

# POLÍTICA VS GESTIÓN PÚBLICA: LA TENTACIÓN DEL ABUSO

Pedro T. Nevado-Batalla Moreno







## eBook gratuito en COLEX Online

- ⊕ Acceda a la página web de la editorial **www.colex.es**
- ⊕ Identifíquese con su usuario y contraseña (en caso de no disponer de una cuenta regístrese).
- ⊕ Acceda en el menú de usuario a la pestaña “Mis códigos” e introduzca el siguiente.

### RASCAR PARA VISUALIZAR EL CÓDIGO

- ⊕ Una vez se valide el código, aparecerá una ventana de confirmación y su eBook estará disponible en la pestaña “Mis libros” en el menú de usuario.

No se admitirá la devolución si el código promocional ha sido manipulado y/o utilizado.



**¡Gracias por confiar en Colex!**

La obra que acaba de adquirir incluye de forma gratuita la versión electrónica.

Acceda a nuestra página web para aprovechar todas las funcionalidades de las que dispone en nuestro lector.

## Funcionalidades eBook



**Acceso desde cualquier dispositivo**



**Idéntica visualización a la edición de papel**



**Navegación intuitiva**



**Tamaño del texto adaptable**

Puede descargar la APP "Editorial Colex" para acceder a sus libros y a todos los códigos básicos actualizados.



Síguenos en:



# **POLÍTICA VS GESTIÓN PÚBLICA: LA TENTACIÓN DEL ABUSO**



# **POLÍTICA VS GESTIÓN PÚBLICA: LA TENTACIÓN DEL ABUSO**

**1.ª EDICIÓN**

**Pedro T. Nevado-Batalla Moreno**

**COLEX 2022**

Copyright © 2022

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos ([www.cedro.org](http://www.cedro.org)) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web [www.colex.es](http://www.colex.es) un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.

© Pedro T. Nevado-Batalla Moreno

© Editorial Colex, S.L.  
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)  
A Coruña, C.P. 15004  
[info@colex.es](mailto:info@colex.es)  
[www.colex.es](http://www.colex.es)

I.S.B.N.: 978-84-1359-708-9  
Depósito legal: C 1896-2022

*A María, que me acompaña siempre  
con sus consejos, sus ideas y su querer.*



# Sumario

<b>Introducción</b> .....	11
---------------------------	----

## **PRIMERA PARTE**

### **Abusos determinanes de la fragilidad social e institucional**

Subordinación de la racionalidad en la gestión pública a la acción política.....	19
Cumplimiento potestativo.....	27
Perpetuación del ciudadano-niño.....	33
Irresponsabilidad frente al ciudadano sin rostro.....	39
Ausencia de mérito social.....	43
Desconocimiento y devaluación del cargo público.....	49
Aceptación del olvido: discurso en oposición y relato en gobierno.....	55

## **SEGUNDA PARTE**

### **Abusos impropios**

Culto a la novedad.....	63
Simulación con las organizaciones privadas y modelo de gestión.....	71
Declinación de la competencia.....	77
Extralimitación de la potestad organizatoria.....	81
Optimismo cortoplacista e improvisación.....	85
Incertidumbre y falta de seguridad.....	89
Alteración del Derecho penal.....	93

**TERCERA PARTE**  
**Necesidades que atender**

Aceptación y compromiso con el bien común: la obligada  
defusión política.....101

Ejercicio de la responsabilidad pedagógica de la ejemplaridad. 107

Reconstrucción de la organización administrativa como  
instrumento de dirección y control.....111

Autoestima para la dignificación del servicio público y  
sus servidores.....117

Estímulo e incentivo de la persona en el servicio público:  
cambio en las relaciones con los cargos electos..... 123

Capacidad y profesionalidad: aprovechamiento del talento.....129

Neutralidad de las funciones administrativas:  
planificación y control..... 135

**Bibliografía.....141**

# **Introducción**

## **Abusos y gestión pública en el Estado democrático y social de Derecho**

Desde hace unos años, décadas quizá, la complejidad de investigar y escribir sobre un tema no resulta tanto por sus perfiles poco conocidos o su carácter novedoso. La complejidad trae causa en la propia simplicidad del tema en sí. No hay nada más difícil que tratar de explicar lo evidente, bien por asentarse en unas reglas físicas o naturales, bien por tratarse de reglas o pautas que pese a resultar convencionales, articulan hasta su vertebración un sistema jurídico-político que sólo puede ser caracterizado como Democrático y de Derecho cuando se cumplen, precisamente, unas concretas reglas.

En este sentido, resulta elemental indicar que las acciones y comportamientos en el marco de un Estado democrático y social de Derecho resultan conductas jurídicamente reguladas, incluso en el ámbito de discrecionalidad o más abiertos a la iniciativa política. Por ello, la derivación política concretada en la gestión pública no es un espacio ayuno de reglas sólo sometido a la voluntad del electo democráticamente legitimado.

Afirmar que Estado de Derecho y democracia son dos caras de la misma moneda no resulta en absoluto novedoso y la explicación del vínculo entre estos dos principios ya no sólo resulta conocida por un estudiante de ciencias jurídico-sociales en primer curso de su carrera universitaria. Cualquier ciudadano medio, con independencia de su formación, conoce, como poco, la adjetivación del Estado como Democrático y de Derecho, así como su carácter esencial en el modelo político constitucional, en el que se desenvuelve el devenir de la sociedad.

Sin embargo, de manera bastante extendida, casi globalizada, podría decirse que lo obvio, lo elemental, no lo es tanto. Se vive una época en la que el Derecho, como conjunto de reglas que dan contenido y auténtica virtualidad a la adjetivación democrática y de Derecho del Estado, se somete a procesos de interesada relativización que incluso llegan a cuestionar y dar por abolidas a través de la vía de hecho estas reglas con fatales resultados en términos de gestión pública. Abolición fáctica (en la que el comportamiento o la decisión llega a convertirse en el factor legitimador) que alcanza a cualquier regla o norma incluso aquellas que hacen posible la construcción de un espacio Democrático y de Derecho.

Pero esto es sólo una parte del problema que afecta a la esencia de la regulación jurídica en lo tocante a la obligación de cumplir reglas de gestión básicas. La esencia de la regulación en un Estado de Derecho sobre el que se sostiene una democracia impone normas obligatorias, pero conecta necesaria y recíprocamente con las normas que facultan a actuar al atribuir competencias. También ahí se producen alteraciones en la lógica del sistema al identificarse excesos u omisiones interesadas.

Para algunos colectivos políticos y sociales como soporte de los primeros (no menores habida de los resultados que las urnas reflejan) la relación entre democracia y Estado de Derecho como fundamento de una gestión pública garantizadora del interés general a largo plazo, no resulta fluida o, por decirlo de otra manera, el encaje entre los conceptos democracia y Estado de Derecho no resulta perfecto desde una visión de lógica jurídico-democrática. El «tetrís constitucional» no ajusta las piezas, dejando espacios de todo tipo que muestran incorrección, desacierto y, sobre todo, abusos que, más allá de fatales resultados en materia de gestión pública, manifiestan una democracia imperfecta, o con un perfil de calidad muy bajo, reflejo de un Estado de Derecho debilitado.

Se trata de una singular manera de interpretar o definir la democracia y el Estado de Derecho en el ejercicio del poder atribuido (pura competencia administrativa) y, por supuesto, las garantías que actúan como rompientes frente al ejercicio de ese poder cuyo principio y fin, es el bien común.

Y no es un escenario sencillo ya que es la propia democracia, su defensa o mayor rendimiento, el concepto legitimador de este fenómeno y a la vez la causa de su decadencia.

Se asiste a un énfasis extraordinario de la democracia y la atención al ciudadano y se construyen conceptos adicionales con cierta patina de novedad o modernidad como los gobernanza o buen gobierno que tratan de contraponerse a lo que se entiende ha sido el fracaso del gobierno tradicional o de una manera de gobernar que no ha sido capaz de atender y entender el verdadero sentido de la democracia en beneficio de los ciudadanos. Pero en realidad es una cáscara vacía, una fachada que oculta el intento de adecuar las reglas y estructuras del Estado de Derecho a los exclusivos intereses de un proceso político o, simplemente a intereses particulares de corte más o menos ideológico, pero, en cualquier caso, alejados del verdadero sentido de lo que supone el Estado de Derecho y la democracia como pilares de un espacio de dignidad, libertad y respeto basado en el bien común.

Cada vez más, la mutación democrática del ciudadano en autoridad a través de su elección nos presenta casos de elevada exaltación democrática que considera las reglas propias del Estado de Derecho como un incómodo obstáculo a superar en tanto puedan suponer una limitación a las ideas o al proceso político que representa la verdadera democracia y, por tanto, la respuesta que merece el mandato popular recibido a través de las urnas.

Como puede imaginarse, el incipiente populismo extremista responde como paradigma a esta tensión entre los conceptos de democracia y Estado de Derecho, erosionado bajo bandera de la verdadera democracia, pilares del Estado de Derecho como la legalidad o la tutela judicial. La legalidad, como ya se ha anticipado puede ser algo relativo si no es posible modificarla al gusto e interés que corresponda en cada momento. Y, por supuesto, no puede haber nada más contrario a la democracia que el desempeño de la función jurisdiccional cuando no responde a los intereses de tan singulares demócratas.

El escenario de abusos se construye y amplía de manera progresiva teniendo como principal efecto el deterioro del Estado de Derecho, en un entorno donde la tradicional separación de poderes, como paradigma Democrático, se

difumina hasta no distinguir con nitidez los perfiles de cada uno de ellos.

Lo más llamativo de esta realidad, no es la situación en sí por la gravedad y capacidad de deterioro institucional. Lo asombroso es la actitud que adopta la ciudadanía y los operadores jurídicos con responsabilidad profesional en la defensa de la democracia y el Estado de Derecho que reproducen, en un escenario no imaginario, el cuento del rey desnudo.

A pocos puede pasar desapercibido que la democracia no sea una verdadera democracia o que el Derecho pierda su condición de contrapeso frente a las iniciativas políticas o los gobiernos-proceso demoledores del sistema constitucional basado en la democracia, el Derecho e incluso el bienestar social. Pero, como se anticipaba hace un instante, lo que resulta más sorprendente, es que esta cacología política y de gobierno se realice frente a una ciudadanía que asume una posición meramente contemplativa y, en muchos casos, convencida de que el daño al sistema que arma su bienestar resulta aceptable. Los abusos y la incorrección que la gestión pública pone de manifiesto a través de malos resultados, se han instalado de tal manera que los ciudadanos miran anestesiadados aun sabiendo el daño que se está generando en su presente, pero, muy especialmente, en el futuro. Anestesia que no impide brotes de indignación. La irritación puede surgir en determinados momentos, dependerá en gran medida de la orientación política del gobierno de turno o su relación con las organizaciones sindicales u otros colectivos sociales, pero sea como sea, tal cual señala BYUNG-CHUL HAN la multitud indignada es fugaz y dispersa, con ausencia de la fuerza necesaria para generar acciones y engendrar otro futuro<sup>1</sup>.

Por otro lado, se podría esperar que cuerpos de funcionarios y empleados públicos que representan la estabilidad y la profesionalidad del Estado se posicionaran de manera combativa en la defensa de la verdadera democracia y el Estado de Derecho. Pero no es así, prefieren adoptar una posición más cómoda, en un cumplimiento superficial de sus funciones. Medrosos y timoratos al haber dejado que poco a poco, un sistema que aseguraba su estabilidad y autonomía haya sido poco a poco socavado hasta llegar

---

1 BYUNG-CHUL HAN, «En el enjambre». Editorial Herder. Barcelona, 2014. Pág. 23.

a establecerse un nuevo sistema de cesantías más ruin y abyecto por camuflarse bajo la tejavana en la que se ha convertido el principio de mérito y capacidad como principio fundamental en la cobertura de cualquier Estado democrático y social de Derecho que se asienta, entre sus pilares, en un sistema de empleo público estable y profesional.

Lo mismo sucede con buena parte de quienes han de dar sentido al fundamental principio de tutela judicial, permitiendo su politización y la pérdida de su autoridad jurisdiccional.

Finalmente, este escenario se cierra con una universidad seguidita, sumisa y, en el mejor de los casos, apofántica. Academia sólo salvada por esporádicos y limitados debates habitualmente encarrilados desde la doctrina mayoritaria.

Quienes desarrollan su carrera política y gubernamental en esta singular versión de la democracia y el Estado de Derecho, dedican buena parte de sus esfuerzos, o la mayoría de ellos, en tratar de convencer, incluso coactivamente y con engaños, que no hay otra alternativa.

Salvando el sentido económico que en su día tuvo la denominada doctrina TINA (acrónimo en inglés: *There Is No Alternative*), algunos partidos políticos y los gobiernos que son capaces de formarse desde una auténtica deslealtad a la democracia y al Derecho, presentan su enfoque de la democracia y el Derecho como la única alternativa, descalificando o negando cualquier otra visión aun cuando esta se sostenga directamente en la propia Constitución nacional que se reduce a un mero referente de oportunidad.

Desde la preocupación por la fortaleza del Estado social y democrático de Derecho, el autor reflexiona sobre lo que define como abusos en la gestión pública en los que algunos servidores públicos, principalmente cargos electos, suelen incurrir generando situaciones de debilidad institucional y pérdida de oportunidades. Y ello, sin olvidar que estos abusos resultan posibles por la existencia de una base social de bajo nivel cívico que asume con increíble tolerancia este tipo de comportamientos pese a que son los ciudadanos los primeros perjudicados por pautas de conducta pública impropias.

Frente a estos abusos, se plantean (a modo de respuesta) algunas necesidades de obligada atención, siempre bajo el común denominador de garantizar el interés general a largo plazo en beneficio de los ciudadanos y el sistema democrático que los acoge. Necesidades que, atendidas, deberían configurarse como rompies frente a la mala gestión pública.

El libro no se dirige a ningún país concreto por cuanto los problemas en el ámbito de la gestión pública se han extendido sin atender a ninguna nacionalidad en especial. Es más, puede hablarse de un desafío global por mejorar la gestión pública a partir de un convencimiento interiorizado sobre lo que supone para un Estado social y democrático de Derecho gestionar adecuadamente lo que es común y necesario para todos.



## **PEDRO T. NEVADO-BATALLA MORENO**

Pedro Tomás Nevado Batalla Moreno es profesor de la Universidad de Salamanca en el área de Derecho Administrativo. Su trayectoria docente e investigadora, muy vinculada a Latinoamérica, se define por un elevado compromiso con la corrección y mejora de la gestión pública. En este sentido, su carrera académica ha estado jalonada por el desempeño de diversos puestos de responsabilidad institucional tanto en el ámbito universitario como en la Administración Pública, proporcionándole una notable experiencia y conocimiento de la organización administrativa.

PVP 16,00 €

ISBN: 978-84-1359-708-9



9 788413 597089