
Ética y seguridad jurídica en la actuación contractual de la Administración Pública

Ethical and legal security in the action contract of public administration

RECIBIDO: 1 DE DICIEMBRE DE 2015/APROBADO: 26 DE ABRIL DE 2016

RAFAEL ROBINA RAMÍREZ

Profesor del Departamento de Dirección de Empresas y Sociología en la Universidad de Extremadura

rrobina@unex.es

JOSÉ ENRIQUE CANDELA
TALAVERO

Secretario del Ayuntamiento de Montánchez (Extremadura)

joseenriquecandela@hotmail.com

Resumen: En los últimos años presenciamos signos cada vez más evidentes de corrupción y manipulación de la responsabilidad delegada a los servidores públicos. El actual marco constitucional, a través del principio de seguridad jurídica, actúa como garantía de la responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. En este contexto, desde un enfoque ético y legal la Administración debe armar un sistema inteligente de gobierno mediante el ejercicio de una política virtuosa basada en el ejercicio de buenas prácticas, entendidas como aquellas formas óptimas de ejecución de un proceso o una actividad, a través del respeto por la transparencia y la confianza legítima, que proteja al ciudadano de manera persistente en el tiempo y en su participación en los asuntos públicos, planteando modelos de conductas deseables –y extrapolables– a los servidores públicos y a los ciudadanos.

Palabras clave: Ética, Administración Pública, Transparencia, Seguridad jurídica, Virtudes.

Abstract: In recent years we have increasingly seen obvious signs of corruption and manipulation of the delegated responsibility to public servants. The current constitutional framework, through the principle of legal certainty, acts as a guarantee of responsibility and interdiction of arbitrariness of public Administration. In this context, from an ethical and legal approach, the government should build an intelligent system of management through the exercise of a virtuous policy based on best practices exercise. That it is understood as the best way to make the public services from public Administration, through respect for transparency and legitimate expectations, which protect the citizen persistently over time and their participation in public affairs, also providing desirable behaviors to public servants and citizens.

Keywords: Ethics, Public Administration, Transparency, Legal certainty, Virtues.

INTRODUCCIÓN

A la luz del mandato constitucional dirigido a la Administración de “servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”¹ nace la conexión con el interés general que constituye la vinculación mínima y necesaria que todo acto de la Administración debe tener con el Derecho. Ello permite que esa actuación se considere conforme al ordenamiento jurídico y que se respete así la exigencia que deriva del principio de legalidad y, en última instancia, del principio de juridicidad². De ese modo, tanto el respeto al principio de legalidad como el sometimiento a la ley y los poderes públicos se convierten en la base de nuestro Estado de Derecho³.

Al ser la Administración la encargada de satisfacer los intereses generales de una población podemos comenzar señalando que, para el Tribunal Constitucional, la consecución de los fines del interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-sociedad⁴ en cuyo ejercicio mucho tiene que ver la formación de la cultura política, ya que el ejercicio de la política se hace efectivo en nuestra vida diaria junto a principios superiores, como la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Sin embargo, presenciamos desalentadores y progresivos signos de corrupción en el cumplimiento de las funciones delegadas por la sociedad a la clase política. De ahí que en la sociedad se multipliquen de manera exponencial los sentimientos de desafección hacia aquella, a lo que se añade el riesgo de nuestro bipartidismo, tan alejado de la ciudadanía⁵.

Si es previsión constitucional la garantía de la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, la ciudadanía está en la obligación y el derecho de exigir la eliminación de cualquier forma de manipulación y defraudación en la responsabilidad delegada. Especialmente en el ejercicio de la confianza otorgada en quienes ejercen la política en general y en quienes adoptan decisiones políticas en particular, es decir, la Administración. Particularmente abrumadora para nuestro sistema de Derecho es la presencia de cualquier forma de corrupción, que nos empuja a repensar nuestra cultura

1 Artículo 103.1 CE.

2 Beladiez Rojo, M. (2000).

3 STC 101/1983.

4 STC 18/1984.

5 Ollero Tassara, A. (1994).

política, a exigir la presencia inquebrantable de la ética pública para lograr la legitimidad en nuestra democracia y el buen gobierno como realidad y no como objetivo, así como a buscar la ejemplaridad en toda función pública, pues sin ética del gobierno no habrá posibilidad de lograr una eficaz y eficiente Administración.

I. EL PRINCIPIO DE LA SEGURIDAD JURÍDICA

La seguridad jurídica es el efecto inmediato que garantiza nuestro Estado social y democrático de Derecho⁶. Así, la ética se hace efectiva en la Administración si se salvaguardan los principios que garantiza el artículo 9.3 CE cuando establece que: “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”. La seguridad jurídica no es sino la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad⁷. Dicho principio permite vincular de manera inmediata la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos⁸, que se hará realidad gracias a la aplicación del principio de confianza legítima, que protege la situación de los interesados⁹ cuando hayan actuado en la confianza de que su actividad puede mantenerse legalmente por haber sido consentida de manera persistente en el tiempo¹⁰.

Nuestro Estado de Derecho aplica la realidad de que existe un sometimiento a la ley que no hace sino darle preeminencia sobre la Administración, la justicia y la sociedad¹¹, logrando un Estado asentado en el principio de legalidad. Por tanto, el énfasis recae en la idea de sometimiento al Derecho más que en la idea de Derecho, puesto que la existencia de normas no es un ele-

6 Artículo 1.1 CE.

7 STC 27/1981, de 20 de julio.

8 SSTC 110/2015, de 28 de mayo de 2015, 140/2015, de 22 de junio de 2015 o 156/2014, de 25 de septiembre de 2014.

9 Muñoz Machado, S. (1992).

10 Sentencia del TJCE Chomel, de 27 de marzo de 1990.

11 Galán Juárez, M. (2010).

mento definitorio de un Estado. Y para que exista la seguridad jurídica y estén garantizados los derechos y libertades de los ciudadanos es preciso que ley y ética estén unidos¹², toda vez que es el Derecho el que proporciona al hombre que vive en sociedad la norma jurídica, que es la herramienta que constituye el marco legal dentro del cual ese ser humano ha de moverse, pero sin olvidar que no puede desconocerse que la norma jurídica incorpora valores éticos.

En este contexto, la actuación de la Administración está presente en la ciudadanía “desde la cuna a la sepultura”, y debemos tender a conseguir el ejercicio de una política virtuosa como instrumento para resolver los problemas, porque hoy no nos enfrentamos tanto a la necesidad de un rearme moral como a la de construir un sistema inteligente de gobierno¹³. Así, aquella institución debe dirigir su actuar de manera particularmente ética por sus efectos y consecuencias en los miembros de la sociedad. En ese actuar, el Estado habrá de garantizar los derechos de la ciudadanía mediante la necesidad de comunicar a los cargos y funcionarios públicos los postulados ético-públicos que deban ponerse en práctica en la correspondiente organización administrativa¹⁴.

La ética de esta acción política adoptará formas varias, entre las que es notable el respeto por la transparencia y la confianza legítima, que protege al ciudadano cuando haya actuado en la confianza de que su actividad puede mantenerse legalmente por ser consentida de manera persistente en el tiempo¹⁵. Esta perspectiva ética en la política supondrá, asegura el profesor Rodríguez-Arana Muñoz, una aceptación por parte de la ciudadanía si se logra una ligazón con los criterios sociales mediante la práctica de la virtud en quienes la practican, ya que la corrupción más grave que acecha a la Administración es el ambiente de incompetencia o mediocridad de quien no es consciente del elevado valor que tiene el servicio público, cualquiera que sea el puesto que se ocupe en la maquinaria administrativa¹⁶. Esa corrupción eliminará cualquier realidad de materialización del principio de seguridad jurídica, pues la confianza del ciudadano en sus representantes y en la toma de decisiones políticas y jurídicas quedará aislada de la aceptación ciudadana. Así, por ser postulado democrático, la confianza y sus límites en el titular del poder tienen ca-

12 Rodríguez Llamosí, J.R. (2010).

13 Entrevista a Daniel Innerarity, en 2013, *Auditoría Pública*, Sevilla, nº 59, p. 6.

14 García Mexía, P.L. (2001).

15 Muñoz Machado, S. (1992).

16 Rodríguez-Arana Muñoz, J. (1996).

rácter fiduciario y transeúnte, resultando que la Administración Pública es un elemento necesario de la organización del Estado, sostiene Meilán Gil¹⁷, y añade: “en otras palabras, eso significa su carácter permanente y estable desde el punto de vista de su cometido constitucional dentro del Estado: servir con eficacia al interés general. Se trata de un poder público pero subordinario o vicarial, que actúa no solo sometido al imperio del Derecho, sino también bajo la dirección de la Administración”.

La seguridad jurídica tiene que presidir la sociedad participativa, así como estar rodeada de un clima de ética en las decisiones públicas en el entorno que el ordenamiento jurídico habilita al ciudadano, puesto que en el artículo 10.2 CE se afirma que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”. Esto se relaciona con el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, que contempla que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, así como derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país, y que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder pública, expresada mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual, y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto”. A su vez, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966, ratificado por España, contempla que “todos los ciudadanos gozarán del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, así como a votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, teniendo acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país”.

Aquellas regulaciones deben vincularse con nuestra Constitución de 1978, que concibe la participación en los asuntos públicos como un derecho fundamental de los ciudadanos en su artículo 23, y garantiza su ejercicio en el artículo 55. Esta participación, que puede ser directa o representativa, se hará efectiva por los poderes públicos, por imperativo del artículo 9.2 CE, al “faci-

17 Meilán Gil, J.L. (2007).

litar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. En definitiva, la Constitución buscó dar protagonismo a la ciudadanía y no limitarse a garantizar el derecho al voto periódicamente, sino que insistió en garantizar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de manera activa. Ejemplos que lo confirman son: el reconocimiento del derecho a ser oídas las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 51), el derecho de petición individual y colectiva (art. 29), o la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 48).

Junto a la cláusula de transformación del artículo 9.2 CE debemos referirnos al artículo 23.1 CE, que dispone que: “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Ese derecho está conectado con el de sufragio pasivo¹⁸, que consagra el medio de ejecutar la soberanía que reside en el pueblo español¹⁹. No obstante, junto a la participación de este artículo 23 CE, en el texto constitucional se encuentran otras manifestaciones participativas, según la STC 119/1995, de 17 de julio, en los artículos constitucionales, a saber 48, 27, 105 y 125.

II. LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LA TRANSPARENCIA

El comportamiento administrativo tiene que orientarse a la satisfacción de los intereses generales por previsión constitucional. Para ello se le deben otorgar y reconocer a la Administración determinados poderes, competencias y facultades cuyo ejercicio le permite perseguir los fines públicos que le son propios²⁰.

Para la legalidad de la actuación administrativa deberá ser preponderante el fin de interés público y el respeto al equilibrio contractual, conectando el ejercicio de las potestades administrativas con la satisfacción del interés público, que, según apunta el profesor Meilán Gil, es lo que da razón de ser a la Administración Pública²¹. Aquél es la expresión de las «necesidades sociales»

18 STC 24/1990, de 15 de febrero.

19 STC 51/1984, de 25 de abril.

20 STC 141/1993.

21 Meilán Gil, J.L. (1996).

y el hoy principio constitucional de eficacia equivale a lo que genérica y tradicionalmente se llama «buena Administración»²².

Se trata, como manifiesta la profesora del Saz, de conectar directa o indirectamente la actuación de cualquier entidad perteneciente al sector público con la satisfacción de necesidades de interés general²³. La confianza legítima se encuentra como principio, y no es sino la realidad según la cual la Administración tiene que actuar siempre de forma que sus actuaciones, tanto por la forma como por el fondo, puedan provocar confianza en el administrado²⁴. Y en su construcción concurren otros, tales como la buena fe y la seguridad jurídica²⁵. En este último tienen cabida reglas y principios básicos para la protección de los derechos: la prescripción, la no retroactividad, la exhaustividad y la publicidad de los actos²⁶.

Si por mandato constitucional, artículo 103, la Administración pública tiene la obligación de que su actuación esté presidida por el servicio objetivo al interés general, esta nota de objetividad, que tanto tiene que ver con la racionalidad y la argumentación lógica, permite al juez contencioso-administrativo controlar jurídicamente, como dispone el artículo 106 CE, el sometimiento, en su actuar, de la Administración a los fines de interés general que la justifican²⁷.

Por bien, si España goza de un Estado de Derecho²⁸ es porque todos los actos y decisiones se encuentran sujetos al respeto de la legalidad, al igual que los poderes públicos se encuentran sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Este agarre desemboca inmediatamente en la necesidad de hacer realidad esos principios generales en todos los sectores de intervención administrativa. Entre esos principios, el de seguridad jurídica no ocupa un lugar menor y encuentra su mejor y más cumplida expresión en la transparencia de la actuación jurídico-política.

El principio de transparencia²⁹ tiene carácter normativo y mediante él se salvaguarda el interés público. Así, en palabras del profesor de la Torre

22 STS de 14 de septiembre de 2005.

23 del Saz, S. (2007).

24 STS de 26 de febrero de 1990.

25 STS de 11 de junio de 1986.

26 STS de 6 de octubre de 2005 y SSTC 150/1990, de 4 de octubre y 142/1993, de 22 de abril.

27 Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2010).

28 Artículo 1.1 CE.

29 STS de 22 de septiembre de 1988.

Nieto³⁰, se da una conjunción entre la defensa y la promoción del interés público, causa de los contratos públicos, que implica la sujeción de la voluntad administrativa en lo tocante a la finalidad a perseguir, y el de buena administración, que se refiere a los medios a emplear y que supondrá sujetar estos contratos a un régimen especial administrativo que asegure el mejor cumplimiento de los fines administrativos, garantice el buen uso de los dineros públicos y evite los posibles abusos de los contratistas, según manifiesta Avezuela Cárcel³¹.

En clave comunitaria, la transparencia es fundamento para la verdadera integridad, pues va unida al derecho a la buena administración, previsto en el artículo 41 de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea e incorporado a nuestro ordenamiento jurídico por medio de la Ley orgánica 1/2008, de 31 de julio. El principio de transparencia que guía la actuación tutelante de los intereses públicos en el actuar administrativo surge de los principios establecidos en las Directivas comunitarias sobre contratos públicos³². En concreto, el *Libro Verde. La contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro*, de la Comisión Europea de 27 de noviembre de 1996, y el *Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE*, de la Comisión Europea de 18 de octubre de 2010, invitaban a aplicar una política más abierta de la contratación pública para que los procedimientos de contratación fueran más justos, transparentes y no discriminatorios. Procuraban así reducir el riesgo de fraude y corrupción en las administraciones, además de buscar la eficiencia en el uso más eficaz de los fondos públicos, por medio de instrumentos flexibles y fáciles de usar que hagan transparentes y competitivas las adjudicaciones de contratos públicos.

En clave nacional se canaliza mediante la necesaria aplicación del principio de transparencia a la actuación administrativa con la regulación estatal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a la que acompañará la normativa autonómica. En cualquier caso, la transparencia se enmarca en los preámbulo, tanto de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, como de la Ley 19/2013, cuyos objetivos no son sino lograr un modelo de gestión pública

30 de la Torre Nieto, J.L. (2005).

31 Avezuela Cárcel, J. (2005).

32 Directiva 2014/23/UE, Directiva 2014/24/UE y la Directiva 2014/25/UE.

asentado en principios básicos, para reforzar la democracia y conseguir la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Según el profesor Baño León, entre estos principios generales de la contratación pública: libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, el de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE aconseja sin duda que los conceptos jurídicos se interpreten unívocamente³³. Así, desde el punto de vista normativo se señala la dimensión comunitaria del sector contractual por cuanto la contratación pública constituye, sin duda alguna, uno de los sectores en los que el desarrollo del Derecho comunitario ha llegado más lejos, apunta el profesor Moreno Molina³⁴. De hecho, la obligatoria incorporación de las disposiciones comunitarias se pone de manifiesto, señala el profesor Gimeno Feliú³⁵, en que la experiencia práctica pone de relieve que la regulación de la legislación española no cumple adecuadamente con las exigencias de claridad y certidumbre en este aspecto, por exigencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (entre otras, Sentencia de 6 de mayo de 1980), lo que requiere la incorporación de las normas comunitarias (2010). Así, en materia de modificación contractual, desde la sentencia “Succhi di Frutta” de 29 de abril de 2004 no pueden utilizarse abusivamente con merma de los principios de transparencia e igualdad de trato de los licitadores. Lo que lleva a deducir, con el profesor González-Varas Ibáñez, que el Derecho europeo persigue como objetivo básico asegurar la transparencia, la objetividad y la no discriminación (artículo 12 del Tratado y Sentencia de 22-6-1993, asunto C-243/89) en la adjudicación de los contratos, para garantizar el establecimiento del mercado interior y evitar que la competencia resulte falseada³⁶.

Esta realidad del principio de seguridad jurídica se encuentra enraizada en otro de los valores superiores del ordenamiento jurídico reconocidos en el artículo 1.1 CE, como es el pluralismo político. Para la jurisprudencia constitucional quedó resaltado su papel básico en el sistema democrático (STC 3/1981), con la particularidad de que, según la STC 119/1990, la referencia al “respeto a la Constitución” en el artículo 6 CE se debe interpretar como mera aceptación de las reglas del juego en sentido procedimental y no como adhesión ideológica, así como permitir contemplar en el marco de la Consti-

33 Baño León, J.M. (2000).

34 Moreno Molina, J.A. (2000).

35 Gimeno Feliú, J.M. (2000).

36 González-Varas Ibáñez, S. (1997).

tución diversas soluciones legales (STC 6/1984). Al ser los partidos políticos la correa de transmisión y ejecución del poder ejecutivo, esto conecta con el ya mencionado artículo 103.1 CE, en el que se afirma que “la Administración pública sirve con objetividad a los intereses generales”.

En el ámbito de la justificación ética del comportamiento político y de la seguridad jurídica de sus actos en general, y de la contratación en particular, es trascendental la gangrena que supone la corrupción política, toda vez que un factor de nuestra actual cultura política es el desafecto hacia la política, en el que la corrupción tiene una importantísima responsabilidad. En ese sentido, el profesor Carro Fernández-Valmayor advierte que la actuación de la Administración Pública vinculada a los intereses generales debe, naturalmente, tener como base los derechos fundamentales y las libertades públicas³⁷. Sólo a partir del estricto respeto a éstos se puede hablar de valores y reglas de conducta ética de las Administraciones públicas, evitando caer en un indeseable relativismo. Así como puede decirse que los intereses generales, a los que expresamente se refiere nuestra Constitución, conforman, si se quiere, y desde la perspectiva aquí adoptada, una «ética de los fines constitucionalizada», positivizada, convertida por ello en criterio de estricta legalidad, a la que se conectan valores instrumentales de indudable carga ética, tales como la eficacia, la eficiencia, la objetividad o la neutralidad.

Analizada la conexión entre el principio de seguridad jurídica y la necesaria transparencia en la actuación pública, parece conveniente considerar uno de los sectores en los que la intervención de la Administración se muestra con toda su potestad y en el que deben preservarse con mayor elaborada medida los procedimientos legales, esto es, el sector de la contratación pública.

III. LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LA ADJUDICACION DE LOS CONTRATOS PUBLICOS

Nuestro Estado de Derecho se fundamenta en el respeto y la protección de los principios máximos reconocidos en nuestro texto constitucional por parte de los poderes públicos. Entre ellos, la legalidad y la seguridad jurídica están reconocidos expresamente en los artículos 9.3 y 103.1 CE. Según el Tribunal Constitucional, la seguridad no es sino la posibilidad de que el ciuda-

37 Carro Fernández-Valmayor, J.L. (2010).

dano disponga de una “expectativa razonablemente fundada en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho”³⁸ y su respeto por la Administración Pública le hace servir eficazmente al interés general, que por mandato constitucional está obligada a velar.

Por su parte, el profesor Ariño Ortiz, para quien la más gloriosa tradición jurídica que el mundo ha conocido desde Roma afirmará, sin la más mínima sombra de duda, la fuerza vinculante de los contratos en los que entra el soberano, remarcó con estas palabras la vinculación entre la seguridad jurídica, el contrato público y la política³⁹. La consolidación del sistema democrático depende de que en la cultura y en los valores políticos de la ciudadanía se instale la convicción de su conveniencia, ya que sin su apoyo poco futuro para la democracia cabe esperar⁴⁰.

Descendiendo al campo de la adjudicación contractual, puesto que es principio básico de la contratación que los términos de un contrato no pueden quedar a la libre discrecionalidad de una de las partes sin que esto suponga la eliminación de la discrecionalidad administrativa⁴¹, el Estado de Derecho alberga una serie de garantías en los procedimientos administrativos de adjudicación contractual, entre las que destaca la motivación de estas decisiones⁴².

En el campo de la contratación pública, la motivación en la decisión de adjudicación del contrato, en cuanto que decisión de la Administración, es base del respeto a la seguridad jurídica. El 8 de julio de 2015 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictó la sentencia as C-536/11 en la que procedió, de nuevo, a marcar diferencias entre los criterios de selección y de la adjudicación de los contratos públicos. En esa sentencia resulta destacable el requisito que debe acompañar al acto de la adjudicación: su motivación. En este sentido, procede destacar la motivación en toda la actuación administrativa, y el de los contratos públicos resulta un campo de aplicación rigurosa para la salvaguarda de diversos intereses de los administrados. Esta actividad administrativa entronca directamente con las garantías que el Derecho Administrativo brinda al ciudadano: el procedimiento como vehículo de manifestación de la voluntad de la Administración, la audiencia al ciudadano, la motivación de ciertos actos administrativos, los recursos en sede administrativa y juris-

38 Sentencia 36/1991, de 14 de febrero.

39 Ariño Ortiz, G. (2007).

40 Máiz, R. (2001).

41 STJUE de 13 de diciembre de 2011, *Evropaïki Dynamiki/Comisión*, T-377/07, apartado 22.

diccional, así como la presencia tanto de las prerrogativas administrativas en la interpretación, modificación y resolución contractual, como la discrecionalidad que el ordenamiento jurídico brinda a dicha Administración en distintos sectores⁴³ y sin perjuicio de su control judicial⁴⁴. La discrecionalidad administrativa, pues, no obsta la existencia de la garantía del recurso especial en materia de contratación, un mecanismo consagrado en los artículos 40 y ss. TRLCSP, en los que se establece que “Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación previo a la interposición del contencioso-administrativo, los actos relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes tipos de contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas y las entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores”.

Como resultado del mismo recurso podemos volver a citar la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 8 de julio de 2015, as C-536/11, que resolvió a favor de la Comisión Europea el recurso interpuesto contra la adjudicación de contratos marco de servicios, en particular, servicios informáticos de desarrollo y mantenimiento de software, consultoría y asistencia para diferentes tipos de aplicaciones informáticas; las empresas demandantes eran *European Dynamics Luxembourg S.A.*, *European Dynamics Belgium S.A.* y *Evropaiki Dynamiki-Proigmena Systimata Tilepikoinion Pliroforikis kai Tilematikis AE*, que formaban un consorcio contra la Comisión Europea cuyo objeto era la pretensión de anular la decisión de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, de 22 de julio de 2011, por falta de motivación.

La jurisprudencia comunitaria nos muestra, pues, este requisito de la motivación en la adjudicación del contrato público, que define como formalidad sustancial⁴⁵ y que renueva criterios remarcados y seguidos por la jurisprudencia interna, así como por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC). Así, su doctrina resulta básica para garantizar el respeto

42 SSTJUE de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, apartado 14, y de 10 de septiembre de 2008, Evropaiki Dynamiki/Comisión, T-465/04, apartado 54.

43 Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de abril de 2015; Resoluciones 176/2011, 210/2013, 493/2014 Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, o el Informe nº 1066, de 20 de diciembre de 2014, del Tribunal de Cuentas.

44 STS de 16 de diciembre de 2014.

45 SSTJUE de 22 de marzo de 2001. Recogido en Francia/Comisión, C-17/99, apartado 35, de 12 de noviembre de 2008, Evropaiki Dynamiki/Comisión, T-406/06, apartado 47 y de 8 de julio de 2015, as C-53611, apartado 37.

a los principios generales de la contratación y, con ello, evitar la indefensión del afectado; para ello, la motivación de la adjudicación debe ser clara y suficiente, de modo que el licitador afectado pueda, en su caso, configurar de manera eficaz su recurso o reclamación; esto es, un “recurso suficientemente fundado contra la decisión”. Ese derecho de defensa se relaciona con el derecho a la protección de los intereses y secretos técnicos del licitador adjudicatario, para lo cual el TACRC busca una interpretación de equilibrio, de forma que ninguno de ellos se vea perjudicado más allá de lo estrictamente necesario⁴⁶.

Asimismo, es interesante señalar que en la STJUE de 20 de septiembre de 2011 se anuló la adjudicación de un contrato de asistencia para el mantenimiento, apoyo y desarrollo de un sistema informático porque se había infringido el requisito de la motivación⁴⁷. En particular, en el procedimiento se acreditó la vulneración de los principios de igualdad de trato y transparencia y, por lo que a nuestro análisis se refiere, fue anulada la decisión de adjudicación por falta de motivación al no haberse informado a la demandante, en el plazo más breve, de la adopción de la decisión impugnada; este hecho le provocó a la demandante la imposibilidad de elaborar un recurso efectivo, ya que tuvo conocimiento de la adjudicación “una vez que, en principio, la decisión impugnada había agotado sus efectos con la firma y la entrada en vigor del acuerdo marco”.

Por lo que hace a nuestra jurisprudencia (STS 16 de julio de 2001), para el órgano de contratación, la motivación implica aplicar los criterios de selección recogidos en el pliego a las propuestas presentadas, de manera que los licitadores sepan “con exactitud y precisión el cuándo, cómo y por qué de lo resuelto por la Administración”. Esta motivación de la decisión administrativa de adjudicación de los contratos públicos está directamente vinculada con el respeto al principio de igualdad de trato y de transparencia (STJUE de 29 abril 2004. TJCE 2004\125 «Succhi di Frutta»). El TACRC, en su Resolución nº 637/2015, de 10 de julio de 2015, en la reclamación presentada por falta de motivación del acuerdo de adjudicación, remarcó la obligación de las entidades contratantes de informar, de poner en conocimiento de los titulares de intereses legítimos o de derechos subjetivos afectados, las decisiones administrativas que adopten en el procedimiento de adjudicación, así como sus

46 Resoluciones nº 199/2011, de 3 de agosto de 2011, nº 62/2012, de 29 de febrero de 2012 y nº 288/2014, de 4 de abril de 2014

47 Asunto T 461/08, *Evropaiki Dynamiki – Proigmena Systemata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE*, contra Banco Europeo de Inversiones.

elementos de juicio, su motivación, para poder, en su caso, servirles de fundamento en orden a formular las reclamaciones que consideren oportunas como afectados⁴⁸.

Además, la extensión de la motivación no tiene que ser total ni ilimitada pues, en el supuesto de que la resolución de adjudicación⁴⁹ no cumpliera con las exigencias del artículo 151.4 TRLCSP: (“la adjudicación deberá ser motivada, se notificará a los candidatos o licitadores y, simultáneamente, se publicará en el perfil de contratante. La notificación deberá contener, en todo caso, la información necesaria que permita al licitador excluido o candidato descartado interponer, conforme al artículo 40, recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación”), el criterio del TACRC es que no era necesario que se reprodujese el informe de valoración y sí que la motivación fuera racional y suficiente, de modo que los interesados tuvieran el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender así sus derechos e intereses⁵⁰. A pesar de esa falta de motivación, en este caso sí constaba que el recurrente había tenido acceso al informe de la valoración técnica, lo que eliminó cualquier indefensión material⁵¹.

En conclusión, la doctrina que se desprende de la STJUE de 8 de julio de 2015, as C-536/11, permite remarcar la garantía de la seguridad jurídica en materia de contratación pública para todos los licitadores mediante una adecuada motivación de la adjudicación. Esta actuación administrativa supone salvaguardar el respeto que la Administración debe, en sus decisiones y actuaciones, al principio de seguridad jurídica. La seguridad jurídica, como base de todo nuestro Estado de Derecho, hace realidad la idea de la previsibilidad en cuanto certeza⁵² ante las actuaciones de la Administración, la permisibilidad de acceso en igualdad de condiciones al órgano jurisprudencial y la confianza en la objetividad de cualquier decisión con consecuencias en su esfera de intereses. Y la seguridad jurídica se une a la idea de la justicia pues, en palabras del Tribunal constitucional (STC 147/1986, de 25 de noviembre), “para permitir el desenvolvimiento adecuado del tráfico jurídico y garantizar la confianza de los ciudadanos en su funcionamiento, la justicia material ha de ceder paso a la seguridad jurídica”.

48 Resoluciones 153/2013, 254/2013, 599/2013, 383/2014 TACRC.

49 Resolución nº 807/2013 de 31 de octubre de 2014 TACRC.

50 Resoluciones nº 33/12 y 305/11 TACRC.

51 Resolución nº 305/11, de 7 de diciembre.

52 SSTC 46/1990, de 15 de marzo, 76/1992, de 14 de mayo, 116/1994, de 18 de abril.

Para garantizar la confianza de los ciudadanos es indispensable, como hemos venido argumentando a lo largo del trabajo, la necesaria vinculación de los actos de la Administración con el Derecho en su relación con la sociedad. Solo cuando la relación Estado-sociedad es conforme al ordenamiento jurídico y los poderes públicos sujetan su actuación al mismo ordenamiento, la participación de los ciudadanos goza de los principios de libertad, igualdad y legalidad (STC 101/1983).

Aunque ésta es la base de nuestro Estado de Derecho, no podemos deducir de aquí que el mero cumplimiento normativo se traduzca en actitudes confiables de los ciudadanos hacia el diario ejercicio de la Administración Pública en el cumplimiento de sus funciones. Como señalamos en la introducción, la formación de la cultura política de los ciudadanos juega un papel esencial. Y, como parte de ella, se encuentra el desarrollo de las actitudes ciudadanas hacia el cumplimiento de los principales deberes de los ciudadanos especificados en cada ordenamiento jurídico.

El desarrollo de actitudes por parte de los ciudadanos y servidores públicos no puede deducirse exclusivamente de la previsión constitucional. Si bien ésta garantiza el recto uso de los poderes públicos, se requiere una efectiva y afectiva participación de ambos.

Por tanto, pasamos del plano normativo al enfoque ético, que permitirá el respeto por la transparencia y la confianza⁵³ mediante el desarrollo de las buenas prácticas en el ejercicio de sus deberes ciudadanos a partir del concepto de virtud, como asegura el profesor Rodríguez-Arana Muñoz, para recuperar no solo el “elevado valor que tiene el servicio público”⁵⁴, sino para desarrollar aquellas actitudes, desde la perspectiva del mejoramiento personal de los servidores públicos y de los que son objeto de aquel acto de servicio, que superen el actual clima de corrupción en el que se halla instalada la Administración Pública en todos sus niveles.

IV. LAS BUENAS PRÁCTICAS EN LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Si acudimos al diccionario de la Real Academia, la palabra “corrupción” significa “la acción y efecto de corromper”, es decir, “alterar y trastocar la

53 Muñoz Machado, S. (1992).

54 Rodríguez-Arana Muñoz, J. (1996).

forma de alguna cosa, viciándola”. Es llamativo observar cómo la Real Academia se refiere especialmente a la esfera pública cuando quiere aplicar el concepto de corrupción, así: “En las organizaciones, especialmente en las públicas, es la práctica consistente en la utilización de funciones y medios de aquellas en provecho de los gestores. Por ello no es solo necesario regular la arbitrariedad de los poderes públicos, en concreto de la Administración, sino también la eliminación de cualquier forma de manipulación y defraudación en la responsabilidad delegada, en el ejercicio de la confianza otorgada en quienes ejercen la política en general y quienes adoptan decisiones políticas”.

Sin embargo, la presencia de diversas formas de corrupción está cada vez más extendida en nuestra sociedad en general y en la Administración en particular. Esto nos lleva a proponer fórmulas que mitiguen su efecto negativo en los decisores públicos.

Uno de los factores que ayudan a legitimar el buen gobierno es el desarrollo de buenas prácticas, entendidas como aquellas formas óptimas de la ejecución de un proceso o una actividad en el ejercicio de la potestad que democráticamente asumen los ejecutores de las políticas públicas. En este sentido, la ejemplaridad de los servidores públicos en su actuación no solo radica en el uso eficiente de los recursos disponibles para un mejor servicio público, sino también en hacerlo de acuerdo con los parámetros de “transparencia” y “seguridad jurídica” que ofrece el Estado de Derecho. Así, la Administración debe “servir con objetividad los intereses generales... con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”⁵⁵.

Para el servicio de aquellos intereses no solo es necesaria la predisposición del Estado o de sus servidores públicos, sino que es necesario también, como señalamos en el primer apartado del trabajo, la acción mutua Estado-sociedad. Es decir, además de los elementos de carácter normativo emanados de la autoridad pública se debe tener en cuenta a los ciudadanos, su conciencia cívica y su aporte cultural dentro de unos principios de actuación libre, justa e igualitaria en un marco de pluralismo político. La presencia de estos principios contribuye no solo a la eliminación de cualquier forma de manipulación y defraudación en la responsabilidad delegada, sino también a la correcta participación de los ciudadanos en la actividad administrativa. De otro modo, la participación de aquellos en procesos de contratación injustos y desiguales, donde se prohíbe la libre concurrencia propia de un régimen falto de

55 Artículo 103.1 CE.

libertad, dificultaría mucho el adecuado sentido y significado de la práctica de la Administración.

Para conocer el sentido de las buenas prácticas, así como su desarrollo tanto para los servidores públicos de la Administración como para los ciudadanos, es necesario conocer previamente qué se entiende por aquellas en el contexto de la Administración Pública.

IV.1. Noción de buenas prácticas

Debemos hacer la aproximación al concepto de buenas prácticas como servicio óptimo prestado o recibido por la Administración desde una dimensión eminentemente ética. La propuesta que desarrollaremos en este apartado explica por qué es metodológicamente más acertado analizar la “transparencia” y la “seguridad jurídica” en la actividad administrativa desde un plano más eminentemente ético que normativo.

Así, en la base de conducta de cualquier individuo en el seno de la Administración, ya sea servidor público o destinatario de aquellos servicios, en algún momento de su actuar profesional emerge la pregunta: “¿Qué es lo bueno para mí?”. De este modo, tanto para el que presta el servicio como para el receptor del mismo se cuestionan qué tipo de acciones se deben llevar a cabo para alcanzar ese objetivo⁵⁶. Desde una perspectiva más generalizada la pregunta se formularía de otra forma: “¿Qué es el bien como tal para cualquier ciudadano en tanto que ser humano?”⁵⁷.

Trasladando aquellas preguntas al contexto de la Administración Pública respondemos que el concepto de “bien” para dicha institución es la aplicación de aquellos principios de actuación que permiten cumplir el fin para el que dicha institución ha sido constituida, que no es otro que “servir con eficacia al interés general...*con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*”. De un lado, preservando así de todo principio de corrupción que nace de la prevalencia del interés personal por encima de otros usos que toda ostentación de responsabilidad puede llevar consigo. Y de otro, sometiendo todas las actuaciones de la Administración a las normas según directrices que orientan la conducta, y a sistemas de supervisión y control de corte sancionador⁵⁸.

56 Marnburg, E. (2000); Rodríguez Luño, A. (2004); Melé, D. (2005) y (2009).

57 MacIntyre, A. (1993), p. 64.

58 STS 20 de diciembre de 2007.

De acuerdo con la búsqueda del “interés general”, su actuar debe preservar además, en el ejercicio diversas funciones, aquellas otras que se derivan de las buenas prácticas en las principales materias que se refieren y deducen de su actuar, como “seguridad jurídica”, “transparencia administrativa”, interpretación de las normas “conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos”, “promoción del interés público”, “respeto al equilibrio contractual” y “desarrollo de una sociedad participativa”. De tal modo que aquellas deben informar cualquiera de los principios de la actuación administrativa: eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación⁵⁹. De ello se deduce que no podría entenderse una efectiva actividad pública –sin la clara predisposición por parte de los servidores públicos en la responsabilidad delegada que ostentan– sin una permanente presencia de aquellas buenas prácticas en defensa del interés general del administrado. De ahí que pasemos a analizar el proceso por el que se fijan aquellas.

Desde el momento en que estas prácticas o bienes son conocidos, tanto por los servidores como por los objetos del servicio público, pasan a ser fines que orientan la conducta de los servidores públicos. En este sentido, en el proceso de aplicación de aquellas prácticas “el individuo se descubre a sí mismo inevitablemente como un ser que se erige según normas hacia fines que son, en tanto que fines, reconocidos como bienes”⁶⁰.

Sin embargo, la consecución de aquellos fines entendidos como bienes no puede partir exclusivamente desde el señalamiento normativo (pues algunas de las buenas prácticas están recogidas en el ordenamiento, como se menciona en los tres primeros apartados) sino que exige un proceso de reflexión desde un contexto eminentemente ético. De hecho, la “transparencia administrativa” y la “seguridad jurídica” (al igual que el resto de prácticas) se aplicarían incorrectamente en la actuación pública si tan solo se contemplaran desde un plano meramente legal.

Eso se debe a que el desarrollo de aquellas prácticas deriva inicialmente no de una imposición legal, sino de una actitud positiva de los empleados hacia el desarrollo del bien de la Administración, lo cual va más allá del cumplimiento de las normas especificadas en la norma. Desde este enfoque surge, por tanto, la “ética de las buenas prácticas” (o virtud)⁶¹, que se ocupa de ana-

59 STC 18/1984.

60 MacIntyre, A. (1993), p. 66.

61 Entendemos por hábito la repetición de actos humanos que descansan en la conducta individual, con independencia de su cualidad moral. En un contexto ético la noción de acto está referida a los hábitos que ayudan a la persona a respetarse como individuos y a los bienes que utiliza.

lizar los rasgos de las personas que son necesarios para actuar responsablemente⁶², describiendo qué valores nos permiten llegar al bien o fin de la Administración y la manera de alcanzarlos⁶³.

La determinación de buenas prácticas para cada uno de los servicios requiere un proceso reflexivo que permita adecuar el contenido general a los contenidos particulares. En ese proceso, la Administración debe hacer el esfuerzo de describir los valores y la manera de alcanzarlos (diligencia, constancia, afán de servicio, profesionalidad, prontitud, trabajo en equipo, etc.).

La virtud, por tanto, guía el actuar del comportamiento humano en la Administración, de forma que tanto los bienes como las normas, y especialmente las buenas prácticas, se aúnan en la acción humana: por la razón conocemos el bien (ya sea para la Administración como institución, el directivo o el empleado), y de ese conocimiento surgen normas que nos ayudan a definir qué debemos hacer para conseguirlo; por la voluntad queremos el bien, y al dirigirnos hacia él desarrollamos una serie de virtudes que nos ayudan a alcanzar las buenas prácticas. El bien atrae, provoca la apertura del hombre hacia él; así, las normas y las buenas prácticas desarrolladas a través de la virtud hacen más fácil el cumplimiento del deber⁶⁴.

Llegados a este punto se entiende que, si nos situamos solo en la dimensión normativa de la ética, lejos de la orientación al bien de los servidores públicos, la Administración se entiende exclusivamente en términos de cumplimiento (*compliance*) y su actuar ético se circunscribe a un código de conducta. Por el contrario, al ser la ética una ciencia práctica, el “saber práctico”⁶⁵ dirige la conducta⁶⁶, guía la conducta para alcanzar en su actuar la seguridad jurídica, la transparencia administrativa, la interpretación de las normas conforme a la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, la promoción del “interés público, el respeto al equilibrio contractual y el desarrollo de una sociedad participativa”.

62 Alzola, M. (2012); Aristóteles (2009); Pieper, J. (1965); Rodríguez Luño, A. (2004); Rhonheimer, M. (2007); Audi, R. (2012).

63 Georgel, J.M. y Jones, G.R. (1997), p. 396. Parece, por tanto, que los valores y los bienes medioambientales son conceptos muy cercanos: “un bien se puede percibir como algo valioso o deseable –un valor– y por tanto se convierte en un motivo para actuar”, Melé, D. (2009), p. 71. Desde este punto de vista los bienes humanos son valores deseables que conviene delimitar y definir.

64 Fontrodona, J.; Guillén, M. y Rodríguez Sedano, A. (2010), p. 22.

65 Cortina, A. (1994); Rodríguez Luño, A. (2004).

66 Rodríguez Luño, A. (2004), p. 27.

Así, como todo saber directivo en la Administración, la búsqueda de las buenas prácticas sitúa las decisiones en un doble plano: resultado material y justicia personal. El primero aborda desde el plano de eficacia y eficiencia material los resultados alcanzados que benefician directamente a la Administración. A través del segundo, las buenas prácticas contribuyen a dar a cada empleado lo que le corresponde, en justa compensación por los resultados obtenidos, aportados a la Administración. Por tanto, las decisiones del directivo público a partir de aquellas prácticas van más allá de los estándares de comportamiento fijados en las normas por los decisores públicos de las instituciones⁶⁷.

Dicho de otro modo, la dualidad “resultado material-justicia personal” puede entenderse en los términos aristotélicos *poiesis-praxis*, según el tipo de actividad desarrollada. La primera se centra en el resultado de lo conseguido, en el objeto externo resultante, mientras que la praxis se ocupa del resultado subjetivo, es decir, de la actividad reflexiva que todo servidor público debe realizar para la consecución de las buenas prácticas, en forma de habilidad, conocimiento o hábito adquirido, y cuyo resultado no es un determinado trabajo sino un hábito operativo, la excelencia o “virtud”. El individuo, al desarrollar las buenas prácticas, no solo es agente y paciente, origen y destino, sino que participa en un proceso de “auto-perfección” desarrollando así sus habilidades o virtudes, como afirman Sison y Fontrodona⁶⁸.

Así, a partir de aquellas dualidades y a la luz de las buenas prácticas podemos catalogar tres tipos de decisiones, que hemos denominado como de primera, segunda o tercera generación según donde sitúen el fin de la acción. En el primer caso, el individuo valora la decisión según su propio beneficio, por encima del cumplimiento de la normativa, advirtiendo una clara falla en la conducta del servidor público y lo requerido por la Administración. En un nivel ético superior, segunda generación, estarían aquellos que ajustan su interés personal a los requerimientos de la normativa aplicable en cada territorio y Administración, mientras aquella esté en vigor. En este sentido, las normas “obligan” a cumplir unos “mínimos” necesarios para una mejor convivencia de las personas con la Administración.

Pero en el proceso de toma de decisiones entran en juego otros factores que se escapan a la norma, ya que forman parte de la “excelencia” del actuar,

67 Fernández Fernández, J.L. (2010).

68 Sison, A.J. y Fontrodona, J. (2015).

o “virtud”, y que podemos llamar decisiones de “tercera generación”. En ellas hay una clara prioridad por desarrollar comportamientos éticos para alcanzar el bien de la Administración a través de la búsqueda de las buenas prácticas.

Pasamos así de un comportamiento individualista (primera generación), falto –en muchos casos– de referencias sobre el cómo y por qué actuar éticamente, a un comportamiento normativo (segunda generación), donde las referencias son impuestas de acuerdo con leyes estipuladas por consenso, que se refieren a problemáticas comunes en un determinado territorio. En el tercer nivel, cada recurso, cada bien, está rodeado de una serie de conductas finalistas basadas en las “buenas prácticas”, que permiten a la persona contribuir de manera decisiva al desarrollo de comportamientos éticos en orden a asegurar la transparencia y la seguridad jurídica de las actuaciones de la Administración. Hablamos entonces de actitudes de “tercera generación”, que identificamos con la conciencia ética o virtud, y que deben incluirse en todo planteamiento ético⁶⁹.

La ética, por tanto, no solo soluciona los dilemas concretos de las personas y las organizaciones. También, y gracias al esfuerzo por desarrollar buenas prácticas en la Administración, la persona es capaz de alcanzar –mediante el ejercicio de las virtudes– un modelo de conducta deseable –y extrapolable– a otras personas. Estamos hablando, por tanto, de un “empleado o directivo ejemplar”, un “modelo de persona” cuya actitud es digna de ser promocionada tanto por organizaciones privadas como públicas.

CONCLUSIONES

El papel asumido por la Administración en servicio de los intereses generales con sometimiento pleno al Derecho no se concibe sin la acción mutua Estado-sociedad (STC 18/1984). En ese proceso mutuo, bajo la actuación de los principios de seguridad jurídica y legalidad, tanto los poderes públicos como los ciudadanos deben servir con transparencia y responsabilidad a aquellos intereses.

Sin embargo, la realidad muestra que tanto la Administración como el papel delegado por ésta a los servidores públicos se están acercando de ma-

69 MacIntyre, A. (1993); Petrick, J.A. y Quinn, J.F. (1997); Polo, L. (1997); Rodríguez Luño, A. (2004); Guillén, M. (2006).

nera acelerada a planteamientos en los que se ponen en tela de juicio aquellos principios.

Pero el proceso de garantía de la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos no puede circunscribirse exclusivamente al ejercicio administrativo de las funciones delegadas por la Administración, a la luz de los casos de abusos de la confianza otorgada en quienes ejercen y adoptan decisiones políticas (en particular, a través de la Administración).

El papel de la ética no solo es necesario en el actual devenir de la Administración, sino que se convierte en pieza elemental en toda función pública. Toda función directiva lleva consigo una connotación ética que preside el actuar tanto de los servidores públicos como de todos aquellos que participan en las decisiones de la Administración.

Este proceso ético parte del cumplimiento de los principios que garantiza la Constitución en su artículo 9.3 CE en orden a reducir la arbitrariedad de los poderes públicos (SSTC 110/2015, de 28 de mayo de 2015), y se desarrolla a partir de la puesta en marcha de formas más óptimas de ejecución de procesos o actividades en el seno de la Administración.

Pero en todo proceso de optimización, y más en el área de la Administración, donde todo está sometido a procesos altamente burocratizados, es necesario desarrollar el concepto de buenas prácticas a través del ejercicio de virtudes dentro de una actuación libre, justa, igualitaria y en un marco de pluralismo político, en un marco de “transparencia”.

Estas buenas prácticas se deducen del actuar propio de la Administración con base en los principios de: “seguridad jurídica”, “transparencia administrativa”, interpretación de las normas “conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos”, “promoción del “interés público”, “respeto al equilibrio contractual” y “desarrollo de una sociedad participativa”.

A través de la formación impartida, las buenas prácticas se desarrollan desde un doble plano: resultado material (eficacia y eficiencia de los resultados que benefician directamente a la Administración). Y justicia personal, dando a cada empleado lo que le corresponde, en justa compensación por los resultados obtenidos.

En este sentido, las buenas prácticas permiten que los servidores públicos contribuyan al desarrollo de comportamiento éticos en orden a asegurar la transparencia y seguridad jurídica de las actuaciones de la Administración.

La ética soluciona los dilemas concretos de las personas y las organizaciones. Y gracias al esfuerzo por desarrollar buenas prácticas en la Administración, la persona es capaz de alcanzar un modelo de conducta deseable y ejemplar para otras personas, digno de ser promocionado por todas las organizaciones, tanto privadas como públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Alzola, Miguel (2012), “The Possibility of Virtue”, *Business Ethics Quarterly*, vol. 22, n° 2, pp. 377-404.

Ariño Ortiz, Gaspar (2007), “El enigma del contrato administrativo”, *Revista de Administración Pública*, n° 172, pp. 79-102.

Aristóteles (2009), *Ética a Nicómaco*, Tecnos, Madrid.

Audi, Robert (2012), “Virtue ethics as a Resource in Business”, *Business Ethics Quarterly*, vol. 22, n° 2, pp. 273-291.

Avezuela Cárcel, Jesús (2005), “Los Principios Generales de la Contratación Pública”, *Revista Española de la Función Consultiva*, n° 3, pp. 13-33.

Baño León, José María (2000), “La influencia del Derecho comunitario en la interpretación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”, *Revista de Administración Pública*, n° 151, pp. 11-38.

Beladiez Rojo, Margarita (2000), “La vinculación de la Administración al Derecho”, *Revista de Administración Pública*, n° 153, pp. 315-349.

Carro Fernández-Valmayor, José Luis (2010), “Ética pública y normativa administrativa”, *Revista de Administración Pública*, n° 181, pp. 9-37.

Constitución Española (1978).

Cortina, Adela (1994), *Ética de la empresa*, Trotta, Madrid.

de la Torre Nieto, José Luis (2005), “Los requisitos para ser licitador y los criterios de adjudicación en los contratos de la Administración”, *Revista Española de la Función Consultiva*, n° 3, pp. 37.

del Saz Cordero, Silvia (2007), “La nueva Ley de Contratos del Sector Público ¿Un nuevo traje con las mismas rayas?”, *Revista de Administración Pública*, n° 174, pp. 41-69.

Fernández Fernández, José Luis (2010), “Las Modalidades del Razonamiento y la Argumentación Ética”, en Bajo Sanjuán, A. y Villagra García, N. (eds.), *La ética empresarial y la responsabilidad social en el nuevo contexto digital*, Memoria Académica Curso 2009-2010, Universidad Pontificia Comillas de Madrid, pp. 23-42.

Fontrodona, Joan; Guillén, Manuel y Rodríguez Sedano, Alfredo (2010), *La ética en la encrucijada*, EUNSA, Pamplona.

Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel (2010), “Los Contratos Públicos de la Administración Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 19-2º semestre, pp. 219-253.

Galán Juárez, Mercedes (2010), “Formas del Estado de derecho y delimitación del derecho al buen gobierno”, *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, nº 745, pp. 901-915.

García Mexía, Pablo Luis (2001), “La Ética pública: Perspectivas actuales”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 114, pp. 131-168.

Georgel, Jennifer M. y Jones, Gareth R. (1997), “Experiencing work. Values, attitudes, and moods”, *Human Relations*, vol. 50, pp. 393-416.

Gimeno Feliú, José María (2000), “La necesaria interpretación subjetivo-funcional del concepto de poder adjudicador en la contratación pública”, *Revista de Administración Pública*, nº 15, pp. 425-440.

González-Varas Ibáñez, Santiago (1997), “La contratación de las Comunidades Europeas”, *Revista de Administración Pública*, nº 142, pp. 195-224.

Guillén, Manuel (2006), *Ética en las organizaciones. Construyendo confianza*, Pearson Prentice Hall, Madrid.

Guillén, Manuel; Fontrodona, Joan y Rodríguez-Sedano, Alfredo (2007), “The Great Forgotten Issue. Vindicating Ethics in the European Qualifications Framework (EQF)”, *Journal of Business Ethics*, vol. 74, nº 4, pp. 409-423.

Innerarity, Daniel (2013), Entrevista en *Auditoría Pública*, nº 59, p. 5-8.

Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

MacIntyre, Alasdair (1993), “Persona corriente y filosofía moral. Reglas, virtudes y bienes”, *Convivium* (segunda serie), nº 5, pp. 63-80.

Máiz, Ramón (2001), “Más allá del mito del Agora. Democracia y Poliarquía en Robert A. Dahl”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 112, pp. 27-52.

Marnburg, Einar (2000), “The behavioural effects of corporate ethical codes. Empirical findings and discussion”, *Business Ethics. A European Review*, vol. 9, nº 3, pp. 200-210.

Meilán Gil, José Luis (1996), “La Administración Pública a partir de la Constitución Española de 1978”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 47, pp. 55-100.

Meilán Gil, José Luis (2007), “Administración Pública para la democracia”, *Anuario da Facultade de Dereito da Coruña*, nº 11, pp. 493-506.

Melé, Domènec (2005), “Ethical Education in Accounting. Integrating Rules, Values and Virtues”, *Journal of Business Ethics*, vol. 57, nº 1, pp. 97-109.

Melé, Domènec (2009), *Business Ethics in Action. Seeking Human Excellence in Organizations*, Palgrave Macmillan, Hampshire.

Moreno Molina, José Antonio (2000), “La reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en materia de contratos públicos”, *Revista de Administración Pública*, nº 151, pp. 319-342.

Muñoz Machado, Santiago (1992), “Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación básica española”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 75, pp. 329-358.

Ollero Tassara, Andrés (1994), “El parlamentario en el sistema político español”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 31, pp. 7-30.

Petrick, Joseph A. y Quinn, John F. (1997), *Management Ethics. Integrity at Work*, Sage, California.

Pieper, Josef (1965), *The Four Cardinal Virtues. Prudence, Justice, Fortitude, Temperance*, Harcourt, Brace and World, Nueva York.

Polo, Leonardo (1997), *Ética. Hacia una visión moderna de los temas clásicos*, Unión Editorial, Madrid.

Rhonheimer, Martin (2007), *La perspectiva de la moral. Fundamentos de la ética filosófica*, Rialp, Madrid.

Rodríguez Llamosí, Juan Ramón (2010), “Cuestiones esenciales sobre Ética judicial”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLIII, pp. 175-196.

Rodríguez Luño, Ángel (2004), *Ética general*, EUNSA, Pamplona.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (1996), *Ética en la Administración Pública*, Dykinson, Madrid.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2010), “*Jurisdicción contencioso-administrativa, Derechos fundamentales y Principios Rectores de la Política Económica y Social*”, *Anuario da Facultade de Dereito Da Universidade da Coruña (AFDUDC)*, nº 14, pp. 681-700.

Sison, Alejo J. y Fontrodona, Joan (2015), *Participar en el bien común de la empresa. Perspectivas clásicas y modernas de las virtudes en la empresa (II)*, Cuadernos Empresa y Humanismo, nº 126.