

## ÉTICA PÚBLICA: LA CORRUPCIÓN, LA ÉTICA Y EL DERECHO

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *Las causas de la situación y la reacción*; III. *Medidas legales y efectividad*; IV. *Epílogo*.

### I. INTRODUCCIÓN

La corrupción no es un fenómeno de hoy. Séneca escribió hace muchos siglos que la corrupción es un vicio de los hombres, no de los tiempos.<sup>1</sup> Y el tan divulgado “Informe Nolan”, elaborado en el Reino Unido por un “Comité sobre las normas de conducta en la vida pública” —elevado al Parlamento en 1995—, del que existen al menos dos traducciones españolas por organismos oficiales —el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto Vasco de Administración Pública—, ambas bastante deficientes, lo reflejaba muy gráficamente: “La debilidad humana —afirmaba— estará siempre presente entre nosotros; siempre pueden cometerse errores, y el corrupto buscará nuevas vías para jugar con el sistema”.

Sin embargo, aunque el fenómeno es tan viejo como el hombre mismo, o, más exactamente, desde la aparición del poder, al que, como se ha dicho entre nosotros, la corrupción acompaña como la sombra al cuerpo,<sup>2</sup> lo cierto es que ha sido en el último cuarto del siglo XX cuando se ha producido una preocupación sobre él, en ciertos sectores. Tanto en la esfera pública como en la privada. Porque la corrupción está estrechamente vinculada al

1 D’Alberti, “Corruzione «soggettiva» et «oggettiva»”, en el volumen dirigido por el mismo autor y por Finocchi, *Corruzione e sistema istituzionale*, Bolonia, 1994, p. 13. Cita que recoge García de Enterría, en *Democracia, jueces y control de la administración*, 5a. ed., Madrid, Civitas, 2000, p. 82.

2 Nieto, A., *La corrupción en la España democrática*, Barcelona, Madrid, 1997, p. 7.

poder, a todo poder, al político y al económico, entre los que existe una íntima relación. A esta conexión me refería en 1971, en un trabajo que publicó el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,<sup>3</sup> en estos términos:

En otra ocasión —en un trabajo sobre *El administrado*, publicado en 1966, p. 70— me refería al contubernio entre políticos y financieros. En realidad es algo más: es que el poder, el verdadero poder es el económico. Por eso, cuando un grupo, un clan, una casta, una clase intenta apoderarse de un Estado, sabe que no es suficiente ni definitivo —con ser muy importante— instalarse en los puestos políticos claves, sino que lo que realmente les dará el poder será adueñarse de la economía del país. Y se producen dos facetas del fenómeno altamente sugestivas: por un lado, la utilización de los mecanismos del poder para alimentar y nutrir la voracidad de unas empresas, que adquieren una prosperidad ilimitada, pese a la ineptitud de sus elementos rectores, gracias al decisivo apoyo de las autoridades políticas que manejan una economía más o menos dirigida. Y, por otro lado, el apoyo decidido de esas empresas a los hombres del grupo que aparecen en la primera fila del decorado político. Se refirió a este estado de cosas Jacques Mandrin, en un precioso libro sobre esa nueva casta de funcionarios salidos de la Escuela Nacional de Administración Pública francesa, a cuyos miembros da el expresivo nombre de “los mandarines de la sociedad burguesa”. Pues bien, en este libro se refiere a un Estado en el que “los presidentes de los consejos de administración se olvidan de que son ministros, pero en que los ministros no olvidan jamás sus consejos de administración”.<sup>4</sup>

Ha sido, como digo, en el último cuarto del siglo XX —especialmente en la última década—, cuando surgió una abundante literatura sobre la corrupción en uno y otro ámbito, que reflejaba la preocupación creciente de la ciudadanía, motivada en buena parte por los grandes escándalos que saltaron en el ámbito financiero,<sup>5</sup> y, en el ámbito público, por la “colonización del Estado y la sociedad por los partidos políticos”, en expresión de Von Beyme, situación que resume así García de Enterría:

3 *Administración pública y libertad*, México, UNAM, 1971, pp. 48 y ss.

4 Mandrin, Jacques, *L'enarchie ou les mandarins de la société bourgeoise*, París, La table ronde, 1967, p. 123.

5 Al tema dediqué mi intervención en la Academia de Ciencias Morales y Políticas del curso 2002-2003, con el título “De la ética al derecho en la reglamentación de la actividad económica”, publicado en los *Anales* de la Academia.

La financiación de los partidos políticos y de sus campañas electorales, está, frecuentemente, en los orígenes del surgimiento de prácticas corruptas, las cuales se extienden inmediatamente por sí mismas hacia posiciones individuales. No obstante la reacción social, estas prácticas corruptas (algunas de las cuales, como en el tercer mundo y en más de un país latinoamericano, han llegado a producir la ruina, sin paliativos, de las respectivas economías nacionales), los politólogos y analistas sociales, lejos de prever su control y paulatina desaparición, hablan de que “la corrupción se incrementará en el futuro”, facilitada por la mundialización de la economía y el desarrollo tecnológico.<sup>6</sup>

La corrupción ha alcanzado cotas difícilmente superables. “Los españoles —ha dicho A. Nieto— sentimos que la corrupción nos rodea, que la política y la administración, como la economía y la sociedad, están corrompidas hasta la médula; pero vivimos desconcertados sin lograr asumir lo que está pasando”.<sup>7</sup> Estamos ante una corrupción que se ha calificado de “sistemática”, pues “se ha superado en parte la tradicional idea de corrupción como un acuerdo secreto entre un particular y un funcionario público que pactan una determinada contraprestación singular al margen de la Ley y de sus deberes, para pasar a considerarla como un elemento más del sistema”.<sup>8</sup>

Marta Lagos, que presenta, dentro de Transparencia Internacional, los datos iberoamericanos, se refiere a lo que ha averiguado concretamente la ONG Corporación Latino-barómetro. Éstos son los datos:

La opinión pública iberoamericana considera que la corrupción se ha incrementado, en el año 2002 respecto al anterior, según el 80% de las encuestas, porcentaje que se descompone entre un 72%, que opinaba que había aumentado “un montón”, y un 8%, que “un poco”. Se considera en la región que el 71% de los funcionarios están corrompidos —con el 89%, Argentina y el 85%, Ecuador,

6 Beyme, V., *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, pp. 94 y ss. García de Enterría, *Democracia, jueces y control*, cit., nota 1, p. 83.

7 Nieto, Alejandro, *op. cit.*, nota 2, p. 8.

8 Así, María Fera Romero, en su completo y sugestivo trabajo *Aplicabilidad de las normas éticas en la administración pública gallega*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1999, p. 32. “Esta sistematicidad —dice, reiterando lo que había afirmado Nieto— supone una red de complicidades en continuo funcionamiento que dotan a la corrupción de consistencia, por un lado; pero, por otro, de una mayor vulnerabilidad, en la medida en que se implanta una inevitable contraprestación de favores, cuya clandestinidad pasa a depender de los silencios y chantajes de muchos y no sólo de unos pocos”.

van ambos en cabeza, y al final está Chile, con el 48%; con un 77% vemos México y con un 61% a Brasil—. <sup>9</sup>

Sin embargo, la preocupación en España últimamente ha descendido. En 1993 y 1994, como consecuencia de los casos de corrupción que se descubrieron, en los barómetros mensuales del Centro de Investigaciones Sociológicas aparecía la corrupción como el segundo problema más importante después del paro en la valoración de los españoles, y a partir de 1996 bajó notablemente, ocupando en 2002 el décimo lugar. <sup>10</sup>

La preocupación por el fenómeno dio lugar a su vez a la preocupación por la erosión de la confianza del ciudadano en los titulares de los órganos públicos. Es más, me atrevo a afirmar que si a nivel político se produjeron las reacciones conocidas en los distintos países, no se debieron al hecho de la generalización de la corrupción. No. La clase política de lo que se preocupó básicamente es de evitar que fuera en aumento la desconfianza ciudadana. Uno de los objetivos de las reacciones —así, del Informe Nolan— era “reconstruir esa confianza pública”; más que uno de los motivos, era el principal. En todo él está presente la afirmación que se hace en un momento del mismo: “La erosión de la confianza pública en los titulares de los oficios públicos es una cuestión muy seria”.

Preocupación que ha rebasado los ámbitos estatales, como ya se puso de manifiesto en el I Congreso Internacional de Ética pública celebrado en Washington en 1994. <sup>11</sup>

En Caracas, el 29 de marzo de 1996, se suscribió la Convención Americana contra la Corrupción, en el marco de la Organización de Estados Americanos (Ley 24.759), <sup>12</sup> cuyos propósitos eran:

9 Citado por Velarde Fuentes, Juan, en “Sobre algo que está torcido”, *ABC*, del 27 octubre 2003.

10 Buqueras, “La sociedad civil y la clase política”, discurso de recepción en la Academia de Doctores, Madrid, 2002, p. 64.

11 García-Mexia, “Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de ética pública. Manifestaciones jurídico-públicas”, *RAP*, núm. 136, pp. 497 y ss.

12 Su texto, en anexo del tomo 4 (*El procedimiento administrativo*) de Gordillo, A., *Tratado de derecho administrativo*, 4a. ed., Buenos Aires, 2000. *Cfr.* Feria Romero, María, *op. cit.*, nota 8, pp. 30 y ss.; Cincunegui, J. D. y Cincunegui, J. B., *La corrupción y los factores de poder*, Buenos Aires, 1996, pp. 206 y ss.; Figueiredo Moreina Neto, D. de, “Ética na administração pública (moralidade administrativa do conceito à efectivacao)”, *Mutasoes do directo administrativo*, Rio de Janeiro, 2000, pp. 49 y ss.

1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y 2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

En cumplimiento de la convención han sido promulgadas leyes sobre ética pública en los distintos Estados que la suscribieron.

Y el Consejo de la OCDE, el 3 de abril de 1998 adoptó un conjunto de principios éticos, recomendando a los países miembros que los establecieran en sus administraciones para asegurar de esta manera el buen funcionamiento de las instituciones y la promoción de la conducta ética del servicio público.

## II. LAS CAUSAS DE LA SITUACIÓN Y LA REACCIÓN

Si no parece existir duda sobre el diagnóstico de la situación ni sobre la necesidad de una reacción, las diferencias aparecen a la hora de determinar las causas y, consiguientemente, las medidas en que ha de concretarse la lucha contra la corrupción.

A qué se debe esta generalización, los métodos refinados de la corrupción en los últimos años y la previsión de que se incrementará en el futuro. Y es que, al final, vamos a acabar echando la culpa de todos los males a la globalización de la economía y al desarrollo tecnológico.

Somos muchos los que creemos que la corrupción de hoy no es sino una de las manifestaciones de la degradación de los valores morales. Que estamos viviendo unos momentos “en que las sociedades occidentales se ven zarandeadas por una interna y externa crisis de valores” en que “toda una civilización, falta de vigor moral, amenaza con derrumbarse” y en que “incluso los que reclaman la vuelta a raíces éticas, una gran parte se halla atrapada en las movedizas arenas de una ética subjetivista y relativista”.<sup>13</sup> Si hoy vivimos en Occidente “una crisis de valores morales es porque, en el fondo, vivimos una crisis de los valores que el cristianismo representa” y “esta crisis enlaza directamente con el sentimiento de obligatoriedad en

13 Termes, Rafael, *El papel del cristianismo en las economías de mercado*, Navarra, Universidad de Navarra, 1994, p. 1.

nuestra sociedad y paralelamente, la inflación de la actividad reivindicatoria”, o “dicho de otra forma, la crisis actual repercute positivamente a favor de los derechos y negativamente a favor de los deberes”.<sup>14</sup> “En una sociedad que valora por encima de todo la productividad y la eficacia, la riqueza material y el individualismo posesivo —dice María Fera— no es de extrañar que los valores morales no encuentren sitio ni aplicación en las formas de vida que estamos construyendo”.<sup>15</sup>

Asistimos a una quiebra general de los valores morales. En la vida pública y en la privada. En el político y en el ciudadano. En el administrador y en el administrado.

No siempre ha sido así. Aunque, evidentemente, existe una influencia entre la ética pública y la privada, ha habido épocas en que la inmoralidad de la clase política contrastaba con la rectitud del ciudadano medio mientras que, en otras, era la conducta de los ciudadanos la que no estaba a la altura de la ejemplaridad de los gobernantes. Hoy, desgraciadamente, ni unos ni otros están en condiciones de elevar su voz pidiendo moralidad. Aunque unos y otros alardeen de unas virtudes, de las pocas virtudes a que ha quedado reducida la ética necesaria para la convivencia más elemental,

14 Así, Robles, Gregorio, *Los derechos fundamentales y la ética en la sociedad actual*, Madrid, Civitas, 1992, p. 84. Después (en pp. 88 y ss.) insistirá en esta idea al afirmar que “la causa ideológica de la crisis de valores está en la extensión del relativismo moral y de la concepción utilitaria de la felicidad, la causa psicológica paralela a la anterior, es la pérdida del sentido del deber y el consiguiente fortalecimiento del sentido de los derechos... El relativismo moral es un producto del individualismo extremo, esto es, el solipsismo. No existe instancia superior a mi conciencia, soy yo quien decide lo que es bueno y lo que es malo, lo que está bien y lo que está mal. Lo bueno no es bueno porque sea bueno en sí, sino porque yo decido que es bueno en virtud de mis propias razones, que son aquellas que a mí me convencen”.

Como señalaba Legaz, los hombres olvidan a menudo el origen divino de la libertad y de la dignidad humana; pero vuelven su mirada a Dios cada vez que un nuevo absolutismo, de derechas o izquierdas, suprime libertades y afrenta a la dignidad del hombre. “A la omnipotencia del hombre no podemos oponer más que la omnipotencia de Dios”, *cfr.* “La noción jurídica de la persona humana”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 55, p. 43. Me remito a mi trabajo *La dignidad de la persona*, Madrid, Civitas, 1986, pp. 26 y ss.

Refiriéndose al mundo de los negocios, se ha dicho que en él está de moda la ética, porque “muestra una alarmante carencia de ética, aunque, probablemente, no más que en el ámbito personal, familiar, político o social”. Así, Argandoña, A., en la obra colectiva *La dimensión ética de las instituciones y mercados financieros*, Madrid, Fundación BBV, 1995, p. 23.

15 En *Aplicabilidad de las normas éticas en la administración pública gallega*, cit., nota 8, p. 79.

*Ética para náufragos*, ha sido designada en una obra aparecida en 1995.<sup>16</sup> Y no es infrecuente que, a veces, en ciertos sectores —afortunadamente reducidos— o, si se quiere, de la masa, hasta se encuentre justificada la conducta corrupta de sus líderes: si antes se lucraban los otros, ¿por qué no van a poder enriquecerse “los nuestros” al llegar al poder?

Aunque muy extendida, la vinculación de la situación a la crisis de los valores, no es sin embargo, la opinión general. Sin desconocer la posible influencia del factor ético, se prescinde de él por el subjetivismo de los valores, por la generalización de la doble moral y porque la ética se ha refugiado, como la religión, en la privacidad, en una cuestión íntima, en una elección individual que no debe trascender a la sociedad.<sup>17</sup>

Mi compañero y buen amigo Fernando Sainz Moreno, que es de los que no comparten la idea de imputar la situación a la quiebra de los valores éticos, nos dice que “la conciencia de cada uno sigue siendo el criterio esencial de toda ética; ese conocimiento que cada uno de nosotros tiene del bien y del mal y que ninguna regla exterior puede hacer callar (*in interiore homine habitat veritas*)”.<sup>18</sup>

Cierto. Ninguna regla exterior puede hacer callar nuestra conciencia. Pero en la formación de esa conciencia, desde la niñez, han influido factores muy diversos, desde la intimidación familiar, que han contribuido a fortalecer o a debilitar esa ley eterna que, según San Agustín, Dios grabó en cada uno de nuestros corazones y que para muchos es el derecho natural, que tanto tiene que ver con el sentido común y con la naturaleza de las cosas, ley eterna que estaba reflejada en unos valores éticos admitidos inequívocamente. Y estos valores son los que no tienen sitio en una sociedad dominada por el materialismo, la productividad y el hedonismo.

Esto lo ha venido a reconocer el propio Lord Nolan, el presidente de la Comisión que en el Reino Unido elaboró el célebre informe, del que tanto se ha hablado estos años.

En unas jornadas sobre ética pública que organizó el Instituto Nacional de Administración Pública en Madrid (15 y 16 de abril de 1997), fue invitado a pronunciar la lección inaugural Lord Nolan.

16 José Antonio Molina, Barcelona, 1995.

17 Nieto, *La corrupción...*, cit., nota 2, pp. 79 y ss.

18 “Principios éticos y ejercicio de la función pública”, *La Universidad y las profesiones jurídicas*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1998, p. 129.

En aquella conferencia, al destacar los profundos cambios experimentados en los últimos años en los servicios públicos y en la sociedad, constataba —cito literalmente—:

Hubo una época, no hace mucho, en la que cada país contaba con sus propias e inequívocas tradiciones morales y éticas. Hoy, la vida es incierta. En todos los países, los medios de comunicación modernos abren la puerta a normas éticas diferentes y a veces conflictivas. La influencia ejercida por el hogar, la Iglesia y la escuela es menos intensa, mientras que la influencia de los medios de comunicación es mayor que nunca. Cine, televisión, revistas y periódicos muestran al público normas éticas que son buenas o malas o, a veces, simplemente amorales. Por ello, no es de extrañar que las organizaciones (públicas o privadas) no puedan dar por sentado que la nueva persona que ingresa en ellas, ya sea un directivo o un empleado en prácticas, un diputado o un auxiliar administrativo, conozca y comprenda el comportamiento ético que se espera de la misma sin que se lo haga saber.<sup>19</sup>

Repito: no se pueda dar por sentado “el comportamiento ético que se espera de él”.

Y ante esta situación, partiendo de los siete famosos principios del Informe que lleva su nombre, proponía que, al margen de las posibles normas legales, se siguieran las siguientes vías:

- Que todo organismo establezca su código de conductas, claras y precisas, que hay que hacer cumplir.
- Que se esfuercen en la formación ética de los funcionarios.
- Y, por último, la implantación de unos órganos de control externo.

Detengámonos en cada uno de estos puntos.

### 1. *Establecimiento de códigos de conducta*

Desconfiando de las leyes, Lord Nolan opta por “acentuar los mejores instintos de las personas que forman el servicio público, alentándolos y desarrollar lo que a partir de ahora se conocería como una cultura corporativa positiva”.

<sup>19</sup> En *Jornadas sobre ética pública*, Madrid, INAP, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, pp. 29 y ss.



Antes había constatado que ya no vivimos en aquella época en que cada país contaba con sus propias e inequívocas tradiciones morales y éticas, en que todo el mundo se educaba en el hogar y en la escuela en virtud del mismo entendimiento de lo que es el bien y el mal. Ahora —lo había constatado también—, “cine, televisión, revistas y periódicos muestran al público normas éticas que son buenas o malas o, a veces, simplemente amorales”.

En una palabra, como han desaparecido unos valores éticos vigentes en general en cada país, hay que reinventarlos. En definitiva, los códigos éticos son las nuevas normas éticas, y como ya no existen valores universales ni nacionales, lo que se propone son códigos de conducta de cada organización, códigos que deben “constituir la expresión escrita de un *ethos* que forme parte de la cultura corporativa de la organización”. Normas que todos deben respetar; que deben hacerse cumplir.

Pero como la conciencia de cada uno seguirá siendo el criterio esencial de toda ética, las normas de los códigos de conducta serán asimilables en la medida en que no repugnen a la conciencia de cada cual. Conciencia que estará definida por normas que clara o subrepticamente van a imponer los medios de manera implacable. Pues aunque hoy subsisten en algunas zonas del mundo los brutales procedimientos de manipulación del hombre de la época de Auchwitz o del Gulag, se prefiere utilizar formas más cultivadas y hasta seductoras para reducir a la persona a la condición de simple objeto “maltratado o acariciado, abyecto o admirable”, pero objeto, instrumento, “algo asible, mensurable, manipulable, inventable y cualificable”. El continuo bombardeo de que es objeto la persona humana con estímulos infraliminales no acusados por la conciencia, puede resultar más eficaz que los tratamientos a que pudieran ser sometidos los prisioneros del más siniestro campo de concentración para lograr su envilecimiento, su anulación total como seres libres. Así lo puso de manifiesto mi compañero López Quintas de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, en su discurso de ingreso en ella<sup>20</sup> y en un excelente trabajo sobre *Estrategia del lenguaje y manipulación del hombre*.<sup>21</sup> No es que, como decía Lord Nolan, se nos muestren normas éticas que pueden ser malas —por lo general— amorales. Es que se nos están imponiendo *subliminalmente*, en especial a los niños, con más eficacia que los aparatos de propaganda de los Estados totalitarios imponían el culto a la raza o a la clase.

<sup>20</sup> *Las experiencias de vértigo y la subversión de valores*, 1986.

<sup>21</sup> 2a. ed., Madrid, 1980.

Yo recuerdo que, en mi infancia, cuando en las sesiones de cine la película base era precedida, aparte de por noticiarios, por otras películas cortas más o menos educativas, había una serie policiaca americana que me encantaba, se titulada “El que la hace la paga”. Naturalmente, el malo siempre acababa sufriendo el peso de la ley. Y una censura o autocensura de las casas productoras no permitían que los crímenes quedaran impunes. No había duda de lo que era bueno o malo.

Hoy las cosas han cambiado. No son infrecuentes películas en las que aparece como héroe un inteligente pirata informático, un astuto estafador o hasta el más despiadado mafioso. Películas en las que el malo, en vez de acabar en la cárcel, lo hace en una paradisíaca isla del Caribe o del Pacífico rodeado de espléndidas mujeres.

Esto es lo que conduce a la convicción de la necesidad de códigos de conducta que nos digan qué es lo bueno y que es lo malo, qué es lo que podemos y lo que no podemos hacer. Y nos recuerden cosas tan elementales como que no debe utilizarse el puesto de trabajo en beneficio propio, hacer uso indebido de la información privilegiada, recibir regalos —aunque en esto hay códigos que matizan desde qué límites y en qué condiciones—, los tratos de favor, el uso de los medios de trabajo en beneficio propio... A propósito de esto último, recuerdo que hace ya varios años me comentaba un subsecretario de Hacienda recién nombrado que, al poco de tomar posesión y verificar unos datos, comprobó que en una agencia tributaria, cuyas funciones eran puramente de información al contribuyente, y por tanto el teléfono estaba para recibir llamadas y no para lo contrario, las cuentas que se pagaban mensualmente a la compañía telefónica ascendía a bastantes millones de pesetas. Lo que, aparte del gasto desorbitado, suponía obstaculizar el acceso del ciudadano a este medio de información, al estar las líneas continuamente ocupadas por las conversaciones privadas de los funcionarios. La pregunta que inmediatamente surge es, ¿pero hemos llegado a tal nivel de degeneración para saber que todo eso es malo? ¿Es que no basta el sentido común y la naturaleza de las cosas para saber que eso no se debe hacer? ¿Ha llegado a tal grado la influencia de los medios? ¿Es que hace falta un código de conducta que lo diga como si fuera un nuevo catecismo?

Es indudable que no siempre ha sido nítida la separación entre lo que está mal y lo que está bien, ni inmutable la línea de separación. Por citar un ejemplo expresivo, hubo una época en que se consideró normal el llamado “sistema de botín” para seleccionar al funcionario, y aunque fue sustituido

por el de mérito y capacidad (que hoy repiten hasta la saciedad los códigos de conducta y las leyes), sigue vigente, no sólo respecto de un determinado sector de puestos de trabajo, sino respecto de los demás, haciendo manejables los criterios de selección.

## 2. *Formación ética*

Pero no basta con establecer normas de conducta claras y su difusión, a fin de que sean conocidas y se hagan cumplir. Es necesaria la formación. Lo decía Lord Nolan en estos términos:

Si los códigos de conducta sirven para asegurarse de que las organizaciones establecen normas, la formación es esencial para reforzarlas. Una formación inicial en materia ética es especialmente importante. De esta manera, ningún funcionario puede alegar el desconocimiento de las reglas y, al mismo tiempo, se inculcan los buenos hábitos antes de que se aprendan los malos.

Pero, además de la formación inicial, es también necesaria una formación continua. Es necesario recordar al personal con regularidad la política de la organización en materia ética y no simplemente a través de la emisión anual del memorándum intimidatorio del director. Dicha formación habrá de ampliarse a los directivos de altos cargos, en parte como una manera de mantener al equipo directivo involucrado y apoyando constantemente el compromiso corporativo y, en parte, para alentarles a mantener las normas vivas y relevantes.

Volvemos a lo mismo. Ante la falta de formación —o deformación— ética del que accede a la función pública, hay que suplirla, haciendo pasar al aspirante por una “catequesis” laica inicial, que habrá de continuar ulteriormente, con la asistencia periódica a una especie de “ejercicios espirituales” también laicos.

## 3. *Análisis externo*

Y el tercer requerimiento que hacía Lord Nolan para que se realizaran las formaciones “siete principios de la vida pública” del Informe que lleva su nombre, era la sujeción a un análisis externo que siga su cumplimiento.

Requerimiento éste que sí ha sabido atenderse en los distintos países, creándose comités o comisiones nacionales de ética pública, investidos de más o menos potestades e integrados por miembros de diversa procedencia. Otra cosa es la eficacia de estos órganos.

#### 4. *Conclusión*

La reacción ante estas medidas fue en un principio hasta entusiasta. Llegó a decirse del Informe Nolan que marcaba un hito en el sistema político y administrativo británico y a tener un valor referencial de primer orden para todas las democracias europeas,<sup>22</sup> propugnándose la elaboración de un código de ética pública lo bastante general como para contemplar la mayoría de las conductas públicas en las que puede surgir un conflicto ético, pero sin descender a un detalle excesivo en la tipificación, que lo haría escasamente operativo. Un código de ética pública, de aplicación en todas las administraciones de nuestro país, con normas de éticas complementarias por sectores, que hagan incidencia en aspectos más concretos y, por tanto, tipificables de la actividad administrativa (trabajo cara al público, manejo de bienes públicos, especial vinculación de determinados funcionarios con sectores privados —por su perfil académico o profesional, por ejemplo, et-  
cétera—).<sup>23</sup>

Pero acabó por dominar un clima de desconfianza y hasta de inutilidad de los códigos. Alejandro Nieto llegó a decir del Informe Nolan:

Se trata de un “parto de los montes”, absolutamente inútil (al menos desde la perspectiva española), superficial, tolerante, autocomplaciente —quizá hipócrita— y de aguadas conclusiones que se limitan fundamentalmente a la recomendación de insípidos códigos deontológicos. Actitud que contrasta con el pragmatismo norteamericano del Foreign Corrupt Practices Act o de la ley polaca de anticorrupción de 1992 o, en fin, el Corruption and Economic Crime Act de Bostwana de 1994.<sup>24</sup>

Y Fernando Sainz Moreno:

Un Código de deontología funcional no es aconsejable: no sólo porque los funcionarios ya están sometidos a reglas disciplinarias que desempeñan, en parte, la función de esos códigos, sino, sobre todo, porque nunca podrían solucionar el tipo de problemas que hemos examinado en esta conferencia. Yo creo,

22 García de Enterría, *Democracia, jueces y control*, *cit.*, nota 1, p. 85.

23 Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, “Cuestiones deontológicas en torno al trabajo en la administración pública”, *Ética de las profesiones jurídicas. Estudios sobre deontología*, Murcia, Universidad Católica San Antonio, 2000, vol. II, pp. 22 y ss.

24 *La corrupción*, *cit.*, nota 2, pp. 22 y ss.

como decía Gregorio Marañón, que la sabiduría es la que da la conciencia, y no los reglamentos (*Vocación, ética y otros ensayos*, Madrid, 1953, p. 350).<sup>25</sup>

### III. MEDIDAS LEGALES Y EFECTIVIDAD

#### 1. *Las medidas legales*

Aunque, desde el Informe Nolan, las medidas de regeneración ética adoptadas se han orientado hacia los códigos de conducta, lo cierto es que cuando explotan los grandes escándalos, en la esfera pública o privada, lo primero que se les ocurre a los Estados es acudir a la ley para tipificar infracciones y sancionarlas con las penas más duras, sin olvidar la creación de fiscalías anticorrupción especiales.

Se reconoce y se reitera hasta la saciedad que el derecho no lo puede todo, que hay muchas cosas que no se arreglan con normas, que el derecho tiene sus limitaciones. Pero se acaba en el derecho.<sup>26</sup> Es más, ante la desconfianza en las virtudes humanas, se estiman ineludibles las leyes, leyes duras que establezcan unas obligaciones y deberes, que no son sino exigencias elementales éticas olvidadas, que sancionen su incumplimiento. Y, reconociendo que el problema excede de los ámbitos de los Estados, se firman tratados con la finalidad de hacer efectivas medidas que no lo serían limitadas al ámbito estatal. Ejemplo es la citada Convención Interamericana Contra la Corrupción (Ley 24.759), en la que se prevé el “soborno transnacional” (artículo VM). Y en la Unión Europea existe una Unidad en la

<sup>25</sup> “Principios éticos...”, *cit.*, nota 18, p. 38.

<sup>26</sup> Así, por ejemplo, Martín-Retortillo, L., “Reflexiones de urgencia sobre el «Informe Nolan»”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 11 1997, p. 159. Refiriéndose a la esfera privada, Rafael Termes se mostraba contrario a la profusión de normas, que tan bien suelen ser recibidas por la gente que pide mano dura, aunque la experiencia ponga de manifiesto la escasa utilidad de convertir cuestiones morales en cuestiones de técnica jurídica, como destacaron David Skeel y William Sfunz, profesores de Derecho en las Universidades de Pensilvania y Harvard. “En el mundo actual, es más probable que los ejecutivos se preocupen más por lo que pueden hacer legalmente que por lo que es justo y honrado. El resultado —acaba diciendo— es que los que actúan éticamente mal escapan al castigo porque buscan modos originales de eludir la ley. Y ejecutivos honrados, en vez de centrarse en desempeñar su trabajo honestamente, terminan imitando los mismos juegos legales de los ejecutivos deshonestos. Esta es la consecuencia lógica de confiar demasiado en la ley penal y poco en la regulación civil y, especialmente, en las normas éticas” (*The New York Times* del 10 de julio de 2002). Termes, *Las irregularidades financieras y la economía de Mercado*, Navarra, Universidad de Navarra, 2002, pp. 25 y ss.

lucha contra el fraude, además de otras organizaciones no oficiales con este fin, como la *Transparency Internacional*, con sede en Berlín.

Las medidas que se repiten en las distintas reglamentaciones, preventivas y represivas, de control e inspección, con la finalidad de garantizar un comportamiento ético, imponen a los servidores públicos una serie de obligaciones, cuyo incumplimiento se sanciona según la gravedad que revista la infracción, disciplinaria o penalmente. Estas obligaciones —que en buena parte son deberes éticos incumplidos— pueden clasificarse en tres grupos: el acceso al cargo, durante la actividad y al cesar en él.<sup>27</sup>

### A. *Al acceder al cargo*

Es natural la diferencia entre el político que accede a un alto cargo del funcionario o empleado que hace del servicio a la administración su modo de vida.

La máxima garantía radica en el procedimiento de selección inspirado en el principio de mérito, principio que está presente en todo el Informe Nolan y que es reiterado en los que se han producido ulteriormente. Que no sólo debe regir a nivel del funcionario, sino en niveles superiores, procurando que el nombramiento recaiga en personas que valgan, que sean idóneas. Sin embargo, desgraciadamente, pese a las solemnes declaraciones, cada día está más extendida la fórmula italiana que se ha denominado *lotizzazione*, ésto es, el reparto partidista de espacios en los órganos públicos.

Medida generalizada por considerarse eficaz es la obligatoriedad de hacer una declaración de bienes y derechos al acceder a un cargo, que permita controlar la evolución posterior del patrimonio durante el desempeño del cargo. Algunas legislaciones reglamentan con minuciosidad el régimen de las declaraciones, tanto en el aspecto subjetivo —personas a que se extiende—, contenido y formalidades, así como las sanciones por incumplimiento. Quizás, una de las más minuciosas sea la Ley argentina 25.188, de Ética de la Función Pública (de 29 de septiembre de 1.999, dictada en cumplimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción), cuyo artículo 5o. casi agota las letras del alfabeto para enumerar en 23 apartados a las personas obligadas a presentar la declaración, desde “el presidente y vicepresidente de la nación” (apartado a), hasta “los directores y adminis-

<sup>27</sup> Me remito a mi trabajo *La ética en la administración pública*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 2000.

tradores de las entidades sometidas al control externo del Congreso de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley 25.156, en los casos en que la Comisión Nacional de Ética Pública se le requiere (apartado V) pasado por personal del Legislativo y del Judicial, matizando con detalle en qué casos vienen obligados los empleados o funcionarios públicos.

### *B. Durante el ejercicio de la función*

Algunas legislaciones, además de establecer medidas concretas, contienen una fórmula general, como la Ley argentina 25.188 antes citada, que en su artículo 3o. impone la obligación de observar “como requisito de permanencia en el cargo, una conducta acorde con la ética pública en el ejercicio de sus funciones”, añadiendo: “si así no lo hicieren serán sancionados o removidos por los procedimientos establecidos en el régimen propio de sus funciones”. Estamos ante un concepto tan indeterminado, que parece requerir una tipificación de los supuestos que conlleva “la drástica separación de la sanción” otras inferiores. Y lo que sí parece evidente es que la Ley argentina opta decididamente por limitar la exigencia de un comportamiento ético a los servicios públicos en el ejercicio de la función pública y no fuera de ella. En contra de una tendencia bastante extendida que considera que la ejemplaridad y honradez son virtudes que debe presidir la actuación de los servidores públicos también fuera del ejercicio de la función.

En las Jornadas Chilenas de Derecho Público celebradas en la Universidad de Valparaíso en noviembre de 1994, dedicadas a la dignidad de la persona, se dedicó especial atención a la conducta del funcionario, que no debe limitarse al ámbito estrictamente funcional, sino que

trasciende el ámbito interno de la institución donde el funcionario se desempeña, por cuanto ésta no rige solamente respecto de las actuaciones públicas de quienes revisten la calidad de agentes del Estado, toda vez que la vida social acorde con la dignidad del cargo debe ser observada por todos los funcionarios en sus actuaciones privadas con el objeto de no dañar el prestigio del servicio.<sup>28</sup>

28 Cfr. en “La dignidad de la persona”, *XXV Jornadas Chilenas de Derecho Público*, Valparaíso, Universidad de Valparaíso, 1995, t. III, los trabajos de Ponce de León, Sandra y Reyes, Jorge, *Dignidad de la función pública*, pp. 45 y ss., en especial, pp. 57 y ss.; San Martín Cerruti, *El principio de la probidad administrativo*, pp. 97 y ss.; Quirke y otros, *Implicaciones jurídicas sobre la corrupción*, pp. 121 y ss.



No se trata de, con desprecio del para mí más sagrado de los derechos del hombre —el derecho a la intimidad—, “hurgar y entrometerse hasta los más recónditos espacios, para determinar si un candidato tuvo una debilidad una noche, después de un día de tensión, y busca las caricias de una dama de pago o si un aspirante a juez sonrió y se insinuó a una secretaria hace diez años o más”. Estoy de acuerdo con Lorenzo Martín-Retortillo y muy lejos del exacerbado puritanismo estadounidense en lo que concierne a la vida sentimental de los hombres públicos y de las mujeres públicas. Pero no en que nada tiene que decir una ética pública “mientras no haya consecuencias delictivas, mientras no estén en peligro los caudales públicos o los secretos oficiales”.<sup>29</sup> Una cosa es una ética pública no confesional y otra muy distinta que sólo sea relevante la conducta delictiva o la que ponga en peligro los caudales públicos y secretos oficiales. En toda sociedad existen unos estándares de conducta que el político y el funcionario deben respetar. Es cierto que tales estándares están sujetos a rígidos límites espaciales y temporales. Y que, como he dicho en otra ocasión, existen palabras que no tienen sentido en la sociedad de hoy y se utilizan en sentido peyorativo para ridiculizar a todo aquel que hace gala de ajustar su conducta a ellas —como honestidad, modestia, recato, compostura, decencia, moderación, pudor—; mientras que otras han perdido el sentido que antes tenían, como obscenidad, impudicia, pornografía.<sup>30</sup> Pero, pese a todo, existe una conducta moral exigible y exigida en la normal convivencia de las personas estimadas honestas, como señalaba Federico de Castro, al comentar los límites a la libertad contractual que impone el Código Civil.<sup>31</sup> Y, aún hoy, pese a todo, aquellas ideas trasnochadas siguen teniendo relevancia en el ordenamiento jurídico, como por ejemplo en la legislación sobre protección a la juventud y a la infancia, dictada en desarrollo del artículo 20.4 CE y de las directrices comunitarias, como la Ley 25/1994, de 12 de julio; Decreto 1189/1982, de 4 de julio, y la LO 1/1996.<sup>32</sup>

Si a nadie debe importar la conducta del político o del funcionario en su intimidad, sí parece que importa a todos que la conducta pública se aparte de aquellas normas exigidas por la normal convivencia o sean contrarias a

29 Martín-Retortillo, L., *op. cit.*, nota 26, p. 158.

30 González Pérez, “La pornografía en el Tribunal Constitucional”, *REDA*, núm. 91, pp. 467 y ss.

31 De Castro, *El negocio jurídico*, Madrid, Civitas, 1985, p. 246.

32 González Pérez, “La protección de la juventud y de la infancia”, *Anales de la Academia y Jurisprudencia y Legislación*, núm. 27, 1997, pp. 377 y ss.



lo que todavía constituyen pautas de conducta que deben ser ejemplo de la infancia y de la juventud. Si la legislación prohíbe la publicidad por cualquier medio de comunicación social que contenga imágenes obscenas o expresiones contrarias a la moral y buenas costumbres (Ley 25/1994, de 12 de julio; Ley 34/1988, de 11 de noviembre), ¿cómo va a ser indiferente que los que, por el puesto que ocupan en la sociedad, deben ser ejemplo de conducta, incurran en actitudes que el propio ordenamiento jurídico prohíbe? No se trata tan sólo de que, contrariamente a lo que constituye el pan nuestro de cada día, los medios de comunicación no divulguen, cuanto más gráficamente mejor, los actos vergonzosos de los hombres públicos y mujeres públicas, sino de que cuando estos hombres y mujeres ocupan puestos de prestigio social (abstracción hecha de los que son “públicos” en otros ámbitos), se abstengan de tales conductas en público, condenándose con el máximo rigor cualquier invasión en su intimidad. No se pretende —peligro que denunciaba L. Martín-Retortillo— que nos “convirtamos en una sociedad de cotillas, de miradores por el agujero de la cerradura”, sino de prohibir que se llegue a la intimidad por los sofisticados medios que hoy ofrece la técnica. Y de exigir al político y al funcionario que, cuando salga de su esfera íntima, cumpla con unas mínimas exigencias de dignidad y decoro. Pues los más graves atentados a la dignidad se cometen por la propia persona.

Los ordenamientos han venido estableciendo unas obligaciones para todos los funcionarios durante el ejercicio de la actividad, como las incompatibilidades y la obligación de abstención. A estas obligaciones tradicionales se han ido añadiendo otras medidas, como las siguientes:

- Prohibición para los titulares de altos cargos de tener por sí o junto con su cónyuge e hijos dependientes participaciones superiores a un determinado porcentaje en empresas que tengan conciertos o contratos de cualquier naturaleza con el sector público.
- Controles, a fin de verificar el incremento del patrimonio con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos.
- Limitar las facultades discrecionales en los procedimientos de contratación...

Sin embargo, pese a esta tendencia de reforzar la garantía consistente en la sujeción a procedimientos formalizados la acción administrativa en los

distintos aspectos, lo cierto es que algunos Estados, bajo el procedimiento de agilizar la actividad administrativa —así ha ocurrido en España— se atenuan aquellas facultades, dejando a los administradores un mayor margen de discrecionalidad que, en su ejercicio, se traduce en arbitrariedad. Tanto en la provisión de medios personales y materiales como en la función de realización de fines, se huye de las formalidades de las normas nacidas en el siglo XIX y consolidadas en la primera mitad del XX, facilitando a los gobernantes la contratación con los afines a sus respectivos partidos políticos.

### *C. Al cesar en el cargo*

En los distintos informes sobre conducta en la vida pública, se llama la atención sobre la importancia de las medidas al cesar en la función, ya que entonces puede ser el momento en que el servidor público perciba la retribución de sus favores al corruptor. Ya hace años, en 1950, entre nosotros, Federico de Castro llamaba la atención sobre el hecho. Hoy se han generalizado las normas estableciendo una serie más o menos amplias de prohibición de actividades de los servidores públicos al cesar.

## *2. Eficacia*

No puede negarse la importancia de alguna de las nuevas medidas introducidas por los ordenamientos, en especial las dirigidas a combatir la corrupción a nivel internacional, como el artículo VIII de la Convención Internacional al regular el soborno internacional en los siguientes términos:

Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado parte prohibirá y sancionará el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial.

Entre aquellos Estados partes que hayan tipificado el delito de soborno transnacional, éste debe ser considerado un acto de corrupción para los propósitos de esta Convención.

Aquel Estado parte que no haya tipificado el soborno transnacional brindará la asistencia y cooperación prevista en esta Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permitan.

La eficacia dependerá de en qué medida las mafias con sus tentáculos en los distintos gobiernos, obstaculizarán el cumplimiento de la convención.

Una de las vías a las que, según se dijo, acuden con frecuencia los gobiernos cuando afloran a la superficie los grandes escándalos es la de aumentar las figuras delictivas y endurecer las sanciones. Pues bien, la realidad pone de manifiesto que las drásticas penas con que se sancionan los cada día más minuciosamente tipificados delitos de corrupción, contrastan con la impunidad práctica de los delincuentes. Con lo que la ejemplaridad que se conseguiría con la ejecución rigurosa de las penas a los infractores se convierte en fomento de las prácticas corruptas ante la inaplicabilidad de la ley.

Inaplicabilidad que no puede imputarse a negligencia o maldad de los jueces (en España, gracias a Dios, contamos con una judicatura ejemplar) sino porque desde el gobierno es muy fácil reducir la acción represiva de los jueces. Basta para ello con limitar sus medios de acción, condenándoles a la impotencia. El fenómeno lo ha descrito con toda su crudeza Alejandro Nieto:

Para mayor dolor, los jueces, no sólo carecen de medios, sino que están abrumados por el trabajo hasta tal punto que es materialmente imposible que puedan desenvolverse. No es que los jueces sean pocos —aunque ciertamente no son numerosos— sino que sus atribuciones competenciales están distribuidas de una manera tan irracional que la mayor parte del trabajo se concentra en los escasos titulares de la Audiencia Nacional y en el Tribunal Supremo, con la consecuencia de que las investigaciones se arrastran, y con poco éxito, durante muchos años y las sentencias no llegan nunca. Hay varios modos, como se ve, de paralizar a los jueces: o bien no dándoles ningún asunto o bien dándoles tantos que no puedan atenderlos. Desbordados por el trabajo, los jueces han de actuar con apresuramiento y para que los sumarios no se duerman o desaparezcan han de tramitarlos con cierta ligereza, que resulta peligrosísima cuando corruptores y corrompidos cuentan con legiones de abogados que se encargan de anular los trámites y pruebas que les perjudican; de donde resulta desprestigio para los instructores, siendo así que con reposo no sólo podrían actuar más de prisa sino que, además, no cometerían los errores de bulto que las urgencias provocan.<sup>33</sup>

33 *La corrupción...*, cit., nota 2, p. 215.

Y lo grave es que, cuando el gobierno quiere, el aparato funciona. Basta con, en lugar de obstaculizar, facilitar la labor del juez, suministrando la documentación oportuna y el personal técnico necesario para desentrañar la complicada maraña de la corrupción. Lo que demuestra —concluye Nieto— que los tribunales de justicia se dejan manipular por el gobierno y deliberadamente o con ingenuidad actúan como instrumentos de la política.

Y “hacer justicia no consiste en dictar una sentencia justa y rigurosa en un contexto de pasividad y relajación, antes al contrario, eso es una burla”.<sup>34</sup>

A veces, muy pocas, el sistema funciona en contra de la dirección del gobierno. Algún juez echándole valor al asunto y, a fuerza de tesón y desvelo, logra llevar a buen fin la instrucción y se dicta sentencia de condena contra el político infractor.

Y entonces surge lo más lamentable. La reacción del partido que, movilizándolo a los más fieles y a los medios de comunicación adictos, acompañan multitudinariamente a los “compañeros” hasta las puertas de la cárcel, en procesión, como si fueran unos santos. E inmediatamente se desatan furibundas campañas de prensa en demanda del indulto que, más pronto o más tarde, por lo general, llega.

### 3. *Reacción social*

Pero lo grave —por una prueba de la degradación de valores— es la reacción social, el ambiente que rodea a la corrupción. Pues, pese a la abundante literatura sobre la corrupción y a la preocupación de la ciudadanía por el fenómeno a que me refería al principio, lo cierto es la general indiferencia social. No existe un reproche social enérgico hacia los corruptos, salvo momentos de especial gravedad, como pudimos observar en Argentina. Mas esta indiferencia hacia el corrupto, negándole el acceso a los ambientes normales y hasta siguiéndoles en las calles con el dedo acusador acompañándoles de improperios, pasa pronto.

Y por lo general, no sólo no perciben castigo social alguno, sino hasta son objeto de envidia cuando no de admiración. Una vez más, acudo a Alejandro Nieto para describir gráficamente el ambiente. Dice así:

El administrador público enriquecido es un héroe social, un modelo con el que se identifica una sociedad que no corrompe ni es corrompida sencillamente por-

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 217.

que no tiene ocasión de hacerlo, pero que lo haría sin el más mínimo escrúpulo. Más aún: el que pudiendo enriquecerse con la gestión pública, no lo hace, es tenido por simple, por incapaz y hasta se duda de su honradez, puesto que en muchas mente no cabe que se desprecien tales oportunidades.<sup>35</sup>

Por lo que puede hablarse hasta de un fomento de la corrupción. Pues a la indiferencia social hay que añadir —sigo a Alejandro Nieto— los malos ejemplos.

Malos ejemplos de los que están más arriba y en vez de darle bueno por tener mayores responsabilidades, son “quienes se entregan a estas prácticas y recaban y gastan los sobornos a manos llenas, por lo que nada tiene de particular que se aflojen los resortes éticos de todos de los demás”. Y mal ejemplo el que nos ofrece el mundo fuera de nuestras fronteras y no precisamente en los países tercermundistas, sino en los más desarrollados.

#### IV. EPÍLOGO

Lo reitero una vez más. Vivimos unos momentos de crisis de valores morales en los que toda una civilización, falta de vigor moral, amenaza con derrumbarse. De aquí que fallen las medidas que con la mejor voluntad se van proponiendo. Pues sólo saldremos de ella con una “radical renovación personal y social capaz de asegurar justicia, solidaridad, honestidad y transparencia”, como proclamaba la encíclica *Veritatis Splendor* (par. 98).

Y para terminar, permitidme una cita algo larga, pero que vale la pena. Jacinto Chozas<sup>36</sup> recuerda que en un pasaje de *Las Leyes* de Platón propone esta cuestión: si una sociedad hubiera llegado a un grado de corrupción y descomposición tal que la apatía y el vicio fuera la tónica dominante, ¿podría un gobernante hacer volver a la virtud a esa sociedad mediante medidas legales?, y que la respuesta de Platón es, naturalmente, negativa. Y es que, como cuenta Chozas después:

Desde luego, a la actividad política corresponde poner diques para mitigar las pérdidas y salvar lo salvable, pero es exigirle demasiado si se le encomienda la superación de las crisis totales: es caer en el fetichismo de creer que el poder político, el Estado, es la omnipotencia de Dios o la voluntad de la historia auto-

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 242.

<sup>36</sup> En su trabajo “Ética y política: un enfoque antropológico”, *Ética y política en la sociedad democrática*, Madrid, 1981, pp. 56 y ss.

consciente de sí misma. Las crisis totales se superan sin que *a priori* pueda saberse cómo o por renovaciones que no está en la mano del hombre producir (renovación religiosa y renovación biológica), lo cual viene a confirmar que la historia no es humanamente programable. Y no es que las renovaciones religiosa y biológica permitan deducir novedades políticas o culturales intrínsecas y esencialmente vinculadas con aquéllas. No lo permiten; simplemente insuflan nueva vitalidad y nueva esperanza que potencian al máximo la capacidad inventiva, la inspiración para nuevos constructos.<sup>37</sup>

No obstante, la administración, aunque mínimamente, puede contribuir a la renovación. Y lo menos que podemos pedirle es que no le obstaculice ni agrave la situación que se trate de superar, dada la estrecha correlación entre la moral pública y la privada. Una conducta ética de los políticos y funcionarios, una administración pública en que imperen los principios éticos, contribuirá decisivamente a la moralización de la vida social. Y en la medida que se vaya realizando una regeneración en la sociedad se habrá logrado lo de la administración. Pues de la sociedad proceden los hombres —y las mujeres— que asumen la gestión de los intereses públicos.

Así terminaba un trabajo sobre *La ética en la administración pública* escrito hace varios años. Y así termino mi intervención de hoy en este I Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, en el que he tenido el honor de participar gracias a la invitación que, a instancia de mi gran amigo Jorge Fernández Ruiz, me ha hecho este Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Muchas gracias.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 57.