

**Estatuto Basico del Empleado Publico. Principios eticos
inspiradores de la nueva Ley de Ordenación del Empleo
Publico de Aragon**

La presente ponencia plantea la necesidad de incluir en la futura Ley de Ordenación del Empleo Público de Aragon un espacio detallado y preciso a la ética administrativa entendida como conjunto de valores democráticos y profesionales a los que deben ajustar su actuación los empleados públicos.

Es preciso señalar que el mejor servicio a los ciudadanos y la generación de confianza en la integridad y eficacia de las Administraciones Públicas ha impulsado en el sector público de numerosos países a establecer principios éticos y de conducta, así como una regulación detallada de los deberes. El buen funcionamiento de las organizaciones que integran el sector público representa un factor de competitividad clave en toda sociedad moderna; el proceso no es ajeno a la globalización económica que favorece cada vez más el incremento de la capacidad de autorregulación de las organizaciones a través de la instauración de prácticas de “buena gobernanza”.

En consecuencia, la Comisión constituida para el estudio y preparación del EBEP parti de una posición de principio y alude a que desde hace algunas décadas el cambio de cultura administrativa, centrada en la gestión de servicios en beneficio del ciudadano, ha situado en lugar de mayor relieve la regulación de los deberes de los empleados públicos en

aras a satisfacer la idea de **buena administración** entendida como un derecho más de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

Ciertamente la reputación de las Instituciones públicas depende no sólo de la aplicación objetiva de las leyes, sino también y de forma decisiva, de la conducta de quienes sirven a la organización, en concreto de los funcionarios y empleados públicos. Y ésta, para garantizar la legitimidad de la actuación administrativa, debe sustentarse en los principios éticos y morales en los que se basa la vocación de servicio público a fin de salvaguardar y evitar contrariar el interés público cuya protección, promoción y defensa le ha sido asignada. No se trata sólo de la protección del erario público sino también de la confianza pública, de la seriedad y rectitud en el ejercicio de los deberes. Así para la consecución de este objetivo no sólo es suficiente con que el empleado público cumpla la Ley, es necesario que dé cuenta a la sociedad de sus actos. Además del concepto de legalidad se impone el de rendición de cuentas.

Sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico tradicional ha adolecido hasta el momento del establecimiento sistemático y uniforme de los deberes de los empleados públicos. De hecho muchos de ellos tenían que ser inferidos del catálogo de infracciones en que aquellos podían incurrir. Únicamente la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 recogía una lista de deberes en la sección primera de su capítulo VII (artículos 76 a 81); sin embargo, de la lectura del mismo se desprende que se trata de un listado incompleto y que no está actualizado. En todo caso, y como pone de manifiesto Sánchez Morón en “Derecho de la Función Pública”, el listado de deberes que se contiene en los citados artículos, vigentes en su mayor

parte hasta la aprobación del EBEP, habían quedado parcialmente obsoleto. A tales efectos, la regulación anterior al EBEP testimoniaba la preocupación esencial de dicha legislación, mucho más inclinada a la tutela de la posición jurídica individual del funcionario público que a la garantía de las obligaciones de servicio (prof. Sánchez Morón). Asimismo se ponía de manifiesto una importante desconexión entre la regulación de los deberes de los funcionarios públicos y los propios del personal laboral, pues la de estos últimos, en defecto de pacto colectivo, se limitaba al art. 5 del Estatuto de los Trabajadores. Esta dualidad de regímenes provocaba evidentes disfunciones como consecuencia de distintas exigencias y responsabilidades por el incumplimiento de dichos deberes de ambos colectivos que se encuentran sirviendo a la misma organización.

El Estatuto Básico del Empleado Público ha asumido una nueva perspectiva de la ética pública en consonancia con las iniciativas desarrolladas tanto en el ámbito europeo como en el nacional (Informe Nolan –Reino Unido-, Código de Buen Gobierno para los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la A.G.E., Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, entre otros), introduciendo como una de sus principales novedades la relación de un elenco de principios éticos y de conducta que conforman lo que la propia ley básica configura como un “Código de Conducta” de los empleados públicos (art. 52 y ss. EBEP), incluyendo aquí tanto al personal funcionario como laboral. Sin embargo, hay que señalar que mientras la Comisión de Expertos proponía establecer, junto a los principios éticos y de conducta que informasen la materia, un catálogo de deberes más concretos, actualizados y

específicos, el EBEP regula esta materia desde una perspectiva distinta pues parte, amén de sólo hablar de deberes en el título del artículo 52, de considerar que los deberes de los empleados públicos constituyen su código de conducta; estos deberes se configuran por un listado de principios éticos y de conducta, informados, a su vez, por unos principios generales. El resultado puede provocar cierta confusión sobre la verdadera naturaleza de tales principios y deberes.

Decimos que el EBEP asume una nueva perspectiva de la ética pública por cuanto establece a través de los artículos 52 y siguientes el planteamiento de una ética administrativa posconvencional, es decir más allá de la ética de la estructura y de la neutralidad donde el funcionario no podría ser hecho responsable de las acciones de sus organizaciones, las cuales son colectivas en marcos estructurales, y en donde los funcionarios lo único que deben hacer es cumplir con la ley y las órdenes que reciben con absoluta neutralidad e indiferencia, sin posibilidad de elección. La nueva ética posconvencional establece que los valores como la eficacia, la economía y la eficiencia, o la objetividad y neutralidad no pueden ser promovidos sin una fundamentación ética superior que les dé sentido. Sin una ética de los fines, la ética de los medios queda sin sustento, pues la ética de los fines se plasma normativamente en los derechos humanos, por lo que según esta perspectiva todo fin que promueva y respete la efectividad de los derechos humanos es éticamente correcto. (Manuel Villoria Mendieta).

En este sentido, la importancia de la regulación de los deberes de los empleados públicos y su código de conducta radica en el sentido de que los

principios y reglas que lo integran “informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos” (art. 52.2 EBEP).

El art. 53 del EBEP se dedica a los principios éticos, mientras en el art. 54 se incluyen los principios de conducta, siendo en puridad este último el que prevé un listado más tradicional de los deberes básicos de los empleados públicos. En conjunto, los denominados principios del art. 52 son, en realidad, valores. Algunos de ellos están vinculados a los valores democráticos que establece la Constitución Española, otros son claramente instrumentales, para favorecer el cumplimiento de fines propios de la Administración como institución.

Dichos valores se estructuran de acuerdo con los polos finalistas e instrumentales. Los finalistas están formados por: la integridad, responsabilidad, transparencia, ejemplaridad, austeridad, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental y respeto a la igualdad entre hombres y mujeres; entre los instrumentales encontramos: la objetividad, neutralidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, accesibilidad, eficacia.

Por su parte los principios éticos se podrían situar en torno a tres polos de integridad, entendidos como conjunto de valores que tienen cercanía en cuanto a sus fines y que exigen al destinatario el desempeño de un papel concreto y coherente en la organización. Los diversos polos de integridad exigen el desempeño de roles diferentes a los empleados públicos, roles que entran en conflicto de forma inevitable en el momento en que se desarrolla la conducta por ellos requerida. La solución de dichos

conflictos debe buscarse prudencialmente en cada caso concreto y en un justo medio.

1- Integridad como promoción de la ética pública, en este polo situaríamos a:

-Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.

-Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

-Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos.

2- Integridad como objetividad:

- Su actuación se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.

- Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.

-No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.

-No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.

-No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

3- Integridad como eficacia:

-Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.

-Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.

-Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

-Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.

-Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.

Finalmente en cuanto a los principios de conducta, se tratan más bien de reglas –más que principios- derivadas de los principios éticos previamente expuestos. Todas ellas son reglas de indudable valor pero subordinadas a los principios éticos superiores. En estos casos los conflictos prácticamente no se producen, pues las reglas son lo suficientemente explícitas y coherentes para evitar tales situaciones.

Por su parte, en la actual Ley de Ordenación de la Función Pública de Aragón no existe una regulación pormenorizada de la materia, ni siquiera se contiene un régimen disciplinario propio para los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación, aplicándose supletoriamente la normativa estatal.