

CALIDAD, TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA

CALIDAD, TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA

Director

Jaime Pintos Santiago

Bernabé Palacín Sáenz

José Luis Martín Moreno

Roberto Mayor Gómez

Jorge Fondevila Antolín

Javier Ruiz-Tapiador Sanmartín

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MADRID, 2017

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

CALIDAD, transparencia y ética pública / director, Jaime Pintos Santiago ; [autores], Bernabé Palacín Sáenz ... [et al.]. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2017. – 278 p. ; 24 cm. – (Colección MONOGRAFÍAS)
Bibliografía en cada capítulo

ISBN 978-84-7351-613-6 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-614-3 (formato electrónico). – NIPO 174-17-054-9 (formato papel). – NIPO 174-17-055-4 (formato electrónico)

1. Administración Pública-España. 2. Ética profesional-España. 3. Libertad de información-España. I. Pintos Santiago, Jaime, dir. II. Palacín Sáenz, Bernabé. III. Instituto Nacional de Administración Pública (España). IV. Serie

35:174

35:342.72/.73

Primera edición: noviembre 2017
Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración Pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-613-6 (formato papel) 978-84-7351-614-3 (formato electrónico)

NIPO: 174-17-054-9 (formato papel) 174-17-055-4 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-26380-2017

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Ulzama Digital

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

A mi padre, José Luis Pintos Collazo,
in memoriam

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| Presentación | 15 |
| Relación de autores por orden alfabético | 21 |

Primer Pilar LA CALIDAD

| | |
|---|----|
| Capítulo I. La calidad como herramienta para conseguir un modelo eficiente de gestión pública, socialmente responsable ... | 29 |
| 1. El porqué de la gestión de la calidad en la Administración Pública | 30 |
| 1.1. Introducción | 30 |
| 1.2. Contexto histórico | 31 |
| 1.3. Qué sentido tiene hoy aplicar calidad a la Administración Pública | 35 |
| 2. Los principios de la calidad. Cohabitación con los principios del Derecho Administrativo, en especial los recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre | 42 |
| 2.1. Principios de calidad versus principios administrativos | 42 |
| 2.2. La orientación al ciudadano en la Administración Pública ... | 46 |
| 3. La transición del cómo al para quién se hacen las cosas. El ciudadano como centro de atención de una visión socialmente responsable de la Administración Pública | 51 |
| 3.1. Del cómo al para quién | 51 |

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| 3.2. Una visión socialmente responsable de la Administración . . . | 53 |
| 3.3. Responsabilidad social y contratación pública | 56 |
| 4. El proceso de mejora continua (planificar-hacer-verificar-actuar) en la gestión de las funciones encomendadas | 59 |
| 4.1. El ciclo planificar-hacer-verificar-actuar | 59 |
| 4.2. La carta de servicios como proceso de mejora continua. | 62 |
| 5. La gestión por procesos y su incidencia en la gestión pública. Una herramienta para el cambio orientada a la satisfacción de necesidades y expectativas ciudadanas | 64 |
| 5.1. La gestión por procesos. Peculiaridades del binomio proceso/procedimiento en las Administraciones Públicas. Problemas de integración en estructuras funcionales | 64 |
| 5.2. Los procesos existen, se localizan y se organizan | 70 |
| 5.3. Luces y sombras en la gestión por procesos | 72 |
| 6. El enfoque a resultados como objetivo estable de la actividad administrativa. Del cómo se hacen las cosas a lo que debe conseguirse | 73 |
| 7. El compromiso de las personas al servicio de la Administración. La profesionalización de una gestión pública eficiente, transparente, íntegra y de calidad | 78 |
| 7.1. El compromiso de las personas al servicio de la Administración | 78 |
| 7.2. La profesionalización de la gestión pública como clave | 81 |
| 7.3. Una incipiente función directiva que se debate entre el cumplimiento estricto de la legalidad y su superación, sin abandono de este, mediante la introducción en su gestión de principios posgarantistas. | 83 |
| 8. Referencias bibliográficas | 85 |

Segundo Pilar **LA ÉTICA PÚBLICA**

| | |
|--|-----------|
| Capítulo II. Ética y Derecho en la Administración Pública del siglo XXI | 91 |
| 1. Introducción. | 91 |
| 2. Corrupción y resurgimiento del debate ético: un estado de cosas. . | 93 |

| | |
|--|-----|
| 3. Ética y Derecho | 93 |
| 4. Ética pública: agentes y objeto | 97 |
| 5. Acuñación legal de <i>principios éticos</i> | 108 |
| 5.1. Antecedentes en España: Código de Buen Gobierno de 2005 (derogado) | 112 |
| 5.2. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 (EBEP, ley derogada) y Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TRE-BEP). | 115 |
| 5.3. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno | 117 |
| 5.4. Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado: nuevo planteamiento de la cuestión. | 120 |
| 6. Recapitulando: la acuñación legal del <i>ethos-areté</i> es perturbadora | 120 |
| 7. Conclusiones. Apostemos por la educación. Conciencia ética de servidores públicos y ciudadanos, y reforzamiento de los instrumentos jurídicos de prevención y sanción | 122 |
| 8. Referencias bibliográficas | 123 |

Capítulo III. Provisión y cese por el sistema de libre designación como instrumento para la mejora de la ética y la profesionalidad en la gestión pública 125

| | |
|--|-----|
| 1. Introducción: el sistema de libre designación en las Administraciones Públicas y ética pública. | 125 |
| 2. Regulación legal en el ordenamiento jurídico español | 127 |
| 3. Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre los requisitos para la provisión y cese de puestos de trabajo por el sistema de libre designación en las Administraciones Públicas. | 131 |
| 4. Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la forma de provisión por el sistema de libre designación en los órganos constitucionales | 141 |
| 4.1. Tribunal Constitucional | 141 |
| 4.2. Tribunal de Cuentas | 145 |
| 4.3. Ministerio Fiscal | 150 |
| 4.4. Carrera Judicial y Consejo General del Poder Judicial | 151 |

| | |
|---|------------|
| 5. Conclusiones | 153 |
| 6. Referencias bibliográficas | 155 |
| Capítulo IV. Los valores éticos y la transparencia en el empleo público: una exigencia ineludible ante la desprofesionalización de las Administraciones Públicas | 157 |
| 1. Consideraciones iniciales | 158 |
| 2. La Reforma del Empleo Público de 1984 y sus graves consecuencias | 158 |
| 3. La profesionalidad y objetividad en la selección y carrera administrativa en el EBEP: buenas intenciones y un olvido incomprensible | 162 |
| 4. El principio de transparencia en el empleo público: un instrumento para reconducir la doctrina de la discrecionalidad técnica | 168 |
| 4.1. Una breve aproximación general al concepto y contenido del principio de transparencia | 168 |
| 4.2. El principio de transparencia en la selección del empleo público: la gran esperanza para reconducir la disfuncional doctrina de la discrecionalidad técnica | 169 |
| 4.2.1. El derecho a conocer la motivación de la calificación o valoración de las pruebas por los órganos de selección . | 171 |
| 4.2.2. El derecho de acceso al expediente administrativo, documentación y actuaciones | 173 |
| 4.2.3. Los medios electrónicos al servicio del principio de transparencia en los procesos selectivos y de provisión de puestos de trabajo | 175 |
| 4.2.4. La aportación de la <i>e-administración</i> a la selección en el empleo público: control y transparencia | 175 |
| 4.2.5. Consideraciones finales | 177 |
| 5. La temporalidad en el empleo público: instrumento idóneo para el clientelismo político y sindical | 178 |
| 5.1. Una puerta trasera de acceso inconstitucional: disposición transitoria 4. ^a TREBEP | 178 |
| 5.2. El último problema creado por nuestros tribunales en aplicación de las últimas sentencias del TJUE: El reconocimiento judicial de los «funcionarios interinos indefinidos» | 184 |
| 5.3. Los graves riesgos de unos nuevos procesos de consolidación de empleo público | 191 |

| | |
|--|-----|
| 5.4. Las recientes previsiones de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, con relación a la consolidación del empleo temporal. | 194 |
| 6. Una exigencia estratégica en el empleo público: los valores éticos públicos | 196 |
| 7. Referencias bibliográficas | 197 |

Tercer Pilar
LA TRANSPARENCIA

| | |
|---|------------|
| Capítulo V. El transversal principio de transparencia en las Administraciones Públicas | 203 |
| 1. El principio de transparencia en el marco normativo de la Unión Europea | 203 |
| 2. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. | 205 |
| 2.1. Antecedentes | 205 |
| 2.2. Aproximación crítica al contenido de la Ley 19/2013. | 211 |
| 3. Transparencia de la actividad pública | 214 |
| 3.1. Breve referencia a la publicidad activa | 218 |
| 3.1.1. Información institucional, organizativa y de planificación | 219 |
| 3.1.2. Información de relevancia jurídica | 219 |
| 3.1.3. Información económica, presupuestaria y estadística | 220 |
| 4. El buen gobierno | 222 |
| 4.1. Aproximación marco | 222 |
| 4.2. Ámbito de aplicación del buen gobierno. | 223 |
| 4.3. Principios del buen gobierno | 225 |
| 5. Infracciones y sanciones disciplinarias en materia de buen gobierno. Órganos competentes y procedimiento. Prescripción | 226 |
| 5.1. Infracciones | 226 |
| 5.2. Sanciones disciplinarias. | 227 |
| 5.3. Órganos competentes y procedimiento | 228 |
| 5.4. Prescripción | 229 |

| | |
|--|-----|
| 6. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno | 230 |
| 6.1. Fines y composición. El presidente | 230 |
| 6.1.1. Fines y composición | 230 |
| 6.1.2. El presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno | 230 |
| 6.2. Funciones y régimen jurídico | 231 |
| 6.2.1. Funciones | 231 |
| 6.2.2. Régimen jurídico | 231 |
| 7. Comisión de Transparencia y Buen Gobierno. | 232 |
| 8. Principios de utilización de los recursos públicos. | 232 |
| 9. Avance sobre la transparencia en la contratación pública | 235 |
| 9.1. Puesta en escena | 235 |
| 9.2. Transparencia en las nuevas directivas de contratación | 240 |
| 10. Referencias bibliográficas | 246 |

**Capítulo VI. Dispersión normativa en el desarrollo de la Ley de
Transparencia, Acceso a la Información Pública y
Buen Gobierno 249**

| | |
|--|-----|
| 1. Introducción. | 249 |
| 2. Publicidad activa | 253 |
| 2.1. Información institucional y organizativa. | 254 |
| 2.2. Información sobre planificación | 260 |
| 2.3. Información de relevancia jurídica | 261 |
| 2.4. Información económica, presupuestaria y estadística | 263 |
| 2.4.1. Contratos | 263 |
| 2.4.2. Subvenciones | 267 |
| 2.4.3. Otra información | 272 |
| 3. Acceso a la información | 272 |
| 4. Datos abiertos y reutilización de la información. | 274 |
| 5. Conclusiones | 276 |
| 6. Referencias bibliográficas | 277 |