

Andrés Ollero Tassara

Catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad de Granada. Diputado a Cortes por Granada



Quiero, ante todo, agradecer la oportunidad que hoy se me ofrece de abordar problemas para mí tan cercanos. Soy funcionario desde hace muchos años, dedicado a la filosofía del derecho, tan vecina de la filosofía moral, pero nunca me había ocupado específicamente de cuestiones de este tipo; lo que me ha obligado a la saludable tarea de reflexionar sobre mi propia experiencia.

Cuando se habla de ética en la Función Pública, ya se está reconociendo de manera palmaria —aunque ello me lleve a discrepar de intervenciones anteriores— que no podremos tener la ley como único punto de referencia. Si no, estaríamos hablando de la Ley de Función Pública; pero no parece que sea eso lo que nos ha ya hoy reunido. Esto puede producir un primer movimiento de rechazo, por recelarse que alguien intente imponer a los funcionarios determinados códigos morales. Como si se pretendiera que el funcionario no se conforme con cumplir y respetar la ley, sino que sea además moral, y quién sabe si piadoso.

Dos cuestiones pueden ayudarnos a centrar el problema:

Las instituciones, en primer lugar, se legitiman socialmente en la medida en que generan y merecen la confianza de los ciudadanos. Esto, sin duda, tiene mucho que ver con la ley; si se la infringe, la pérdida de confianza es inmediata. Pero sería absolutamente desproporcionado, y estaría condenado al fracaso, pretender que la confianza en una institución pueda verse perfectamente garantizada por una ley.

En segundo lugar, recordaría que el imperativo ético fundamental de la Función Pública —como de la actividad pública en general...— capaz de granjearle la confianza de los ciudadanos es, valga la redundancia, la publicidad.

Habríamos, pues, de movernos en dos niveles. Uno, deseablemente regulable por ley, que nos propondría una ética de mínimos; sobre todo, cuando nos remite al Código Penal. Hay luego un amplísimo campo en el que habrá que ganarse esa confianza, lo que implica ya hablar de exigencias positivas y no meramente represivas. Hablar de un «código ético» no es pretender arrojar sobre el funcionario una serie de obligaciones adicionales que recorten su libertad o le complique. Es ofrecerle la posibilidad de prestigiar su labor ante los ciudadanos; que falta hace...

Se trata de superar esa peyorativa generalización, ese desprestigio injusto y global, que el funcionario sufre casi tanto como el político. Mi doble experiencia —como funcionario y como político— me ayuda a bandearme por tan poco gratos andurriales. Mi experiencia de funcionario me lleva a pensar que cuando se intenta, sólo ley en ristre, poner coto a actitudes poco presentables, es frecuente que el impresentable con gran facilidad la badee —hecha la ley, hecha la trampa...— mientras el más presentable se ve condicionado por esas trabas, pensadas para otro, que le acaban haciendo la vida imposible.

Pensemos, por ejemplo, en los problemas relativos al cumplimiento de las horas de «dedicación» en el ámbito universitario, que bien conozco. Se repite la conocida historia del cura que condenaba en su sermón el absentismo litúrgico. Intentando, ley en mano, acabar con bien conocidas historias, al final se hace la vida imposible a los que de verdad están todo el día allí. Precisamente porque están; porque al que le echa cara y se quita de enmedio, ya le pueden poner en la ley lo que quieran, que si te vi no me acuerdo... Podemos acabar rodeados de mecanismos kafkianos, con los que a quien cumple se le hace cada vez la vida más complicada, mientras al que —astuto— se quita de enmedio no hay ley que lo pare. Lo que sí podría pararlo es algo más de publicidad sobre su conducta.

Más que una ley que prohíba que los Catedráticos de la Universidad de Jaén o de la de Almería no vivan en Madrid, considero más eficaz dar publicidad a quiénes son los que de hecho viven y se pluriemplean en Madrid. Que, en más de una Facultad de la Universidad Complutense de Madrid, las dedicaciones exclusivas no la cumple ni Blas, lo sabe todo el mundo. No creo, por tanto, que sea un problema legal; la ley ahí está y en Granada sí que la cumplimos. ¿Qué es lo que en realidad se echa en falta?: publicidad.

Pongamos en un cartel quién aparece y quién no, o dónde está dando clases cada cual. A lo mejor se da por allí una vuelta un periodista y se acaba arreglando el asunto; aunque prefiero, sin duda, que me prestigien mi función sin necesidad de intermediarios. Para eso harían falta mecanismos de publicidad, capaces de generar confianza, sin necesidad alguna de recurrir a subproductos de la moralina.

Mi experiencia política me lleva, por otra parte, al convencimiento de que, en el ámbito de lo público, lo que no se presenta acaba siendo impresentable; así de fácil. Hacen falta códigos éticos que abran vías de transparencia. A los que no tienen nada que ocultar, no les va a preocupar mucho que las haya. Me gustaría, sin embargo, no poco que se transparentaran muchas cosas que acaban desprestigiando también a quien no las hace, porque la gente —al no haber transparencia— no distingue entre unos y otros.

Para evitar, por ejemplo, que en una empresa pública de las de la legendaria Expo, por el

simple hecho de cambiarle de nombre, un funcionario se lleve un blindaje de unos cuantos millones, no me empeñaría en hacer una ley más que contemple específicamente el despropósito. Me conformaría con que se haga público, y así sabremos todos con quién nos estamos jugando los cuartos. Si el funcionario supiera que se va a dar publicidad a lo que hace, dejaría de hacer muchísimas cosas.

Estoy convencido de que el imperativo categórico de un político consistiría en no decir ni hacer nada que no pueda decir y hacer en público. Se lo pondríamos muy complicado, pero en eso creo que consiste la ética de lo público. No se trata de hacer un código penal paralelo, o micro... Se trata de generar un ámbito de confianza, mostrando al ciudadano que esa confianza es merecida. No veo mucho sentido a la reacción negativa que suele producirse cuando se habla de códigos de conducta. Se tiende a esgrimir el «teorema del Cuerpo incorrupto», como si los funcionarios fuéramos por definición o naturaleza incorruptibles. Somos tan corruptibles como cualquiera; y más, en la medida en que se nos brinden oportunidades.

No dejan de hacerme gracia determinados partidos políticos que esgrimen con entusiasmo la bandera contra la corrupción. Si no han gobernado nunca... Hacen muy bien, pero así es más fácil. Lo que tiene mérito es poder enarbolarla cuando se ha gobernado o se está gobernando; lo cual ya es más complicado. Es necesario, pues, mantener mecanismos de publicidad que faciliten que nadie caiga en tentaciones de corrupción; porque haberlas habrélas.

Ha surgido, por ejemplo, el run-run en la actividad política —probablemente sin ningún fundamento— de que, en el ámbito de las obras públicas, personas que han ocupado altos cargos de responsabilidad en la Administración —y que, como lógica consecuencia, han formado sus equipos— se van de la Función Pública, montan un *consulting* y comienzan a recibir encargos de sus antiguos compañeros, con lo que acaban ganando diez veces más de lo que cobraban en la Administración. No se si es verdad o mentira; me trae sin cuidado. Lo que no me parece bueno, ante ese run-run, es apelar al «teorema del Cuerpo incorrupto» y mirar hacia otro lado. Mejor esbozar un código de conducta que haga que, si eso se produce, sea de todos conocido. Mecanismos de publicidad que serán eficaces, porque aún habrá gente, capaz de ponerse colorada, que si se les ve no lo van a hacer. Lo que no tiene sentido es decir que todo el mundo es bueno y que, como consecuencia, el público acabe considerándonos a todos impresentables, porque —en efecto— no presentamos casi nada.

Los códigos éticos no tienen, pues, como objetivo la caza de brujas. Ayudarían incluso a resaltar aspectos positivos. Acabamos de oír cómo en España no se sabe de ningún Diputado que cobre a los ciudadanos por presentar sus iniciativas parlamentarias, como ha ocurrido en otro país; no deja de ser una buena noticia... En éste y otros aspectos no dudaría en suscribir las propuestas del ya citado Informe Nolan, porque me benefician. El español descubriría que aquí, donde todo el mundo dice que los políticos son tales y cuales, pueden a veces ser bastante más decentes que en otros sitios; por lo que se ve...

Hace falta, pues, un control interno basado en la publicidad. Desterremos la vieja idea

simple hecho de cambiarle de nombre, un funcionario se lleve un blindaje de unos cuantos millones, no me empeñaría en hacer una ley más que contemple específicamente el despropósito. Me conformaría con que se haga público, y así sabremos todos con quién nos estamos jugando los cuartos. Si el funcionario supiera que se va a dar publicidad a lo que hace, dejaría de hacer muchísimas cosas.

Estoy convencido de que el imperativo categórico de un político consistiría en no decir ni hacer nada que no pueda decir y hacer en público. Se lo pondríamos muy complicado, pero en eso creo que consiste la ética de lo público. No se trata de hacer un código penal paralelo, o micro... Se trata de generar un ámbito de confianza, mostrando al ciudadano que esa confianza es merecida. No veo mucho sentido a la reacción negativa que suele producirse cuando se habla de códigos de conducta. Se tiende a esgrimir el «teorema del Cuerpo incorrupto», como si los funcionarios fuéramos por definición o naturaleza incorruptibles. Somos tan corruptibles como cualquiera; y más, en la medida en que se nos brinden oportunidades.

No dejan de hacerme gracia determinados partidos políticos que esgrimen con entusiasmo la bandera contra la corrupción. Si no han gobernado nunca... Hacen muy bien, pero así es más fácil. Lo que tiene mérito es poder enarbolarla cuando se ha gobernado o se está gobernando; lo cual ya es más complicado. Es necesario, pues, mantener mecanismos de publicidad que faciliten que nadie caiga en tentaciones de corrupción; porque haberlas habrélas.

Ha surgido, por ejemplo, el run-run en la actividad política —probablemente sin ningún fundamento— de que, en el ámbito de las obras públicas, personas que han ocupado altos cargos de responsabilidad en la Administración —y que, como lógica consecuencia, han formado sus equipos— se van de la Función Pública, montan un *consulting* y comienzan a recibir encargos de sus antiguos compañeros, con lo que acaban ganando diez veces más de lo que cobraban en la Administración. No se si es verdad o mentira; me trae sin cuidado. Lo que no me parece bueno, ante ese run-run, es apelar al «teorema del Cuerpo incorrupto» y mirar hacia otro lado. Mejor esbozar un código de conducta que haga que, si eso se produce, sea de todos conocido. Mecanismos de publicidad que serán eficaces, porque aún habrá gente, capaz de ponerse colorada, que si se les ve no lo van a hacer. Lo que no tiene sentido es decir que todo el mundo es bueno y que, como consecuencia, el público acabe considerándonos a todos impresentables, porque —en efecto— no presentamos casi nada.

Los códigos éticos no tienen, pues, como objetivo la caza de brujas. Ayudarían incluso a resaltar aspectos positivos. Acabamos de oír cómo en España no se sabe de ningún Diputado que cobre a los ciudadanos por presentar sus iniciativas parlamentarias, como ha ocurrido en otro país; no deja de ser una buena noticia... En éste y otros aspectos no dudaría en suscribir las propuestas del ya citado Informe Nolan, porque me benefician. El español descubriría que aquí, donde todo el mundo dice que los políticos son tales y cuales, pueden a veces ser bastante más decentes que en otros sitios; por lo que se ve...

Hace falta, pues, un control interno basado en la publicidad. Desterremos la vieja idea

de que «los trapos sucios se lavan en casa»; puede que, al final, no se laven en ningún sitio y algo acaba oliendo a podrido y no, precisamente, en Dinamarca. Mejor aspirar a la máxima publicidad para que haya, también, una capacidad de control por parte del propio colectivo.

Parece aconsejable que determinadas cuestiones se expongan públicamente; que se sepa qué está haciendo cada cual. Me consta que algunos de los presentes en esta mesa llevaron a cabo —con muy sanas consecuencias— un programa de este tipo, cuando les tocó asumir el gobierno de un centro universitario, con muy sanas consecuencias. Hagamos públicas ciertas cuestiones y mejorará mucho la situación: por ejemplo, en lo que a dedicaciones exclusivas trucadas se refiere, o a lo que los italianos llaman el «pendolarismo». No es lo mismo que los catedráticos de Almería o Jaén estén en Almería o Jaén a que estén en Madrid.

Debe hacerse público lo que pasa, porque la gente tiene derecho a saberlo. No es bueno que el estudiante no conozca siquiera, ni valore, cuál es la categoría profesional de quien le está dando clases; si es un Catedrático, un Titular, un Asociado o sólo un Licenciado de la última cosecha. Una de las iniciativas que he llegado a presentar —con ocasión de un proyecto de ley— es que cada Universidad haga público cuántos de sus presuntos profesores dan clase sin reunir los requisitos legales. Si se conociera el dato, se sabría que hay Universidades de broma y otras más serias; puesto que haberlas haylas, mejor que se sepa, ¿a quién beneficia lo contrario? A mi juicio, éste es el ámbito donde podrían jugar los códigos de conducta.

Para confeccionarlos parece, por supuesto, exigible cierta dosis de racionalidad. No resultan muy inteligibles las incompatibilidades, tal como a veces se plantean. Una cosa es exigir dedicación, plasmada en un determinado número de horas, y otra excluir fuera de ellas otra actividad; lo que sólo se justificaría cuando resulte éticamente incompatible con la función que se desempeña. No tiene ningún sentido organizar complejas incompatibilidades entre lo público y lo privado, para que —al final— nos encontremos con que cabe desempeñar determinada actividad en el ámbito de lo privado, pero esa misma nos resultará vedada en el de lo público; son historietas que no tienen racionalidad alguna.

Todo esto puede plantear un problema adicional, cuando la siempre encomiable salvaguarda de la intimidad parece entrar en tensión con estas exigencias de publicidad. No vendría mal recordar que nuestra jurisprudencia constitucional, al ponderar el juego de los artículos 18 (derechos al honor y a la intimidad personal) y 20 (libertad de expresión y derecho a la información), resalta que el hombre público ha de pagar un peaje por el hecho de serlo. Resulta gravado por lo que podríamos llamar un adicional «canon de visibilidad», que restringe la protección de su intimidad.

No he podido dejar de evocarlo cuando, como representante de los ciudadanos, he solicitado —hasta ahora sin éxito, pero soy tozudo...— que se haga público qué Catedráticos o Titulares de Universidad han conseguido los famosos sexenios de investigación. ¿Por qué ese complemento de productividad se incluye entre los secretos oficiales en nuestro país? ¿se pretende con ello mejorar el nivel ético en la función pública universitaria? Me temo

que el resultado de tan torpe medida esté siendo el contrario.

Antes me he referido a la existencia de cláusulas de «blindaje». Todo el mundo sabe cuáles son la del señor Ronaldo o la del Sr. Mijatovich; parece que el dato incluso les prestigia. Me gustaría que también fueran conocidos los blindajes que benefician a funcionarios — algunos incluso en situación de «servicios especiales»— en esas empresas seudoprivadas mediante las que lo público huye del derecho administrativo y sus controles. Si se hicieran públicos, a lo mejor hasta aplaudimos —como si del propio Ronaldo se tratara— rendidos ante la calidad de la aportación de tal servidor público. El vigente secretismo invita a presagiar lo contrario. Baste recordar la imaginativa pedrea de la Expo, a golpe de millón. De nuevo, sería de agradecer algo más de publicidad. No basta afirmar solemnemente que aquí no pasa nada; acabarían pasando muchísimas más cosas de las deseables.

Voy terminando...

Otro aspecto interesante sería ir forjando con estos códigos de conducta una cierta cultura que genere también reglas no escritas. Puede que un funcionario, que aspira a merecer la confianza de los ciudadanos, no repare en que determinados hábitos pueden empañarla. Me ha llamado la atención, en el citado Informe Nolan, un asunto que no parece que por aquí nos hayamos planteado: los regalos.

Hace poco, con motivo de una cumbre de primeros ministros, han regalado un reloj a cada uno de los asistentes. El «premier» inglés —socialista, por cierto— hubo de aclarar que no podía aceptarlo, porque la normativa imperante en su país lo impide cuando el precio atribuible al obsequio rebasa determinada cantidad.

Nadie parece habérselo planteado entre nosotros; a lo mejor, valdría la pena hacerlo... Sería interesante ir decantando una determinada casuística que nos ayude a todos no solo a ser, sino también a parecer, más honestos.

Termino... En el fondo, por debajo de esta tensión entre ética y mera legalidad late la tensión entre realidad y apariencia. La realidad se puede controlar por ley; la apariencia, no. La apariencia exige códigos de conducta que nos hagan, no sólo ser honestos —que, sin duda, queremos serlo— sino parecerlo; y esto siempre es más complicado...

El Estatuto de la Función Pública ¿La reforma adecuada?

Actas del II congreso sobre la Función Pública

*Manuel Pallarés Moreno &
Antonio Sánchez Rodríguez
(Coordinadores)*



FUNDACIÓN GENESIAN / ACTAS, 3
SEVILLA 1999