament de Girona  
Ajuntament de Lleida  
Ajuntament de Tarragona  
Diputació de Barcelona  
Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona  
Ministerio de Administraciones Públicas

*Josep M. Ainaud de Lasarte*  
*Enric Argullol Murgadas*  
*Josep M. Bricall Masip*  
*Francesc Caminal i Badia*  
*Jaume Galofré i Crespi*  
*Pere Grases González*  
*Joan B. Isart i López*  
*Ernest Maragall i Mira*  
*Pasqual Maragall i Mira*  
*Manuel Mas i Estela*  
*José M<sup>a</sup> Mena Álvarez*  
*Josep Montilla Aguilera*

*Ramon Mullerat i Balmaña*  
*Joaquim Nadal i Farreras*  
*David Pérez Maynar*  
*Carles Pi-Sunyer i Arguimbau*  
*Carolina Pi-Sunyer i Cuberta*  
*Núria Pi-Sunyer i Cuberta*  
*Oriol Pi-Sunyer i Cuberta*  
*Antoni Serra i Ramoneda*  
*Jordi Solé Tura*  
*Guillem Vidal i Andreu*  
*Eulàlia Vintró i Castells*

Presidente: *Àngel Garcia i Fontanet*  
Vicepresidente: *Antoni Castells i Oliveres*  
Secretario: *Josep M. Socías i Humbert*  
Directora: *Meritxell Batet i Lamaña*

## ACTIVIDADES

---

### *Seminarios de trabajo*

Reuniones intensivas de discusión e intercambio entre expertos.

### *Presentaciones técnicas*

De experiencias de gestión y de investigaciones académicas.

### *Jornadas, Conferencias y Mesas Redondas*

Sesiones abiertas de divulgación y debate.

### *Premio Carles Pi i Sunyer*

Anualmente se convocará sobre temas que se consideren de actualidad dentro del marco de los estudios autonómicos y locales.

## SERVICIOS

---

### *Banco de Buenas Prácticas*

Identifica, sistematiza y difunde experiencias innovadoras de gobierno y gestión en los municipios y las comunidades autónomas.

### *Observatorio del Gobierno Local*

Elaboración de una Encuesta a los Municipios de Cataluña para cubrir el déficit de información existente sobre la realidad municipal.

### *Fondo documental*

La Fundación recoge documentación sobre gobierno local, autonomías y federalismo. Este fondo documental es consultable a través de nuestra página web.

### *loc@l*

Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías. Para suscribirse y para difundir mensajes en la lista hay que enviar un correo a [local@pisunyer.org](mailto:local@pisunyer.org)

### *Arxiu Carles Pi i Sunyer*

Archivo particular de Carles Pi i Sunyer sobre Guerra Civil y el exilio: correspondencia y documentos de la época.

## PUBLICACIONES

---

### *Informes Pi i Sunyer*

Estudios en profundidad que analizan el estado de la cuestión en materias como el gobierno local, comunidades autónomas o justicia, y realizan propuestas en función de estos análisis.

### *Estudis*

Trabajos de investigación de carácter monográfico impulsados por la Fundación.

### *Documents Pi i Sunyer*

Compilaciones de textos, ponencias y artículos de interés para gobiernos locales y autonómicos. Darán a conocer también tesis, tesinas y trabajos de investigación académica sobre la materia.

### *Punts de Vista*

Textos breves que presentan visiones críticas y propuestas sustantivas dirigidas a renovar la política y la gestión en los gobiernos territoriales.

### *Notes de Treball*

Documentos de síntesis de los Seminarios de trabajo realizados en la Fundación.

### *Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer*

Recogen originales del Archivo Pi i Sunyer en ediciones críticas, así como investigaciones sobre la Guerra Civil, el exilio y el primer franquismo.

### *Documents d'Història*

Serie Segunda República

Serie Exilio

Serie Franquismo

### Informes Pi i Sunyer

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España. *Francisco Longo* (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas. *Francisco Longo* (dir.) (AGOTADO)

Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996. *Manuel Ballbé, Joaquim Ferret* (dirs.)

Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia en Cataluña (versión en catalán y castellano). *Jaume Galofré* (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya

Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals

Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea. *Jaume Galofré* (coord.)

### Documents

1. Regiones y ciudades ante la Unión Europea
2. La Llei Municipal de Catalunya de 1934
3. El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional y la protección de la Autonomía Local
4. Nuevas orientaciones en Política y Gestión Urbana
5. Federalismo y subsidiariedad en Italia (AGOTADO)
6. Estratègies per al desenvolupament econòmic i social en l'àmbit local
7. Optimizar la organización municipal
8. Mediació i resolució alternativa de conflictes als municipis (AGOTADO)
9. El nuevo ordenamiento de las autonomías locales en Italia: entre continuidad y reforma
10. Informe mundial y Declaración de Berlín sobre el futuro urbano. Urban 21 (AGOTADO)
11. Técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública: CAF. El Marco Común de Evaluación
12. La Gestión Pública Intergubernamental en la Unión Europea
13. Conferencia de Riga sobre la democracia local en los albores del siglo XXI
14. Los altos cargos: entre la política y la administración
15. Evaluación sobre la corrupción en España
16. Las actuaciones municipales en Cataluña en el ámbito de la inmigración
17. La política báltica de la Unión Europea. El caso de Kaliningrado
18. La Reforma de la Organización Territorial de la Administración del Estado Portugués
19. La participación de los ciudadanos en la vida pública local
20. La reforma constitucional del sistema regional italià
21. Jornada sobre la corrupción en España, hoy. Situación y expectativas
22. Ética pública en el nivel local. Paquete de iniciativas modelo
23. Propuesta de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales
24. La mediació comunitària: municipi, comunitat i conflicte
25. Criterios para detectar buenas prácticas locales

### Punts de Vista

1. Fortalecer la conciencia de comunidad: ¿qué rol para los gobiernos locales? *Frank Benest*
2. Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local. *Luciano Parejo*
3. El futur dels ajuntaments: vuit visions. *Varios autores*
4. Vint anys d'ajuntaments democràtics: opinions a la premsa. *Varios autores*
5. El dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario. *Carmen Chacón i Agustín Ruiz Robledo*
6. Marketing de servicios municipales. *Toni Puig*
7. La Carta municipal de Barcelona en la reforma del Régimen Local. *Tomàs Font*
8. L'accés dels estrangers no comunitaris a la funció pública local: un canvi cap a la igualtat. *Francesc Consuegra*

9. Cargos locales y derecho fundamental a la participación política. *Enrique Belda Pérez-Pedrero (AGOTADO)*
10. La Llei Orgànica d'Universitats: quina aportació al futur de la universitat? *Eva Pons*
11. El conflicte d'Orient Mitjà: població, territori i poder polític. *Pere Vilanova*
12. Estabilitat pressupostària, autonomia i finançament de la inversió pública. *Antoni Castells*
13. El nacimiento de la Corte Penal Internacional. *Antoni Pigrau Solé*
14. Reflexiones a propósito de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Víctor Ferreres*
15. La resistencia de la economía palestina. *Salah Jamal*
16. La reforma de l'organització comarcal de Catalunya. *Robert Casadevall i Camps*

### Estudis

1. La Provincia en el Estado de las Autonomías. *Varios autores*
2. Gestió pública del turisme. Manual per a les administracions locals de les zones interiors. *Joan Cals (dir.)*
3. El Consell Tributari Municipal de Barcelona. *Varios autores*
4. Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios. *Varios autores*
5. Los retos de la Justicia en el siglo XXI. Reflexiones sobre la situación actual y las perspectivas de futuro del Poder Judicial. *Varios autores*
6. El "model europeu" de cohesió econòmica i social. *Varios autores*
7. Jornades sobre el model d'organització territorial de Catalunya
8. Inmigración y Política urbana en la Región Metropolitana de Barcelona. *Eduard Rodríguez Villaescusa*
9. Els menors immigrants en desemparament a Catalunya. *Eliseo Aja, David Moya (dirs.)*
10. La pluralitat i diversitat en la gestió dels serveis públics locals

### Notes de Treball

1. Las Administraciones Locales ante el futuro Estatuto de la Función Pública
2. Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
3. Las Administraciones Locales ante la modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
4. Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas
5. L'aplicació de la Llei de la intervenció integral de l'administració ambiental
6. Contratación pública local: propuestas de reforma
7. La Mediació Comunitària als Estats Units
8. Gobernabilidad Local y Participación Ciudadana
9. Grans Ciutats: La Carta Municipal de Barcelona
10. Municipis i Urbanisme. Tertúlies locals núm. 2

### Papers de Recerca

1. La cooperación transestatal entre autoridades regionales y locales. *Neus Gómez*
2. La descentralización en Barcelona y Birmingham. *Moisés Amorós*
3. La devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte. *Neus Oliveras*
4. Gobierno Local y desarrollo en Suecia: el caso del Condado de Västerbotten. *Pedro Luis Pérez Guerrero*
5. Reflexiones sobre la moción de censura al alcalde: evolución, comportamientos y regulación actual. *J. L. Martínez-Alonso Camps i Jaume Magre Ferran*

## **EuropaFutura.org**

0. La participación de las regiones en Europa
1. Perspectivas actuales del proceso de integración europea
2. La Convención y la reforma institucional de la Unión Europea

## **Fuera de colección**

Anuario de Hacienda Local. 1998

Indicadors de gestió per a les entitats públiques

Documents AECA: Principis de comptabilitat de Gestió, núm. 16.

Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad

Editado y distribuido por Ediciones Díaz de Santos, tel. 91-431 24 82.

Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996)

*Varios autores*

La Carta Municipal de Barcelona y el ordenamiento local

*Alfredo Galán Galán*

Convivència, Seguretat i Justícia a Barcelona

*Joan Clos*, alcalde de Barcelona

Poder local y guetos urbanos

*Juli Ponce Solé*

Reflexions al voltant de la Llei electoral catalana

Coeditado con el ICPS

## **DISTRIBUCIÓN Y VENTA**

- Las publicaciones se encuentran en las principales librerías de España; entre otras, en Barcelona:
  - En la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
  - En la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- Distribuidora Marcial Pons, tel. 91 304 33 03.



### Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer

1. La situació a Catalunya i Espanya els anys 1945-1946/Informe de les gestions fetes a Barcelona l'any 1947 (AGOTADO)
2. Viure el primer exili: cartes britàniques de Pere Bosch i Gimpera, 1939-1940 (AGOTADO)
3. Des dels camps. Cartes de refugiats i internats al Migdia francès l'any 1939 (AGOTADO)
4. La cultura catalana en el primer exili (1939-1940). Cartes d'escriptors, intel·lectuals i científics. *Maria Campillo y Francesc Vilanova* (eds.)

### Documents d'Història

*Sèrie Franquisme 1. Franco a Barcelona*

### Memòries d'en Carles Pi i Sunyer

1939. Memòries del primer exili. *Xavier Luna Batlle i Francesc Vilanova* (eds.)

### DISTRIBUCIÓN Y VENTA

- Las publicaciones del Arxiu se encuentran en las principales librerías de España; entre otras, en Barcelona:
  - En la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
  - En la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- Distribuidora Marcial Pons, tel. 91 304 33 03.