

Defectos y excesos del reglamentismo hispánico y de la pretendida regulación de una ética secular de la virtud y en la supresión de los tratamientos de cortesía por la Administración General del Estado: aportando algo de educación y sensatez

Por Pablo Luis Guérez Tricarico, ex Profesor de Derecho Penal de la Universidad Autónoma de Madrid, Acreditado a Profesor Contratado Doctor y Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

Abstract: En la presente publicación, sin ánimo de exhaustividad, examino algunos de los defectos y excesos prototípicos de la actual Administración Española en relación con una correcta comprensión de la educación y la cortesía, en la que intento dar mi criterio, contrario, por una parte, al exceso reglamentista de "virtudes" que supuestamente deberían reunir los empleados públicos, y, por otra parte, el defecto que ha supuesto la evolución de las reglas del trato social en el trato personal y en la utilización de los tratamientos de cortesía en la Administración.

Palabras clave: Administración Pública; Administración General del Estado; relaciones especiales de sujeción; derechos fundamentales; ética de la virtud; coacción administrativa; educación; cortesía; tratamientos; protocolo.

1. Los excesos de la Administración Pública en materia de exigencias de su personal: el problema de la imposición de una ética de la virtud en un Estado de tradición liberal

En una monografía del excelente administrativista el Excmo. Sr. Prof. González Pérez, llamado "Administración pública y moral", publicado por la prestigiosa Editorial jurídica Thomson Civitas en los años noventa del pasado siglo, el viejo Profesor elogiaba las normas comunitarias que exigían probidad y otras virtudes de una ética de la virtud tradicionalista, al tiempo que lamentaba la derogación de normas similares en el ordenamiento jurídico español. La misma temática fue escogida por el Profesor para su discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y legislación, que tuvo lugar en 1995, y cuyo texto íntegro, breve y de lectura amena y recomendable, puede descargarse en la web vía <http://www.racmyp.es/R/racmyp/docs/anales/A72/A72-1.pdf>.

Al hilo de una discusión, en un comentario objetivamente muy desafortunadamente por el que se tildó de "raro" –con la connotación negativa que suele tener este término en español, a pesar de las múltiples definiciones, moralmente neutras, que da a esta palabra el Diccionario de la Real Academia Española- por escribir de Ud. a mis superiores, en el contexto de una estructura fuertemente jerarquizada y con una flexibilidad manifiestamente mejorable -tanto en lo que se refiere al modo de acceso como a las dinámicas "informales" que se producen en su actuación-, quisiera compartir con Uds. algunas reflexiones sobre el uso profesional del Ud. en la lengua española y, más concretamente, en España.

Aquellas reflexiones entonces expuestas por el Profesor, la crispada situación de la política española con minúsculas y el debate político-mediático, que viene durando ya aproximadamente al menos dos años y medio, sobre lo que debe o no ser exigible a un cargo público, debate que tiene lugar, más que en la natural discusión parlamentaria, en el terreno mediático, con el empleo de un discurso compartido por los partidos de todo el espectro político español, así como mi cierto conocimiento profesional práctico sobre el funcionamiento de la "black box" de la Administración española, me ha suscitado reflexiones sobre los peligros de la juridificación de *una cierta ética de la virtud* en la Administración Pública, que, a la vez que desatiende problemas de educación claros, pretende exigir a los empleados públicos unas cualidades o virtudes a cuya práctica un Estado de Derecho no puede legítimamente obligar.

En 1990 el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) editó un Manual de estilo de lenguaje administrativo que, si bien tenía puntos positivos –mejorar la sencillez y la claridad en la redacción de documentos, evitando por ejemplo el uso excesivo de frases subordinadas, o aplicar los resultados de estudios para la mejora de la técnica legislativa-, se mostraba a mi modesto juicio poco respetuoso con la dignidad de la institución social "Administración Pública".

El Manual recomendaba la supresión de los tratamientos tradicionales en la Administración (Excmo. Sr., Ilmo. Sr.), cuestión que fue tenida en cuenta –según mi criterio, negativamente- por la Orden APU/516/2005, de 3 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado. A pesar de lo que diga el Preámbulo de dicho Código, a mi modesto juicio, y conforme a un importante sector de la doctrina de Derecho administrativa y generalista de Derecho público, **el Código de Buen Gobierno como tal, aprobado por una Orden Ministerial, carece de valor normativo, especialmente "ad extra", y sólo incluye recomendaciones dirigidas a los funcionarios públicos, a los que, por cierto, se les exige comportarse como seres seráficos, y no como hombres y mujeres de carne y hueso, pero humanos, con su dignidad, por supuesto, pero humana y no "angélica".** Por otra parte, **no considero que sea función legítima de la Administración ni del Gobierno de un Estado de Derecho supuestamente respetuoso con la libertad de conciencia exigir a sus empleados principios éticos basados en una ética de la virtud, y que en modo alguno se deducen de la Constitución española, que proclama expresamente la libertad como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico español (art. 1.1 CE), la libertad ideológica y de creencias (art. 16 CE) y los derechos a la libertad de expresión y relacionados (art. 20 CE).** **Buena parte de la corrupción que asola nuestro país podría evitarse, además de con otras medidas realmente eficaces, si dejaran de aprobarse normas basadas en una ética de la virtud laica y lo que se pidiera a los empleados públicos fuera simplemente que se comportaran como personas decentes y que no cometieran delitos ni infracciones administrativas** (con la matización de que ambas clases de

sanciones no deberían poder justificarse en un Estado de Derecho como mero refuerzo de normas morales).

Volviendo al Código de Buen Gobierno, considero que **algunas de las normas contenidas en dicho Código, sobre todo en lo que respecta al contenido de esta publicación, afectan negativamente tanto a la dignidad del empleado público como a la Administración.** Por si alguien quiere profundizar en las "lindezas" del buen Gobierno, observará sin necesidad de mucho detenimiento que la citada "norma" parece querer convertir a los empleados públicos en una suerte de monjes seculares, exigiéndole imposibles en nombre de conceptos tan ampulosos como, muchas veces ineficaces, como la "austeridad", "transparencia", las prohibición de actividades privadas, el "decoro", y otros conceptos de moda muy similares en la dictadura del lenguaje políticamente correcto, a la que se han apuntado tanto la Derecha como la Izquierda políticas españolas. En definitiva: en nombre de no se sabe qué idealización pseudoplatónica o pseudohegeliana de la Administración.

Ello no es justificable, siguiendo a un autorizado sector de la doctrina administrativista, ni siquiera si admitimos la tesis de la vigencia de las relaciones especiales de sujeción en la Administración, hoy ya superado en muchos países de nuestro entorno cultural por los principios del binomio ciudadanos/servicio público o por la tradición jurídica, fundamentalmente anglosajona y paradójicamente dialéctica o de confrontación entre la Administración/Leviatán y el ciudadano, con sus derechos fundamentales como "cartas de triunfo" en el sentido de Dworkin. Con ello queda claro que un Estado de Derecho como el nuestro, teóricamente construido sobre la base de la tradición del liberalismo político, no puede imponer pretendidas virtudes morales, sobre todo teniendo en cuenta, en el orden sociológico, el pluralismo valorativo existente en nuestra sociedad y, en el jurídico, la garantía de dicho pluralismo que, si bien no es ilimitada, no autoriza injerencias en los derechos fundamentales de los "administrados" o de los ciudadanos contrarias al contenido esencial de aquéllos, y, siguiendo la tradición literaria del Tribunal de Justicia de Derechos Humanos, no puede imponer restricciones a los derechos fundamentales, como en este caso, incompatibles con los principios y valores constitucionales ni sacrificios no necesarios en una sociedad democrática.

No obstante lo anterior, la lectura del Código de Buen Gobierno es altamente recomendable, aunque no es apta para todos los públicos, y conviene prepararse antes con una buena dosis de ansiolíticos o de lo que se tenga a mano para poder relajarse ante los dislates que en él se contienen.

2. La educación en la Administración Pública por defecto: ¿Ud. o vosotros en las relaciones profesionales? El problema de la eliminación de otros tratamientos de cortesía

Lamentablemente, en otros ámbitos –de momento pocos-, sí se ha dado fuerza normativa a la supresión de los tratamientos de cortesía. Es el caso, muy sentido por mí –pues procedo de la carrera universitaria-, de la supresión de los tratamientos de cortesía de las autoridades de la Universidad, a la que dediqué una parte muy importante de mi tiempo y de mis esfuerzos intelectuales- lo que ha traído efectos nefastos en la utilización de un protocolo académico que data en parte del siglo XVI, así como en la autonomía universitaria y en dignidad de la institución. La Disposición Adicional 13ª de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que en 2007, en plena época del "zapaterismo light buenrollista", estableció lo siguiente: "Las autoridades universitarias recibirán el tratamiento de señor o señora, seguido de la denominación del cargo. Los Rectores de las universidades recibirán, además, el tratamiento académico de Rector Magnífico o Rectora Magnífica". Esa es la única concesión que se ha hecho al derecho histórico universitario. En los demás tratamientos abolidos –que son muchos- es dudoso que el Estado tenga competencia para abolirlos o, al menos, ello presenta problemas de dudosa constitucionalidad por posible contradicción con el artículo 27.10 de la Constitución Española, que tutela al máximo nivel el derecho a la autonomía universitaria.

Estos ejemplos nos muestran que, ya a finales del pasado siglo se pusieron las bases para la degradación de la dignidad de los empleados públicos y, como trataré de argumentar más adelante, para la extensión del tuteo en las relaciones laborales en la Administración Pública. Con ello se abonó el camino, también para la Administración "técnica" para el "todo vale", degradación que ya se había instaurado en la política por el falso progresismo de una igualdad que terminó degradando la dignidad del trato debido a las instituciones públicas, con la aparición de frases del estilo: "oye, ministro". Parece ser que ahora en la Judicatura va a aprobarse algo similar al Código de Buen Gobierno, y sinceramente espero que no confunda la sencillez con el simplismo, o la claridad con la falta de complejidad expresiva y conceptual.

Abordo ahora, escuetamente, un tema relacionado con estas consideraciones, con el respeto debido a las instituciones, a los empleados públicos y a las personas en general.

Y es que, al margen del caso concreto administrativo, hemos llegado a un momento en el que la educación ha cedido ante la mala educación, la falta de respeto y la chabacanería. Con las consideraciones anteriores he intentado argumentar cómo los esfuerzos de nuestros técnicos al defender las ideas de respeto y dignidad han sido objeto de una dialéctica perversa que ha supuesto la consagración y consolidación precisamente de lo contrario. Llegados a este punto, no puedo ocultar mis preferencias en cuanto al uso del tuteo o del Usted, y creo que la educación no está de más. Más bien considero una anomalía lingüística que en España hayamos perdido el Usted/Ustedes como fórmula de cortesía –dejo a parte su utilización

normal, como equivalente funcional al "tú" o al vosotros, común en algunas zonas de España, como Canarias o ciertas zonas de Andalucía Occidental; y especialmente como tratamiento de respeto hacia las personas mayores, autoridades, jefes, y, en general, hacia cualquier persona con la que no tengamos aún la suficiente confianza, salvo en el que caso en el que su legítimo destinatario tenga a bien apelar de su fórmula o tratamiento de cortesía a su interlocutor.

Si esto es así, pueden Ustedes ya adivinar, por lo anteriormente expuesto, mi posición con respecto al mantenimiento de los tratamientos "propriadamente de cortesía" y fruto de la tradición y del patrimonio lingüísticos del español, especialmente al mantenimiento de los tratamientos de cortesía en la Administración Civil del Estado (Excmo. Sr., Ilmo. Sr., etc.), cuya supresión, con el pretexto de "acercar la Administración a los ciudadanos" ha terminado por autorizar a todo el mundo a escribir de cualquier manera. Por supuesto que, como hemos visto, ello no ha venido a paliar las perversas dinámicas internas de las que adolece nuestra Administración, tanto en relación con el personal a su servicio como con los ciudadanos, ni ha contribuido a reducir los equilibrios de poder entre la Administración Pública y los administrados, ni la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa. Por el tipo de medida, más bien parece un equivalente funcional a lo que en Derecho penal los penalistas acostumbramos a llamar Derecho Penal simbólico. Sería un "Derecho administrativo simbólico". Parece que al ciudadano le resuelve sus problemas no poner un Ilmo., o se le va a dar razón porque, de repente, la Administración se ha vuelto, de repente, "coleguita".

Pues, Señores, Dios nos guarde de los "jefes coleguitas" que ejercen su poder con torpeza o con sutileza, pero, en cualquier caso, sin ninguna formación en liderazgo. Más vale jefes "a la antigua" con las ideas claras y con un estilo de mando claro, directo y racional, es decir, no contradictorio. Me parece lo mínimo que puede exigirse a la Administración del Estado que, antaño, recibiera por Hegel el más que dudoso título de "suprema realización de la razón".

Por mi parte, en cuanto se refiere a los tratamientos de cortesía, los sigo utilizando, sobre todo en mis relaciones "ad extra" con la Administración General del Estado, a pesar de su supresión para la Administración Civil del Estado operada por el Código de Buen Gobierno y dando una solución tan "políticamente correcta" como políticamente desafortunada. Máxime cuando se refiere a tratamiento de indudable raigambre histórica que se mantienen para muchos operadores jurídicos y no jurídicos más o menos dotados de personalidad jurídico-pública o similar. Sin ánimo de exhaustividad, y por citar sólo algunos ejemplos, los tratamientos de cortesía continúan utilizándose para el resto de Administraciones Públicas y para algunas Corporaciones de Derecho Público dotadas de autonomía, como algunos Colegios profesionales (en el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid la Presidenta es Excelentísima "ad vitam", y me parece bien), así como para otras instituciones públicas. Así, se mantienen para las Reales Academias; para el Poder Legislativo y su Administración; para la Administración militar; para los Tribunales eclesiásticos; no digamos para los diplomáticos, al menos *de facto* y

a pesar del Código de Buen Gobierno, que al menos respeta los tratamientos que a éstos puedan dispensarse en el extranjero conforme a la legislación del país al que van destinados; para la Administración de Justicia; para la Jurisdicción constitucional; y, por último, para las personas que merecen ese trato "ad hominem" por su pertenencia a algunas de las Órdenes civiles y militares reconocidas en España o por estar en posesión de alguna otra condecoración o premio que lleve aparejado un determinado tratamiento de cortesía.

La arriba descrita degradación del lenguaje de las instituciones oficiales, lejos de resultar necesaria y fruto de la cortesía natural del protocolo bien entendido, lleva a muchos a considerarla "rara" -con la connotación negativa que tiene en este país la utilización de este término *de facto*, a diferencia del "rare" inglés.

En los países cuyas lenguas admiten fórmulas de cortesía -al menos, en las lenguas romances o neolatinas que conozco- dicho tratamiento se utiliza con preferencia con extraños -exceptuando el caso quizá de las personas muy jóvenes-, pero, desde luego, es la fórmula habitual en el mercado laboral. Por poner como ejemplo el caso que más conozco, en Alemania, por ejemplo, cualquier profesional, desde el panadero hasta el Profesor de Universidad -quien, además, recibe otros tratamientos, siendo los más comunes los de "Herr/Frau Doctor" o "Herr/Frau Professor Doctor", y, en general, desde que se tiene edad laboral (16 años) reciben, como mínimo, el Usted como tratamiento en el ámbito de las relaciones laborales.

Por su parte, en los países anglosajones, en los que no existe fórmula gramatical de cortesía y se trata a todo el mundo de "you" -exceptuando el anecdótico "Thy", equivalente funcional del "Vos" religioso, para referirse a Dios, hoy en desuso-, el respeto y la deferencia que merecen determinadas personas se manifiesta de otra manera, que consiste básicamente en el empleo de un lenguaje más respetuoso y "polite" para la construcción de la frase.

En España, en esa tensión típicamente hispánica pendular, extremista y cainita que nos caracteriza -el término "dialéctica" le viene grande a la media de la cultura general de este país-, hemos pasado en menos de treinta años de las fórmulas utilizadas durante todo el siglo XIX y casi todo el XX, incluido el período de la Dictadura franquista -no necesariamente dañinas- en los escritos administrativos del tipo de "Ilmo. Sr. Jefe de Área (...) suplico (...) Es gracia que espera proceder del correcto proceder de V.I., a.q.g.D.mm.aa., al "oye, Ministro" que ya se hiciera famoso en la Transición.

Entre los pocos usos del Usted como tratamiento de cortesía en nuestro país, ha quedado un uso táctico para marcar distancias, y que obedece, a mi juicio, a una táctica legítima de quien se siente poco respetado o poco reconocido en su actividad profesional o, en general, en cualquier ámbito en el que exista un ámbito de sumisión o dependencia jerárquica.

Por otra parte, entre los médicos, ya sean de la Sanidad Pública o privada, me consta que el uso del Ud. todavía se mantiene en mayor o menor medida, especialmente en las relaciones jerárquicas, y con más frecuencia en el trato con las personas de más edad.

Quizá yo esté algo anticuado -pero esto no creo que sea malo de por sí-, pero no deja de resultarme paradójico que el médico, el odontólogo o el fontanero me hablen de Ud. y yo les devuelva el mismo tratamiento, cuando en un ámbito tan fuertemente jerarquizado como es el de la Administración General del Estado, ésta ha actuado de un modo irresponsable al renunciar a la liturgia y al protocolo. Con ello, se ha olvidado que la liturgia civil ha sido a lo largo de los siglos, y en diferentes civilizaciones, un modo de preservar la dignidad del Poder público y de estabilización social, a través de la protección de intereses colectivos cuya preservación ha redundado, aun desde la perspectiva de una ética utilitarista de la norma, en beneficio de todos y de la misma cohesión social.

Para Fernando Savater, **el hoy tan denostado y caduco "protocolo" no es más que una manifestación cultural de la "cortesía", del trato y del respeto formales que se deben a toda persona y a su posición en un contexto social determinado, y por el que se empieza la natural socialización con personas en principio extrañas a nuestro círculo primario de socialización.**

Sin embargo, en contra de estas consideraciones, parece que las mentes pensantes de la "alta" Administración y de la política con minúsculas que llevan las riendas de instituciones tan importantes como el Estado, han cedido –en honor a la verdad, no son las únicas- al "bullsheet" de nuestra "cultura" dominante posmoderna, según la cual deba ser el "colegueo" y el "buenrollismo" el que prime en todo caso y, por supuesto, en las relaciones laborales, públicas o privadas. Por supuesto, que este nuevo clima "buenrollista", como ya denunciaron, con otros términos, autores de la Escuela de Frankfurt como Horkheimer, Adorno o Habermas, no puede abandonar la tendencia natural de dominación de la naturaleza y del hombre cosificado que caracteriza a la política moderna fruto de la Ilustración, la cual sigue ejerciéndose sin renunciar a la autoridad -en el sentido común del término, y no etimológico que se le suele dar, de "*potestas* o *imperium*"-, ni al autoritarismo. Como en la gran novela de Lampedusa, cambia el envoltorio para que nada cambie. Aunque no es el propósito de esta publicación denunciar los males endémicos de nuestra Administración, las reflexiones sobre la pérdida de la educación no pueden dejarme indiferente ante la siguiente constatación. Estamos, decididamente, en una época en el que los envoltorios de caramelos que contienen virtudes impracticables e irreflexivas supresiones de tradiciones inveteradas pululan en forma de propuestas de buenas prácticas de gobernanza por los pasillos de los Ministerios, auspiciados por jóvenes triunfadores de determinados grupos de supuesto prestigio de la Administración, mientras el ciudadano común continúa enfrentándose a ella y tratando de entender sus arcanos de una manera no muy distinta a la del pobre pero genial Luisito de la

novela galdosiana "Miau". Menos mal que en la novela Luisito tiene el apoyo moral nada menos que de Dios, aunque no le ayude en sus peticiones.



Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). Para cualquier pregunta consultar al autor vía pablo.guerez@gmail.com o <https://www.linkedin.com/in/pablo-luis-gu%C3%A9rez-tricarico-phd-l-f-new-challenges-66622985/>