

# ÍNDICE

	Pág.
<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>15</b>
<b>PRÓLOGO, por Stefano Battini .....</b>	<b>17</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>23</b>
<b>CAPÍTULO I. EL CONCEPTO DE «BUROCRACIA DEFENSIVA» Y SU INESPERADA RELACIÓN CON LA LITERATURA DE SUPERHÉROES .....</b>	<b>33</b>
1. ALGUNOS APUNTES SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SUPERHÉROES Y LITERATURA.....	33
2. EL TEMA DE ESTE ENSAYO: LA «BUROCRACIA DEFENSIVA».....	39
2.1. El precedente de la «medicina defensiva» .....	40
2.2. El precedente italiano .....	41
3. ALGUNAS PRECISIONES SOBRE LA EXPRESIÓN Y EL CONCEPTO «BUROCRACIA DEFENSIVA».....	47
4. PLAN DE TRABAJO: MANIFESTACIONES DE LA «BUROCRACIA DEFENSIVA», SUS POSIBLES CAUSAS Y SUS POSIBLES REMEDIOS.....	50

	Pág.
<b>CAPÍTULO II. PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS TÍPICAS DE LA «BUROCRACIA DEFENSIVA». ¿EN QUÉ CONSISTEN LAS DEFENSAS DE LA «BUROCRACIA DEFENSIVA»? .....</b>	<b>53</b>
1. MECANISMOS DE DEFENSA PARA EVITAR LA PRODUCCIÓN DE LA ACCIÓN U OMISIÓN .....	54
1.1. Huir de asuntos y administrados problemáticos .....	54
1.2. Intentar que sean otros quienes se encarguen de los asuntos y de los administrados problemáticos .....	56
1.3. Evitar que la situación problemática aparezca o ignorar su aparición .....	57
1.4. Aplicar técnicas dilatorias para no actuar .....	58
1.5. Actuar o decidir de la forma que menos incomode a los afectados .....	60
1.6. Ocultar la acción o su autoría .....	61
1.7. El caso especial de la comisión por omisión.....	61
2. MECANISMOS DE DEFENSA PARA EVITAR LA TIPICIDAD DE LA CONDUCTA .....	62
3. MECANISMOS DE DEFENSA PARA EVITAR LA ANTIJURIDICIDAD DE LA CONDUCTA.....	63
4. MECANISMOS DE DEFENSA PARA EVITAR LA CULPABILIDAD DEL EMPLEADO PÚBLICO.....	66
<b>CAPÍTULO III. CAUSAS QUE EXPLICAN EL FENÓMENO DE LA «BUROCRACIA DEFENSIVA». ¿DE QUÉ TIENEN MIEDO LOS EMPLEADOS PÚBLICOS? .....</b>	<b>69</b>
1. LA ANOMALÍA HISTÓRICA DE UNA BUROCRACIA MIEDOSA Y SU PREFIGURACIÓN EN LA LITERATURA DE SUPERHÉROES .....	71
2. UNA ELECCIÓN RACIONAL DETERMINADA POR LA DIFERENCIA ENTRE EL «RIESGO PERCIBIDO» POR EL EMPLEADO POR EJERCER SUS FUNCIONES Y EL «RIESGO PERCIBIDO» POR NO HACERLO.....	76
3. TIPOS DE DAÑOS QUE PUEDE SUFRIR EL EMPLEADO PÚBLICO. ¿QUÉ TIPO DE GOLPES SE LLEVA LA PERSONA BAJO LA MÁSCARA? .....	79
3.1. Responsabilidades jurídicas exigibles a los empleados públicos .....	81
3.1.1. La responsabilidad civil o resarcitoria.....	82
3.1.2. La responsabilidad punitiva o sancionadora .....	83

	Pág.
3.2. Otros perjuicios derivados del cumplimiento de sus funciones .....	84
3.2.1. Costes reputacionales, en especial la «pena de banquillo» o «pena de telediario» .....	84
3.2.2. Costes de tiempo .....	86
3.2.3. Costes emocionales .....	87
3.2.4. El riesgo de violencia verbal y física.....	89
4. CIRCUNSTANCIAS QUE AUMENTAN LA PERCEPCIÓN DEL RIESGO DE QUE SE PRODUZCAN DAÑOS PARA EL EMPLEADO POR EJERCER SUS FUNCIONES.....	90
4.1. La complejidad del ordenamiento como fuente de incertidumbre. En especial, respecto a las competencias del empleado.....	91
4.2. La hipersensibilidad hacia la corrupción .....	94
4.3. La necesidad social de culpables.....	95
4.4. La proliferación de controles.....	97
4.5. El aumento de la transparencia .....	98
4.6. La cercanía, tanto territorial como personal, al ciudadano	99
4.7. La banalización del contencioso-administrativo y el uso abusivo del proceso penal.....	100
4.8. El manejo de grandes cantidades de dinero o, en general, la gestión de bienes jurídicos de especial importancia.....	103
4.9. La mayor politización de la Administración .....	104
4.9.1. La corrupción .....	105
4.9.2. El proceso independentista en Cataluña .....	107
5. LA AUSENCIA DE CONSECUENCIAS NEGATIVAS PARA EL EMPLEADO POR ADOPTAR MEDIDAS DE DEFENSA TÍPICAS DE UNA «EUROCRACIA DEFENSIVA» .....	108
<b>CAPÍTULO IV. POSIBLES SOLUCIONES PARA UN PROBLEMA POSIBLE .....</b>	<b>111</b>
1. ¿REALMENTE ES UN PROBLEMA QUE NECESITE SOLUCIÓN? .....	111
2. «PENSAMOS, PUES, QUE HA DE HABER ALGO» O POR QUÉ TODOS LOS SUPERHÉROES LLEVAN MÁSCARA.....	114
3. POSIBLES SOLUCIONES PARA LAS CAUSAS DE LA ENFERMEDAD, NO PARA SUS SÍNTOMAS .....	116

	Pág.
3.1. Límites cuantitativos a la responsabilidad, el uso de seguros civiles y la responsabilidad penal de las personas jurídicas públicas.....	117
3.2. Las consultas (incluso vinculantes) a órganos especializados en materia disciplinaria .....	120
3.3. El cambio en la cultura del control: más autonomía, menos responsabilidad, más rendición de cuentas.....	122
3.4. Reconducir la jurisdicción penal a sus justos términos .	126
3.5. Insistir en la despolitización.....	127
3.6. La concesión de premios, reconocimientos y recompensas .....	127
3.7. Una última posibilidad: tres tazas para el inapetente de caldo y el recurso (tal vez no del todo inútil) a la desviación de poder.....	129
<b>EPÍLOGO. HACER LO CORRECTO.....</b>	<b>133</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>135</b>