

José Luis
Meilán
Gil

Catedrático de
dereito administrativo.
Rector da Universidade
da Coruña

Ética pública e formación de funcionarios

Presenta-lo libro *Ética pública e formación de funcionarios*, editado pola EGAP, que recolle os relatos presentados por profesores e expertos de diferentes nacionalidades ó “V Seminario europeo de centros de formación de persoal de entidades territoriais” que tiivo lugar en Santiago, en abril do Ano xacobeo de 1993, é a ocasión –ou o pretexto– da miña comparecencia¹.

O libro, como se pode comprobar cunha lectura rápida do sumario, recolle aportacións fundamentalmente europeas do que, nunha división afortunadamente superada, se denominou durante demasiado tempo Europa occidental e Europa do leste. Están representadas Gran Bretaña, Dinamarca, Francia, Italia, Hungría e, por su-

¹ Intervención realizada polo prof. D. José Luis Meilán Gil na presentación do libro do prof. D. Xaime Rodríguez-Arana Muñoz, *Ética pública e formación de funcionarios*.

posto, España, e dentro dela especificamente Galicia, e bótase en falta, polo menos, unha representación alemana. O volume complétase cunha presentación a cargo do presidente da Xunta, na que se enlaza a experiencia do home público e do profesor universitario.

O título do libro e, obviamente, o seu contido chaman a atención cara a unha cuestión central na organización da vida pública e, en definitiva, sobre esa organización da convivencia que demos en chamar Estado.

Non lle quixera dar a esta intervención un ton erudito, acudindo a un fácil ensarillado de citas, nin de especialista en dereito público. Quizais sexa máis fecundo apelar en voz alta a algunha das súas propias vivencias nun intento de reflexión interactiva aínda que de desigual expresión.

Non parece que sexa necesario enredármonos demasiado en que se debe entender por ética. Perigoso síntoma sería que a expresión non dixese nada ou que expresase algo vago e arredado que só despois dun grande esforzo devolvese á actualidade o vello recordo de algo cheo de po amontoado no faiado da memoria ou da conciencia.

No mundo plural no que vivimos, como en calquera outra etapa da historia, a ética fai referencia a valores obxectivos que transcenden a persoa e que se refiren ó comportamento dos individuos. *A Ética a Nicomaco*, desde os comezos da historia do espírito na que nos movemos, sinalou inequivocamente esa dirección, precisamente alén do estrictamente individual.

É algo permanente –aínda que teña as súas modulacións– a referencia ó que é bo ou malo, ó que se entende así individual e socialmente. Na historia da nosa civilización existe o que se podería denominar avances e retrocesos desde un punto de vista ideal como demostra a experiencia. Un mundo intelectualmente ou xuridicamente tan refinado como o grecolatino admitiu con toda naturalidade –formaba parte dunha orde supostamente natural– a escravitude que en España, por exemplo, se aboliu formalmente ben entrado o século XIX. En Alemaña, no mesmo solar de tantos progresos culturais e científicos, en pleno século XX, comprobámo-las tolerías do nacionalsocialismo. Para que seguir. Agora mesmo

Europa, que debería se-lo campo natural da convivencia, exhibe o cancro dunha guerra tan angustiada como a que asoma a súa cara sinistra cada día nos xornais e que golpea a nosa sensibilidade cubríndonos de vergoña.

A ética supón a existencia duns valores que van máis alá do dereito. E uns valores obxectivos que non dependen da creación individual. De ocorrer así, se lle faltase ó dereito esa **meta-referencia**, estaríase percorrendo o camiño cara ós totalitarismos, nos que o dereito positivo é a última regra de conducta que impón quen poida –o titular ou o posuidor do poder–, ou é un simple precipitado sociolóxico do que se vive nunha comunidade máis ou menos pechada.

Afortunadamente, os dereitos fundamentais da persoa abríronse paso nas constitucións e configuráronse como dereito obxectivo supranacional, xa que se han de interpretar de acordo coas declaracións e tratados internacionais e vinculan ó propio lexislador ordinario. Desde outra perspectiva son tamén valores con relevancia xurídica.

E é que a historia do dereito público que é, en boa medida, a historia do sometemento do poder a normas de xustiza, revela como as normas ou usos morais se foron transformando en normas e preceptos xurídicos. E, pola contra, tamén existen mostras de como estes se liberaron de elementos morais.

No libro que se presenta, o profesor DUFAU subliña esa dimensión xurídica ó insistir na importancia que os dereitos e deberes dos funcionarios teñen no ordenamento francés, contraponendo regras xurídicas e valores. Trátase, sen dúbida, dunha conquista do Estado de dereito conforme coa evolución dos acontecementos históricos e os cambios ideolóxicos rexistrados. Constitúe un anacronismo manter esquemas do antigo réxime, pero tamén o é **xulgar desde as** categorías actuais. Por exemplificar, o honor non xoga hoxe o mesmo papel social ca na España do barroco, nin se pode xulgar adecuadamente trasladándoo simplemente ós valores intelectuais ou sociais dos nosos días.

É un avance que se configure do modo máis claro posible e co máximo de garantías o estatuto dos funcionarios públicos: os seus dereitos e os seus deberes. Que non

se confíe todo ós principios de “bo goberno” por citar só os benintencionados postulados da ciencia da policía do antigo réxime.

Ós funcionarios e ós cidadáns convenlles que estean convenientemente tipificadas as faltas de servicio e que se distingan das faltas persoais, de acordo cunha longa tradición francesa, e que as infraccións e sancións se atopen sometidas ó principio de legalidade. Pero non todo na función pública –nin sequera na sociedade– se pode reducir a dereito, aínda sendo moi importante.

Convén delimita-los ámbitos respectivos do dereito e da ética, aínda que nunca serán compartimentos pechados, nin sequera no campo do dereito administrativo, dominado polo criterio obxectivo do principio de legalidade. Ou quizais por iso sexa máis necesaria aquela influencia, sen confusión.

No noso dereito estivo tipificada como infracción a “falta de probidade” e existiron tribunais de honor, hoxe proscritos polo artigo 26 da Constitución. Con esta nova perspectiva tratouse de depura-lo dereito de gangas extraxurídicas; de non someter a regulación xurídica a ética, o que non significa –e non debe significar– un empobrecemento na calidade da conducta do funcionario.

Unha vía para comprobalo podería se-la lectura en positivo da lista de faltas que se conteñen no vixente regulamento de réxime disciplinario de funcionarios do Estado: deber de fidelidade á Constitución, ausencia de discriminación, favorece-lo exercicio das liberdades, neutralidade ou independencia políticas, consideración cos superiores, compañeiros e subordinados ou cos administrados, gardar silencio sobre os asuntos que coñezan polo rango do seu cargo.

Quizais nun estadio anterior todo iso se podería considerar desde o punto de vista da ética: hoxe forma parte do estatuto xurídico do funcionario. Moral, ética ou usos sociais e dereito virían constituír dúas facetas que se alternan no establecemento de pautas de conducta. Para o control de actos discrecionais nuns países utilízase o dereito e noutros, coma en Escandinavia, utilízase o *Ombudsman*.

Cando se produciu este avance do dereito, ¿ten sentido falar de ética pública na formación dos funcionarios?.

Esta é a pregunta que se formula o profesor Fraga Iribarne, presidente da Xunta de Galicia, á que responde positivamente, opinión que obviamente comparto ó ter aceptado esta intervención. Pregunta que conduce, pola súa vez, a pescuda-lo contido da pregunta ética sobre a sociedade e que tipo de incidencia se lle ha de asignar á cuestión ética en relación coa problemática social.

Como demostra a experiencia norteamericana, invocada en distintas pasaxes do libro, a preocupación polo estudio da ética pública en relación cos funcionarios non xurdiu como unha mera preocupación académica, senón como necesaria resposta a unha insatisfacción social provocada por feitos de significativa importancia ou reiteración.

Esa necesidade aparece agora como evidente. Se se bautizou Italia como Tangentopolis é porque **se detectou un número** significativo de comisións ilegais na Administración pública. Non toda a Administración pública é corrupta, nin tódolos funcionarios o son; pero a nota da corrupción deulle o ton á canción, de xeito que a acción da Administración pública nos países europeos desafina nese sentido, con perigo para algo tan necesario e delicado como é a confianza dos cidadáns no Estado en tódolos seus banzos.

Non é ucrónica –e non debe ser utópica– a aspiración a unha rexeneración da vida pública, do poder político e económico e, polo tanto, tamén da función pública que serve ós intereses xerais polos que se xustifica o Estado. O miolo da cuestión radica no que é propiamente colectivo. A existencia dun código penal, ou dun regulamento disciplinario, non constitúe ningún desdouro para ningún país. Non son a traducción dunha realidade sociolóxica. Nin tampouco o son os sucesos individuais negativos que teñen como última explicación a liberdade humana. O preocupante é a atmosfera, o medio ambiente en que se han de desenvolver as conductas individuais, xa que se ha de legislar para “homes comúns” e non heroes. É nese medio ambiente onde debe operala ética pública.

¿E por que se ha de adxectiva-la ética dese modo? Por análoga razón –poderíase dicir– á que explica que se fale dunha deontoloxía médica, ou do avogado, que, ob-

viamente, non supoñen referencia a unha ética diferente, senón a especificacións ou intensificacións dos criterios e normas de conducta.

A razón, no caso da función pública, radica na específica natureza da función e na condición estatutaria dos funcionarios.

No libro insístese, con evidente acerto por diversos autores, na idea de servicio, que é o nome que se lle dá no Reino Unido ó conxunto dos funcionarios: *Civil service*. Esa nota de servicio ós intereses xerais é o que caracteriza á Administración pública no artigo 103 da CE. É a misión de servir, a satisfacción de seren útiles na actividade que se desempeña, a calidade da cal se mide precisamente polo fin da actividade: os intereses xerais, de toda a sociedade, tamén do entrañable –o país, a terra– en que se manifesta un valor un tanto desvirtuado como é o patriotismo. Do “todo pola patria” pasamos ó seu práctico esquecemento.

Servicio, lealdade, transparencia, son outras tantas ideas-forza que constitúen a trama da ética pública tal como se analiza no libro que estamos a comentar. Como o son a neutralidade, a imparcialidade, a independencia, sen prexuízos, sectarismos e *amiguismos*, sexan ideolóxicos ou económicos.

O dereito é insuficiente para cubrir toda a actuación do funcionario e para remedia-los prexuízos da que non está de acordo cos cánones de “bo goberno”. Os requirimentos da ética son máis necesarios canto máis complexa e de maior transcendencia social e económica é a actividade que desenvolven os funcionarios e que tanta influencia pode ter nas decisións a través das súas propostas ou na súa eficacia a través dunha execución diligente.

A complexidade que deriva do conveniente dereito de participación dos funcionarios na engrenaxe das decisións a través en moitos casos da súa representación sindical aporta unha nova necesidade de respectar pautas éticas no uso correcto da información que se ten por razón do oficio. A tentación pode non ser pequena e a forza disuasoria do dereito non demasiado eficaz.

É preciso recupera ou reforza-la confianza dos cidadáns na Administración e os seus axentes e por parte destes o

orgullo de ser servidores. A vida pública é esencialmente fiduciaria. O incumprimento de promesas electorais non é tipificable como conducta contraria ó dereito; pero ten o seu correctivo social porque se quebrantase a relación implícita de confianza.

A privatización dos servizos públicos pode facer gañar en eficacia; pero non garante sempre o sentido do “espírito de funcionario” do que no noso país temos memoria tanto en corpos de elite como en corpos tan eloxiados como o de Correos. Non é suficiente a eficacia; nin é xustificable a calquera prezo. Como tampouco o motor principal da función pública –de ningunha delas– pode se-la rendibilidade económica da actividade. O cumprimento dos postulados éticos que unha sociedade sa reclama é máis fácil cando a actividade se desenvolve con sentido vocacional, de predisposición ou aptitude profundas.

Por todo iso entendo que este libro apunta á boa liña e sitúa as preocupacións en torno a Administración pública non só no terreo da eficacia –principio constitucional que obriga e define tamén á Administración– senón no dos valores e da ética sen o impulso dos cales o que-facer público devén cego, inxusto ou, cando menos, rutineiro. 