

INTRODUCCIÓN

I

Roma, año 43 a.C. (año 711 ab urbe condita). Marco Tulio Cicerón, el héroe de la República, se niega a cumplir con una orden del Senado. Tras la muerte de Julio César, el enfrentamiento abierto entre el Senado y Marco Antonio amenaza con degenerar en una nueva guerra civil. Confiando en sus probadas habilidades políticas, los compañeros senadores de Cicerón le han pedido, en su condición de senador y servidor público, que cumpla con sus deberes públicos y que participe en una embajada para negociar con Marco Antonio, que se encuentra en Módena, el fin de las hostilidades. Sin embargo, el viaje de Roma a Módena es peligroso. Hay tres posibles rutas: una por la costa del Adriático, la vía Flaminia; otra por la costa del Tirreno, la vía Aurelia; y otra entre ambas, la vía Casia. Las tres pasan por lugares controlados por los aliados de Marco Antonio. Cicerón teme ser secuestrado, herido o incluso asesinado. Tiene miedo. Y se defiende. En uno de los brillantes discursos que ofrece ante el Senado durante estos convulsos años 43 y 44 a.C., conocido como Filípica XII, Cicerón se niega a cumplir con su deber.

El discurso presenta dos ideas que cabe destacar. En primer lugar, Cicerón es un augur, un sacerdote romano. Como tal, es inviolable. Nadie puede tocarlo sin su permiso. Está especialmente protegido por leyes sagradas. Sin embargo, sabe que este tipo de protección no podrá detener los ataques de sus enemigos, la pura violencia física. En segundo lugar, Cicerón afirma que es más útil para la República vivo que muerto. En consecuencia, piensa que la República realmente no quiere enviarlo a encontrarse con Marco Antonio y enfrentar todos esos peligros.

Finalmente, Cicerón se queda en Roma. Desobedece al Senado romano. Se niega a cumplir con sus deberes públicos porque teme las consecuencias que dicho cumplimiento podría acarrearle personalmente. Cicerón no toma la mejor decisión para los asuntos públicos. Toma la mejor decisión para pro-

tegerse a sí mismo. Y considera que es casi su obligación hacerlo, pues actuar de cualquier otro modo sería una necesidad:

Los que se dedican a los asuntos del Estado deben dejar al morir gloria, no críticas a su culpa y reproches a su necesidad. ¿Qué hombre de bien no llora la muerte de Trebonio [asesinado por Dolabela, aliado de Marco Antonio], quién no siente la pérdida de un ciudadano y un hombre tal? Pero hay quienes dirán —desde luego, con dureza, pero con todo lo dicen— que hay que condolerse menos, porque no tomó precauciones ante un tipo infame y criminal¹.

Córdoba, año 969 d.C. (año 358 de la hégira). El historiador andalusí Aljoxaní, también conocido como Muhammad al-Jusaní o Al-Jusaní de Cai-ruán, publica su crónica sobre la *Historia de los Jueces de Córdoba*. Aljoxaní es un emigrante tunecino que se ha convertido en un miembro destacado de la corte del Califato Omeya de Córdoba. Es también uno de los intelectuales protegidos por Alhakén II, segundo califa y extraordinario mecenas. Comenzó a escribir su libro por orden de Abderramán III, padre del califa, y ha podido componerlo gracias a su acceso a los archivos reales y a la tradición oral de los altos funcionarios. La obra contiene la lista de quienes han ejercido durante los dos siglos anteriores el cargo de juez (cadí) de Córdoba, la dignidad más alta del imperio después del Imán de la mezquita aljama.

Aljoxaní narra con una doble finalidad, histórica y ejemplarizante, la historia de todos ellos a través de anécdotas y enseñanzas. No son pocas las historias que cuenta de enfrentamientos entre los jueces de Córdoba y otros altos cargos, incluido el califa. Pero destaca especialmente, por su rareza, la introducción del libro.

Antes de ocuparse de quienes ejercieron el cargo de juez de Córdoba, el autor dedica un capítulo entero a tratar «de aquellos cordobeses a quienes se ofreció el cargo de juez y no lo quisieron aceptar». Hasta once personas, en diferentes épocas y con distintos gobernantes, se niegan a aceptar el cargo de juez. El hecho no deja de resultar sorprendente, atendiendo a la alta dignidad a la que se renuncia. Aljoxaní destaca la terquedad de los refractarios al cargo, que llegan a huir del reino para no aceptar el ofrecimiento, pero nunca dice nada de sus motivos. Salvo en una ocasión: un juez de Jaén, del que no se revela el nombre, se niega a aceptar el cargo tras ser sometido a un proceso por «conducta injusta» relacionado con el ejercicio de sus funciones como juez. El proceso se inició por orden del soberano, a raíz de las denuncias que los habitantes de la región le habían hecho llegar. Nada se cuenta del proceso al que fue sometido el juez de Jaén, pero no debió ser una experiencia agradable. A pesar de ser declarado inocente, el juez de Jaén rechaza el cargo que ahora se le ofrece y jura que antes se divorciará de su mujer y manumitirá a sus esclavos que aceptarlo. El juez de Jaén tiene miedo. Y se defiende. Sin decirlo claramente, el buen cortesano Aljoxaní insinúa que fue también el miedo a este tipo de procesos o, tal vez, al riesgo a caer en desgracia y todo lo

¹ CICERÓN (2022), *Catilinarias. Filípicas*, traducción de María José Muñoz Jiménez, Madrid, Gredos, p. 276.

que ello conllevara, lo que llevó a rechazar el cargo a los demás protagonistas del capítulo².

Madrid, febrero de 1977. Transición española. Pocos días después de la matanza de los abogados de Atocha y de la contenida y modélica respuesta que ha dado en las calles el Partido Comunista de España (PCE), los dirigentes del partido presentan toda la documentación necesaria para su inscripción en el recién creado Registro de Asociaciones Políticas. De acuerdo con la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política, el Gobierno tiene un plazo máximo para resolver sobre la inscripción, a propuesta del Ministro de Gobernación, de dos meses. El Gobierno solo puede denegar dicha inscripción en caso de que se trate de una asociación tipificada como ilícita en el Código Penal.

Sin embargo, cuando recibe la documentación, el Ministro de Gobernación, Rodolfo Martín Villa, no la envía al Consejo de Ministros, sino al Tribunal Supremo. Quiere que sea el alto tribunal quien decida si el PCE es una asociación tipificada como ilícita en el Código Penal. La Ley sobre el Derecho de Asociación Política de ninguna forma atribuye un control previo sobre la decisión del Gobierno al Tribunal Supremo. La competencia para resolver sobre la inscripción, de manera indubitada, es del Gobierno. Al Tribunal Supremo únicamente le corresponde el control a posteriori de dicha decisión, si es que llega a impugnarse. Pero el Gobierno tiene miedo de la reacción del *búnker* franquista. Y se defiende.

La Sala Cuarta del Tribunal Supremo, que en ese momento aún lleva asuntos contencioso-administrativos, después de extraños movimientos, se declara incompetente. Nuevamente, el Gobierno tiene que resolver. Pero no se atreve. Nuevamente tiene miedo. Nuevamente se defiende. El Gobierno solicita entonces un informe a la Fiscalía del Reino. Este informe tampoco está previsto en modo alguno en la Ley. A pesar de ello, la Junta de Fiscales emite un informe indicando que el PCE no es una de las asociaciones ilícitas prohibidas por el ordenamiento.

El informe resulta sorprendente: es evidente que el PCE es una asociación ilícita, prohibida por el Código Penal franquista de 1973. No obstante, el informe es suficiente para tranquilizar al Ejecutivo. Solo entonces, el Gobierno presidido por Adolfo Suárez se atreve a ejercer la competencia que le atribuye la Ley y legaliza el Partido Comunista de España, un Jueves Santo de 1977.

II

Las tres relaciones arriba recogidas recogen sendos precedentes históricos del fenómeno al que se dedica este libro: la «burocracia defensiva». En las tres se describe un rechazo a ejercer sus funciones por parte de servidores

² ALJOXANÍ (2005), *Historia de los Jueces de Córdoba*, texto árabe y traducción española por Julián Ribera, facsímil publicado por la editorial Renacimiento, Sevilla, a partir del original de 1914 publicado por el Centro de Estudios Históricos de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas, pp. 12-13.

públicos, por miedo a las consecuencias que ello podría acarrearles, y en las tres se despliegan distintas técnicas para lograrlo.

Ninguna de las tres historias constituye, sin embargo, un ejemplo genuino del fenómeno que analizaremos. En los casos de Cicerón y de Aljoxaní, porque aplicar los conceptos de burocracia o Administración pública en sentido moderno a la República de Roma o al Califato de Córdoba supone un evidente anacronismo. En el caso de la legalización del PCE durante la transición española, porque ese episodio constituye un ejemplo de una de las dos modalidades de «burocracia defensiva» que cabe identificar, pero que no será objeto de este libro. En concreto, se trataría de un ejemplo de la «burocracia defensiva» que se usa para proteger al político, no al funcionario.

La exclusión de la «burocracia defensiva» que protege al político del análisis que seguirá en las siguientes páginas, que se centrará en la «burocracia defensiva» que protege al funcionario, obedece a varias razones. La más importante es que, en el caso de la primera, la principal responsabilidad que se quiere evitar (aunque es verdad que no necesariamente la única) es la responsabilidad política: que el Gobierno no caiga, que se pierdan las elecciones, etcétera. Pero esto es algo bastante ajeno al empleado público.

El miedo del político a tomar ciertas decisiones por sus consecuencias políticas es algo normal y forma parte del juego del poder. Hace unos años hizo fortuna una frase del presidente de la Comisión Europea en aquel momento, el veterano luxemburgués Jean-Claude Juncker (2014-2019), refiriéndose a las decisiones que los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea debían adoptar frente a la crisis económica de 2008: «todos sabemos lo que tenemos que hacer, lo que no sabemos es cómo ganar las elecciones después».

La propia naturaleza del político en la visión clásica de Max WEBER, que consiste en la lucha por el poder y por mantenerse en él, permite pensar que los políticos siempre han intentado y siempre intentarán evitar, del modo que sea, adoptar aquellas decisiones que saben que les pueden perjudicar en la lucha política. Y el político usa estas tácticas tanto cuando está en el Gobierno como cuando está en la oposición. En este último caso, por ejemplo, evitando apoyar ciertas decisiones en sede parlamentaria, aun cuando considere que son beneficiosas para el interés general, cuando crea que eso le puede perjudicar electoralmente.

Lo que ocurre es que, cuando el político está en el poder (ejecutivo) ya no solo es político, también es Gobierno y, como tal, puede utilizar técnicas dilatorias jurídico-administrativas que son las que emplean también los empleados públicos, tal y como ilustra el caso de la legalización del PCE (solicitud de informes a otros órganos, petición de la intervención del Poder Judicial). Solo en estos casos cabría hablar de una «burocracia defensiva», pero se trataría, en el mejor de los casos, de una «burocracia defensiva» impropia.

Este tipo de «burocracia defensiva», de naturaleza y finalidad política, no es la que nos interesa en este ensayo. En primer lugar, porque no es una anomalía, sino un fenómeno normal y consustancial al juego político. En segundo lugar, porque se produce tanto dentro como fuera de la Administración, por ejemplo, en el Congreso, lo que obligaría a hablar de una «burocracia

defensiva sin burocracia». En tercer lugar, porque su motivación, evitar la responsabilidad política, es muy distinta de la que mueve al empleado público, que es evitar daños a su propia persona.

III

La presente investigación tiene por objeto analizar la «burocracia defensiva» que pretende proteger al empleado público. Para ello se marca cuatro objetivos, que serán desarrollados en sendos capítulos.

En el primer capítulo se propone un concepto de lo que podemos entender por «burocracia defensiva». En el segundo capítulo se desarrolla una fenomenología de esta «burocracia defensiva», es decir, las posibles y muy variadas actuaciones en que se concreta. El tercer capítulo explora cuáles podrían ser las causas que llevan a adoptar este tipo de actuaciones propias de una «burocracia defensiva». Y el cuarto capítulo postula algunas posibles soluciones frente a este fenómeno que, de algún modo, acaso contradictorio, se completan en el Epílogo.

Lo que no se dice en este libro, porque no lo sabemos, es si el fenómeno de la «burocracia defensiva» realmente existe o, más bien, si tiene una dimensión apreciable. La situación actual de las investigaciones obliga a ser prudentes. En mi opinión, resulta posible y muy fácil encontrar casos de «burocracia defensiva» en la Administración pública española. En este libro se presentarán un buen puñado de ellos. Pero mi convencimiento íntimo acerca de su existencia se debe a que yo mismo la practico. Como profesor universitario, prefiero no dar clases a los hijos de mis compañeros de claustro, más aún si ocupan cargos de gestión, como Rector o Decano. Algunas experiencias poco agradables del pasado y que no quisiera repetir me empujan a ello. Y hago todo lo posible por evitarlas, generalmente con éxito. Como profesor universitario, también sé por qué en la lista final de calificaciones de mis asignaturas y de las asignaturas de mis compañeros nunca aparece una nota de «4,9 – Suspenseo». De todo ello se hablará.

Pero no soy el único caso que conozco de empleado público que practique la «burocracia defensiva». El libro está plagado de ejemplos reales, muchos de ellos contados por compañeras y compañeros de distintas Administraciones. Cualquier empleado público reconocerá las situaciones que se describen en este trabajo y podrá aportar sus propias anécdotas. Lo que no sabemos es si podemos elevar estas anécdotas al nivel de categoría. No sabemos si estos fenómenos han alcanzado un volumen tan importante en España como para constituir un problema, como se estima que ha ocurrido en Italia, donde, en palabras de Sabino CASSESE, se afirma que «la Administración se defiende: la actitud generalizada del funcionario tiene como objetivo protegerse de posibles responsabilidades futuras, no decidir, posponer, pedir opiniones, evitar innovar cuando sea peligroso y preferir atenerse a los ‘precedentes’, protegiéndose así frente a la responsabilidad administrativa»³. En España no hay

³ Sabino CASSESE (2024), *Amministrare la nazione. La crisi della burocrazia e i suoi rimedi*, Oscar Saggi núm. 170, Milán, Mondadori, p. 73 [*L'amministrazione si difende: l'atteggiamento*].

aún estudios empíricos que hayan intentado medir la realidad. Ojalá los haya en el futuro.

IV

¿Qué entiende este trabajo por «burocracia defensiva»? Un conjunto de técnicas usadas por empleados públicos para no ejercer sus funciones o ejercerlas de un modo determinado para evitar consecuencias negativas para ellos.

Los protagonistas de la «burocracia defensiva» son los empleados públicos, individualmente considerados. No los políticos, por los motivos que ya he dicho. Y tampoco la Administración considerada en su conjunto, como organización, como institución.

Desde un punto de vista teórico, sería posible incluir como sujeto de la «burocracia defensiva» no solo a los empleados públicos, sino también a la Administración. Pero resulta preferible descartarlo, porque generaría distorsiones y haría el concepto menos útil. Por ejemplo, muchos de los motivos que, según se explicará en el capítulo tercero, puede postularse que explican el comportamiento de los individuos, no podrían aplicarse al comportamiento de una institución. Es cierto que algunos de ellos sí podrían hacerlo, como los motivos de racionalidad económica. Pero para otros muchos de esos motivos, acaso los más importantes, resultaría imposible. Así ocurriría, por ejemplo, con los motivos relacionados con los costes emocionales o con los motivos puramente morales, como la ética del empleado público.

V

Para identificar las prácticas en que se concreta la «burocracia defensiva» deben retenerse dos ideas. En primer lugar, no parece que estas prácticas puedan distinguirse por su contenido material, sino por su finalidad. O, por ser más precisos, por la intención con que se adoptan. Por ejemplo, pedir un informe o no resolver en plazo no son, en sí mismas y necesariamente, prácticas de «burocracia defensiva». Lo serán cuando se adopten con la finalidad de evitar perjuicios para el empleado público responsable de ellas. En segundo lugar, son potencialmente infinitas.

Este trabajo propone como criterio para ordenarlas una clasificación basada en los elementos que hacen aparecer la responsabilidad jurídica. De este modo, las prácticas típicas de una «burocracia defensiva» se agruparán según tengan por objetivo:

— Evitar que se produzca la acción u omisión (o que estas se conozcan), lo que incluye huir de ciertos administrados o de ciertos asuntos, intentar

diffuso del funzionario è diretto a premunirsi rispetto a eventuali future responsabilità, non decido, rinviando, chiedendo pareri, evitando l'innovazione laddove pericolosa e preferendo aderire a 'precedenti', assicurandosi così per la responsabilità amministrativa»].

endosárselos a otro, prolongar los procedimientos para no resolver o, abiertamente, no resolver.

— Evitar que la acción sea típica, es decir, que pueda dar lugar a algún tipo de responsabilidad, para lo que puede optarse por cumplir escrupulosamente todos los ritos y requisitos del procedimiento, incluso los que sean abiertamente innecesarios.

— Evitar que la acción sea antijurídica, lo que puede lograrse cuando se consigue una causa de justificación de la conducta, como la orden de un superior o el consentimiento de los ciudadanos.

— Evitar, finalmente, que la acción sea culpable, invitando a otras partes a intervenir en la adopción de la decisión (por ejemplo, solicitándoles informes) para que se diluya la autoría.

VI

En relación con las causas que conducen a los empleados públicos a adoptar prácticas típicas de una «burocracia defensiva», debe tomarse como premisa el hecho de que nos enfrentamos a un fenómeno de psicología del trabajo. Es decir, preguntarse por las causas de la «burocracia defensiva» significa preguntarse por qué unos trabajadores deciden racional y conscientemente actuar en su trabajo de un modo determinado y no de otro.

El enfoque más fructífero para analizar el fenómeno se encuentra en fijar la atención en la diferencia entre el coste de actuar y el coste de no actuar para el empleado público. Más exactamente, en la diferencia entre los riesgos que se derivan para el empleado público de ejercer sus funciones con normalidad y los riesgos que se derivan de no ejercerlas o ejercerlas a medias o con cautelas.

Este planteamiento parte de asumir la concurrencia de una situación que creo que es una anomalía histórica: los empleados públicos, históricamente, no tenían miedo de las consecuencias de sus actos. Así lo demuestra el hecho de que estos miedos no están en nuestra conciencia colectiva, no están registrados en nuestra literatura o lo están solo de manera marginal. Lo que sí está en nuestra conciencia social es la situación inversa: son los ciudadanos los que históricamente han tenido miedo de la Administración y de sus funcionarios, que han sido descritos tradicionalmente como ineptos, venales, crueles o, en el mejor de los casos, vagos e indolentes. Sin embargo, y como he indicado, la «burocracia defensiva» parte justamente de lo contrario: el fenómeno se explica porque los empleados públicos tienen miedo, porque sienten que ejercer poder público, incluso ejercerlo bien, no sale gratis, tiene costes para ellos e incluso para sus familias.

Naturalmente, decir que los servidores públicos nunca han tenido miedo a las consecuencias de ejercer sus funciones es una exageración. Los ejemplos de Cicerón y Aljoxaní bastarían para desmentirlo, pero no son los únicos. En el capítulo tercero de este trabajo, se cuenta que en la Constitución francesa del año VIII se incluyó una previsión para proteger a los empleados públicos de la Administración revolucionaria frente al Poder Judicial y que esto consti-

tuyó un asunto muy polémico en las luchas partidistas del siglo XIX. Aún hoy, en España, el art. 14.f) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015), señala entre los derechos individuales de los empleados públicos el derecho «a la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos». De lo que se deduce, lógicamente, que los empleados públicos pueden ser llevados ante los tribunales por el simple hecho de ejercer sus funciones o cargos.

Pero, como mínimo, es una idea que hemos marginado. Por eso es por lo que propongo utilizar algunas reflexiones sobre el ejercicio del poder público que están en la literatura de superhéroes y que sí se han enfrentado abiertamente a los problemas que el ejercicio del poder supone para quienes lo ejercen. Desde hace décadas, y al menos desde la llamada Edad de Plata (1956-1970), el cómic de superhéroes alcanzó la madurez suficiente para hacer retratos psicológicos serios e inteligentes de sus personajes. Uno de los conflictos recurrentes en esos retratos es el que se genera entre el héroe/personaje exterior, que goza de grandes poderes que le permiten (y le obligan moralmente) a hacer el bien, y el ciudadano anónimo/personaje interior, que es consciente y teme los riesgos de sufrir perjuicios que ese ejercicio conlleva, para sí y para sus seres cercanos. Esa dicotomía entre personaje público y sujeto anónimo, entre *Spiderman* y Peter Parker, juega con la idea de que la diferencia entre ambos es meramente simbólica (una máscara, es decir, un engaño, una ficción), pues, en realidad, ambos son la misma persona. Y de aquí se deduce una interesante consecuencia: los miedos que atenazan al sujeto anónimo (Peter Parker) tienen un impacto en el modo en que el héroe (*Spiderman*) ejerce sus poderes.

Si se observa bien, la descripción del conflicto coincide con el que se produce entre la persona-empleado público, investida de amplios poderes para la realización del interés general, y la persona-sujeto privado, que sufrirá en sus propias carnes las eventuales consecuencias desfavorables derivadas del ejercicio de tales poderes. Es decir, ofrecen una pauta razonable para entender que los miedos privados de los empleados públicos afectan al desempeño de sus funciones públicas.

De acuerdo con todo ello, en el primer capítulo se explican las ventajas que aportan los materiales procedentes de la literatura superheroica para nuestro análisis, lo que se irá desarrollando en los sucesivos capítulos. Aunque no sea el tema de este ensayo, no me resisto a apuntar que este tipo de literatura constituye un campo de ideas prácticamente sin roturar y de una fertilidad extraordinaria para la reflexión sobre el poder público.

VII

Volviendo a las causas que dan lugar a la aparición de prácticas propias de una «burocracia defensiva», la pregunta que debe responderse es cuáles son los factores que inciden en el cálculo del riesgo en que incurre el empleado público por el mero hecho de ejercer correctamente sus funciones. Para

ofrecer una respuesta lo más amplia posible, tales factores pueden agruparse en dos categorías: por un lado, los diversos tipos de daños que el empleado público puede sufrir; por otro lado, las distintas circunstancias que tienen que concurrir para que dichos daños se verifiquen o, como mínimo, se hagan más probables.

Respecto a los tipos de daños, he creído útil distinguir entre responsabilidades jurídicas y otros tipos de daños, que podríamos llamar de carácter social. De las responsabilidades jurídicas no hay mucho novedoso que decir, puesto que son bien conocidas para cualquier empleado: la responsabilidad disciplinaria (castigos impuestos por la propia Administración), la responsabilidad penal (castigos impuestos por los jueces) y la responsabilidad civil/contable (obligación de indemnizar los daños causados a la Administración). En España, la responsabilidad disciplinaria y la civil/contable parecen asustar más bien poco al empleado público. En cambio, la responsabilidad penal sí le asusta y es probable que este temor se deba tanto a una posible pena privativa de libertad, como a los graves daños colaterales que el proceso penal conlleva y que no son, propiamente, responsabilidad penal: el coste reputacional, el coste temporal o el coste emocional pueden pesar mucho en el ánimo de los empleados públicos.

Respecto a las circunstancias que los empleados públicos pueden percibir como generadoras de riesgo, el capítulo tercero se atreve también a espigar unas cuantas. Es muy probable que existan otras y que puedan ser aún más importantes, pero, a pesar de ello, parece que debe concederse alguna relevancia a factores como la multiplicación de los controles sobre la actividad de los empleados públicos o el aumento de la transparencia, de la hipersensibilidad hacia la corrupción, de la necesidad social de culpables o del uso de la vía penal para controlar la actividad de los empleados públicos. Todo ello derivado, al menos en parte, de la creciente desconfianza hacia la Administración que se extiende por la sociedad. Tampoco parecen inocuas el exceso de cercanía del empleado público al administrado (que puede incrementar los costes emocionales) o a los políticos (que puede aumentar los riesgos de verse implicado en asuntos de corrupción que acaban en el ámbito penal), entre otros factores que serán objeto de atención.

VIII

El último capítulo propone algunas posibles soluciones frente a este nuevo fenómeno. Puede resultar paradójico que se propongan remedios frente a un mal que ni siquiera sabemos con certeza que exista y cuyas dimensiones reales desconocemos. Sin embargo, y como mínimo, tenemos importantes indicios de que la «burocracia defensiva» podría ser un problema real y, sobre todo, en especial a la vista de la situación italiana, podemos afirmar que podría llegar a ser un problema grave.

Por lo demás, la mayor parte de las soluciones que se proponen podrían incluirse en cualquier catálogo de medidas para alcanzar una «buena Administración»: ofrecer seguridad jurídica a los empleados en el ejercicio de sus funciones; intentar encauzar el uso de la jurisdicción penal como forma

de controlar a la Administración; insistir en la necesidad de despolitizar las Administraciones públicas; mejorar los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) frente a los de mera exigencia de responsabilidad (*liability*); etcétera.

El cuadro, sin embargo, quedaría incompleto si únicamente se centrara en el análisis de las decisiones de los empleados públicos a partir de un modelo de elección racional basado en la comparación de costes y en decisiones puramente egoístas. El análisis debe completarse incluyendo un factor que parece distorsionarlo todo, pero que dota de sentido al conjunto: la ética del empleado público.

Este elemento, muy presente también en la literatura de superhéroes, se superpone a la comparación de costes y resulta determinante para entender las decisiones del empleado público. Sobre todo, aquellas decisiones que resultan incomprensibles desde un simple análisis coste/beneficio. En efecto, con extraordinaria frecuencia, los empleados públicos ejercen sus funciones incluso cuando ello les perjudica y, lo que es más interesante, incluso cuando podrían evitarlo. Los empleados públicos no son solo seres egoístas. Son también seres morales y tienden, como cualquier ser humano, a hacer el bien y evitar el mal. Y ello, en su caso, supone con frecuencia poner el interés general por encima de su interés particular. Hará bien quien lea las páginas que siguen en no olvidar esta brújula moral para orientarse en nuestras reflexiones.