



Premio I

La doble cara del fraude Administrativo.
(1997)

La doble cara del fraude Administrativo

José Ramón Chaves García

Jefe de los Servicios Jurídicos de la Universidad de Salamanca

Antonio Arias Rodríguez

Interventor de la Universidad de Oviedo

Frecuentemente se habla del fraude sanitario, del engaño a la Seguridad Social para el cobro de prestaciones, de la evasión fiscal, y de un sinfín de triquiñuelas del ciudadano para sortear los trámites o las tasas de la Administración. Sin embargo, en ocasiones, es la propia Administración la que defrauda al ciudadano. La que, bajo la apariencia de una actuación formalmente correcta, le engaña. Esa es la doble cara de la Administración, unas veces víctima y otras culpable.

El fraude de los ciudadanos a la administración

Por acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de agosto de 1993 se creó la Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude. Esta Comisión integrada por funcionarios de los Ministerios de Economía y Hacienda, Trabajo y Seguridad Social, Sanidad y Consumo y de Administraciones Públicas culminó su estudio en un completo *Informe sobre el fraude en España*¹.

Los grupos de trabajo fueron cuatro: Análisis sociológico, Sistemas de Información, Economía Sumergida y Comunicación Social, estructurándose en tres partes:

- Análisis de las modalidades más significativas de fraude, sus causas y efectos.
- Análisis de los sistemas de prevención, control y mecanismos de coordinación existentes.
- Propuestas de medidas de mejora, prevención y corrección.

1. El Informe ha sido publicado por el Instituto de Estudios Fiscales en 1995.



La gran mayoría de los ciudadanos percibe que el fraude está muy extendido y en proceso de crecimiento.

La opinión pública ante el fraude

La Unidad realizó 2.800 entrevistas concluyendo el carácter complejo del fraude, como fenómeno social, cuyas causas generales percibidas por la opinión pública son las siguientes:

- **Causas imputables a la Administración**, porque no controla lo suficiente (34,5%), porque exige más de lo que da (18,8%), porque carece de normativa suficiente (13,2%).
- **Causas imputables a los propios ciudadanos**, porque su honradez personal es escasa (38,4%), carece de conciencia cívica (30,6%), está justificado socialmente (18%) o porque sólo perjudican a la Administración (12,8%).
- **Causas económicas**, porque no hay más remedio que hacer trampas para poder salir adelante (37,9%), o por las elevadas cargas fiscales y sociales (16,9%).

La gran mayoría de los ciudadanos (82,3%) entiende que si la gente no defrauda más es por temor a las sanciones, mostrando un alto grado de pesimismo al evaluar la situación general, pues perciben que *“el fraude está muy extendido”* y lo que es más importante *“está en proceso de crecimiento”*.

Áreas de fraude

De forma sintética expondremos algunas de las áreas de fraude objeto del citado estudio, con sus principales manifestaciones:

■ El fraude fiscal

— *Fraude inmobiliario*

Ocultación de titularidad patrimonial, de sus cambios, o de sus rendimientos. Es generalizado, estructural y constituye un refugio típico del dinero negro, produciendo la subvaloración en las transmisiones sucesivas.

— *Fraude en valores mobiliarios*

Ocultación de la titularidad, rendimientos y transmisión de activos financieros. En los productos financieros de consumo en masa se efectúa a través de la elusión de retenciones a cuenta de los impuestos personales o de las obligaciones de información. En los productos financieros a medida mediante la utilización de Sociedades instrumentales, la localización de capitales en el exterior o la utilización de sociedades extranjeras.

— *Fraude en las aduanas y en los impuestos especiales*

Geográficamente localizados y de muy difícil control en el marco de la Unión Europea.

■ El fraude a la Seguridad Social

— *En los ingresos*

Fraude en la inscripción (omisión del alta de trabajadores), la cotización (no declarar parte de la retribución, considerarlo dieta/gasto de locomoción o aplicar un grupo inferior a la categoría real), o la obtención de beneficios indebidos (descuentos o bonificaciones ficticias).

— *En las prestaciones*

Fraude en la incapacidad laboral transitoria (por simulación de incapacidad por el trabajador, su com-

patibilización con actividad laboral simultánea), en las pensiones no contributivas y, muy especialmente, en el desempleo (simulando una relación laboral, un despido u ocultando actividades regulares o esporádicas) y en el subsidio agrario (el tristemente notorio Plan de Empleo Rural-PER), o la prestación farmacéutica (obtención ilícita de medicamentos, utilización de recetas de pensionistas o la inducción a la prescripción).

■ El fraude en las subvenciones y ayudas públicas

Tanto por la percepción de subvenciones, superando el coste de la actividad a desarrollar, o bien incumpliendo los requisitos, finalidad o condición, o mediante la concurrencia de subvenciones, y para una misma finalidad. En algunos casos comporta infracción administrativa y penal.

Recomendaciones

La Unidad de Prevención y Corrección del Fraude propone un total de 259 detalladas recomendaciones que podemos agrupar en tres bloques:

— Recomendaciones generales

Se centran en la potenciación de la educación deontológica, las campañas de comunicación y concienciación o de reforma procesal (acortando plazos en procesos sancionadores).

— Recomendaciones de coordinación informativa y gestora

Así, por ejemplo, unificando documentos acreditativos (DNI, SS, INEM) o censos. La Unidad sugiere facilitar la operación conjunta y la Interconexión entre los distintos sistemas informáticos, e introducir la habilitación de la cesión de datos personales entre Administraciones Públicas afectadas, con la finalidad de controlar el fraude, en todas las disposiciones de regulación de ficheros que se dicten en cumplimiento de la Ley Orgánica 5/1992, de Regulación del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal (LORTAD). Se ignora la existencia de información relevante gestionada por otros organismos.

Por ello, la Unidad propone el establecimiento de un diccionario o catálogo de datos que de a conocer los datos disponibles en otros organismos.

— Recomendaciones sectoriales

Se desglosan diversas sugerencias respecto a la economía sumergida (unas para penalizar y otras para estimular la transición a la economía regular), el fraude fiscal y seguridad social (organizativas, normativas, informativas y de relación con los contribuyentes).

El fraude de la administración a los ciudadanos

El fraude para el ciudadano tiene su origen en la propia existencia de la legalidad administrativa. En ningún campo del derecho resulta mayor burla la presunción legal de que el ciudadano conoce la norma como en el ámbito del Derecho Administrativo. La normativa aplicable es tan numerosa, tan cambiante y de tan variado rango que el principio es justamente el contrario: el desconocimiento de la norma aplicable por el usuario.

Incluso aceptando que las normas administrativas son públicas y conocidas por todos, ha de traerse a colación el dicho castizo que sabiamente afirma que *“el que hace la Ley hace la trampa”*, ya que la Administración a la hora de aprobar los reglamentos hace que la balanza se incline excesivamente hacia el derecho del Estado en detrimento del derecho del usuario, y a la hora de aplicarlos nunca falta un resquicio que defrauda las expectativas de los ciudadanos.

La escala del fraude

Cuando el ciudadano al amparo del texto de una norma pretende conseguir de la Administración una finalidad distinta e ilegítima, el ordenamiento jurídico alude al *“fraude de ley”*, tipificado en el artículo 6.4 del Código Civil en los siguientes términos: *“Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el Ordenamiento Jurídico, o contrario a él, se considerarán*

ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiera tratado de eludir.”

En cambio, cuando la Administración persigue finalidades espúrias pero actuando formalmente con arreglo a la ley, estamos ante la figura de la *“desviación de poder”*, como causa de invalidez, recogida en el art. 63 de la Ley de Administraciones Públicas de 1992 y en el art. 83.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956. Si la actuación administrativa fuese más allá, y no sólo persiguiese una finalidad ilegítima sino que además fuese contraria a la norma aplicable, lo actuado sería nulo de pleno derecho o anulable. Si además la infracción respondiese a una voluntad consciente de la autoridad administrativa de cometer una injusticia, podría incurrirse en un delito de prevaricación, tipificado en el art. 404 del Código Penal de 23 de noviembre de 1995.

Fraudes administrativos típicos

Un telegráfico repaso por las principales instrucciones y procedimientos administrativos nos ayudará a poner de manifiesto la cara oculta de la Administración. No se trata de mostrar el mundo repudiable y residual de la corrupción, en que anidan el nepotismo, la malversación o el cohecho, sino de mostrar la corrupción más cotidiana, tolerada y como tal, impune. Advertamos previamente que la Administración Pública española funciona razonablemente bien y que su función pública está sobradamente cualificada, consideración que no nos exonera de examinar sus patologías con la lupa que supone toda perspectiva de análisis crítico.

— Selección de empleados públicos

La Administración desea dotarse de los empleados públicos más cualificados, la autoridad administrativa desea rodearse de servidores públicos leales, y los representantes de los trabajadores postulan la fijeza y la promoción como valores sociales a cualquier precio. La resultante de esas tres fuerzas es un desbordamiento de los estrictos márgenes de las modalidades de reclutamiento que el ordenamiento jurídico permite.

El fraude para el ciudadano tiene su origen en la propia existencia de la legalidad administrativa

— Contratos de alta dirección

Las Administraciones Públicas están plagadas de contratos de alta dirección, que presentan para la Administración la ventaja del libre reclutamiento (al margen de procedimientos selectivos vinculados al mérito y la capacidad) y para el trabajador unas generosísimas condiciones retributivas. El abuso de esta figura, tanto por aplicarse a labores reservadas a personal funcionario como por las desorbitadas indemnizaciones pactadas, provocó la expresa prohibición de las cláusulas indemnizatorias abusivas con el fin de frenar su utilización².

— Consolidación del personal interino y contratado

El reclutamiento de personal funcionario en la última década ha estado marcado por diversos procedimientos revestidos bajo la rúbrica de la excepcionalidad y que realmente encubrían maniobras de consolidación del personal, auspiciadas desde la propia Administración.

Recordemos que los procedimientos selectivos acometidos tras la supresión de los contratos administrativos en 1984 estuvieron marcados por procedimientos que puntuaban extraordinariamente los servicios previos como interinos o contratados, que incluso servían de cómoda pértiga para superar las pruebas selectivas. Fue necesario

que el Tribunal Constitucional limitase la valoración de los servicios previos en los procedimientos selectivos al 45%, calificándolo como “*el límite de lo tolerable*” para acabar con una práctica tan generalizada como sangrante.

— La promoción interna

Ley de Medidas de la Función Pública de 2 de agosto de 1984 contemplaba la promoción interna en la Administración como una vía complementaria del acceso libre, disponiendo expresamente para esta vía restringida el límite del 50% de las plazas vacantes. La reforma acometida por la Ley de 28 de julio de 1988 suprimió tal límite, y desde entonces los boletines oficiales exhiben numerosísimas convocatorias que agotan las plazas convocadas mediante el procedimiento de promoción interna, con temarios aligerados y pruebas suavizadas, sin dejar plaza alguna para que el turno libre oxigene la Administración.

— La libre designación

La absoluta discrecionalidad de la autoridad a la hora de cubrir los puestos de libre designación ha propiciado la consolidación de jugosos niveles retributivos por el simple desempeño durante un lapso temporal de tales puestos encomendados en base a una fidelidad ideológica o personal. La libre designación, con el pretexto de la confianza en el candidato, se ha revelado como un subterfugio legal para sortear el procedimiento objetivo del concurso de méritos.

— La funcionarización

Tras la citada reforma de la función pública de 1988, se distribuyen entre el personal funcionario y laboral las tareas que corresponden a cada colectivo. Asimismo, se contempla la funcionarización como procedimiento puente

2. Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Admmistraciones Públicas de 27 de diciembre de 1993 (BOE del 31 de diciembre de 1993). O en el ámbito regional, el art. 19 de la Ley 20/1995 de la Comunidad de Madrid, o el art. 15.5 de la Ley 7/1996 de Andalucía.

para integrar como funcionarios al personal laboral que ocupaba plazas destinadas por su naturaleza a ser cubiertas por personal funcionario. Tales procedimientos han proliferado, sin exigirse rigor ni en las preceptivas pruebas ni en los requisitos de participación, facilitando al máximo este acceso transversal a la condición de funcionario.

— Contratación laboral temporal

La anómala sucesión de contratos temporales de unos mismos trabajadores por la Administración aboca frecuentemente a su conversión en contrato indefinido, produciendo el paradójico efecto de que por una irregularidad administrativa pueda accederse al empleo público al margen de los principios de mérito y capacidad. Inicialmente, los tribunales no admitían la fijeza en el empleo público por esta vía, a fuerza de invocar los principios constitucionales de mérito y capacidad. Sin embargo, el reciente vuelco a esta doctrina dado por el Tribunal Supremo ha permitido el desembarco en el empleo público de trabajadores con contrato temporal por la simple tolerancia del incumplimiento de las formalidades de la contratación temporal o dejando pasar con exceso los plazos máximos del contrato temporal³. El fraude a los ciudadanos, que confían en el acceso al empleo público por procedimientos de publicidad, mérito y capacidad, está servido.

■ Contratación

Bajo la Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965 se produjo un abuso de la contratación directa que encubría adjudicaciones prácticamente arbitrarias. La Ley de Contratos de 18 de mayo de 1995, siguiendo las recomendaciones comunitarias, sustituyó la contratación directa por el procedimiento negociado, limitando esta vía excepcional a determinados supuestos tasados. A pesar de ello, la autoridad que desea realizar un contrato administrativo, no resiste

a la tentación de contratar con rapidez y con quien le place, por lo que no pocas veces se usa y abusa del procedimiento negociado sin publicidad, con el pretexto de una imperiosa urgencia o de la exclusividad del empresario, o de otra justificación forzada.

■ Procedimiento Administrativo

La reciente Ley de Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992 pretendió dar un paso adelante en la tutela del ciudadano, elaborando un amplísimo catálogo de derechos. No obstante, lo que la letra grande de la Ley daba, te lo quitaba la letra pequeña. La Ley pronosticaba el destierro del silencio negativo, pero creó un complejo mecanismo de actos presuntos, tan confuso como inútil, ya que el particular se ve obligado a conocer en cada Administración cuál es el plazo máximo de resolución del procedimiento determinado y cuál el sentido del silencio que ha fijado la propia Administración que, digámoslo ya, ha optado mayoritariamente por el silencio negativo, con lo que el ciudadano se ha quedado donde estaba, con el agravante detener que solicitar una certificación de acto presunto (la vieja denuncia de la moral) y esperar otros veinte días más en vano.

Los derechos aparentemente novedosos de la Ley también están descafeinados. El derecho de acceso a archivos y registros (ex.art. 37 LAP) está limitado por el interés público (?); el derecho a no aportar documentos que ya obren en la Administración está remitido a un desarrollo reglamentario en un escondido precepto (la Disposición Final primera); el derecho a recibir las notificaciones de los actos administrativos está vaciado ante la posibilidad de la Administración de su publicación alternativa en los boletines oficiales (*“si intentada la notificación no se hubiere podido practicar”*; según reza el art.59.4 de la Ley), los cuales nadie lee con la consiguiente indefensión y sorpresa del ciudadano.

3. Las Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1991 y 26 de noviembre de 1993 equiparan al empresario privado a la Administración cuando actúa en el mercado laboral aunque pueda dar lugar a atajos o puertas falsas al empleo público.

Por si fuera poco, la Ley suprimió el recurso de reposición y el ciudadano frente a un acto ilegal se queda en la tesitura de acatarlo y soportar la injusticia o bien de acudir a los tribunales, sin la posibilidad tradicional en la Administración española de formular un sencillo escrito de reconsideración en el ámbito administrativo. Y así sucesivamente, sin olvidar que una Ley que se califica a bombo y platillo de básica y reguladora del procedimiento común, excluye expresamente de su ámbito de aplicación nada menos que los procedimientos en materia tributaria y los de recaudación de la Seguridad Social.

Así, el procedimiento administrativo, articulado como una garantía para los Intereses públicos y los derechos de los ciudadanos, se revela como un perverso mecanismo capaz de dejar perplejo al más formado de los ciudadanos.

■ La expropiación forzosa

La expropiación es la técnica que permite la obtención de bienes mediante el pago de su Justiprecio, aún contra la voluntad de su propietario, por razones de utilidad pública o interés social. Pues bien, ni siempre queda acreditada la utilidad pública de la finalidad, ni la necesidad de ocupación de un bien determinado, ni mucho menos la Justicia del precio a pagar. Pero donde radica el auténtico fraude al ciudadano es en el procedimiento seguido, ya que la Administración abusa del procedimiento de urgencia, avasallador e inmediato, que deja al ciudadano anonadado, sin su propiedad y con la carga de recurrir ante los tribunales.

■ Urbanismo

El mundo del urbanismo es el campo de la especulación, del artificio y del fraude. Cierto que no pocos ciudadanos pretenden edificar más de lo permitido, en sitios prohibidos y pagando las menores tasas posibles. Pero no es menos cierto que no faltan ayuntamientos que: conceden licencias de obras o apertura de actividad, con carácter provisional, sin verificar los requisitos legales; hacen la vista gorda de las infracciones tolerando la prescripción de las infracciones; modifican el planeamiento urbanístico municipal al socaire de inconfesables intereses o en el marco de ambiciosas

operaciones urbanísticas que encierran una descarada negociación o mercadeo que el ciudadano soporta tanto por desconocimiento como por impotencia.

Con los ejemplos expuestos, resulta patente el uso alternativo del derecho administrativo por la Administración, y no precisamente al servicio del ciudadano. El ciudadano sabe que el Ordenamiento Jurídico le ampara, pero la realidad es testaruda y le demuestra que algo falla.

Los aliados de la impunidad del fraude administrativo

Varios factores contribuyen a la situación de práctica impunidad del fraude o abuso de la Administración.

■ La inusual aplicación de expedientes disciplinarios en el ámbito de la Administración Pública

A pesar de contarse con una prolija reglamentación disciplinaria, su aplicación es meramente anecdótica en la Administración, salvo casos sangrantes o caídos en desgracia ante la autoridad respectiva.



Respecto de los empleados públicos en régimen laboral, las garantías establecidas por los convenios colectivos y las competencias de los comités de empresa, convierten a la Administración en un dinosaurio incapaz de liberarse de las espinas.

■ La excepcionalidad de la prevaricación

El Tribunal Supremo reserva esta figura para casos flagrantes no bastando la simple constatación de la ilegalidad administrativa. La reciente STS de 3 de marzo de 1997 afirma que *“la injusticia de la resolución no cabe identificarla, capitidismuyendo su entidad, con una simple irregularidad administrativa o con una mera discordancia interpretativa de las normas, ya que si así fuera se correría el riesgo de criminalizar la actividad administrativa y convertir a los tribunales de lo penal en un trámite previo a la aprobación de cualquier actuación administrativa. De ahí, que... para apreciar el delito de prevaricación... hemos de hallarnos ante una infracción de la norma administrativa a la que sean inherentes las notas de evidente, patente, flagrante y clamorosa, y hasta, en expresión de alguna resolución grosera o esperpéntica.”* Es decir, el foro de combate de una decisión administrativa injusta no está en los tribunales penales sino en la jurisdicción contencioso-administrativa.

■ La diabólica prueba de la desviación de poder

La Ley atribuye a los actos incurso en desviación de poder la sanción de la invalidez. Sin embargo, el problema radica en que los tribunales exigen una rigurosa prueba a cargo del ciudadano de la finalidad ilegítima perseguida por la Administración, lo que al moverse en el campo de las motivaciones que no se reflejan en los documentos, resulta prácticamente imposible.

■ La consolidación jurisprudencial de la discrecionalidad administrativa

La llamada *“discrecionalidad”* de la Administración, entendida como facultad legítima para decidir con amplios márgenes de libertad, ha recibido el refrendo jurisprudencial, en el sentido de sustraerse el núcleo de tales decisiones al control Judicial. Las decisiones de los tribunales administrativos

sobre las oposiciones y concursos amparadas en la discrecionalidad técnica, o la apreciación por los órganos administrativos de la urgencia en la contratación o de la necesidad de expropiación, o de la idoneidad para obtener una subvención, son todas ellas cuestiones pertenecientes al señorío de la Administración e inmunes al control judicial.

■ La pasividad de las Administraciones Públicas de tutela a la hora de impugnar los actos de otras administraciones

La Administración Local tiene obligación de comunicar sus acuerdos a la Administración autonómica y a la Administración estatal, y éstas están legalmente facultadas para su impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Asimismo, las Administraciones regionales aprueban reglamentos susceptibles de impugnación por el Estado si incurren en vicios de Inconstitucionalidad o usurpan competencias estatales. Pues bien, la práctica revela que las Administraciones Públicas eluden el conflicto con las restantes y salvo excepcionalísimos casos, la tolerancia (e incluso la complicidad) contribuye a perpetrar ilícitos administrativos que debe soportar en soledad el ciudadano.

■ La ineficacia de los mecanismos correctores

El propio Ordenamiento Jurídico establece pomposos procedimientos de reclamaciones y sugerencias, tales como los contemplados en el reciente Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero (BOE del 4 de marzo) sobre información administrativa y atención al ciudadano. El problema es, qué hacer si las mismas reclamaciones duermen el sueño de los justos.

Las quejas al Defensor del Pueblo o a sus homólogos regionales reciben un exquisito trato por parte de la institución, pero desgraciadamente quedan en sugerencias o recomendaciones no siempre atendidas por la Administración. Los Tribunales de Cuentas son una rigurosa instancia de control externo, pero lamentablemente no pocas veces su reacción tiene lugar cuando los responsables de las irregularidades están muy lejos. Finalmente, al ciudadano sólo le queda acudir a los cauces no institucionalizados (la prensa, asociaciones, partidos políticos, etc.).

El procedimiento administrativo se revela como un perverso mecanismo capaz de dejar perplejo al más formado de los ciudadanos

■ La lentitud, coste y formalismo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Es notorio el desaliento del ciudadano que considerando ilícita una decisión administrativa se ve obligado a discutir su pequeño problema ante un todopoderoso y distante Tribunal Superior de Justicia. La Ley orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 emplazó al ejecutivo para tramitar una ley reguladora de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Doce años después no han visto la luz por razones no siempre convincentes.

Nadie puede discutir la tremendísima utilidad para el ciudadano y la descarga de los saturados Tribunales Regionales de Justicia, que supondrían unos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, unipersonales, en la provincia, con procedimientos ágiles y análogos a los procedimientos orales de la jurisdicción social. Y si se equivocan, ahí están los recursos ante los Tribunales Superiores de Justicia. ¿Y por qué razón no se han implantado? Aunque suele esgrimirse el débil argumento de la falta de especialistas en Derecho Administrativo para juzgar a la Administración lo cierto es que detrás de ese veto a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo están los grandes bufetes de abogados, algunas escuelas de administrativistas que pontifican desde sus cátedras por el mantenimiento del *statu quo*, y como no, el interés de la propia Administración, que está muy cómoda sabiendo que cuando recurren sus actos administrativos, la

solución será a largo plazo y mientras tanto el ciudadano está obligado a soportar la decisión administrativa *por mor* de la prerrogativa de la ejecutividad. Y ello sin olvidar que la condena en costas es excepcionalísima en la jurisdicción contencioso-administrativa, con lo que el ciudadano, que incluso obtiene una tardía condena de la Administración, no va a ver reembolsados sus gastos de procuradores y abogados.

El leve paliativo que supuso la previsión de un procedimiento jurisdiccional especial para la protección de los derechos fundamentales, caracterizado por su celeridad y por la imperativa imposición de costas al perdedor, ha perdido su inicial vigor puesto que no sólo su rapidez queda en entredicho por la saturación de los tribunales, sino que la protección que dispensa se limita estrictamente a las violaciones de derechos fundamentales y libertades públicas y no a las cuestiones de legalidad ordinaria (que son la inmensa mayoría de los litigios administrativos).

La salida del callejón del fraude

Dado que la calidad técnica de las normas no sirve para garantizar la transparencia y el Interés público sólo cabe efectuar un llamamiento a la revitalización de la ética pública. En un primer nivel, en lo relativo a las autoridades administrativas, desterrando todo vestigio de corrupción o arbitrariedad, e incluso la mera sospecha. En un segundo nivel, en lo relativo a los empleados públicos, que deben adoptar una firme actitud de servicio al ciudadano y defensa de la cosa pública como propia. En este sentido, el novedoso Proyecto del Estatuto de la Función Pública manejado por el Gobierno incluye como principio de ordenación la ética en el desempeño del servicio público, proclamando como valores éticos *“la integridad, la transparencia en la gestión, la receptividad, la competencia profesional y el servicio a los ciudadanos”*⁴. El tercer nivel, pero no el último, sería el de los ciudadanos, que deben igualmente mentalizarse de la importancia de la *cosa pública* y la dignidad de los empleados públicos.

4. Art. 32 del Proyecto del Estatuto de la función Pública.

