

Planteamiento

Los códigos de conducta de los administradores públicos han participado en el movimiento *ético-revolucionario* que se llevó a cabo en el escenario estadounidense a raíz del escándalo de *Watergate*, encabezado por el ideal de reavivar el rol de los valores clásicos en una sociedad mayoritariamente protagonizada por la influencia de un individualismo exacerbado. Sujetos a un fenómeno que ha afectado principal aunque no exclusivamente al sector privado, esto es, la internacionalización de la Administración pública, los códigos éticos han sido incorporados en el sistema continental (y por lo que a nuestro caso concierne, al Estado español) a imitación del modelo de los EE.UU., sin tener en cuenta unas particularidades culturales que, directa o indirectamente, han tenido repercusión en múltiples aspectos y, consiguientemente, en el quehacer de aquellos que deben velar por el cumplimiento de los intereses generales.

Sin perjuicio del carácter de unicidad ética, los códigos de conducta de los empleados públicos deben *formularse e implementarse* conforme a las necesidades de las instituciones, así como de los individuos que las integran, atendiendo a las corrientes de pensamiento que a lo largo de la historia han arraigado en los distintos continentes. La realidad evidencia que la conjunción de un influjo heterogéneo de principios religiosos, filosóficos, jurídicos y políticos ha concluido en un sustrato ético que dista en gran medida del estadounidense. Por ello, entendemos que el hecho de contemplar la *codificación* de determinados estándares ético-públicos en el Estado español siguiendo una proyección análoga al modelo anglosajón, dando por sentados unos resultados idénticos al mismo, constituye un planteamiento radicalmente desordenado. Debemos ir más allá de aquella concepción que presupone que la Administración pública española pretende promover un sistema ético paralelo al de los EE.UU.

Por todo ello, el propósito del presente estudio reside en desarrollar una crítica constructiva sobre la sistemática adoptada en la elaboración e implantación de los códigos éticos de la Administración pública española. A diferencia de lo que una pluralidad de autores norteamericanos (y, más recientemente, europeos) ha venido haciendo en numerosas ocasiones, nuestro interés no radica en acogernos a una postura favorable o contraria a los códigos deontológicos en sí mismo considerados. Por otro lado, tras el reconocimiento de la eficacia de los códigos en los EE.UU., en modo alguno pretendemos mostrar predilección por el sistema estadounidense, sino simplemente observar cómo una figura surgida de unas influencias claramente

anglosajonas no puede *importarse* en el Estado español, deviniendo una mera réplica, sin tener en cuenta los cimientos del mismo. Tratamos de poner de manifiesto que, aprovechando la experiencia de los países anglosajones, nuestros mecanismos de control externo deberían emplearse coherentemente de acuerdo con la fundamentación ética del Estado español, promoviendo la adaptación de las instituciones a nuestras exigencias sociales, algo a lo que no se ha prestado suficiente atención hasta el momento.

Más allá de reproducir las disyuntivas entre el individuo autoconsciente y la imposición de controles extrínsecos, nuestra proposición se basa en la necesidad de emprender un *nuevo* camino mediante el cual, partiendo de una fundamentación ético-institucional anglosajona y vinculándola con los parámetros de la ética clásica, la aplicación de los códigos de conducta se oriente a la perfección del hombre y de la comunidad, de acuerdo con los principios de la ética de las virtudes. En este sentido, puede parecer paradójico cómo una figura surgida de la influencia de las corrientes teleológica utilitarista y deontológica kantiana puede constituir un instrumento al servicio del retorno a aquellos principios aristotélicos que conforman la ética clásica.

La inexistencia de fuentes específicas sobre nuestro objeto de estudio ha propiciado que la lectura de una gran diversidad de artículos especializados en distintos parámetros de la ética pública haya proporcionado las bases pertinentes para estructurar los tres capítulos que presentamos en *La fundamentación de los códigos de conducta de la Administración pública*. Los dos primeros capítulos giran en torno a los fundamentos fundacionales de los códigos de conducta, haciendo referencia a las bases de la formulación de los mismos. El primero expone los cimientos éticos fundacionales de dichos instrumentos, señalando la influencia de la ética protestante, la ética benthamiana y la ética kantiana. Sin embargo, no es propiamente hasta el segundo capítulo en el que nos adentramos a aquello que concierne al ámbito de la Administración pública, destacando el papel de los estándares ético-públicos insertos en la norma jurídica en tanto que fundamentos indirectos del marco de los códigos éticos, esto es, de la ética pública y, en consecuencia, de los mismos códigos deontológicos. Finalmente, el tercer y último capítulo se circunscribe, más que en las bases de la elaboración de los códigos, en la fase de aplicación de los mismos. Así, analizamos las implicaciones de los deberes y obligaciones compilados por los códigos de los empleados públicos con la finalidad de presentar un planteamiento que se ciña, más que en las acciones en cuanto tales, en la condición humana de los sujetos a quienes van dirigidos los códigos de conducta de la Administración pública.

I. LAS ÉTICAS FUNDACIONALES COMO FUNDAMENTO DE LOS CÓDIGOS DE CONDUCTA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Un hombre desmoralizado es simplemente un hombre que no está en posesión de sí mismo, que está fuera de su radical autenticidad y por ello no vive su vida, y por ello no crea, ni fecunda, ni hinche su destino.

Ortega y Gasset¹

De acuerdo con BERSOFF y KOEPPL², el deontologismo y el utilitarismo son las principales corrientes éticas sobre los que se constituyen los códigos de conducta. Asimismo, VILLORIA MENDIETA³ apunta que la ética de referencia de estos códigos se circunscribe al ámbito de las éticas fundacionales, fundamentalmente divididas entre las deontológicas y las teleológicas (utilitaristas), que se distinguen por emplear un método de deducción de la conducta adecuada cotidiana de los empleados públicos partiendo de leyes generales o abstractas. Mientras que el utilitarismo se caracteriza por equiparar lo bueno a lo que produce felicidad para el mayor número de personas, las teorías deontológicas se basan en normas que, independientemente de los beneficios que proporcionen, tienen valor en sí mismas, existiendo unos principios morales inalienables que se hallan por encima de cualquier fin.

A continuación, pues, y antes de exponer brevemente en qué han consistido ambas corrientes y cómo se han reflejado en la Administración pública (anglosajona y, por

¹ Extracto que corresponde a la obra de ORTEGA Y GASSET: "Por qué he escrito "El hombre a la defensiva" en *La Nación*, 1930, abril, pg. 72, citado por MORELL OCAÑA (2001, 349), que a su vez extrae de ARANGUREN, J.L.L.: "Ética", *Revista de Occidente*, Madrid, 1968, pg. 81.

² *Vid.* BERSOFF & KOEPPL (1993,345-357).

³ VILLORIA MENDIETA (2000) utiliza la clasificación de FOX en su obra *The Use of Philosophy in Administrative Ethics, Handbook of Administrative Ethics*, Nueva York, 1994, Marcel Dekker. Éste hace una distinción entre las éticas fundacionales (éticas deontológicas y teleológicas) y las antifundacionales (comunitarismo). Tal y como veremos a lo largo del presente trabajo, las éticas fundacionales utilitaristas y benthamiana constituyen la fundamentación principal de los códigos de conducta. Por ello, hemos dedicado el primer capítulo a sintetizar aquellos parámetros de dichas corrientes éticas que, a nuestros efectos, consideramos más relevantes. De ahí que, aunque no incidamos sistemáticamente en aquellos aspectos que evidencian la relación existente entre las éticas fundacionales y los códigos éticos, el lector podrá determinar dichas vinculaciones por sí mismo. Asimismo, debemos señalar que los fundamentos de los códigos de conducta que tratamos en este capítulo no se ciñen exclusivamente a la Administración pública, sino que son válidos para el conjunto de las profesiones. Por ello, tal y como veremos a lo largo de todo el trabajo, en ocasiones haremos referencia a las éticas fundacionales añadiéndoles el adjetivo "genéricas", significando su carácter fundacional para la generalidad de las profesiones.

influencia, continental), consideramos preciso esbozar las características básicas de la ética protestante por cuanto, en mayor o en menor medida, han influido en aquellas posturas que constituyeron gran parte de la base teórica e ideológica de la codificación moral-profesional, a saber: la deontología de corte utilitarista (creada por BENTHAM) y la de corte deontológico (cuyo máximo exponente es KANT).

De hecho, no son pocos los que, buscando una explicación razonable a aquello que distingue las principales corrientes éticas entre los EE.UU. y Europa, han atendido a la religión como un aspecto determinante del carácter distintivo de ambos territorios⁴. En este sentido, podemos hallar influencias más o menos directas de la ética protestante en las corrientes codificadoras que describiremos; de ahí que el movimiento codificador de los estándares éticos haya arrancado de los países anglosajones, especialmente de los EE.UU., un país de gran influencia protestante. No pretendemos afirmar que el origen de los códigos de conducta se circunscriba única y exclusivamente al ámbito religioso, sin embargo debemos apuntar la evidente incidencia de estos aspectos, que en última instancia traspasa a los filósofos y políticos en todo aquello que concierne a los códigos deontológicos profesionales. Por esta razón, el presente capítulo se inicia con la exposición de los principales rasgos de la ética protestante para, posteriormente, analizar los movimientos utilitaristas y deontológicos, con el propósito de que el lector pueda establecer ciertos vínculos que, paulatinamente, le vayan acercando a la fundamentación ética fundacional de los códigos de conducta.

1. Ética protestante

Tal y como hemos afirmado, la Reforma protestante tuvo una influencia decisiva en la concepción del trabajo profesional. Así, surgía un nuevo concepto de trabajo compatible (e incluso impulsor, según WEBER) con el capitalismo, que promovió la liberalización de las profesiones y su reconocimiento como medio de acumulación de riqueza, resultado del sacrificio ascético en el obrar. De hecho, ya desde la construcción del

⁴ Para mayores detalles, cfr. FRIEDRICH (2004, 21-25), que expone la relevancia de los conceptos religiosos -especialmente el calvinismo y el puritanismo-, sobre el concepto occidental del Derecho y de la codificación en general. Igualmente, ROZAS VALDÉS *et al.* (2006, 6) pone de manifiesto: "No se puede olvidar que, para bien y para mal, hablar de códigos de conducta es referirse a la dimensión ética del actuar que se asienta sobre principios morales, en buena medida contruidos desde tradiciones religiosas bien distintas. No por tópica deja de ser real la distancia que separa la ética protestante -predominante en la sociedad americana- de la católica, en la que tiene su base la que nos es propia".

sujeto como individuo con voluntad propia por el humanismo renacentista, se establecieron las bases para reelaborar una cultura del trabajo productivo al servicio del capitalismo, en la que los intereses de los individuos serían reconducidos a un elemento motivacional del trabajo generador de riqueza. Sin embargo, en el discurso que analizamos esta moderna cultura del trabajo se halla orientada hacia una concepción del trabajo profesional sacrificado en aras a la fidelidad profesional como servicio de amor a Dios, como un estímulo del trabajo metódico generador de riqueza socialmente valorizado. En este sentido, este planteamiento ético-religioso de la profesión será decisivo en la configuración de las profesiones liberales, que permitirá hacer compatible un discurso de valores y principios éticos de cada profesión con la defensa de los intereses propios de clase. La compatibilidad entre valores éticos e intereses utilitaristas del individuo viene dada por la doctrina utilitarista.

En la *Ética protestante*, WEBER analiza el proceso de convergencia de los valores religiosos aportados por la Reforma con los valores modernos tales como la revalorización del trabajo y la profesión para un mundo en el que se potencia el desarrollo de la actividad productiva y la acumulación de capital. En este sentido, el rendimiento en el trabajo profesional está basado en una conducción metódica, racional y sistemática de la vida profesional, en la que los problemas éticos son reducidos al ámbito de la libre conciencia individual y los principios éticos son reconducidos a legitimar las obras⁵. El protestantismo incorpora al sentido moderno de la profesión su valor religioso: no cabe superar la eticidad intramundana siguiendo ascéticamente los mandamientos cristianos y los preceptos del catolicismo monacal alejados del mundo cotidiano, sino mediante el cumplimiento de los deberes en el mundo derivados del *status*⁶ del individuo en la vida convertida en su profesión. El puritanismo calvinista, de

⁵ Cfr. WEBER (1999, 166): “No hay que pasar por alto que yo intentaba demostrar precisamente que, a pesar de que la *doctrina* era hostil a la riqueza, el espíritu de esta *religiosidad* ascética (igual que en las economías conventuales) parió el *racionalismo económico*, pues *premió* lo decisivo, los *estímulos racionales de tipo ascético*. Eso es lo fundamental, y justo éste es el núcleo de lo que aquí decimos”. WEBER basa su interpretación de los “estímulos racionales de tipo ascético”, aportados por la ética puritana para el desarrollo del capitalismo, en la literatura teológica. Especialmente, es en la interpretación que WEBER realiza del *Christian Directory* de Richard Baxter en la que percibe hasta qué punto fue decisiva la *praxis* desempeñada por los poderes religiosos en la configuración del “carácter del pueblo” y del capitalismo. Bajo una óptica religiosa, el *Christian Directory* planteó un giro racionalista y preutilitarista de la idea de trabajo productivo y generador de riqueza, de su fin moralmente aconsejable, y de la acción del trabajo como medio de agradecimiento a Dios al servicio del bien de la mayoría.

⁶ En las traducciones de Lutero al alemán de la Biblia aparece por primera vez, según la tesis de WEBER, y en un contexto de valoración religiosa del trabajo, un uso mundano del concepto de profesión como sinónimo de trabajo. Igualmente, Lutero asimila el concepto de “estado” a “profesión”, al entender, a raíz de la exhortación del versículo 20 de los Corintios (1:7) de que cada cual ha de permanecer en el estado en el que estaba cuando fue llamado, que en ese llamamiento se expresa el valor religioso del trabajo como una manifestación de la presencia del orden divino en las cosas de la

gran presencia en los EE.UU., consideró todo trabajo del individuo cristiano como un trabajo al servicio de la gloria de Dios en el mundo en cumplimiento de los deberes profesionales dados por la ley natural, esto es, el deber de cumplir fielmente la tarea que Dios nos asignó.

En este sentido, la redención sólo era posible mediante el cumplimiento sistemático de los deberes, de la conducción ética de la vida (esto es, de la profesión) en su valor religioso. Por ello, las acciones debían someterse a un autocontrol continuo y a una ponderación de su alcance ético.

Es por la *acción* que Dios nos mantiene a nosotros y a nuestras actividades: la obra es el *fin* tanto moral como natural del poder... Es la *acción* lo que más sirve y honra a Dios. *El bienestar público o el bien de la mayoría* ha de ser valorado por encima de nuestro bienestar. Aquí se muestra el punto de partida para el paso desde la voluntad de Dios a los puntos de vista puramente utilitaristas de la teoría liberal posterior.⁷

Así, el protestantismo abandonó la idea católica de la salvación eclesiástica y sacramental mediante la confesión, por considerarlo una vía contraria a la idea de una conducción ordenada y sistemática de la vida como medio para lograr la salvación. De este modo, la confirmación práctica del *status* de gracia se daba mediante la actuación de acuerdo con la ética de la vida práctica en el mundo, esto es, mediante la “buena obra”, signo de haber sido elegido. Las ganancias de este buen obrar constituían la recompensa en vida del cumplimiento ascético del trabajo profesional. En definitiva, el puritanismo entendía el trabajo profesional como un acto de amor al prójimo al servicio de la gloria divina, como una acción individual objetiva e impersonal, basada en la razón, por la cual los intereses particulares (expresión de este amor al prójimo) debían servir a los intereses generales de la comunidad mundana. El profesional anteponía el beneficio público a todo bien personal, anticipándose al racionalismo liberal y al utilitarismo posterior.

El giro utilitarista de que el cosmos económico ha de servir al objetivo del bienestar general [la noción calvinista de que el cosmos del “mundo” sirve a la gloria de Dios, a su autoensalzamiento] era la consecuencia de la idea de que cualquier otra interpretación conduce a la idolatría aristocrática o no sirve a la gloria de Dios, sino a “finés culturales”, creaturales.

vida mundana. Es lo que el puritanismo interpretaría como predestinación. De este modo, la *vocatio* divina a una vida santa monacal fue trasladada al trabajo profesional intramundano, dotando de una nueva valoración religiosa al cumplimiento del deber en las profesiones conforme a la voluntad de Dios, que mandaba perseverar en el trabajo, en el estado en el que se está cuando se es llamado y cumplir con los deberes derivados de dicho trabajo.

⁷ WEBER (1999, 167).

Pero la voluntad de Dios tal como se expresa en la configuración ordenada del cosmos económico, sólo puede ser (si tomamos en consideración objetivos *terrenales*) el bien de la "colectividad": la "utilidad" impersonal. Así pues, el utilitarismo es consecuencia de la configuración impersonal del "amor al prójimo" y del rechazo de toda glorificación del mundo mediante la exclusividad del lema puritano "*In majorem Dei gloriam*".⁸

Mientras que el luteranismo elaboró el deber religioso a partir de cómo era el mundo, sin pretender elaborar unos principios éticos para su configuración (a diferencia de lo que venía haciendo la Iglesia católica), el puritanismo calvinista conjugó los intereses económicos privados con sus principios éticos como una motivación utilitarista orientada al "bien del mayor número posible", capaz de incrementar la riqueza personal a través del rendimiento del trabajo. Ahora bien, estos intereses propios debían centrarse en la acción (en ningún caso en la posesión ni en el descanso sobre la riqueza adquirida), aumentando la gloria de Dios mediante la actuación y el trabajo profesional racional. La obtención lícita de un provecho económico privado constituía la consecuencia del ejercicio del deber profesional, éticamente necesario, que consideraba la posesión y el lujo como implicaciones colaterales. Sólo el trabajo profesional racional (útil) podía ser capaz de aumentar las riquezas en la tierra. La combinación de las ganancias derivadas del trabajo profesional racional, del afán de lucro útil para la metódica del trabajo y del ascetismo en el consumo y en el disfrute de las propiedades generó, junto con el ahorro del capital de inversión, la base del desarrollo posterior del capitalismo industrial, que concluyó con el nacimiento de un *homo œconomicus* moderno fuertemente atraído por la riqueza, a pesar de las limitaciones éticas del ascetismo.

En el siglo XIX, el utilitarismo laico de corte liberal propuso una teoría moral adaptada al trabajo profesional en la que la motivación de la complacencia ascética a Dios se convirtió en un impedimento para la generación de riqueza. Paulatinamente, la ética religiosa fue quedando reducida a una cuestión de conciencia privada, separada de la actividad económica del burgués. La maximización del beneficio privado y el afán de lucro, reflejados en el consumo y el lujo, devinieron los nuevos incentivos de la acumulación de capital bajo unos patrones ético-profesionales que, sin embargo, seguían manteniendo el orden y la racionalidad con el fin de evitar una imagen social negativa de clase. Así, frente a la alianza Estado-Iglesia construida sobre una base cristiano-social y orgánica, el puritanismo aportó los estímulos individualistas del lucro legal y racional (obtenidos mediante la habilidad e iniciativa propias) que, implicados en

⁸ WEBER (1999, 170).

el nuevo capitalismo industrial, junto a su adaptación secularizada de la doctrina política moderna, fundamentaron el liberalismo económico burgués del siglo XIX⁹. De una fase inicial puramente religiosa en que la riqueza era señal de predestinación se pasó a otra, en la que el enriquecimiento fue considerado positivo en una sociedad encaminada hacia la prosperidad, cuyo fin era la consecución de la felicidad privada y colectiva.

[...] La convulsión de la búsqueda del reino de Dios había empezado a disolverse paulatinamente en la sobria virtud profesional y la raíz religiosa se secaba lentamente y dejaba su lugar a la terrenalidad utilitarista [...]. Lo que aquella época del siglo XVII tan viva en sentido religioso dio a su heredera utilitarista fue precisamente sobre todo una conciencia inmensamente buena (digamos sin más: *farisaicamente* buena) al ganar dinero si esto sucedía de forma legal. Había desaparecido todo resto de aquel “es muy difícil complacer a Dios”. Había surgido un *éthos* profesional específicamente *burgués*¹⁰.

Si bien la ética tradicional del mundo católico no se basaba en una conducción metódica y racional de la vida intramundana ni en la santificación de las obras hecha sistema, paulatinamente se iría acercando a la ética protestante en la legitimación del enriquecimiento individual y en el carácter del trabajo profesional de la modernidad¹¹. La escolástica medieval entendía que la articulación de los seres humanos en estados y profesiones se debía a la providencia divina; la inclinación hacia una profesión determinada se basaba en causas naturales, éticamente indiferentes. En este punto hallamos una coincidencia entre la escolástica y el luteranismo; ahora bien, mientras que el tomismo escolástico consagró la actividad contemplativa y monacal respecto el trabajo mundano, Lutero valoró por igual a todas las profesiones por cuanto la articulación en estados respondía a la voluntad divina, impuesta a los seres humanos individualmente. Por ello, toda profesión lícita tenía el mismo valor ante Dios en cuanto que cada individuo cumpliera con los deberes intramundanos encomendados por la naturaleza de su profesión, como medio de expresión de amor al prójimo y como medio para complacer a Dios. Así, la diferencia principal radica en que el catolicismo partía de la “ética de la convicción” en la que el individuo debía cumplir con sus deberes

⁹ WEBER (1999, 186).

¹⁰ WEBER (1999, 184).

¹¹ La aceptación por el catolicismo de la idea de santificación por la obra mundana para los seglares (a través del seguimiento indirecto de Lutero en las traducciones católicas posteriores de la Biblia) contribuyó significativamente a la expansión de la noción moderna de profesión. Sin embargo, existían diferencias entre el catolicismo y el protestantismo a la hora de defender una ética de las profesiones: mientras que el catolicismo casuista del siglo XVII permitió condicionalmente teorías éticas indulgentes con la actividad económica y profesional del momento, el protestantismo las consideraba positivas por cuanto defendían una forma de vida dedicada ascéticamente al servicio de la economía capitalista. Estas diferencias se ponían especialmente de manifiesto en la práctica, puesto que en los países de órbita puritana, a diferencia de los países en los que triunfó la contrarreforma, se produjo un desarrollo de las profesiones más secularizadas, así como un mayor desarrollo de la economía capitalista y la industrialización.

mundanos, pero sin que sus buenas obras constituyesen un sistema de vida, sino como una forma de reparar pecados concretos facilitada con el sacramento de la penitencia. En cambio, con la doctrina calvinista se valoraba una “ética de la justificación” por las obras, de conducción ética de la vida como único medio posible de salvación.

2. LA ÉTICA TELEOLÓGICA UTILITARISTA

El ascetismo religioso en el trabajo fue reconducido por las teorías económicas del siglo XVIII a la idea de trabajo útil, entendido como aquel que producía bienes de uso, especialmente si éstos, a su vez, servían para producir más bienes. Si bien hemos visto que el pensamiento moral y político utilitarista se inició con la Reforma protestante, las ideas del pensamiento ilustrado fueron el precedente a la culminación del giro utilitarista de la deontología de BENTHAM. La ética ilustrada supuso la secularización de la salvación para el trabajo mundano profesional en la felicidad, categoría central en la reformulación moral utilitarista de la Ilustración. De ahí que, antes de tratar la deontología utilitarista de BENTHAM, debemos destacar algunos de los aspectos más notables de los planteamientos de LOCKE, HUME y la ilustración francesa.

2.1. *Ética ilustrada*

La ética protestante y el sistema ético de LOCKE se hallaban estrechamente vinculados, hecho que permite comprender el encaje del *éthos* del individuo moderno en las nuevas relaciones de producción de la sociedad mercantil del siglo XVII. Las tesis de LOCKE respecto del trabajo coincidían con el ascetismo protestante sobre el sentido de la acción del individuo propietario y el “espíritu del capitalismo”, con la teoría de la acción puritana, la reprobación del descanso en la posesión y en el trabajo, el consumo inútil, la valoración del bien de la mayoría, servir al bien del mayor número posible por encima del propio... constituye una motivación utilitarista que permite el enriquecimiento económico privado. En este sentido, en la teoría de LOCKE podemos apreciar una mezcla de utilitarismo racionalista y de un cristianismo iusnaturalista propio del pensamiento de la Reforma.

La vertiente utilitarista de LOCKE es un buen precedente para abordar la teoría moral benthamiana en el marco del pensamiento liberal y el “giro utilitarista” que sufriría la

eticidad de las profesiones. Para LOCKE no existe una tendencia natural del alma humana al bien y a la felicidad, sino una tendencia a la felicidad como un deber impuesto por Dios a los seres racionales, un deber de cálculo de las consecuencias que pueden tener las conductas de los hombres, que puede ayudarles a alcanzar la auténtica felicidad. LOCKE hace una gradación de la felicidad desde un punto de vista cuantitativo, en función de la mayor o menor satisfacción del placer¹². En este sentido, su teoría de la motivación de la acción parece que recibió influencias de la ética neopitérica de autores franceses de finales de los setenta del siglo XVII¹³. La natural capacidad racional del individuo de establecer pactos certifica la naturalidad de las normas resultantes, representa la natural capacidad racional de elegir entre lo bueno y lo malo y lo correcto y lo incorrecto, y dirige ordenadamente las conductas hacia la consecución de la felicidad tras sopesar el grado de placer y dolor en las consecuencias de las acciones. El *judging of the good or evil of any action*, el conocimiento de la verdadera felicidad, no hay que entenderlo como una indicación dada hacia lo bueno y lo justo enraizada en la naturaleza humana (como lo entendía la moral escolástica), sino como la fuerza de convicción que pueda aportar al hombre el cálculo utilitarista de previsión de ganancias y pérdidas, de placer y dolor. Así, el hombre puede suspender sus deseos inmediatos para sopesar racionalmente las buenas o malas consecuencias de sus acciones. Se establece así una moral en la que la elección de la felicidad se circunscribe al cálculo racional, y supone la idea del *homo œconomicus* (presente ya en la ética del protestantismo): garantizar la posesión del *status* de gracia por llevar una vida intramundana laboriosa y metódica cuyos frutos en forma de riqueza constituyen la confirmación de este *status* y la recompensa moral¹⁴. El giro utilitarista en la ética de la

¹² LOCKE consideraba la felicidad santificada como la meta moral del hombre, que condicionaba su actuación: la voluntad del hombre dirigía el actuar hacia la consecución de la felicidad. Como para el iusnaturalismo cristiano la naturaleza humana racional está concebida para perseguir el fin determinado por Dios, el destino hacia la felicidad constituye el deber de perseguir la auténtica felicidad como acción sacrificada y constante del individuo, que se desarrolla a través de su trabajo profesional. El trabajo como fin en sí mismo de la vida constituye el único medio para alcanzar la verdadera felicidad, tal y como afirmaba WEBER.

¹³ Esta concepción manifiesta la tendencia natural del hombre a perseguir el placer y huir del dolor. Las normas que regulan la vida en sociedad son el resultado de pactos para evitar que los individuos que convengan entre sí se perjudiquen en la persecución de este placer. Tales normas son elaboradas por los hombres, aunque en la tradición iusnaturalista moderna constituyan derechos naturales al placer y a la autoconservación. Según LOCKE, estos derechos fundamentan la existencia de un derecho prepolítico a la propiedad y a la acumulación ilimitada, produciéndose una asociación (que algunos autores han considerado forzada) entre el hedonismo y el epicureísmo clásicos con el disfrute de estos derechos como meta placentera e instintiva del hombre y, consecuentemente, defendiendo su utilidad social. Será en BENTHAM, con la culminación del giro utilitarista en la moral, cuando se alcanzará la máxima simplificación del hedonismo, focalizado en la persecución del placer como único patrón válido de regulación de la conducta humana.

¹⁴ El enriquecimiento personal y el consumo de lujo dejan de ser simplemente las consecuencias moralmente positivas del protestantismo, que no atendía tanto a este resultado (al concepto de felicidad que concibe los placeres del individuo desde la óptica económica) como al trabajo ascético productivo en sí mismo. A partir de LOCKE, la racionalización de las acciones encaminadas a la obtención de placeres terrenales (la posesión y el descanso racional en la riqueza y el lujo) y su

acción productiva del individuo se manifiesta en la nueva posibilidad que se le ofrece de actuar motivado por sus instintos para alcanzar la propia felicidad, para satisfacer sus propios intereses, siempre que su actuación esté guiada por un cálculo racional de placer y dolor en atención a las consecuencias de la acción, y que con ello sirva al bien del mayor número posible de individuos.

HUME, por su parte, si bien conectó con la teoría empirista del conocimiento aportada por LOCKE, denunció la falta de coherencia lógica entre el empirismo como punto de partida de la construcción teórica y el iusnaturalismo racionalista resultante. En su *Tratado de la naturaleza humana*, HUME manifestaba cómo la razón podía servir en todo caso como medio para buscar estrategias óptimas para conseguir los fines deseados o bien eludir los males no deseados, como guía para la voluntad según las propias perspectivas de placer y dolor. La voluntad era la que determinaba los fines para la razón, así como la propensión o el rechazo hacia algo, mientras que la experiencia sólo podía establecer una correlación fáctica entre la causa y su efecto. En este sentido, HUME argumentaba que los juicios morales no se asientan en la razón, sino en artificios como las convenciones, con eficacia en el ámbito del comportamiento social.

Para HUME, la virtud de la justicia es un artificio convencional nacido de la necesidad de establecer normas para la paz social y así asegurar una estabilidad en la posesión de los bienes en propiedad, así como en el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Como en LOCKE, la razón humana convencional establece unos límites y un control de las pasiones y sentimientos, considerando que el problema de la justicia se plantea desde una base económica en la medida en que se relaciona la escasez de los bienes disponibles con los naturales deseos de apropiación. Por ello, HUME afirma que la fuente del propio interés no es el motivo legítimo de toda *acción moral*: aunque el motivo originario del establecimiento convencional de la justicia sea la existencia del interés personal (con sus sentimientos y pasiones en conflicto con los de los demás), es el sentido moral común de los seres humanos (por el cual participamos del malestar o bienestar de los demás) el que nos hace valorar la utilidad de las normas de la justicia como moralmente positiva. HUME defiende la tesis de la felicidad del conjunto y el respeto del interés público en cuanto que el interés particular no puede realizarse en su plenitud sino a través de aquel. Así, el motivo de la aprobación moral de la justicia es el

ponderación con las consecuencias gravosas es la vía propuesta para alcanzar la propia felicidad. La felicidad del *homo œconomicus* es interpretada como un objetivo moral extensivo a toda la comunidad: la felicidad del mayor número como el conjunto de felicidades individuales, generadoras de la felicidad común.

respeto al interés público, cuya conexión con la virtud de la justicia es convencional. El respeto a los intereses ajenos no es el motivo originario del seguimiento de las leyes de la justicia, sino que es la utilidad que para el conjunto de la sociedad se deriva de este seguimiento por lo que deberá ser aprobado moralmente¹⁵.

A su vez, HUME integró la idea de la apología del lujo como elemento inseparable de la felicidad humana en su discurso moral, argumentando que el efecto de un deseo nacido del interés personal es susceptible de aprobación moral por resultar una virtud *útil* al interés público. El lujo, la ostentación de riqueza, las comodidades, etc., constituyen los estimulantes de la acción por cuanto se hallan asociados al placer. En la medida en que son considerados objetivos naturales del propio interés y de las pasiones particulares de todo individuo, disponen la justa recompensa moral al esfuerzo desarrollado en el trabajo, que revierte en la prosperidad general de la sociedad.

Por su parte, los enciclopedistas materialistas, acogiéndose a los planteamientos de LOCKE y HUME, señalan que la conducta de los hombres está gobernada por el interés propio, consecuencia de una concepción antropológica del hombre de raíz hobbesiana, que reformularon como un ser egoísta y solitario. HELVETIUS y el barón d'HOLBACH fueron los precursores de la formulación específica del principio utilitario en la moral, que está sujeta a las leyes del interés en el que cada cual tiende a disfrutar del mayor placer y sufrir el menor dolor posible. Esencialmente, HELVETIUS incidió en el utilitarismo de BENTHAM a través del reduccionismo del entendimiento humano y de la ética: la base de la conducta humana es el amor propio que tiene como fin la consecución del placer y la huida del dolor, donde se reducen todas las virtudes¹⁶.

2.2. *Ética utilitarista*

BENTHAM introdujo por primera vez el término “deontología”, neologismo que más tarde se incorporaría en el discurso de la teoría ético-normativa en tanto que atributo de los

¹⁵ HUME (1984, 727): “La *regla general* va más allá de los casos particulares de que surgió, mientras que al mismo tiempo *simpatizamos* con los demás en los sentimientos que de nosotros tienen. *De este modo, el interés por uno mismo es el motivo originario del establecimiento de la justicia, pero la simpatía por el interés público es la fuente de la aprobación moral que acompaña a esa virtud*”.

¹⁶ Las virtudes morales corresponden a las acciones útiles al público, acordes con el interés general. En este sentido, como en HUME (si bien de un modo más simple, basado únicamente en el amor propio) el utilitarismo tiene una finalidad altruista en la que el propio interés es el movimiento originario y universal de la conducta humana, y el interés público es la norma de la moralidad universal.

códigos de conducta profesional¹⁷. El giro utilitarista de BENTHAM consiste en la separación de la noción ilustrada de *utilidad* del vínculo que hasta ahora mantenía con el *valor de uso de las cosas*, con su función productiva y con su naturaleza. Puede afirmarse que BENTHAM deduce su principio de felicidad alejando el concepto de utilidad de la noción de uso, transformando el utilitarismo en algo que concernía al ego. La utilidad de las cosas y las acciones se convertía en el proceso de, a partir de unos medios, alcanzar un fin subjetivo (la mayor felicidad del mayor número), aunque parece ser que objetivable. En este sentido, como ya habían apuntado HOBBS y HELVETIUS, el modelo de medición esencial ya no es la utilidad, sino el uso de la felicidad o el grado de placer o dolor. BENTHAM parte de la premisa de una identidad de cálculo introspectivo del individuo a partir de un sentido interno común a todos los hombres, basado en la percepción de sensaciones, y una capacidad común de sentirse afectados por el dolor y el placer. El agente moral se sirve del criterio objetivo de moralidad para estimar la medida de dolor y de placer que puede producir su acción y, tras contrastar ambas estimaciones, deduce si su acción es moralmente buena¹⁸. Se propone así un criterio de utilidad como principio ético fundamental para toda acción humana: no se refiere sólo al ámbito de acciones estimuladas por intereses personales del agente individual, sino también al ámbito de acciones humanas motivadas por un interés público como estímulo de la gestión gubernamental y de la legislación. En este sentido, ambas esferas colaboraban en la consecución de la mayor felicidad para el mayor número de ciudadanos.

¹⁷ A partir de la crítica a la clasificación de las ciencias del enciclopedista francés Jean le Rond d'Alembert, en el *Ensayo sobre la nomenclatura y la clasificación de las principales ramas del arte y de la ciencia* (1830), BENTHAM se ocupó de la metodología clasificatoria de las ciencias y de las artes, entre las que distinguió a la ética, dividiéndola entre la "exética" (que se ocupaba de la voluntad expositora del sujeto) y la "deontología" (que se refería a la voluntad censora observable del sujeto). Inicialmente, la palabra "deontología" pretendía ser una alternativa más liberal del término "ética" que, al ocupar (en calidad de concepto laico) el lugar de la palabra religiosa "moral", pretendía llegar a la fórmula kantiana, esto es, al examen de los preceptos éticos, prescindiendo de la carga interpretativa de la moral y de la ética. Sin embargo, desde que la humanidad se desprendió de los instintos como desencadenantes exclusivos de conductas, necesita inexorablemente algún tipo de moral para regir sus comportamientos; de ahí que también se haya producido la moralización del término "deontología". Consiguientemente, cuando actualmente alguien clama por la deontología, clama por la moralidad.

¹⁸ Para BENTHAM, la persecución del placer y la evitación del dolor terrenales (de raíz epicúrea y hobbesiana) no constituyen exclusivamente los motivos de la acción humana, sino que se presentan como capaces de contribuir a la aparición de los criterios objetivos de moralidad de dichas acciones. La utilidad suministra el criterio objetivo del bien (placer) y del mal (dolor), con el fin de hallar el mayor bien, placer o felicidad posible para el mayor número posible de personas: sólo será útil aquella acción humana que conduzca a este fin. Ahora bien, como no toda conducta humana lleva a este propósito en la medida que una acción placentera en el presente puede no resultar en el futuro, para que una acción sea buena (a fin de que sea útil), debemos calcular y prever sus consecuencias, y con este razonamiento guiar estratégicamente nuestra conducta para alcanzar la máxima felicidad. Así, deberemos realizar una acción buena y útil si tiende a acrecentar la medida total de placer. El criterio objetivo de moralidad, pues, se concreta en el principio de utilidad, en la mayor felicidad del mayor número. De este modo, BENTHAM propone una valoración de la conducta por su utilidad a través de lo que podríamos llegar a considerar un mecanismo matemático.

BENTHAM propone una teoría general sobre el objetivo moral supremo que permite distinguir dos esferas de acción humana, esto es, la esfera pública o política (gobierno y legislación) y la esfera de la "moral privada"¹⁹. Éstas constituyen dos ámbitos que, aunque vinculados, deben permanecer separados interferirse mutuamente²⁰. BENTHAM desarrolló su deontología haciendo referencia principalmente a la vertiente de la moral, a fin de diferenciar el ámbito de autonomía individual del de las obligaciones jurídicas o políticas heterónomas. La deontología pertenece a la esfera de la moral, (no a la del Derecho o a la de la política) y depende íntegramente del principio de utilidad: tiene por objeto la acción libre y autónoma del individuo, esto es, la acción no regulada jurídicamente, la acción que no es objeto de administración ni de control por parte del gobierno ni de ninguna autoridad.

Así pues, era necesario analizar los conceptos jurídicos y comprender sus rasgos fundamentales con el fin de eludir la confusión entre Derecho y Moral, y encaminar el Derecho a fines moralmente más justificables. El Derecho en BENTHAM se identifica con el Derecho puesto por el legislador, a través del cual se indica a los ciudadanos cómo deben actuar, obligación heterónoma que condiciona la actuación del individuo y su autonomía. Mientras que el Derecho produce en el hombre las intenciones determinantes de su conducta, la función del moralista consiste en persuadir al individuo a actuar autónomamente para alcanzar la felicidad. La norma del legislador crea un interés de la persona en cumplirla, mientras que la norma del moralista muestra que hay un interés del individuo en cumplirla. La armonización entre los intereses privados y el interés público admite la posibilidad de que el deber jurídico sea insuficiente para resultar útil, de ahí que el legislador pueda acudir a sanciones morales más eficaces para obtener la felicidad del mayor número. En este sentido, podemos

¹⁹ BENTHAM incluyó a lo que denominó moral privada dentro de la deontología, refiriéndose tanto al autoexamen de las propias acciones como al examen por parte de los demás (opinión pública) de la utilidad de la actuación del individuo. Por ello, el cálculo de placeres y dolores resultantes de la acción individual realizado por el propio sujeto, deberá incluir como *inputs* el placer o el dolor producidos por las sanciones morales impuestas por la opinión pública sobre nuestro comportamiento.

²⁰ BENTHAM era consciente del peligro de la invasión de un discurso moral en el Derecho que se sintiese capaz de interpretar la ley en términos de moralidad. En este sentido, afirmaba que el soberano había usurpado la autoridad moral del individuo, puesto que, a base de leyes, preceptos y mandatos había invadido la esfera de autonomía moral de los hombres, apropiándose de la autoridad del individuo para definir sus deberes en relación con sus intereses. Por ello, consideraba que siempre que existiese una delimitación clara del ámbito de lo moral respecto de lo jurídico, parte de las funciones que en el Antiguo Régimen eran atribuidas al legislador penal (y que marcaron el despotismo), en la sociedad ilustrada debían pasar a ser competencia del moralista. Sin embargo, no debe olvidarse que, en la obra de BENTHAM, el rol de la deontología siempre debe hallarse supeditado al de la legislación por cuanto, más que establecer fines alternativos, debe rellenar lagunas legales. Así, aquellos supuestos en que sea precisa una respuesta clara y contundente (por ejemplo, los supuestos de conflicto de intereses, tal y como denominan en los EE.UU.) será necesaria la fuerza coactiva de la ley, sin depender de función de la deontología.

afirmar que, de forma directa, el legislador dirige a las personas mediante el Derecho y, de forma indirecta, cuando éste se muestra insuficiente, el legislador se sirve de las sanciones morales o sociales de la Ética con el fin de obtener la mayor felicidad para el mayor número.

Según BENTHAM, la sanción moral consiste en la sanción de la opinión pública, que impone un grupo cualquiera de la comunidad de acuerdo con una disposición espontánea (no con cualquier norma convenida) y que adquiere su eficacia a través de la reprobación pública del individuo que comete el acto inmoral²¹. Así, la opinión pública se presenta en la deontología de BENTHAM como una forma de control moral, como una entidad despersonalizada en manos de una ciudadanía ilustrada que, además de participar en la elaboración del Derecho positivo, va a ser sujeto legitimado para juzgar la moralidad de la conducta de los individuos bajo parámetros de maximización de la dicha pública. En este sentido, la función de la opinión pública ilustrada consiste en buscar la adecuación de la moralidad individual al objetivo común del interés social.

BENTHAM manifiesta que el principio personal es lo más importante de todo planteamiento moral; por ello, considera la deontología como una moral privada, como una ciencia fundada sobre motivos extralegislativos. El principio personal rige la misma noción de deber, contenido en cada individuo para la estimación de lo que le conviene; de ahí que se rechace la idea del deber moral de obedecer sacrificando el interés privado. Ello es indicativo de la imposición del deber desde otras esferas distintas a la individual, que BENTHAM interpreta no en términos de sacrificio, sino de inversión para la propia felicidad. En este sentido, sólo se podrá perseguir la propia felicidad promoviendo la de los demás, mediante la evitación de la sanción moral y la obtención de la aprobación de la colectividad. Se propone una buena conducta individual en la consecución de la propia felicidad, constitutiva del deber del individuo de dirigir su actuación en el sentido más favorable a sus intereses, que coincidirán con los de la comunidad en tanto que se trata del proceder recomendado para no generar ofensas.

Desde esta perspectiva, la finalidad de la deontología es que las personas actúen conforme a lo debido por ellas mismas, sin la presencia de ningún poder heterónimo

²¹ De todos modos, aunque BENTHAM parece confiar en la eficacia fiscalizadora de la opinión pública sobre la acción individual, a su vez considera que esta opinión debe ser ilustrada. Es decir, mientras no impere el reino de la utilidad, no conviene aceptar sin más la fuerza de la aprobación o reprobación pública: a) puede suceder que la reprobación pública prohíba actos de los que es difícil vincular el vicio, siendo los fallos del "Tribunal de la opinión pública" contrarios a las leyes de la utilidad; b) puede suceder que la opinión pública se base en convenciones sociales que son prejuicios legados del feudalismo.

que manipule sus intereses. Así, prescindiendo de toda influencia externa, la tarea de la deontología se circunscribe en persuadir, en señalar a los individuos qué es lo recomendable de sus intereses, esto es, en describirles cómo alcanzar la propia felicidad y, en la medida en que el interés personal depende del respeto de los otros, a su vez explicarles cómo obtener la felicidad de los demás. Así, BENTHAM caracteriza los códigos morales como marcos en los cuales la buena conducta individual que concierne a los demás constituye un deber personal a cumplir para dirigir las acciones en el sentido más favorable a los intereses personales²².

BENTHAM no sólo inaugura la noción de deontología como la teoría de las obligaciones morales, sino que además contempla la posibilidad de su aplicación práctica a través de un código moral que recoja las directrices para la conducta individual, atendiendo a las consecuencias morales de los actos individuales. La deontología como sistema de persuasión, de educación para modificar deseos contrarios a la maximización de la felicidad general, o para introducir nuevos objetos de deseo mediante la amenaza de sanciones morales, ha de tener como programa la alineación de intereses y deberes. La deontología debe persuadir al individuo cuando su propio interés constituye su deber, de tal forma que si actúa éticamente mal respecto de los otros, su reputación sufrirá la sanción de la opinión pública. En este sentido, la única exigencia práctica para la eficacia de este sistema de deontología es que depende de la contingencia de que los intereses estén alineados con los deberes: existe una simbiosis interés-deber (obligación autónoma) frente a la obligación de la ley o del deber abstracto de la moral clásica (obligación heterónoma). El deber moral no puede ser un acto de autoridad exógeno, sino un acto personal que se compromete a realizar aquella acción en interés propio: de ahí que en BENTHAM la motivación ética surja del interés y no del deber²³.

²² Como podemos observar, no se trata de pautas de actuación que ordenen en un sentido predeterminado mediante la amenaza de una sanción penal, sino que dicha propuesta prescriptiva consiste en el establecimiento de unos criterios de comportamiento que iluminen la conducta con el objeto de que sea el propio individuo quien haga, de forma autónoma, un cálculo de sus intereses, de los placeres y penas resultantes de su proceder. La obra de BENTHAM formula unas virtudes reales y legítimas (frente a otras imperfectas, falsas y dudosas) que forman parte de la buena conducta de los agentes morales. Con ello, se proponen unas pautas de conducta en un listado de cualidades morales, como lo harán los tratados específicos de deontología posteriores, cuyo contenido y alcance está en función de la producción de placer y la evitación de dolor respecto los otros, estableciendo un marco para la búsqueda de la propia felicidad.

²³ Actualmente podemos observar cómo la Administración pública ha recibido fuertes influencias de la ética utilitarista. Cfr. BRANDY & WOLLER (1996, 309-323). En parecido sentido, *vid.* VILLORIA MENDIETA (2000, 51): "Principios como el de jerarquía, la separación política y administración, o la eficacia conectan con una ética utilitarista. (...) El bien podría definirse como el mayor bien para el mayor número, y lo que debe hacer la Administración es buscar el método adecuado para poder llegar a tal fin. (...) El interés general –el bien- se define democráticamente. El burócrata no participa en la formación de la política, sino en la ejecución de forma neutral y eficiente. Sirve objetivamente a dicho interés general, cumple con las órdenes con eficacia y actúa conforme a derecho, como propugna la Constitución española. Si sigue las normas actúa bien y si las incumple actúa mal. La política o

3. La ética deontológica kantiana

KANT defiende que el punto de partida de la teoría ética consiste en realizar un análisis de la experiencia moral común y de la conciencia moral ordinaria, sentando las bases para el posterior desarrollo del análisis filosófico de la moralidad. KANT mantiene la existencia de un conocimiento moral en todas las conciencias, previo a cualquier teoría, mediante el que juzgamos unas conductas mejores que otras, percibimos que determinadas actuaciones o fines son dignos de proponer o evitar, etc. De acuerdo con este autor, constantemente hacemos uso de ese conocimiento, de ese entendimiento confuso y sin conciencia de su fundamento, que nos muestra cómo el saber ético fundamental y la virtud de hacerse bueno no exigen una ciencia especial. Antes de toda reflexión hay una vida moral, de la que es parte integrante un conocimiento moral, el “conocimiento moral vulgar de la razón”, donde se halla todo lo esencial de la moralidad²⁴. Sin embargo, esta apelación a la conciencia moral común no significa que KANT haya llevado a cabo un análisis de la fenomenología de dicha experiencia en su integridad. En realidad, el análisis kantiano de la conciencia moral, punto de partida de la ética formal, se centra exclusivamente en el enjuiciamiento moral o en la estimación de la bondad o maldad de acciones y conductas. Este enjuiciamiento constituye la sustancia del “conocimiento moral-vulgar de la razón” y, a su vez, encierra el entendimiento de lo que podríamos llamar “concepto de moralidad” o, dicho en otros términos, comprende la idea que la conciencia vulgar tiene de lo que sería una conducta moral buena.

El análisis kantiano de la conciencia moral cotidiana se abre sentando de modo solemne lo que para ella constituye el bien moral absoluto: “De todo lo que se puede concebir en el mundo, y aún en general fuera de él, no hay más que una sola cosa que sin restricción se pueda tener por buena, y ésta es una *buena* voluntad”²⁵. Para KANT, la

programa correcto es aquel que proporciona mayores beneficios a menores costes, o, a igual beneficio, el que tiene menores costes. El instrumento típico son las leyes de incompatibilidades y los diferentes instrumentos para evitar el conflicto de intereses”. Por lo que refiere a los conflictos de intereses, cfr. GARCÍA MEXÍA (2001).

²⁴Así, al filósofo le basta con acudir a la experiencia moral del hombre corriente para sacar de ella sus datos. Situada ante la conciencia moral vulgar, la filosofía no debe hacer otra cosa que determinar con exactitud lo que ésta le ofrece y tratar de comprender su fundamento, o dar razón de ello. Pero, ante todo, se impone un atencimiento fiel a la experiencia, sin hacer otra cosa que precisar lo que aparezca confuso. La importancia de la conciencia moral de todo hombre y su irreductibilidad a toda teoría es un punto de vista arraigado en KANT. La tesis de la razón pura práctica, según este autor, no recibe su fuerza de la autoridad de alguna teoría filosófica, sino de la experiencia moral más ordinaria (KANT, 1881, 122): “No necesita ciencia ni filosofía para saber cómo hacerse honrado y bueno, y aun también sabio y virtuoso. No se puede suponer que el conocimiento de lo que cada cual está obligado a hacer, y por consecuencia a saber, no esté al alcance de todo hombre, aun por vulgar que sea”.

²⁵ KANT (1881, 1).

buena voluntad es la acepción que se halla siempre en la cúspide de toda estimación acerca de nuestras acciones, deviniendo la condición de todo lo demás. Ahora bien, aunque KANT estaba plenamente convencido de que el valor absoluto de la buena voluntad se encontraba en el sano entendimiento natural, asimismo reconocía que en esa idea había algo incierto. Por ello, analizó la noción de deber en aras de desarrollar la idea de la buena voluntad como determinante del enjuiciamiento de la moralidad de las acciones²⁶. Para KANT, los juicios morales de los individuos suponen un conocimiento, quizá oscuro e intuitivo, de lo bueno y lo malo, en la medida en que perciben que determinadas conductas posibles están revestidas de una cualidad moral positiva, y otras son poseedoras de cualidades morales negativas. Así, la bondad o la maldad radican en la acción misma, no en su posible condición de medio para alcanzar un fin. Dicha acción, buena en ese sentido, se caracteriza por llevar consigo el mandato de ser realizada, que es conocida a la vez que su “bondad”. Esta peculiar exigencia de lo estimado como bueno le confiere ese carácter normativo, que aparece como el dato constitutivo de toda conciencia moral, y que solemos expresar con la palabra deber.

El deber kantiano es aquel que aparece en la conciencia de lo bueno moral, y se caracteriza por su incondicionalidad. En la medida en que se halla vinculado a un objeto estimado como bueno en sí, la exigencia dirigida a la voluntad tiene un carácter absoluto, incondicionado en el sentido de que su fuerza exigitiva no aparece dependiendo de algo distinto de la propia acción debida. La exigencia expresada en el deber moral no tiene por fundamento, tal como aparece en la conciencia, ninguna condición previa, especialmente ningún deseo, propósito o fin del agente al que se dirige; es decir, es un deber independiente de toda intención. El ámbito de lo moral está, para la conciencia prefilosófica, restringido al del deber incondicionado: sólo las acciones que aparecen como debidas en esta forma son juzgadas como buenas moralmente²⁷.

²⁶ En efecto, nos puede parecer más acorde con nuestra experiencia considerar “bueno sin restricción” al placer, la felicidad, el bienestar, la justicia o algún otro valor, antes que a la voluntad. No se puede considerar la idea de una buena voluntad como el dato primario de la conciencia moral, puesto que, además de la mencionada incertidumbre por parte de KANT, es preciso comprender la significación de “la buena voluntad”, hecho que exige ciertos datos previos. Con este fin, KANT desplaza el análisis hacia el concepto de deber, pues, en puridad, es el que encierra los datos primarios de la conciencia moral. A nuestros efectos, dada la fundamentación fundacional de los códigos de conducta, el análisis del concepto de deber presenta una especial notoriedad. De hecho, podría afirmarse que la organización que subyace en los códigos éticos profesionales trae consigo la influencia del deber kantiano. En este sentido, los códigos deontológicos constituyen una muestra más de las múltiples incorporaciones del deber kantiano en nuestros días.

²⁷ Esa forma de deber es preciso diferenciarla de otra forma, de la que también se tiene conciencia y cuyo rasgo distintivo es estrictamente el opuesto, a saber, su condicionalidad: por la simple toma de conciencia de ese deber nos damos cuenta de que su exigencia depende de otro deseo o fin, en el cual se funda y sin el cual no poseería la menor *vis obligandi*. El deber-ser que expresa esta última forma de deber tiene por base una condición ajena a lo que aparece como debido. Si ambas formas

En la medida en que la incondicionalidad da respuesta a qué significa decir que algo debe ser hecho o es bueno en sí mismo, debemos fijar la atención en la necesidad y la universalidad estrictas como notas intrínsecas de esta incondicionalidad. Si aplicamos esto al plano del deber, una acción moralmente necesaria será aquella que debe ser y no puede no ser debida, hecho que sólo se cumple rigurosamente en el caso de un deber incondicionado²⁸. El principio de contradicción hace que el deber ser incondicionado de una acción implique automáticamente el no deber ser incondicionado de su contraria. Así, la persona que promoviera la injusticia social como tal sería calificada de moralmente mala sin más consideraciones. De esta forma, la acción en sí misma es necesaria. Sin embargo, esta necesidad no significa que la voluntad no pueda querer lo contrario de lo debido, sino que no puede quererlo como bueno. La necesidad moral, expresada en un deber categórico, introduce, entre los infinitos fines posibles para una voluntad, una preferencia objetiva: ciertos fines son buenos en sí y deben ser queridos y sus contrarios malos y deben ser evitados. Necesidad y universalidad están inseparablemente unidas. Si un imperativo moral expresa necesidad, debe llevar consigo también una universalidad estricta. Ello nos lleva a cuestionarnos cuál es, en un imperativo categórico, el sujeto de la proposición. Los deberes se enuncian del individuo, pero no como un ser con unas características específicas, sino simplemente como un ser que tiene razón práctica, es decir, que es capaz de entender esa ley y querer conforme a ella, sin entrar en más consideraciones. Una regla, señala KANT, “es objetiva y universalmente valedera sólo cuando vale sin las condiciones subjetivas, contingentes, que distinguen un ser racional de otro”²⁹. Así, pues, el sujeto de un imperativo moral, tal como se desprende de su análisis, es todo ser dotado de voluntad, toda razón práctica. Un deber moral es entonces universal en el sentido de que vale, esto es, obliga a todo ser con voluntad racional y, en la medida en que yo soy un ser tal, vale también para mí.

La vida moral no se limita, naturalmente, a tener conciencia de deberes universales y necesarios, sino que también, y muy especialmente, posee un criterio para valorar la

de exigencia expresan un deber-ser, sólo la primera es propiamente deber, y para ella suele KANT reservar este término. Esta distinción se encuentra en la experiencia moral común y pertenece a ese “conocimiento vulgar de la razón”.

²⁸ Si contemplamos un deber hipotético, inmediatamente nos apercebimos de que la acción objeto de deber puede no ser debida, con tal de que la voluntad deje de querer la condición: la acción en sí misma no es necesaria. En un deber hipotético, el deber ser de la acción debida no implica necesariamente el no deber-ser de su contraria, que puede tornarse deber si se acepta otra condición que lo exija. Por tanto, la acción debida y su contraria pueden, sin contradicción, ser consideradas buenas-para. Muy distinto es el caso del deber categórico. En éste, la acción debida, al no estar implicada por ninguna condición, no puede dejar de serlo. Si una acción se da como deber puro y simple, no es posible, sin contradicción, considerar la acción opuesta como deber: sería tanto como decir que promover y no promover la justicia social es un deber.

²⁹ KANT (2000, 21).

moralidad de las acciones. Según KANT, sólo son moralmente valiosas aquellas acciones debidas y a las que el ser humano no se siente inclinado³⁰. Se trata de hacer el bien no por tendencia ni disposición, sino únicamente por deber: para actuar moralmente, es preciso excluir toda complacencia en la acción, toda íntima vocación hacia lo bueno, pues esa inclinación destruiría la pureza del motivo moral. Sólo el cumplimiento del deber por deber da contenido moral a la acción³¹. En este sentido, la conciencia moral prefilosófica es de una perfecta coherencia consigo misma: si primero considera lo bueno moral como bueno-en-sí y el consiguiente deber como un deber absoluto, atribuir valor moral sólo a las acciones realizadas por la conciencia del deber es plenamente lógico. Sólo cuando el deber es el fundamento de determinación, es mantenida la acción en su valor de buena en sí; por el contrario, si el fundamento de determinación recae sobre otro motivo, la acción pasa a ser considerada como medio para el fin, cuya representación es el motivo. Deber absoluto y acción por deber son dos elementos indisolublemente imbricados en la representación de la moralidad.

La conciencia que el entendimiento vulgar tiene de esta representación de la bondad moral de una conducta, sin perjuicio del carácter racional del deber, no es un mero saber intelectual, sino una conciencia sentimental, un conocer indisolublemente unido a un peculiar sentimiento. KANT reconoce la presencia irreductible de un elemento emocional en el conocimiento moral. Así, distingue entre la capacidad de representación de lo verdadero (conocimiento) y la de percibir lo bueno (sentimiento). En este sentido, y aunque debe señalarse la insistencia de KANT en el fundamento racional del conocimiento moral, el autor reconoce que la conciencia que el sujeto

³⁰ ¿Cuándo tiene valor moral una actuación? ¿Cuándo consideramos que las acciones de un agente son buenas, moralmente valiosas? ¿Cómo se hace moralmente buena una persona? ¿Cómo ha de ser una voluntad para ser buena? El juicio moral cotidiano lleva consigo una respuesta precisa a estas cuestiones. KANT aborda esta tarea distinguiendo, en primer lugar, las acciones que son conforme al deber de las que son contrarias al mismo. Si la experiencia ordinaria tiene conciencia de que determinadas acciones constituyen un deber, es obvio que las acciones contrarias a las debidas no pueden poseer valor moral. En este sentido, KANT distingue: a) las acciones debidas y hacia las cuales no tenemos inclinación inmediata, pero otra inclinación, indirectamente, puede llevarnos a ellas, b) acciones que son debidas y hacia las cuales tenemos una inclinación inmediata y c) acciones debidas y hacia las cuales no tenemos inclinación de ningún tipo. Es este último tipo de acciones las que, según el autor, son moralmente valiosas en la medida en que se han realizado de acuerdo con la conciencia del deber. La ausencia de toda otra motivación hace que en este tipo de acciones, el motivo moral aparezca sin mezcla alguna y, de este modo, el criterio de valoración moral se muestra en toda su nitidez.

³¹ Es especialmente en este punto donde aparecen dos posturas filosóficas que interpretan de un modo muy distinto, más o menos crítico, la letra de los textos de la *Crítica de la razón práctica* y de los *Fundamentos de una metafísica de las costumbres*. Unos argumentan que todos los sentimientos humanos de benevolencia, compasión, etc., no sólo no tienen valor moral, sino que se lo restan a la conducta (consideran que la teoría kantiana es profundamente inhumana). Otros defienden que del texto de las obras kantianas no puede inferirse que sólo exista valor moral en las acciones motivadas por la conciencia del deber, sino que, para que una actuación tenga valor moral, basta con que la razón suficiente sea la conciencia del deber: la conciencia del deber no excluye otros motivos, sino que exige simplemente prioridad sobre ellos.

humano tiene de una ley moral (un imperativo categórico, un deber en sentido estricto) está siempre acompañada de cierta emotividad, que no puede ser separada, más que artificialmente, del acto cognoscitivo. Tener conciencia de lo bueno y sentir una cierta adhesión hacia ello –y desagrado hacia lo malo- es una y la misma cosa. Si el querer humano está irremediabilmente unido al sentimiento, de forma que no hay volición que no suponga una afección de nuestra facultad sentimental, es lógico que un imperativo moral, que nos impone cierto fin como necesario para nuestro querer, suscite un sentimiento que, por ello, puede denominarse moral.

KANT denomina al peculiar sentimiento moral respeto³², y lo define como algo que no se considera ni como objeto de la inclinación ni como objeto del temor, aun cuando tiene algo de análogo con ambos a la vez³³. Tener respeto a alguien significa reconocerle cierta superioridad y autoridad; en este sentido, no cabe duda de que el respeto es esencial para dar cuenta del carácter propio de la conciencia moral. Mediante el reconocimiento de esta subordinación, en cuanto supone un sometimiento de deseos subjetivos a la ley, el sentimiento moral muestra una comunidad analógica con el temor. Pero el respeto va más allá del sometimiento a algo superior, pues la moralidad, aunque pueda resultar contraria a los intereses propios, también constituye un aspecto de atracción hacia lo bueno. Por ello, el respeto tiene algo de análogo con la inclinación natural. Sin embargo, con gran cautela, KANT pretende recalcar que el sentimiento moral es algo subsecuente a la ley, es decir, nuestra forma subjetiva de ser conscientes de la ley moral, pero, debido a ello, algo imposible sin la presencia de la misma.

¿Cómo puede la voluntad humana, siempre sensiblemente afectada, moverse de manera puramente racional? ¿Cómo puede un ser sensible comportarse como un ser racional? KANT responde a estas cuestiones a través de la idea del sentimiento del respeto a la ley como motivo moral, estrechamente vinculada con la noción de “respeto” kantiana, esto es, con la emoción sentimental que acompaña a la representación de lo bueno. La voluntad humana, aunque racional, se ve afectada por móviles que provienen de su naturaleza sensible, lo que se concreta en el hecho de que un sentimiento de placer o dolor se halla necesariamente en la base de toda volición. Así, para que la

³² ROZAS VALDÉS *et al.* (2006, 37), haciendo referencia al contenido del *Treasury's Code of Conduct* (el código ético de los miembros de la Administración tributaria británica), considera que “lo que llama más la atención es el curioso juego de palabras que es utilizado en el Código para reconducir los siete valores enunciados [integridad, profesionalidad, efectividad, comunicación, estrategia, resultados y humanidad] a un único valor supremo: el *respeto*”. Así, concluye que, “a pesar de la dificultad que entraña la búsqueda de una definición de la palabra “respeto” (...) resulta sencillo pensar en comportamientos que “uno calificaría de trato respetuoso y considerado, como se podría pensar de manifestaciones de lo contrario”.

³³ KANT (1881,15).

moralidad sea posible, la voluntad humana tiene que conllevar algún tipo de sentimiento, pero sin que éste altere la necesaria determinación racional de la misma. La conciencia moral, en cuanto nos representa un deber incondicionado (la ley moral) que excluye toda consideración de la tendencia de la voluntad humana a hacer de su propio placer el fundamento de su determinación, produce necesariamente un sentimiento de desagrado. Aparece como una condición restrictiva, como una cierta coacción a la libre expansión de la propia satisfacción, que aspira a ser la única fuente de principios prácticos y tornarse en legisladora. La ley moral, en la medida que supone una constricción y postergamiento de la presunción, produce en la afectividad del individuo una sensación de desagrado. En este punto se puede apreciar la analogía del respeto con el dolor y el temor. Pero al mismo tiempo, ese desagrado, en la medida en que reconoce la autoridad de la representación moral sobre la voluntad, es un sentimiento positivo de admiración ante algo que se impone por su propia virtud y que no es otra cosa que la misma naturaleza racional del sujeto. En esta especie de complacencia reside la comunidad analógica del respeto con el placer o inclinación.

Así, pues, como sumisión a una ley, es decir, a un mandato (que indica coacción para el sujeto sensiblemente afectado), no encierra placer alguno, sino más bien, en esa medida, dolor en la acción en sí. Pero, por el contrario, como esa coacción está ejercitada sólo por la legislación de la propia razón, encierra también elevación y el efecto subjetivo en el sentimiento, en cuanto su única causa es la razón pura práctica, puede llamarse simplemente aprobación de sí mismo³⁴.

De esta forma se explica, según KANT, la peculiaridad del sentimiento moral frente a otros tipos de sentimiento. El respeto tiene su fundamento en la representación del deber moral que, presente en la conciencia, produce inevitablemente ese respeto. El resultado esencial de esta indagación en el peculiar origen intelectual del respeto estriba en que éste es un sentimiento fundado en una ley de la razón, y en que es el único que puede ser conocido a priori. Si bien KANT había manifestado que no podía conocerse a priori ninguna representación de un objeto si ésta se hallaba necesariamente unida a un sentimiento, dadas las especiales características de la ley moral, éste constituye el único caso en que podemos determinar por conceptos a priori la relación de un conocimiento (razón pura práctica) con el sentimiento de placer o dolor. No es necesario esperar a la experiencia afectiva concreta para saber que la representación de la ley moral irá unida a un sentimiento especial.

³⁴ KANT (2000, 80).

El respeto a la ley es el concepto que enlaza la ley moral pura con la voluntad humana sensiblemente afectada. Sin él no sería posible la representación de la moralidad que la conciencia vulgar posee. Puesto que es un sentimiento originado en la propia ley moral, determinarse a obrar por respeto a la ley se equipara a obrar directamente por la ley, pues el respeto no es la condición de que acogamos la ley moral, sino precisamente el efecto de su acogida. El respeto no se interpone entre la ley y la voluntad, sino que, dado que el hombre es un ser dotado de afectividad, es la forma humana de ser movida por la ley. Si ésta no suscitara en nosotros ningún sentimiento, si nos fuera afectivamente indiferente, no tendríamos ningún interés en ella, no nos sentiríamos movidos por ella. El interés que reside en las ideas de la moralidad, el atractivo que percibimos de ellas y que nos impulsa a hacerlas nuestras, estriba en el hecho de que fundan un sentimiento sin el que no sería posible la moralidad humana. Por ello, el hombre no dispone más que de dos fundamentos de determinación de su voluntad, esto es, de dos razones fundamentales para proponerse los fines de su conducta: el placer (o la evitación de dolor) y el respeto a la ley³⁵. En conclusión, y partiendo del análisis filosófico que KANT realiza de los datos morales, sólo la razón pura práctica puede ser el origen y fundamento de las leyes morales; asimismo, tan solo un principio que se adecúe a esta racionalidad, como el Imperativo Categórico³⁶, puede servir de criterio de discernimiento moral. No hay, ni puede haber, otra fuente de conocimiento moral que la propia razón. El respeto es un motivo indispensable para la moralidad, pero que supone ya dada la representación de lo bueno.

³⁵ Desde esta perspectiva, y a pesar de la fuerte influencia de autores como HUME, KANT distingue su doctrina de aquellas doctrinas éticas que, como hemos visto, hacían del sentimiento moral un órgano específico del conocimiento de lo bueno. Si bien KANT no niega la presencia de un sentimiento moral en la conciencia, sí rechaza la idea de que éste constituya el fundamento de lo moralmente bueno, y el criterio de discernimiento entre bondad y maldad morales. KANT entiende que si el sentimiento fuera el fundamento para determinar lo que constituye una ley moral, entonces ésta sería imposible, y toda la representación moral de la conciencia ordinaria no tendría sentido. Para KANT, el previo conocimiento de lo bueno será una condición necesaria para que podamos tener un sentimiento específicamente moral.

³⁶ Como podemos ver, la ética kantiana principalmente se centra en hallar el fundamento de la moralidad y las condiciones lógicas de su posibilidad. Es precisamente esta cuestión la que conduce a KANT a establecer el Imperativo Categórico como principio supremo de la moralidad, a rechazar las éticas materiales como incapaces de fundar el concepto de moralidad y a ensayar una “deducción trascendental” de dicho principio. Así, para KANT el análisis trascendental filosófico revela que el principio moral último no puede ser otro que el Imperativo Categórico, que el fundamento de las leyes morales ha de estar en la naturaleza racional y que, por tanto, la autonomía de la voluntad es la necesaria condición de una voluntad moralmente buena. Autonomía significa que la voluntad es determinada por un principio puramente racional, lo cual está implícito en la idea del valor moral de la acción, que exige que ésta sea motivada por la conciencia de ser un deber. KANT (2000, 72): “Lo esencial de toda determinación de la voluntad por la ley moral es que, como voluntad libre, y por consiguiente no sólo sin COOPERACIÓN de impulsos sensibles, sino aun con exclusión de todos ellos y con daño de todas las inclinaciones en cuanto pudieran ser contrarias a esa ley, sea determinada sólo por la ley”.

II. LA NORMA JURÍDICA COMO CAUCE LEGITIMADOR DE LA ÉTICA PÚBLICA

1. De las éticas fundacionales a la ética administrativa fundacional

El análisis de las éticas fundacionales desarrollado hasta el momento nos ha mostrado su indiscutible rol como la principal vía de fundamentación de lo que hoy denominamos códigos deontológicos, códigos éticos o códigos de conducta³⁷. Sin embargo, y aunque podemos afirmar que el primer capítulo ha constituido una aportación directa a nuestro objeto de estudio, debemos tener presente que los fundamentos éticos fundacionales son válidos para *cualquier* tipo de código de conducta profesional. Es decir, la base proporcionada por las éticas fundacionales (genéricas) atiende a unos fundamentos generales que no se circunscriben exclusivamente a los códigos deontológicos para los empleados públicos, sino que hacen referencia al conjunto de las profesiones. En este sentido, y dando por sentado que nuestro estudio parte de lo que consideramos una merecida relevancia ético-fundacional moderna de carácter *genérico* (esto es, válida para todas las profesiones), es nuestro propósito dar un paso más, focalizando el presente estudio al ámbito de la Administración pública. Con este fin, consideramos oportuno plantear cuál ha sido la influencia de una ética específicamente pública en los códigos éticos. Sin perjuicio de la influencia de otras corrientes administrativas en la configuración de la actual ética pública, a nuestros efectos, esto es, por lo que refiere a la fundamentación de los códigos deontológicos, la ética administrativa seguirá compartiendo un carácter fundacional en la medida que, de un modo más o menos directo, deriva de aquellas éticas utilitaristas y deontológicas, especialmente en los EE.UU.

La lógica nos inclina a poner de manifiesto que, si las éticas filosóficas fundacionales genéricas constituyen el fundamento primero de los códigos de conducta profesionales con carácter generalizado, la ética pública fundacional debería ser el fundamento

³⁷ Aunque somos conscientes de que equiparar los códigos de conducta con los códigos deontológicos y los códigos éticos en puridad no es lo más apropiado, hacemos referencia a ellos indistintamente a los simples efectos de amenizar el texto, tal y como hemos visto en el primer capítulo. Para apreciar estas diferencias, cfr. MARTÍNEZ BARGUEÑO (1997, 22).

principal de los códigos deontológicos de la Administración pública³⁸. Si bien nos hallamos ante la evidente imposibilidad de probar la certeza de este razonamiento, podemos constatar fehacientemente la influencia de determinados principios ético-públicos en los códigos de conducta de los empleados públicos. De ahí que concluyamos que la ética pública fundacional, en la medida en que muestra su vertiente institucional, es el fundamento por excelencia de los códigos éticos de la Administración pública³⁹.

La peculiaridad de algunos de los principios ético-públicos que integran la ética pública fundacional estriba en su incorporación en la norma jurídica, ya sea de forma expresa o tácita. Ahora bien, el hecho de partir de unos valores que hallan su único fundamento en corrientes ético-filosóficas fundacionales genéricas para, finalmente, llegar a la incorporación jurídica de los mismos en forma de principios o estándares ético-públicos, requiere un análisis de los nexos presentes entre la ética fundacional genérica, la ética

³⁸ MARTÍNEZ BARGUEÑO (1997, 21) expone el pensamiento de Adela CORTINA cuando señala que actualmente lo público no es un atributo exclusivo de los políticos, sino que comprende un marco más amplio de actuación. En la amplia esfera de lo público se inscribe la revitalización de la ética de las profesiones. Como hemos visto, es en la modernidad cuando las profesiones “empiezan a emanciparse de la esfera religiosa y a fundamentarse en una ética autónoma. (...) Los reformadores protestantes (...) sientan las bases para que pueda entenderse que la propia conducta moral consiste en sentir como un deber el cumplimiento de la tarea profesional en el mundo, lo que, si en un primer momento se vive como un deber religioso “para agradar a Dios”, va adquiriendo paulatinamente autonomía”. Debemos aclarar que en ningún punto del presente capítulo entraremos en la distinción ética pública-ética privada, por considerar la inexistencia de más de una ética: ante todo predicamos la unidad ética. Todo ello sin perjuicio de la realidad de las distintas éticas aplicadas (bioética, empresarial, etc.), fruto del fraccionamiento en múltiples planos y actividades de la modernidad. Según Adela CORTINA, entre la ética universal y las éticas aplicadas existe una ética cívica, como “ética de mínimos”, que rescata los elementos comunes de las distintas “éticas de máximos”.

³⁹ Llegamos a esta conclusión de forma intuitiva: si los manuales que hacen referencia a los códigos deontológicos de la Administración pública suelen ser monografías sobre ética pública o corrupción, se pone de manifiesto la existencia de una relación directa entre los principios ético-públicos y los códigos ético-públicos. Ninguno de los estudios más relevantes realizados en España hasta el momento ha tratado la fundamentación de los códigos de conducta o su vinculación con la ética pública fundacional (continental o anglosajona). Los manuales se han limitado a presentar, de forma meramente descriptiva, la situación actual de la ética pública administrativa en el Estado español y, como mucho, han hecho referencia a los fundamentos ético-públicos a través de las exposiciones doctrinales de la Ciencia administrativa. No negaremos que, en la medida en que constituyen una realidad de nuestros días, en algún punto de dichas exposiciones aparece algún apartado (a nuestro juicio, totalmente insuficiente) dedicado a los códigos de conducta de la Administración pública.

A estos efectos, es muy ilustrativo el estudio de VILLORIA MENDIETA (2000) sobre ética pública y corrupción administrativa. En él se exponen todos los “principios morales de referencia” que en algún momento pueden haber influido en la ética pública, sintetizando las corrientes éticas administrativas más destacadas. Ciertamente, dicho autor hace mención a las éticas filosóficas genéricas (fundacionales y antifundacionales), pero la función de dicha clasificación se ciñe en establecer el amplio rango de posibilidades en la determinación de los fundamentos ético-públicos administrativos. Aunque en determinadas partes del manual se haga referencia a la influencia de la ética pública de los EE.UU. en la española, el autor no se plantea cuál de los principios morales de referencia subyace de un modo más evidente como base de la ética pública y, mucho menos, como fundamento de los códigos de conducta. Por ello, también en este sentido suponemos que la intención del autor es manifestar los cimientos de la ética pública, apuntando su origen, directo o indirecto, en las corrientes éticas modernas. Si bien el autor no llega a una conclusión clara sobre los fundamentos ético-públicos, intuimos que su intención reside en declarar que los fundamentos de la ética pública se hallan en las corrientes éticas fundacionales.

pública fundacional y el Derecho positivo. En este sentido, resulta evidente que la cuestión de la fundamentación de los códigos de conducta de la Administración pública se vincula con la problemática de los cimientos de la ética pública fundacional. Por ello, en el presente capítulo debemos ir más allá de la base ético-filosófica genérica y abordar, aunque sea de forma sucinta, las implicaciones de la ética pública fundacional en los códigos de conducta.

Tal y como apuntábamos en la introducción, la ética en la Administración pública española (y europea en general) ha recibido en los últimos años una fuerte influencia de las corrientes éticas estadounidenses. Como señala la doctrina, los primeros estudios de verdadera profundidad en Europa se hacen esperar hasta la década de los años noventa, con la coincidencia de numerosos escándalos políticos. Con el fin de comprender la preocupación y las controversias recientes surgidas en España a raíz de la ética de la Administración pública, es necesario detenernos brevemente en el momento en que la ética pública institucional devino una disciplina científica en los EE.UU. No obstante, previamente debemos dilucidar con mayor profundidad la incidencia del adjetivo *fundacional*, asignado a la ética pública. Más allá de un mero matiz formal, debemos descifrar la distinción existente entre *ética pública* y *ética pública fundacional*. La primera constituye una rama de la ética especial en cuanto aplica los principios de la ética genérica a la conducta de los hombres respecto de la sociedad o del Estado. Los orígenes del estudio de la ética de los empleados públicos podrían encontrarse en las reflexiones confucianas en China, o donde la escuela de los Legistas en el siglo VI a.C. estableció unos criterios sobre la relevancia de la eficiencia o la objetividad⁴⁰. Por su parte, es preciso mencionar las reflexiones éticas de Kautilya sobre la acción del gobierno en la India del siglo III a.C., sin olvidar asimismo la influencia del pensamiento griego, del cual bebemos constantemente para configurar nuestro actual estado de reflexión sobre filosofía moral y política y, con ello, sobre ética de los empleados públicos.

Ahora bien, a efectos de establecer los fundamentos de los códigos de conducta, nuestro interés se ha focalizado en la *ética pública fundacional* como una especialización, directa o indirecta, de las éticas genéricas fundacionales que, vinculadas con el pensamiento moderno, tuvieron especial desarrollo en los EE.UU. El arranque de la ética pública fundacional como disciplina científica se produjo en los

⁴⁰ En este sentido, *vid.* VILLORIA MENDIETA (2000, 28) y FREDERICKSON (2002). Asimismo, GARCÍA MEXÍA (2001, 132-133): “No ya desde tiempos de Cicerón, sino desde los de Aristóteles y aun anteriores, viene percibiéndose en el ámbito cultural de Occidente que *el poder público ha de ejercerse éticamente*”.

EE.UU. en la década de los setenta en el ámbito de la Ciencia de la Administración y de la Ciencia Política, a raíz de un escándalo político que movilizó al ámbito académico y sensibilizó a toda la sociedad: el escándalo *Watergate*. Sin embargo, la proyección de la ética pública fundacional estadounidense había empezado a revelarse anteriormente siguiendo los pasos que, desde WILSON, trataban de orientarla hacia una *ética de la responsabilidad*, confirmada, como veremos, por la polémica entre FRIEDRICH y FINER, así como por los trabajos de la doctrina administrativa, especialmente de ROHR, hasta llegar a nuestros días.

En aras de comprender la vinculación existente entre la ética pública fundacional y los códigos de conducta de los empleados de la Administración pública, en el epígrafe tercero de este capítulo profundizaremos en el desarrollo de aquellas controversias que atañen al ámbito de la ética pública fundacional y que reflejan sus frutos en los discursos doctrinales actuales. No obstante, a su vez, con el fin de facilitar la comprensión del origen de las controversias que marcarían el desarrollo de los códigos deontológicos en los EE.UU., debemos remontar nuestro estudio a aquellos parámetros de la Declaración de Independencia que tuvieron implicaciones morales, con el fin de intentar descifrar la tendencia de la ética de los administradores públicos para los constituyentes estadounidenses. Ciñéndonos a unos argumentos apuntados en su momento por TOCQUEVILLE, “el dualismo norteamericano” aplicado a la ética administrativa, además de significar la influencia de la doble interpretación constitucional (lockeana y no lockeana) de los valores que integran la ética pública fundacional actual⁴¹, deviene la base de las múltiples controversias doctrinales que inciden directamente en nuestro objeto de estudio.

⁴¹ Un estudio sobre la interpretación lockeana y no lockeana de la Constitución de los EE.UU. es el que realiza NIGORSKI (1976). En relación a ello, a lo largo del presente capítulo podremos observar un seguimiento ideológico que se descompone en dos esferas: a) por un lado, la concepción lockeana de la Constitución norteamericana, esencialmente individualista, que mantiene una correlación directa con el modelo de administrador público interesado exclusivamente en sus intereses particulares que, de acuerdo con la perspectiva de FINER, exige unos mecanismos éticos de control extrínsecos reflejados en de los códigos de conducta; b) por otro lado, la interpretación no lockeana de la Constitución de los EE.UU. la cual, desmintiendo el exclusivismo individualista, se halla estrechamente vinculada con el modelo del servidor público bien educado que actúa conforme a las exigencias del bien común y que, por lo tanto, de acuerdo con la perspectiva de FRIEDRICH, rige su comportamiento conforme a su autoconciencia, sin necesidad de atender a los estándares éticos codificados.

2. El dualismo norteamericano. Constitución y ética administrativa

They tried to design a vast republic... to be inhabited by men whose worth and judgment would bring them not only to the management of private life (kept really private by the priceless 'right to be left alone') but to responsible participation in public or political life. The common-wealth was to be in their vigilant keeping.
Adrienne Koch, 1965⁴²

Tal y como manifiesta el sociólogo BELLAH en su obra *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life*, el concepto "individualismo" mantiene una posición puntera en el lenguaje moral estadounidense. En lo concerniente al ámbito de la Administración pública, el individualismo constituye un elemento esencial de las éticas fundacionales genéricas a las que nos hemos referido en el capítulo anterior, así como de su especialización en forma de ética pública fundacional. En la misma línea, podemos observar cómo en la formulación del contenido de los códigos de conducta subyace, tal vez de modo intrínseco, el elemento individualista que caracterizará la conducta de tantos funcionarios públicos. De hecho, hay quienes afirman que las características de la actual Administración pública de los EE.UU. responden a una concepción institucional que dista en gran medida de la noción que los padres de la Constitución inicialmente tenían en mente⁴³. La realidad manifiesta que las éticas fundacionales que subyacen en las Agencias estadounidenses no han encarnado precisamente el espíritu del comunitarismo, sino más bien de un utilitarismo focalizado, más que en la satisfacción del interés general, en la eficiencia de la Administración pública. Por ello, se tomaron las medidas oportunas para desincentivar determinadas actuaciones de los empleados públicos, que en numerosas ocasiones tan solo se centraban en el corporativismo y en la satisfacción de sus beneficios particulares.

⁴² LANE (1988, 36). El desarrollo de este epígrafe tomará numerosas referencias del citado artículo, junto con NIGRO & RICHARDSON (1987) y NIGRO & RICHARDSON (1991).

⁴³ LANE (1988, 31): "*Public administration is a set of processes, institutions, laws, people, and activities operating from a commonly understood normative base to carry out the business of government in a democratic society. It is the collective effort of a public service working for the common good as defined by the outcomes of the political processes of representative government. In the American context, public administration is more than a body of techniques that are employed to transmit political decisions*".

Actualmente, afirma LANE, las raíces de lo que podríamos asemejar al comunitarismo y a las éticas antifundacionales no constituyen más que el reflejo de una vertiente que ha permanecido en los fundamentos de la *civic virtue* y de la *community action*, y que en la práctica ha resultado difícilmente reconciliable con una ética socialmente dominante como la del individualismo, esto es, con las éticas fundacionales. Así pues, los mismos orígenes constitucionales fueron testimonios de la tensión entre los conceptos “individualismo” y “comunidad”, un conflicto que algunos autores han identificado como el problema irresuelto más importante de toda la historia americana. En el fondo, es la misma tensión que TOCQUEVILLE advirtió cuando destacaba la tendencia individualista de los americanos y su influencia en los asuntos públicos.

Aunque en ocasiones se haya afirmado lo contrario, los constituyentes señalaron la importancia del papel de la Administración pública en los EE.UU. Si tomamos los *Federalist papers* como comentarios constitucionales de autoridad, podemos observar que los constituyentes no creían que la política pudiera o debiera permanecer separada de la Administración⁴⁴. WILSON y otros federalistas mantuvieron que, como las diferentes partes del gobierno eran funcional pero no sustancialmente diferentes, no había lugar para una dicotomía política-administrativa en un sistema federal, en el que cada parte del gobierno representaba a todos los ciudadanos. En este sentido, la Administración se venía concibiendo como una forma necesaria de política, intrínseca al régimen constitucional del Estado. Sin embargo, las actuales concepciones de “bondad” y “maldad” de la Administración de los EE.UU. han pasado a manejarse por estándares impersonales y no políticos. Así, pensadores como MIEWALD⁴⁵ han puesto de manifiesto que ello es el resultado de los fuertes intentos de separar conceptualmente la Administración de la política en el estudio de la Administración pública, aislándola de las cuestiones éticas, tratando a los empleados públicos como una clase especial en la sociedad, que no se ve afectada por las debilidades humanas⁴⁶.

⁴⁴ NIGRO & RICHARDSON (1991, 276) exponen que, aunque la Constitución de los EE.UU. no recogía de modo expreso la palabra “Administración”, de ello no puede deducirse que los constituyentes no le dieran la relevancia oportuna: “If you look at the *Federalist papers* as an authoritative commentary on the Constitution, the word administration or its cognates are used 124 times”.

⁴⁵ NIGRO & RICHARDSON (1991, 277).

⁴⁶ VILLORIA MENDIETA (1998, 508) hace referencia al *Federalist paper* nº 51 de MADISON: “si los hombres fueran ángeles no necesitaríamos gobierno. Si fuésemos a ser gobernados por ángeles no serían necesarios ni controles internos ni externos sobre el Gobierno. Pero en la configuración de un gobierno que va a ser administrado por hombres sobre otros hombres la mayor dificultad reside en lo siguiente: debemos, en primer lugar, permitir al gobierno controlar a los gobernados; e inmediatamente después debemos obligarle a controlarse a sí mismo”. Este texto pone de manifiesto que no podemos confiar en la autorregulación ética de la profesión para que la Administración funcione moralmente. En este punto establecemos un nexo con la exposición del siguiente epígrafe, relativo a la ética personal que, siguiendo el modelo de FRIEDRICH, confía en los sistemas de control internos del personal al servicio de la Administración pública, *versus* el modelo de FINER, que se inclina decididamente por los sistemas de control externos.

Si se hubiese seguido aquella idea inicial que contemplaba a la Administración pública como una *political enterprise*, las cuestiones referentes a la ética de los administradores públicos no se habrían tratado fácilmente como algo secundario. De ahí que el creciente interés por las aspectos concernientes a la conducta administrativa, traídos a la luz a raíz del caso *Watergate*, beba del pensamiento de los constituyentes, a partir del cual la moralidad y la ética públicas han dejado de suponerse una pieza prescindible, y han pasado a formar parte de una preocupación más genérica en torno al papel de la Administración pública en la sociedad estadounidense contemporánea.

En su obra sobre el individualismo en los EE.UU., BELLAH realiza una distinción entre lo que denomina *first language* y *second language*, ordenación que encaja perfectamente con los modelos que han interpretado la Constitución norteamericana, a saber, el lockeano y el no lockeano. El *first language* hace referencia al individualismo norteamericano dominante en los asuntos morales, sociales y políticos, y a su vez se clasifica en dos extremos: mientras que el *utilitarian individualism* se basa en la maximización del interés particular a través del éxito económico, el *expressive individualism* parte de la realización de la individualidad a través de aquello que particulariza y evoca la unicidad de cada persona, esto es, los sentimientos, las intuiciones y la experiencia. Por su parte, BELLAH identifica el *second language* con aquellas formas bíblicas y republicanas que, aunque subyacen en menor medida tras el discurso americano, siguen permaneciendo ahí.

Los orígenes y fundamentos de la sociedad política americana, los llamados *regime values* de la teoría administrativa de ROHR⁴⁷, han contribuido muy significativamente a construir una realidad social y moral que refleja fielmente la presencia de un *first language* exacerbado, proveniente de las modernas teorías políticas de LOCKE y HUME. Estos *regime values* principalmente comprenden tendencias sociales, morales y de

⁴⁷ Tal como veremos posteriormente, ROHR defiende que los empleados públicos no deben guiarse por valores partidistas ni criterios políticos que no sean los de la Constitución. Así pues, la expresión rohriana de los *regime values* hace referencia a los principios éticos que presiden los códigos de conducta integrados en la norma suprema del Ordenamiento español y en la legislación que de ella deriva su validez. Ante la escasa aportación de la doctrina administrativa española, y en aras de introducir un punto crítico, venimos refiriéndonos a los *regime values* en vez de hablar simplemente de los principios constitucionales que legitiman los valores de los códigos de conducta en el Estado español. Esto es, pretendemos denunciar una doctrina meramente descriptiva que conduce todos los elementos de los códigos de conducta españoles al modelo anglosajón, tanto por lo que refiere a sus aspectos materiales como formales. Por ello, ¿por qué resistirnos a tomar su misma terminología, así como sus fórmulas de expresión exactas (*regime values*, en vez de principios constitucionales)? No es más que una forma de desaprobar, con cierto tono irónico, la poca originalidad de nuestra Ciencia administrativa a la hora de introducir, sin más, instrumentos con una tradición jurídica distinta a la de nuestro Estado, llegando incluso a utilizar la misma sistemática. Los códigos de conducta estadounidenses no son universales en la medida en que este tipo de instrumentos no se muestran inmunes a los efectos espacio-tiempo.

comportamiento que, por un lado, han reforzado una concepción individualista de la realidad de los EE.UU y que, a su vez, han contribuido a consolidar una interpretación constitucional acorde con dichos principios. El resultado se ha concretado en vigorizar la idea de un sistema político americano que halla el bien público en el conflicto de los intereses privados. Las nociones de libertad, igualdad de oportunidades e inviolabilidad de la propiedad son la base de un modelo de hombre norteamericano que lucha por obtener ganancias y enaltecimiento individual, así como de un joven ambicioso que anhela crear un imperio fuerte y comercial. En este sentido, el interés público se define en términos de un sistema que maximiza las oportunidades para cada individuo.

Como podemos suponer, el auténtico sentido de “lo público” en la Administración es inevitablemente problemático en una sociedad dominada por un individualismo, en terminología de BELLAH, utilitarista y expresivo. En un entorno como el descrito, en un contexto en el que la realización se halla principalmente en lo que concierne a uno mismo, parece que es inevitable tener prejuicios hacia las instituciones públicas y hacia todo aquello que envuelve lo público en sentido genérico. El resultado de todo ello es un profundo sentimiento de desconfianza por parte de los ciudadanos (o de los clientes) hacia los *managers* de las instituciones públicas, así como un concepto de “cultura cívica y política” que muestra la falta de identificación entre el Estado y la sociedad, dando paso a una interpretación egoísta de la convivencia social, un menosprecio de lo público con el consiguiente fraude fiscal, etc.⁴⁸

Sin embargo, tal y como hemos apuntado inicialmente, la Administración pública estadounidense también tiene arraigados aquellos aspectos de la historia y la tradición que inculcan los valores de la ciudadanía, la virtud, la participación en los asuntos públicos, el interés de la comunidad, el asociacionismo, etc. Así, a pesar de la persistencia de algunos autores en reconocer la existencia de una incuestionable contribución de los valores constitucionales al individualismo, otros advierten que el punto de mira original del constituyente fue un gobierno vinculado a la presencia esencial de la virtud entre los ciudadanos, de una *civic virtue* que debería solventar los conflictos entre los intereses privados y el bien público, sin la cual la república caería en un caos funcional. En esta línea, hay quienes sostienen que los fundadores de los

⁴⁸ VILLORIA MENDIETA (1998, 503): “En relación con la cultura cívica y política, la ética en la Administración tiene una relación muy poderosa. Por cultura cívica y política se entiende un sistema mayoritariamente compartido de valores, creencias, ideas, símbolos y normas que conforma los juicios de conducta de los individuos pertenecientes a un grupo social, haciéndoles reaccionar calificando como moralmente positivas ciertas actitudes y comportamientos y como moralmente negativas y reprobables otras, todo ello en relación con la vida política y con las formas públicas de convivencia social”.

EE.UU. contemplaron, junto con los conceptos de modernidad y perfección individual, la concepción clásica del bien público: “*The Constitution contains in itself the tension and the potential reconciliation of the struggle between individual and community interest*”⁴⁹. De ahí la existencia de lo que hemos denominado “dualidad constitucional” y su estrecha vinculación con la clasificación de BELLAH entre *the first and second languages*, perfectamente aplicable al ámbito de la ética en la Administración pública americana.

De acuerdo con la teoría del *second language*, algunos autores, como BURNS y WOOD, han enfatizado la esperanza de los constituyentes por crear y fortalecer una “aristocracia natural de gobernantes”: los llamados *desinterested administrators*. Se trata de unos ciudadanos educados y virtuosos entregados al servicio público y a la preservación de la república, dedicados a la búsqueda del bien común por encima de sus intereses particulares. Burns ha puesto de manifiesto que el constituyente deseaba unos líderes y ciudadanos virtuosos, una virtud comprendida entre unos mínimos de buen carácter y preocupación cívica⁵⁰ y unos máximos de devoción hacia la justicia, de elevación del alma y de amor heroico por el bien público. Wood, en esta misma línea, ha constatado la aversión que la corrupción produce en la sociedad, sugiriendo que estos estándares todavía siguen ejerciendo un gran poder moral. Dichos ideales se han hecho patentes en la mayor parte de los problemas éticos⁵¹ actuales que atañen a la Administración pública, constituyendo una pieza crucial para una multitud de autores que han abarcado el ámbito de la ética pública administrativa durante los últimos veinte años⁵².

Desde esta última perspectiva, podríamos afirmar que los *regime values* estadounidenses no sólo han aportado una base para fortalecer el *first language*

⁴⁹ LANE (1988, 35).

⁵⁰ Tal y como hemos apuntado anteriormente, MARTÍNEZ BARGUEÑO (1977) hace referencia a la opinión de Adela CORTINA acerca de la conveniencia de exigir unos mínimos éticos en la actuación de los miembros de la Administración pública. *Vid.* nota al pie nº 38.

⁵¹ Cfr. MARTÍNEZ BARGUEÑO (1977, 24) y PASQUERELLA (1996). A lo largo de todo el trabajo veremos que estos “problemas morales” suelen ser llamados “conflictos” o “dilemas éticos” por los anglosajones.

⁵² Dos de los ejemplos más significativos son el de HART y ROHR (NIGRO & RICHARDSON, 1991, 280). Así, HART pone de manifiesto que los administradores públicos “*are obligated to serve the first principles upon which the Republic was founded... This means that all those in the public service, whether through election or employment, must be completely... committed to those regime values. All public administrators must be moral philosophers and all public administration education must begin with the consideration of regime values*”. Por su parte, ROHR declara lo siguiente: “*I would urge the career civil servant to come to terms with his or her role as a part of a governing elite; [and]... let the career civil servant work at broadening the base of the elite by encouraging as many of the public as possible to become citizens in the classical mold. ... The task of the administrator is to invite the participant whose primary concern is quite properly his or her own interest to the higher ground of public interest*”. NIGRO & RICHARDSON (1991, 280).

individualista. Junto al individualismo dominante, se han revelado aquellos valores que, de acuerdo con la interpretación no lockeana, permanecían latentes en el texto constitucional de los EE.UU. De ahí que una parte de los razonamientos jurídico-filosóficos concernientes a la conducta de los administradores públicos se halle en consonancia con el pensamiento que promueve la capacidad del régimen estadounidense para cultivar unos líderes desinteresados, nobles, honorables y virtuosos. Este llamamiento al administrador “desinteresado” deviene la moderna versión de la encarnación de la esperanza del constituyente, que se concreta en una correcta organización de la república en aras de “producir” una clase virtuosa de gobernantes. En este contexto, es preciso que los administradores públicos estén sujetos a unos estándares mucho más rigurosos que los que serían de aplicación al resto de los ciudadanos que velan por sus intereses particulares y, por ello, precisan unos instrumentos para tal fin. De ahí la relevancia de los códigos de conducta en el ámbito de la Administración pública de los EE.UU.⁵³

⁵³Sin embargo, desde la perspectiva del administrador desinteresado, la participación de los códigos de conducta, aunque más necesaria que para el ciudadano común, seguirá siendo secundaria. Como los empleados públicos confían plenamente en su autoconciencia desinteresada, no existe propiamente una razón de ser para la configuración de los códigos éticos. Sin embargo, como veremos, dejando aparte determinadas doctrinas que creen ciegamente en la toma de decisiones desinteresada del personal de la Administración pública, la mayor parte de los seguidores de esta vertiente, con una visión menos extrema, ponen de manifiesto la necesidad de incorporar, aunque con funciones meramente complementarias, dichos instrumentos. De algún modo, podríamos afirmar que las premisas del segundo lenguaje en el contexto norteamericano en diversas ocasiones van debilitándose, dejando paso a un individualismo dominante que, como veremos, mantiene la necesidad de establecer unos controles externos para los administradores públicos. A continuación, expondremos los motivos por los cuales el segundo lenguaje acabará por tener una influencia ínfima en la ética de los administradores públicos. Este lenguaje, que de algún modo aportaba al modelo norteamericano algunos parámetros propios del comunitarismo (cercanos, en cierta medida, al modelo ético-clásico que propondremos en el tercer capítulo), acabará por someterse al modelo ético fundacional, formando parte del mismo. Por este motivo, en el siguiente epígrafe nos referiremos a la ética personal (manifestación de la corriente del administrador desinteresado) y a la ética fundacional (fruto de la corriente del administrador interesado), ambas derivadas de las éticas fundacionales genéricas. Así pues, podemos observar que el conjunto de las éticas fundacionales genéricas se ramifica en la *ética personal* (ética privada fundacional) y la *ética institucional* (ética pública fundacional), clasificación teórica forzosa establecida únicamente en aras de facilitar la comprensión del tema al lector. En otras palabras, la determinación de la ética fundacional genérica como fuente originaria de la ética personal, por un lado, y de la ética institucional, por otro lado, se ha ideado en este trabajo a los meros efectos de proporcionar una mejor comprensión del texto. Como veremos en este mismo capítulo, aunque ambas vertientes, a primera vista, parecen contrapuestas (y por ello encarnan las dos perspectivas representativas de las tensiones estadounidenses), en el fondo no distan tanto: veremos como el ingrediente público, junto con la pérdida de todo referente moral, promoverá la evolución de la ética privada hacia la institucional. Atendiendo a una sociedad protagonizada por el individualismo, y en la medida en que surjan los códigos de conducta en aras de lograr una “ética común” (*common ground*), la ética institucional estrechará sus vínculos con la personal. Sin embargo, a pesar de esta aproximación, la dicotomía personal-institucional siempre ha estado y estará presente, protagonizando, respectivamente, el dualismo Ética-Derecho, el debate FRIEDRICH-FINER, así como la opción por los códigos de conducta éticos frente a los códigos de conducta jurídicos. En este sentido, veremos que la ética privada, aunque parte de la creencia en un administrador desinteresado, al igual que el *second language*, se alejará de los valores de la *civic virtue*. Así pues, el modelo del administrador desinteresado estadounidense deviene plenamente fundacional, influido en gran medida por el modelo del administrador interesado y, por tanto, por las éticas fundacionales.

Ahora bien, si el individualismo es dominante, el esfuerzo colectivo se reduce en consecuencia; si el gobierno, aunque sea democrático, se ve como el problema crucial de la sociedad moderna, las perspectivas de una Administración pública constructiva son remotas; si el servicio público es denigrado por la misma sociedad a la que sirve, la dedicación de los administradores hacia los más altos ideales de la nación americana se desvanecerá. La opinión mayoritaria mantiene que la viabilidad del sentido de la comunidad y de la participación ciudadana en los EE.UU. está en declive. Incluso el segundo lenguaje, el lenguaje del compromiso, que identifica a los estadounidenses con la comunidad nacional y que reverencia a la Constitución, en ocasiones se halla sometido a la influencia individualista en la vida pública⁵⁴. Tal y como afirma parte de la doctrina, el individualismo como ética social dominante niega la legitimidad de la Administración pública y, asimismo, tiene profundas implicaciones en la Administración norteamericana del futuro. Pero el declive de la tendencia representada por el segundo lenguaje no es algo que concierne únicamente a nuestros días. El mismo constituyente, después de observar la realidad a partir de 1776, entendió que era una utopía esperar que la mayor parte de la población llegara a sacrificar sus intereses privados dando prevalencia al bien público⁵⁵.

Sin perjuicio de la relevancia que los códigos de conducta puedan tener en el modelo del administrador desinteresado (que, como hemos analizado, es secundaria), es necesario hacer hincapié en que dichos instrumentos fundamentalmente beben de los planteamientos hobbesianos y lockeanos. Así, se parte de la premisa de que los servidores públicos deberían atender a un conjunto de criterios objetivos de naturaleza estrictamente normativa⁵⁶, a unos estándares de actuación que definiesen una

⁵⁴ BELLAH (LANE, 1988, 35): *"Americans, it would seem, are genuinely ambivalent about public life. While they identify with the national community, they demonstrate a predisposition to "private sources of meaning".* Consciente de esta problemática, BELLAH confía en que una tradición republicana cívica es capaz de ofrecer la mejor esperanza para restablecer el compromiso hacia la *civic virtue* y el *public good* en los EE.UU., ya que considera que los *regime values* de los EE.UU. contienen mucho más que un sistema de maximización de los intereses privados.

⁵⁵ KENYON (NIGRO & RICHARDSON, 1987, 282) defiende que no había razón alguna para que los constituyentes decidieran excluir a los administradores públicos de su concepción general acorde con los principios lockeanos: *"They shared a profound distrust of man's capacity to use power wisely and well. They believed self-interest to be the dominant motive of political behaviour, no matter whether the form of government be republican or monarchical, and they believed in the necessity of constructing political machinery that would restrict the operation of self-interest and prevent men entrusted with political power from abusing it. This was the fundamental assumption of the men who wrote the Constitution and of those who opposed its adoption, as well".*

⁵⁶ Es nuestro propósito poner de manifiesto que el simple hecho de atender a "la norma jurídica como cauce legitimador de la ética pública" no implica, como veremos, optar por una vía contrapuesta a la Ética. A pesar de los argumentos de aquellos que defienden una ética institucional exclusivamente jurídica, el Derecho es incapaz de abordar con eficacia la totalidad de los aspectos éticos. De ahí que la línea estructural del presente capítulo esté orientada, en la medida de lo posible, a evitar el distanciamiento entre aquellas corrientes que en su día protagonizaron el debate FRIEDRICH-FINER, y que todavía siguen provocando dilemas doctrinales: mientras unas defienden una ética pública que

conducta que, por naturaleza, tiende a la satisfacción de sus intereses particulares⁵⁷. Paralelamente, los principios contenidos en los códigos éticos formalizan, previa realización, la bondad o la maldad de determinados comportamientos, constituyendo el punto de partida para el rechazo del relativismo moral. En este sentido, los códigos deontológicos y el razonamiento que los promueve sustituyen la carencia potencial de las virtudes internas de los empleados de la Administración pública⁵⁸. En definitiva, en la medida en que incluso el *second language* se halla condicionado por la influencia de un individualismo dominante, expresión de una ética absolutamente utilitarista, los códigos de conducta no constituyen un modo de fortalecer los valores “clásicos” del constituyente en los administradores, sino un instrumento al servicio de una ética pública fundacional.

El modelo del administrador interesado, que parte de un individualismo exacerbado, será la base de la ética institucional, un referente de la Administración pública de los EE.UU. de nuestros días. Sin embargo, ante las dificultades de defender un auténtico sentido de lo público en el marco del *first language*, la Administración pública americana ha optado por acogerse a la doctrina del *self-interest properly understood* de TOCQUEVILLE, esto es, a una concepción individualista que en modo alguno excluya a determinados principios orientados a un auténtico bien común⁵⁹. Así, mientras que la

parte de la orientación personal del empleado, optando por la toma de decisiones basada en la autoconciencia y rechazando toda medida de control externa, otras corrientes confían exclusivamente en los controles jurídicos. En el siguiente epígrafe veremos cómo el modelo del administrador desinteresado dará luz a la concepción de ética personal defendida por FRIEDRICH: se promueve la suficiencia de los controles internos de los empleados públicos, basados exclusivamente en la ética de cada individuo, sin necesidad alguna de atender a los mecanismos jurídicos. En cambio, la perspectiva del administrador interesado, reflejo por excelencia del primer lenguaje de BELLAH y de la ética institucional, enlaza perfectamente con la propuesta de FINER, focalizada en la jerarquía, la autoridad, el liderazgo y demás formas de control externo de la Administración pública: se impulsa la *implementación* de instrumentos externos para la regulación de la conducta de los funcionarios públicos, atendiendo especialmente a los instrumentos normativos. En este sentido, la exposición de este capítulo refleja en todo momento este doble criterio ético, vinculándolo al conflicto Ética-Derecho (con el debate FRIEDRICH-FINER), a los orígenes constitucionales (con la dualidad interpretativa de la Constitución de los EE.UU.), a la tipología de administradores públicos que el constituyente tenía en mente en el siglo XVIII y a la teoría de ROHR. Veremos cómo en cada uno de estos conflictos hay un denominador común, un hilo conductor que enlaza todos estos temas hasta reducirlos a uno: ética personal (autoconciencia) *versus* ética social o institucional (codificación).

⁵⁷ Cfr. BRUCE (2001, 27-47), en el que se trata el rol de la *definición* en materia de ética administrativa y discrecionalidad. En este sentido, los códigos de conducta constituyen instrumentos que reflejan el paralelismo entre la codificación y la definición.

⁵⁸ CHANDLER (NIGRO & RICHARDSON, 1987, 283) destaca lo que para él constituyen las dos funciones primarias de los códigos de conducta, que cataloga como *auxiliary precautions*: a) en primer lugar, proporcionan criterios específicos para juzgar la conducta de los empleados públicos para establecer una base disciplinaria en el caso de producirse la conculcación de alguno de sus preceptos; b) por otro lado, son guías de comportamiento que dan parámetros de elección a los empleados públicos en aras de ofrecer un mejor servicio y servir al bien común.

⁵⁹ Cfr. NIGRO & RICHARDSON (1987), que parte de la concepción maquiavélica, hobbesiana y lockeana que adopta MADISON sobre los intereses propios, y que se reflejan en la Administración pública de los EE.UU. El texto argumenta que el individualismo, aunque es necesario para el régimen estadounidense, precisa algunos mecanismos correctivos para evitar que un exceso en la

ética personal fundacional partirá del individualismo resultante de la conjunción entre el primer y el segundo lenguaje, la ética pública fundacional beberá de un individualismo dominante matizado con la doctrina tocquevilleana. En el fondo, cada uno de estos pilares refleja los dos extremos del tradicional conflicto entre Ética y Derecho, que a su vez encajan perfectamente con el dualismo interpretativo de la Constitución norteamericana y con el modelo de administrador público que tenía en mente el constituyente norteamericano. Mientras que desde la perspectiva de la ética privada los códigos de conducta se muestran innecesarios, desde la vertiente opuesta, el “control”⁶⁰ que puede proporcionar un código de conducta es claramente insuficiente. En consecuencia, entendemos que la mejor alternativa consiste en apostar por la conciliación entre ambos extremos, hallando el *common ground* existente entre la Ética y el Derecho positivo.

En conclusión, la Constitución de los EE.UU. fue el producto de una Ilustración que, mientras que por un lado propugnaba ideales como el servicio, la objetividad, la virtud clásica, la prosperidad y la unión de moral y política, a su vez incitaba al hombre a la persecución de sus intereses particulares y al poder. Para alcanzar un acuerdo entre los intereses individuales y los de la comunidad, se hace necesario dilucidar las características de ambas vertientes del dualismo estadounidense, e ir más allá de aquella concepción académica que analiza la Constitución norteamericana como un absoluto, que entiende que el bien público surge del conflicto de los intereses individuales, donde no hay lugar para una concepción ética que no sea la estrictamente formalista. En otras palabras, es preciso adoptar la doctrina del *self-interest properly understood*. Por muchos códigos de conducta que se establezcan, el resultado de totalizar el *first language* y de interpretar el *second language* única y exclusivamente en función del primero, sólo puede conducir a la paulatina desmoralización de la Administración pública de los EE.UU.⁶¹, así como a un despotismo administrativo que

interpretación de la doctrina de LOCKE conlleve una amenaza para el bien común. En este sentido, la doctrina de TOCQUEVILLE sobre el *self-interest properly understood* puede ser de gran utilidad, analizando los mismos intereses individuales no como un *character flaw*, sino como un mecanismo de corrección del individualismo dominante.

⁶⁰ Tal y como veremos en el tercer capítulo, el hecho de concebir la ética como una forma de control responde a una influencia básicamente deontológica, presente en los EE.UU. Por ello, aunque en este capítulo expondremos el debate FRIEDRICH-FINER (que a través del fenómeno de la internacionalización de la Administración pública está llegando a nosotros), debemos puntualizar que nuestro interés no consiste en desentrañar qué postura es la óptima, pues, repetimos, consideramos que ambas parten de un origen inadecuado a nuestros efectos. Sin embargo, sí pretendemos sugerir la aplicación de los códigos de conducta conforme a los *regime values* como la mejor forma de acercar los puntos de vista y llegar al *common ground*.

⁶¹ Como en el fondo ambas corrientes son igualmente fundacionales y, en este sentido, inapropiadas para promover un marco ético-público en España, ambas constituirán nuestro objeto de crítica por lo que refiere al Estado español. Sin embargo, queremos aclarar que nuestra crítica no implica al caso americano, pues en la medida en que es un país con una fuerte tradición individualista y, por lo tanto,

ya anunciaba TOCQUEVILLE. El miedo de los ciudadanos de los EE.UU. proviene, en parte, de un cierto resentimiento por los intereses individuales cuando éstos se enfrentan a los requerimientos de la comunidad; y, a su vez, dichos temores son agitados y alimentados por los candidatos políticos, que utilizan la política retórica de la Administración gubernamental como un agente de opresión que escapa al control de los ciudadanos.

3. *Law versus ethics*

Ya hemos apuntado que, mientras que los cimientos de la ética de la Administración pública se hallan, de forma directa o indirecta, en las éticas filosóficas genéricas⁶², la fundamentación de los códigos de conducta se halla, por un lado, en las éticas filosóficas genéricas en su concreción fundacional y, por otro lado, en la ética pública fundacional. Considerando que los principios ético-públicos con más trascendencia han sido acogidos por el Derecho positivo, conviene exponer esta relación en otros términos, mucho más representativos de las controversias éticas originadas en los

fundacional, tiene pleno sentido que los códigos de conducta actúen en un marco ético fundacional, acorde con sus principios. En este sentido, pues, la controversia entre el modelo del administrador interesado y el del administrador desinteresado tiene toda su razón de ser en los EE.UU. Por lo tanto, nuestras críticas siempre se focalizarán al caso español que, por lo que refiere al ámbito ético-público, se ha limitado a acoger las influencias estadounidenses, sin ni siquiera contemplar si los conflictos implícitos en este ámbito giran en torno a sus tradiciones o a las americanas.

⁶² No es nuestro propósito descifrar si existe una relación directa entre las éticas filosóficas genéricas y la ética pública institucional, pues, como veremos, no pretendemos prescindir ni de la influencia de la Ética ni de la del Derecho para descifrar la fundamentación de los códigos de conducta. Por un lado, el acogimiento jurídico de los valores éticos genéricos puede considerarse previo a su posterior concreción a la Administración pública en forma de valores ético-públicos (con lo cual los principios de la ética pública provienen directamente de la ética general). Por otro lado, puede entenderse que primero procede la ramificación de la ética genérica en las distintas especialidades y luego la incorporación jurídica de los principios ético-públicos (con lo cual los principios ético-públicos provienen indirectamente de la ética genérica y directamente de la ética pública). Mientras que la primera postura da una relevancia excesiva a la norma jurídica como vía de fundamentación, la segunda mantiene unos fundamentos exclusivamente éticos, entendiendo que la función de la norma jurídica es totalmente irrelevante. Es cierto que, por lo que respecta a los códigos de conducta, su origen primero se halla en el campo de la ética, pero, acogiéndonos a la realidad presente, teniendo en cuenta que parte de la Ética ha sido acogida por el Derecho, y que los códigos éticos de la Administración son un fenómeno reciente, posterior a la introducción de los principios éticos en la norma jurídica, no podemos prescindir de la influencia del Derecho positivo. Es evidente que, aunque sea de modo secundario, ésta es una pieza clave en la comprensión no sólo de la fundamentación, sino también de la función de los códigos deontológicos. Desde esta perspectiva, lo único relevante para nuestro objeto de estudio es la evidencia de la incorporación de los estándares éticos en la norma jurídica en la medida en que, por su influencia en la ética pública, debemos contemplarla al considerar los fundamentos de los códigos de conducta. Aunque no sabemos qué precede a qué, lo que sí queda claro es que la norma jurídica es un cauce legitimador de la ética pública y, en la medida en que la ética pública fundacional es un fundamento directo de los códigos de conducta, debemos afirmar que la norma jurídica constituye un fundamento indirecto de los mismos. Así, se cierra el círculo: la norma jurídica, de modo derivativo, legitima la existencia de los códigos de conducta y, por su parte, los códigos éticos constituyen un complemento de la norma jurídica.

EE.UU. a raíz de la incorporación de los códigos de conducta: los códigos deontológicos hallan su fundamento último en las éticas genéricas fundacionales (y en su especialización pública), y su fundamento próximo en la norma jurídica⁶³, en la medida en que comprende unos estándares ético-públicos mayoritariamente fundacionales. De todos modos, es preciso concretar que, aunque es evidente que la norma jurídica constituye una vía directa de legitimación funcional de los códigos éticos, no es posible concebir el Derecho positivo, de suyo, como una vía directa de fundamentación de su existencia. No obstante, en la medida en que la norma jurídico-positiva ha incorporado algunos estándares ético-públicos, deviene, en origen, un cauce legitimador de la ética pública y, por derivación, de los códigos éticos del personal de la Administración pública. En definitiva, teniendo en cuenta su presencia en el Derecho positivo, debemos contemplar el rol de la ética pública fundacional (institucional) en tanto que objeto de la fundamentación próxima de los códigos de conducta de la Administración pública.

En base a estas premisas, y estableciendo una conjunción con lo que hemos planteado en los dos primeros epígrafes de este capítulo, podemos constatar la influencia de la tradicional disyuntiva Ética-Derecho a la hora de determinar cuáles son los cimientos de los códigos deontológicos de la Administración pública española. Así, llama la atención que la determinación de las bases de los códigos éticos en el ámbito público, de lo que consideramos unos instrumentos “modernos”, se halle estrechamente vinculada a la clásica controversia entre la Ética y el Derecho.

La tradición intelectual occidental ha reconocido la tensión entre los conceptos de Ética y Derecho positivo desde los tiempos de la antigua Grecia. A primera vista, puede que esta controversia no despierte excesivo interés por no constituir novedad alguna en términos generales; sin embargo, no por ello debemos dejar de mencionar las dificultades que, a raíz de las tensiones Ética-Derecho, ha tenido la Administración pública a la hora de establecer un sistema ético consistente en los EE.UU. y, por extensión, en el Estado español. Sin ánimo alguno de prescindir de las diferencias que sustentan la teoría de la norma jurídica en el sistema anglosajón y en el continental (tema en el que no entraremos por exceder los límites de este trabajo), y en la medida que entendemos que las controversias de la incorporación ética en el Derecho positivo

⁶³ Atendiendo al carácter ambiguo de su fundamentación, y en la medida que ésta se refleja en la formulación formal y material de los códigos de conducta, desde nuestra perspectiva la naturaleza de los códigos éticos puede considerarse *híbrida*. Así, tal y como veremos en el tercer capítulo al esbozar el debate entre códigos de conducta normativos u orientativos, es posible establecer cierta vinculación entre las distintas vías de fundamentación de los códigos de conducta y su naturaleza ético-jurídica, que se ha acogido al concepto jurídico-internacional de *soft law*.

han tenido repercusiones tanto en los EE.UU. como en España, abordaremos este conflicto con carácter genérico, sin entrar a considerar las particularidades de ambos países.

MICHAEL MARTÍNEZ⁶⁴ realiza un original análisis de la dicotomía Ética-Derecho, abordándola desde una óptica menos tradicional y mucho más interesante a nuestros efectos. Trasladado a nuestro objeto de estudio, su esencia se traduciría en la siguiente cuestión que, como veremos, se enraíza directamente con el debate FRIEDRICH-FINER: para que exista una “conducta ética” de los administradores públicos, ¿es necesaria la codificación de los principios éticos o, por el contrario, es suficiente con que cada funcionario sea consciente de aquello que está bien o mal, sin necesidad de acudir a la codificación? Dando un paso más, aun podríamos añadir: en caso de optar por la codificación, ¿debería tener un carácter exclusivamente jurídico? Ahora bien, debemos tener presente que el planteamiento que pretendemos ofrecer en este proyecto va mucho más allá de dar respuesta a dicho interrogante, crucial en el sistema americano. Sin embargo, no podemos obviar que constituye un elemento clave de la ética pública institucional estadounidense y, en la medida en que no es nuestro deseo presentar un modelo alternativo para el caso español que parta de una utopía, debemos atender a la misma⁶⁵.

Antes de entrar en el ámbito puramente administrativo a través del debate FRIEDRICH-FINER, nos parece de obligada mención la aportación de la postura positivista estadounidense al conflicto en cuestión, por cuanto constituye la corriente dominante en los regímenes democráticos modernos. La distinción de Dworkin entre norma jurídica y norma moral es una muestra irrefutable de la dificultad existente en la reconciliación Ética-Derecho: a diferencia de las normas morales, manifiesta el autor, aquéllas

⁶⁴ Cfr. MICHAEL MARTÍNEZ (1998, 690-722). En primer lugar, el contenido de este artículo realiza una exposición de la literatura existente en los EE.UU. que ha hecho referencia al conflicto Ética-Derecho en la Administración pública. A continuación, expone sus argumentos a favor de un sistema ético para la Administración pública en el que la combinación del Derecho y de la Ética, a pesar de sus dificultades, permita el desarrollo de un sistema ético-público que, aunque quizás no sea plenamente satisfactorio, al menos represente una mejora significativa. Así, por un lado manifiesta que, si bien es necesaria la tipificación de ciertas normas éticas, éstas constituyen un componente insuficiente del sistema (argumento derivado de la perspectiva de FINER); por otro lado, señala, un sistema basado exclusivamente en valores éticos desvinculados de codificación alguna en ningún caso se ciñe al óptimo.

⁶⁵ De hecho, prácticamente la totalidad de la Ciencia Administrativa española se ha centrado en tratar las mismas controversias que en los EE.UU. Ello tiene cierta lógica, pues los códigos de conducta de la Administración pública surgen allí. El problema es que nuestra doctrina administrativa, una vez ha señalado la existencia de estas tensiones, no da ningún paso más. Por decirlo de otro modo, parece que la Ciencia Administrativa española esté exponiendo las tensiones americanas como si se tratara de la doctrina estadounidense. Nuestro propósito es, partiendo de estas controversias *irreversibles* en la formulación de los códigos de conducta, proponer un marco de aplicación basado en otros principios, tal y como expondremos en el capítulo tercero.

conforman normas especiales impuestas por el poder público. En un sentido estrictamente positivista de la norma, el poder público no suele establecer sanciones para aquellos vacíos legales que podrían considerarse exclusivamente de naturaleza moral o privada. Además, desde esta perspectiva, manifiestan, sería imposible identificar los vacíos éticos (de naturaleza privada) de los funcionarios de la Administración. Evidentemente, se produce un contraste entre las características claras y generalmente aceptadas de la Ley positiva, aplicables a un conjunto de situaciones análogas, y las características de un sistema ético que debe hacer frente a dilemas específicos, que suele enfrentar a individuos que, en parte, deben responder basándose en sus hábitos y virtudes⁶⁶.

Así pues, podemos afirmar que el positivismo, en consonancia con las teorías éticas fundacionales que promueven la suficiencia de la autoconciencia, entiende que la ética suele referirse a la moralidad individual⁶⁷, prescindiendo de toda dimensión social. Este enfoque que, como veremos, constituye una interpretación extrema de la doctrina de FRIEDRICH, concibe los estándares éticos como “códigos de conducta particulares”, de naturaleza estrictamente ética, íntegramente alejados de las normas jurídicas de la sociedad que constituyen las “normas de conducta universal”. Sin embargo, ante la insuficiencia de la ética personal, la realidad estadounidense muestra que el Derecho positivo ha ido incorporando nociones ético-públicas, acercándose paulatinamente a una concepción institucional de la ética de la Administración pública. El desarrollo de la ética institucional es la muestra de que el imperativo ético encuentra mayores posibilidades de aplicación en el sistema jurídico positivo. Así, si el legislador aprecia la necesidad de que se conozca, con toda certidumbre, que aquellos imperativos deben estar presentes en la aplicación del Derecho positivo, los acomoda a la legislación⁶⁸. No

⁶⁶ De acuerdo con FOSTER (MICHAEL MARTÍNEZ, 1998, 693), mientras que las decisiones ético-morales están basadas en valores material y contextualmente específicos, las decisiones legales se basan en procedimientos que dependen de un precedente histórico. Generalmente, una ley nace como respuesta a un comportamiento atípico que excede del ámbito de aquello que se entiende como socialmente aceptable. El proceso de codificación y estandarización sirve para definir situaciones que los moralistas considerarían únicas de acuerdo con una estructura genérica, con la finalidad de reducir la incertidumbre y estrechar la vía interpretativa, limitando, en la medida de lo posible, el número de *casos únicos*.

⁶⁷ Ver la disyuntiva Ética-Moral: mientras que en la visión clásica se usaban indistintamente, desde la óptica moderna la ética constituye la parte práctica de la moral (MARTÍNEZ BARGUEÑO, 1997). En relación a ello, VILLORIA MENDIETA (1998, 507): “[L]a ética en la Administración es una ética aplicada, en concreto, una ética profesional. Surge al compás de un conjunto de éticas (...) que tratan de recordar a los miembros de determinadas profesiones cuáles son los fines de las mismas y los requisitos para alcanzarlos”.

⁶⁸ MICHAEL MARTÍNEZ (1998) lanza la siguiente cuestión: partiendo de una carencia de precisión legal, de la ausencia de un proceso de codificación en todas y cada una de las áreas de la Administración pública, así como de la posibilidad de que la ética presente unas características verdaderamente irracionales, ¿los *managers* del servicio público pueden solventar la tensión entre Ética y Derecho mediante la articulación de un concepto consensuado de ética privada y posterior codificación, como

obstante, a su vez deben contemplarse los riesgos de una regulación ética-jurídica excesiva, que suponga la absolutización de los controles externos. Como recuerda THOMPSON, no parece oportuno llegar tan lejos en la exigencia ético-pública como para anular el necesario reducto de intimidad que corresponde al cargo o funcionario público, por su mera condición personal⁶⁹. Por ello, la mayor parte de los estudiosos, entre los que se encuentran ROHR, TOCQUEVILLE y DENHARDT, a pesar de la demora en el reconocimiento de la necesidad de integrar los conceptos éticos en la Administración, ha concluido que el carácter individualista de la ética no implica en modo alguno la abolición de la educación de los *regime values* para los administradores públicos, pues, en última instancia, siguiendo a RODRÍGUEZ ARANA, toda ética es personal⁷⁰. Es necesario que el “agente público *interiorice* los principios éticos que deba aplicar en su cotidianidad, que los haga propios, merced a un convencimiento personal e íntimo”⁷¹. Sin embargo, señala GARCÍA MEXÍA, nada de lo dicho debe entenderse en el sentido de propugnar un relajamiento de los controles democráticos, que garantizan el sometimiento del poder público a la voluntad popular.

3.1. El debate FRIEDRICH-FINER.

Numerosos estudios de la Administración pública de los EE.UU. han reflejado la tensión entre la Ética y el Derecho a través de la división conceptual de la ética fundacional genérica, a saber: como una serie de reglas codificadas o como una filosofía moral general. El desconocimiento de las auténticas implicaciones de ser un funcionario público al servicio de los ciudadanos fue clave para fundamentar los estudios sobre ética pública en los EE.UU., que se limitaron a contemplarla desde una óptica

guía de los empleados públicos a través de la cual enjuiciar sus acciones? Si ello fuera así, ¿cómo podría implementarse este sistema normativo? El autor argumenta que la codificación es un componente deseable, necesario, pero insuficiente para el completo desarrollo de un sistema ético-público. Los códigos, aunque no son perfectos, constituyen un compromiso que comprende las mejores características tanto de la Ética como del Derecho positivo, y minimiza (aunque no elimina) la “distancia moral” entre ambos.

El autor está planteando la problemática ética como una cuestión estratégica. En este sentido, el primer interrogante de MICHAEL MARTÍNEZ hace referencia a lo que en el estudio de la Dirección estratégica se denomina la *formulación* de la estrategia, mientras que el segundo interrogante hace referencia a la fase de *implementación* de la estrategia. Muestra de esta concepción de los códigos como instrumento estratégico se plasma en el análisis de los estándares éticos codificados como una herramienta útil para disminuir las tensiones entre la Ética y el Derecho en el ámbito público, sin atender a cuestiones jurídica y materialmente relevantes. En este sentido, podríamos hablar de los códigos como un híbrido entre Ética y Derecho, creado para armonizar las tensiones entre la norma escrita y la norma moral en el ámbito público.

⁶⁹ Cfr. GARCÍA MEXÍA (2001,151).

⁷⁰ Así, debe distinguirse entre una ética personal (privada) del hecho de que, en última instancia, la toma de decisiones se produzca en el reducto más íntimo del empleado público.

⁷¹ GARCÍA MEXÍA (2001,150-151).

meramente práctica: la economía y la eficiencia constituían los objetivos principales a respetar por unos empleados públicos que se suponían política y moralmente imparciales. A lo largo de los años 30 y 40, en la medida en que se fue tomando conciencia del papel significativo de los empleados públicos en los asuntos del Estado, esa perspectiva fue evolucionando paulatinamente dando paso a un nuevo dilema, expresado en los siguientes términos: ¿cómo un funcionario público de un gran Estado burocrático podía ser políticamente responsable, dada la discrecionalidad que se le otorgaba?, ¿qué garantías existían de que los funcionarios públicos se comportarían de acuerdo con los principios democráticos, teniendo en cuenta la diversidad de funciones de las Agencias y la inexistencia de una profesión centralizada? La respuesta a esta disyuntiva se concretó en la conocida “ética de la responsabilidad”, una orientación que, a partir de la dicotomía política-administración de WILSON (que afirmaba que los ámbitos político y administrativo podían y debían permanecer separados) hasta llegar a nuestros días, ha protagonizado la tendencia ético-pública de los EE.UU. Así, la ética de la responsabilidad, fundamentada en el concepto anglosajón de *accountability*⁷², ha gozado de un enorme relieve en el desarrollo de la ética pública en los EE.UU., especialmente por lo que refiere a la polémica doctrinal por excelencia: el debate protagonizado por FRIEDRICH y FINER⁷³.

En sus ensayos, FRIEDRICH manifiesta sus argumentos a favor del desarrollo de un sentido individual de responsabilidad moral como una forma de control interno del comportamiento de los funcionarios, que se añade al énfasis tradicional de los controles externos como mecanismo para asegurar la *accountability* a los *elected leaders*⁷⁴. Así, afirma que los factores psicológicos (tales como la voluntad individual para comportarse de un modo responsable) son la clave para optimizar la responsabilidad del empleado público responsable en la Administración pública. Debe tenerse presente que la argumentación de FRIEDRICH se inició en una época en que la dicotomía wilsoniana todavía estaba presente, en la que los deberes éticos de los funcionarios públicos se circunscribían al cumplimiento de sus competencias técnicas y a dar cuentas a sus superiores jerárquicos, que sólo les instruían en la mecánica de implementar la política del momento⁷⁵. Sin embargo, ante la teórica inexistencia de separación entre el

⁷² Cfr. WEBER (1999) y DUBNICK & JUSTICE (2006).

⁷³ Vid. BRUCE (2001, 5-27)), que desarrolla de forma exhaustiva las características distintivas de las posturas de FRIEDRICH y FINER, con sus pros y sus contras.

⁷⁴ Podemos observar cómo la postura de FRIEDRICH, aunque da primacía a los controles internos, no excluye absolutamente a los externos. Así, marcamos las diferencias respecto de aquellas posturas extremas, principalmente positivistas, que optarán por una ética únicamente privada, alejándola de toda inclusión en la norma jurídica.

⁷⁵ Cfr. LILLA (1981), en el que se desarrollan las diferentes etapas del sistema educativo de la Administración pública de los EE.UU.

ejercicio del poder político y el desarrollo de las funciones administrativas, en que las implicaciones éticas tomaban gran relevancia, la realidad reflejaba otros paradigmas. FRIEDRICH defendió la eliminación de la distinción artificial entre política y Administración en el ámbito de la ética pública, afirmando que, en realidad, no importaba la cantidad de legislación y estatutos que se promovieran como garantías de autoridad hacia los empleados públicos, puesto que la *implementación* de estas medidas se daba en otro ámbito, distanciado del acto legislativo por sí mismo considerado. De hecho, afirmaba el autor, en el fondo no importaba la cantidad de controles externos, pues los empleados públicos, en última instancia, ante el ejercicio de la discrecionalidad, confiarían en su ética personal a la hora de desarrollar sus deberes como servidores públicos.

FINER, por su parte, señalaba que la propuesta de FRIEDRICH respondía a un sistema dictatorial, asociado a un modelo de responsabilidad entendido como “sentido de la responsabilidad”, desprovisto de toda sanción que no fuera la deferencia o la lealtad a los principios profesionales⁷⁶. En cambio, manifestaba, los sistemas democráticos incorporarían un modelo de responsabilidad equivalente a un mecanismo de corrección y castigo que podría llegar hasta la remoción de políticos o funcionarios⁷⁷. En este sentido, FINER únicamente confiaba en los controles externos para asegurar la responsabilidad de los administradores públicos hacia los ciudadanos o, en otras palabras, para promover una *public accountability*, más allá de dar cuentas a los superiores. Así, señalaba que confiar en la conciencia individual de los funcionarios públicos, independientemente de lo responsables que fueran para con sus deberes y su nivel educativo, conduciría irremediabilmente hacia un abuso de poder, puesto que, o bien malinterpretarían los valores democráticos, o bien sólo se preocuparían por sus intereses personales. En definitiva, desde esta óptica, los gobiernos democráticos operan mejor ante unos controles externos de conducta, con unos comportamientos éticos bien definidos de antemano.

El énfasis puesto por FRIEDRICH en los sistemas de control interno dio lugar al surgimiento del *New Public Administration*, cuyo máximo exponente fue FREDERICKSON y que alcanzó su punto álgido durante los años setenta. Este movimiento reconocía que, si bien los controles externos constituían un mecanismo necesario para asegurar la *political accountability*, éstos sólo podían garantizar que los funcionarios públicos

⁷⁶ MICHAEL MARTÍNEZ (1998, 706), haciendo referencia al pensamiento de FRIEDRICH, mantiene que “*the quest for public accountability should not ignore the role of moral or religious responsibility in ensuring that public administrators behave in an ethical manner*”.

⁷⁷ Cfr. GARCÍA MEXÍA (2001).

actuarían conforme a unos estándares éticos y apreciarían la relevancia de lo que llamaban *social equity* en el momento de la toma de decisiones públicas. Partiendo de esta premisa, introdujeron conceptos de equidad social en la Administración pública de los EE.UU. con el propósito de retomar y optimizar el fin de la eficiencia y de la economización. La enseñanza ética en el sector público propugnaba la importancia de la responsabilidad individual del administrador público como fuente primaria de la ética pública. Por ello, los controles externos se presentaban como elementos de soporte secundarios y necesarios. Este movimiento fue criticado por sus objetivos idealistas, considerados difícilmente alcanzables para la mayor parte de los empleados de la Administración, que habitualmente carecían del compromiso debido para servir a los ciudadanos. Igualmente, con el fin de maximizar la equidad social, consideraron que los empleados del *New Public Administration* sustituirían, más o menos conscientemente, sus propios valores por los valores del régimen democrático. Así, el anhelo de convertirse en *social reformers* los alejaría de los ciudadanos a los que debían servir.

3.2. *Ética personal versus ética institucional. La perspectiva española*

Como hemos podido comprobar, ni la noción ni el significado de la ética fundacional constituye un ámbito acotado, de interpretación única y unívoca. Para una parte de la doctrina administrativa española, siguiendo el modelo de FRIEDRICH, la ética se identifica con el conjunto de patrones de existencia y comportamiento (que muchas veces representan los *mores* no establecidos de modo expreso) de los individuos que integran y actúan en nombre de la Administración pública, a partir de los cuales cada persona se entiende obligada a su cumplimiento. Esta perspectiva comprende un concepto de ética autónoma que sólo alcanza una dimensión personal, fruto de un pensamiento utilitarista-deontológico en el sentido esbozado en el capítulo anterior: todo aquello que supere al ser humano carece de una significación ética⁷⁸.

⁷⁸ En España, al menos desde la Constitución de 1978, en múltiples ocasiones la vertiente privada de la ética se ha mutado en una ética corporativa, propia de la burocracia, hecho que ha conducido a una identificación entre la Administración pública y sus empleados. De hecho, si observamos el corporativismo que actualmente rige nuestras instituciones públicas, tomaremos conciencia de que la necesidad de la reestructuración funcional se hace equivalente a la urgencia de una reforma administrativa. En este sentido, cfr. RODRÍGUEZ ARANA (2001). Asimismo, CARRASCO PRADAS (1992, 165), haciendo referencia a las Agencias estadounidenses y vinculándolas a la necesidad de reformar la Administración pública: "La organización agencial no es desconocida en la Administración española. Ya en 1972 se preveía en la Administración del Estado la existencia de este tipo de estructuras. Sin embargo, durante los últimos años se está produciendo una proliferación de la figura, en muy diversos niveles administrativos, que probablemente sea deudora del efecto-demostración de las experiencias británica y norteamericana (...). Sí parece clara la voluntad reciente de recurrir a esta forma organizativa para cubrir áreas muy diversas de la actividad de la Administración, todas ellas

La ética privada, claramente influenciada por el individualismo, parte de la confianza en la autoconciencia como una forma de imposición de unos deberes que el hombre, por su condición, no llegaría a cumplir. En este punto podemos observar la influencia del hombre virtuoso kantiano, esto es, cómo se concreta el rol del administrador responsable tomando las bases del puritanismo. El buen administrador, ascético, no se ocupa de buscar la felicidad, renunciando a los placeres de la vida cotidiana y adoptando una postura estricta en el cumplimiento de sus deberes. Ante la existencia de una ley moral objetiva y racional, el empleado público, independientemente de sus conocimientos, deberá descubrirla en su propia conciencia de un modo autónomo.

Frente a esta perspectiva, la ética comporta una dimensión de alteridad, esto es, asume una dimensión social que proporciona la *mensurabilidad de los actos humanos*⁷⁹. Desde esta óptica, podemos hablar del concepto de ética institucional, que se dignifica en un cuerpo de valores preestablecidos desde los que se formulan directrices de comportamiento para la Administración pública y las personas que la componen.

[A] partir de esas pautas de comportamiento, a través de ellas, la sociedad o el cuerpo social a que da expresión la institución, va conformando la mentalidad de sus miembros. Si bien durante mucho tiempo la ética constituía únicamente un problema personal, las propias doctrinas éticas han ido indagando, paulatinamente, el sentido que tiene el modo de ser y las actuaciones de las instituciones. Así se llega a la formulación de los cánones éticos de las colectividades y, dentro de ellas, de las instituciones que las gobiernan. Es así como aparece la *dimensión social* de la ética, en general, y de ahí la necesidad de comprender la ética de las instituciones. Aquellas pautas de comportamiento, en cuanto hacen referencia a la institución, se habrán de plantear el quehacer y la organización de la propia institución⁸⁰.

Por lo que refiere a la ética en la Administración pública en tanto que institución prevista en el conjunto constitucional, esto es, en lo concerniente a la ética institucional, nos hallamos en el contexto de una filosofía que, como ha insistido la doctrina anglosajona, es a un tiempo moral y política, se centra en el ideal de justicia y se dirige a buscar un soporte teórico a las distintas opciones políticas del contexto constitucional establecido.

especialmente sensibles o necesitadas de una gestión dinámica: son los casos de la materia tributaria, el medio ambiente, la COOPERACIÓN internacional, etc.”.

⁷⁹ Crf. MORELL OCAÑA (2002), haciendo referencia a ARANGUREN, J.L.: “Ética”, *Selecta de Revista de Occidente*, 1968, pg. 77.

⁸⁰ MORELL OCAÑA (2002,167). En relación a ello, GARCÍA MEXÍA (2001) y VILLORIA MENDIETA (2000) hacen referencia a la *cultura organizativa* o *cultura administrativa* como el conjunto de pautas de creencia existentes en las Administraciones públicas. Según GARCÍA MEXÍA, ésta es una terminología que ha adoptado la Ciencia de la Administración, más propia de la Teoría de la Organización. En este sentido, entendemos que los principios éticos que deben guiar la actuación de los funcionarios públicos son fruto de una cultura particular de las Administraciones públicas. *Vid*, asimismo, nota al pie número 48, en relación a la *cultura cívica y política*.

Entendido así, podríamos definir la ética institucional como un conjunto de criterios (no de prohibiciones y mandatos concretos) que permitan analizar la moralidad del comportamiento administrativo, que a su vez proporcionen “luces y sombras sobre la actitud que la institución ha de asumir en cada momento”, “con los que se pued[a] enjuiciar moralmente el ejercicio de la función constitucionalmente asumida por la institución”⁸¹. Así pues, los principios ético-públicos, al proyectarse sobre la institución administrativa a través de la incorporación jurídica de los estándares éticos, “constituyen arquetipos abiertos a vivencias y patrones de comportamiento decantados por la propia sociedad civil”. Sin embargo, señala Aranguren, no se trata de partir de unas ideas y exigir que la realidad se acomode a ellas, pues la ética institucional, “más que una ética ya hecha, precisamente a través de las *mores*”, está siempre “buscada”. Es decir, la ética no puede asociarse a un idealismo que la conduzca a lo que algunos han calificado como “realismo político” y, para ello, la clave radica en partir de una actitud ética desde la que buscar respuestas a conflictos reales⁸².

Además, partiendo de la base de que la Administración demanda de sus autoridades y agentes una ética personal tendente al corporativismo, la ética institucional se muestra imprescindible para fundamentar la superación de dicha situación. La ética no es sólo “una cuestión de ética personal; como mínimo, hace falta también una comprensión organizativa”⁸³ que configure e influya en esta dimensión personal sin llegar a suprimirla. Sólo en la medida en que la Administración pública comprenda la dimensión ética de su propia organización y que, por lo tanto, la ética de la institución sea un elemento estructural de la misma, dicha institución podrá ser un “espacio ético en el que exista un sentimiento servicial compartido por los elementos personales que la componen”⁸⁴. Sólo así podremos delimitar con relativa facilidad la frontera entre una ética corporativa propia de los funcionarios (que frecuentemente aflora en los sindicatos) y una ética de la institución en sí misma considerada, esto es, “trazada sobre la tarea que le es propia”⁸⁵, capaz de dotar de un sentido preciso a la moral individual de sus funcionarios.

⁸¹ En esta misma línea, MORELL OCAÑA (2002, 168) manifiesta que la ética institucional se concreta en un conjunto de criterios concernientes al contenido y al modo de cumplir las funciones de la Administración pública tal y como han sido asignadas constitucionalmente. Así, el constituyente ha caracterizado a la Administración pública a través de unos rasgos que apuntan a una concepción ética de la misma, “en cuanto la única que puede fundamentar la existencia de la institución, y que le apuntan los trazos fundamentales de su trayectoria positiva”.

⁸² Argumento tomado de ARANGUREN, J.L.L.: “Ética”, *Revista de Occidente*, 1968, pg. 46, 63 y ss., citado por MORELL OCAÑA (2001, 350).

⁸³ Cfr. MORELL OCAÑA (2002, 349), haciendo referencia a Lozano, J.M.: *Ética y empresa*, Trotta, Madrid, 1999, pg. 51.

⁸⁴ MORELL OCAÑA (2001, 349).

⁸⁵ *Ibidem*.

Una vez expuestas las diferencias entre las aproximaciones subjetivas y objetivas de la ética administrativa, se evidencia la necesidad de establecer un diálogo entre ambos “mecanismos de control”. Sin ánimo de inclinarnos por ninguno de los dos sistemas, debe hallarse un resultado conciliador entre un concepto de ética personal, que prescinde de los códigos de conducta externos, y un perfil ético-institucional, que incorpora unos códigos de conducta normativos como manifestación extrínseca de la ética. Entendemos que la mejor solución reside en la combinación de ambas y en evitar la exclusión de alguna de las dos, y así hallar el *common ground* que permita hacer factible una reconciliación ético-conceptual⁸⁶.

3.3. *El common ground*

Los cargos públicos tienen su razón de ser en el deber de servicio al interés general, que puede anclarse, conforme al sistema norteamericano, en fundamentos éticos en general y ético-públicos en particular. Esta es la filosofía adoptada por una parte de la doctrina española, como GONZÁLEZ PÉREZ que, de acuerdo con las influencias del modelo estadounidense, en numerosas ocasiones reitera la insuficiencia del Derecho para prevenir o remediar el fenómeno de la corrupción⁸⁷. GARCÍA MEXÍA concreta el tópico estadounidense cuando afirma que, desde esta perspectiva, la labor del Derecho se vería entorpecida si las responsabilidades públicas no fuesen conscientes de que la única fuente de legitimación de su poder reside en la confianza ciudadana otorgada en aras del servicio al interés general. En este sentido, emerge la necesidad de forjar un entorno ético-público en que los valores de servicio a la comunidad constituyan el fundamento de actuación cotidiana de los poderes públicos. Acogiéndose a este argumento, VILLORIA MENDIETA manifiesta que la opción final a favor de la actuación ética es monopolio de cada empleado público, pues es en ese contexto íntimo donde los valores profesionales y los códigos de conducta ocupan su verdadero papel. Así pues, observamos que detrás de estas premisas subyace la opción por una ética personal y subjetiva que, aunque acepta los códigos de conducta, los pone al servicio de la interiorización ética-pública por parte de los funcionarios.

⁸⁶ Dr. McINERNEY (2007) comenta que los conflictos pueden ser analizados desde distintas perspectivas. Por un lado, toda disyuntiva puede considerarse un *conflicto de intereses*; en este caso, la resolución va estrechamente vinculada al poder de negociación. Pero por otro lado, “*the dignity of the human person calls us to resolve many conflicts by working toward something that we hold in common, that is shared by us precisely insofar as we are human. This common ground is achieved not through bargaining but through dialogue*”. Igualmente, cfr. BENEDICTO XVI (1995, 32-34).

⁸⁷ Son muchos los autores que constatan la dificultad para definir la noción de corrupción. Así, apuntan los matices aportados por las distintas corrientes doctrinales, enfatizando aquellos rasgos que la distinguen de la ética pública. En este sentido, cfr. GARCÍA MEXÍA (2001, 138-142).

Esta postura, encabezada por las corrientes mayoritarias de la Ciencia de la Administración estadounidense, reconoce la relevancia de la función de la Ética como fundamento de los deberes de los empleados públicos y relativiza la virtualidad del Derecho en la prevención y remedio de la corrupción. A pesar de todo, una cosa es reconocer la insuficiencia del Derecho con vistas a prevenir y remediar la corrupción, y otra bien distinta neutralizar su función. De hecho, “por más que el espíritu de la medida anti-corrupción que el poder público adoptase recogiera las sugerencias de disciplinas no jurídicas (...), un cauce esencial de articulación de tales medidas será siempre el de la norma jurídica”⁸⁸. En palabras de Aranguren, el Estado inserta la ética de la alteridad “a través de una técnica jurídica”⁸⁹. Dada la “nihilización de la Administración pública como estructura, como institución dotada de finalidades constitucionales propias”⁹⁰, nos parece forzado pretender una conciliación exclusivamente basada en los fundamentos éticos de las instituciones públicas.

Está claro que el enfoque del problema objeto de estudio, como manifiesta VILLORIA MENDIETA en su estudio sobre la ética en la Administración pública y el buen gobierno, ha sufrido los efectos de un exceso de vocación descriptiva o bien un exceso de vocación normativa, por lo que ambas opciones adolecen de unilateralidad en su planteamiento. Por un lado, la insuficiencia de referencias morales implicaría que un gobierno construido desde la corrupción y la fuerza pudiera ser un buen gobierno. Por otro lado, aparecería la incapacidad para entender las propias contradicciones en la suma de criterios morales, pues, como anticipó WEBER, “la convicción tiene un cierto grado de incompatibilidad con la responsabilidad”⁹¹.

Partiendo de estas premisas, pretendemos argumentar que, desde nuestra óptica, la tendencia a recurrir a la fundamentación indirecta de los códigos deontológicos en la norma jurídica no es más que un intento de conciliación entre los extremos ético y

⁸⁸ GARCÍA MEXÍA (2001, 133).

⁸⁹ MORELL OCAÑA (2001, 356).

⁹⁰ MORELL OCAÑA (2001,349).

⁹¹ Cfr. VILLORIA MENDIETA (1998, 500): “Así, por buen gobierno se ha entendido el gobierno estable, el que sobrevive o se sostiene aunque para ello utilizara medios no plenamente homologables desde una perspectiva moral. La gobernabilidad sería la “habilidad de las instituciones políticas de un país para dirigir su economía y sociedad” (Peters, 1987). Por el contrario, algunos otros enfoques han optado por considerar buen gobierno tan sólo a aquel que cumple una serie de criterios morales en su actuación diaria (...) y, acumulados, resumirse en: equidad, transparencia, receptividad, respetar la norma kantiana de que las reglas subjetivas que guían las acciones puedan convertirse en leyes universales, publicidad, considerar a todas las personas como un fin en sí mismo y no como un medio, contribuir al progreso hacia la libertad y a los fines universales olvidando los particulares, servicialidad, convicción y responsabilidad (Bonete, 1998)”.

jurídico como únicas vías de legitimación⁹². Ciertamente, este razonamiento tiene su razón de ser pues, entre otras funciones, los códigos de conducta son el instrumento propicio para hallar el *common ground* en la esfera de la ética pública en la medida en que su fundamentación no es exclusivamente ética ni exclusivamente jurídica.

Actualmente, la discusión Ética-Derecho que tiene pleno sentido en el contexto de los códigos de conducta de los funcionarios es la que hace referencia a la ética institucional⁹³. Así, observamos cómo las tensiones sobre la fundamentación de los códigos deontológicos han mostrado una evolución, distanciándose de la clásica controversia entre ética (privada) y Derecho (o ética institucional absolutizada), enraizada en el debate FRIEDRICH-FINER, para centrarse en la ética institucional no absolutizada (principios éticos que se incluyen, aunque no íntegramente, en el Derecho) *versus* el Derecho positivo como única vía de legitimación. Así pues, podríamos interpretar que el entendimiento entre ambas nociones éticas descansa, como un mal menor, en “obviar” los fundamentos rigurosamente éticos, propios de cada cultura, con el fin de atenernos al diálogo ético-jurídico, apoyándonos en la función legitimadora de la ética-pública del Derecho positivo. Partiendo de una evidente necesidad de establecer controles externos de la conducta de los funcionarios públicos, la discusión radica en si los estándares éticos de la Administración pública deben ser incorporados exclusivamente en el Derecho (ética institucional absolutizada), o si bien cabe la posibilidad de introducirlos, como complemento, en los códigos deontológicos, que no poseen una naturaleza propiamente jurídica⁹⁴.

⁹² Para profundizar más en este aspecto, *vid.* VÁZQUEZ, R.: *Derecho y moral. Ensayos sobre un debate contemporáneo*. Barcelona, 1998, Gedisa; que propone distintas vías de conciliación entre la Ética y el Derecho positivo.

⁹³ En la medida en que la ética fundacional genérica se concreta en la ética personal y en la ética institucional, los intentos de conciliación pueden dividirse, por un lado, entre ética personal *versus* Derecho y, por otro lado, entre ética institucional *versus* Derecho. Mientras que las tensiones entre la ética privada y el Derecho configuran el conflicto clásico por excelencia, puede parecer que las tensiones entre ética institucional y Derecho no tengan sentido por cuanto la ética institucional, en su vertiente absoluta, (esto es, en la medida que apuesta por la incorporación de *todos* los componentes ético-públicos en la norma jurídica), llegaría a identificarse, por inclusión, con el Derecho positivo. Desde nuestro punto de vista, la discusión actual estadounidense (y española, de la mano de los autores que, como MORELL OCAÑA, aplican el concepto de ética institucional a la Administración pública española, siendo conscientes de su origen anglosajón) toma una postura mucho más moderada, de modo que las tensiones reales se dan entre la ética institucional y el Derecho. De hecho, acogiéndonos a la perspectiva española, no tendría mucho sentido plantear la controversia clásica ética personal-Derecho, puesto que la mayor parte de la Ciencia Administrativa española opta por una ética institucional (salvo algunos, como GONZÁLEZ PÉREZ). De ahí que cuando nos referimos a los conflictos Derecho-ética institucional estamos optando por la vertiente no absolutizada de la misma, sino por aquella proclive a que el Derecho positivo acoja determinados estándares éticos.

⁹⁴ Obviamente, por lo que refiere a los códigos de conducta de la Administración pública, no podemos equiparar los fundamentos éticos con los jurídicos, pues éstos se limitan al reflejo de aquéllos en un marco idóneo. Omitimos por unos instantes los fundamentos estrictamente éticos sólo a efectos sistemáticos pues, como ya hemos apuntado innumerables veces, la ética es la parte más importante de la fundamentación de los códigos de conducta, y no tiene ningún sentido prescindir de la misma en la formulación de los estándares éticos de los funcionarios públicos. Incluso el mismo J. ROHR

En conclusión, los códigos de conducta hallan su punto de partida en los estándares ético-públicos incorporados en la norma jurídica. Igualmente, la formulación de los mismos tendrá pleno sentido en la medida en que los preceptos que incorporen, a su vez, se sustenten en dichos principios jurídico-públicos. Por ello, atendiendo al modelo rohriano, un “buen” código de conducta para los administradores públicos deberá respetar, entre otros, aquellos valores constitucionales que proclamen los principios rectores de la Administración pública. En definitiva, de acuerdo con el pensamiento de ROHR, los códigos deontológicos que se asienten en los *regime values* constitucionales serán proclives a alcanzar el *common ground* de la ética pública⁹⁵.

Los principios que se desarrollan en los códigos de conducta, como los que se consagran en la Constitución, no son (en palabras de la STS de 9 de mayo de 1986, Ar. 4396) “meras normas programáticas que limiten su eficacia al campo de la retórica política o de la estéril semántica de una declaración demagógica. Porque, como ya precisó hace años el Tribunal Supremo norteamericano en el caso *Trop versus Duller*, “las declaraciones de la Constitución no son adagios gastados por el tiempo, ni una contraseña vacía de sentido. Son principios vitales, vivos, que otorgan y limitan los poderes del Gobierno de nuestra nación”; y esta doctrina, aunque establecida por un Tribunal extranjero con referencia a la Constitución de su país, es

calificaba las medidas jurídicas como *low road*, mientras que la *high road* estaría constituida por las medidas arbitrables desde la Ciencia de la Administración. Ahora bien, ante la profunda ambigüedad e imprecisión de aquello que atañe a la ética, consideramos que el ingrediente normativo incorpora cierta “seguridad jurídica” a la hora de concretar dichos aspectos. De ahí que el elemento jurídico (no exclusivo) de los códigos de conducta acerque a estos instrumentos al *common ground* deseado. Lo que pretendemos es hacer hincapié en el hecho de que, ante la situación actual, en que es evidente que no se puede confiar en los controles internos y, por lo tanto, en la ética privada como mecanismo exclusivo, el debate se circunscribe en qué formas de control externo son convenientes: ¿sólo las jurídicas, o también hay lugar por unos códigos de conducta que, además del *low road* normativo, incorporan esencialmente una fundamentación ética? La discusión se centra en optar por una vía jurídica (en este sentido la norma jurídica es la única adecuada para regular la conducta de los administradores públicos) o por una vía que suponga un conglomerado entre aspectos éticos y jurídicos (entendido así, los códigos de conducta parecen el instrumento adecuado de ordenación de la actuación de los empleados públicos). El *common ground* reside, por lo tanto, en el abandono de la ética personal extrema que rechazaba los códigos de conducta, así como en la evolución de la ética institucional absolutizada, por cuanto la norma jurídica se ve incapaz de acoger todos los principios ético-públicos.

⁹⁵ Cfr. VILLORIA MENDIETA (2000,58). ROHR pretende legitimar el Estado administrativo y la discreción funcional fundándose en la Constitución norteamericana y sus diferentes interpretaciones. En este sentido, la base de su trabajo consiste en definir los valores constitucionales y propugnar su internalización por los empleados públicos como el referente ético de su obra. ROHR entiende que los funcionarios públicos deben formarse éticamente, prescindiendo de la psicología humanista o de las teorías filosóficas morales y políticas, sino que la respuesta reside, de acuerdo con las interpretaciones del Tribunal Supremo, en la Constitución y sus valores⁹⁵. Así, VILLORIA MENDIETA (2000, 31) pone de manifiesto que “los funcionarios deben guiarse por la Constitución y no dudar en enfrentarse con el político si éste actúa de forma contraria a los valores constitucionales; los empleados se convierten, en la obra de ROHR, en una especie de Senado permanente que hace real la Constitución. En esta línea Caldwell (...) habla de una religión civil, que es la defensa del régimen constitucional, como creencia básica a la que servir por el funcionario”.

perfectamente trasladable a nuestro ámbito para subrayar el sentido del artículo 9.1 y del número 3 de la disposición derogatoria de la Constitución española⁹⁶.

Aunque desde nuestra óptica las clasificaciones son odiosas, no podemos olvidar que ROHR ha sido encuadrado como uno de los referentes del deontologismo en la ética administrativa y que, por lo tanto, no responde en modo alguno a nuestra propuesta inicial, conforme a la ética de las virtudes clásica. Sin embargo, aplicando el mismo razonamiento que en otras cuestiones, debemos tener presente que la ética administrativa en los EE.UU. se ha construido encima del sustrato de las éticas fundacionales y que, aunque no nos parezca el origen óptimo para la ética institucional en el Estado español, partiremos del mismo por cuanto la realidad estadounidense, de donde beben los códigos éticos españoles, así lo requiere⁹⁷. Si bien ROHR no es el único autor que defiende la reconciliación entre Ética y Derecho, nuestro interés se centra primordialmente en éste por cuanto introduce un modelo tendente a hallar una aproximación entre el modelo estadounidense y el español⁹⁸. Por ello, proponemos la sistemática rohriana como la metodología adecuada con el fin de vincular el rol de la ética pública estadounidense con la española a través del análisis de los *regime values* que incorpora nuestra Constitución⁹⁹.

⁹⁶ GONZÁLEZ PÉREZ (2006, 55).

⁹⁷ Nuestro interés no se centra en rechazar cualquier planteamiento norteamericano por el simple hecho de ser un modelo no continental. Tal y como hemos analizado anteriormente, ROHR indica que el equilibrio entre las medidas jurídicas y las extrajurídicas se canaliza a través de los valores constitucionales y, en este punto, existe una coincidencia con la mayor parte de la doctrina administrativa continental. Según GARCÍA MEXÍA (2001), la doctrina es consciente de que existen pocas nociones que se revelen tan evanescentes como la del "interés general", de modo que el único modo realista para concretarla es la interpretación de los textos constitucionales. En parecido sentido, ROZAS VALDÉS *et al.* (2006, 46): "[E]s en la Constitución donde igualmente encuentran su último acomodo los principios de este propio Código, ya de modo expreso, ya implícitamente: una Constitución como la nuestra encarna en fin de cuentas el punto de encuentro entre pensamientos, ideas y opiniones por esencia diversas, que sin ella no confluirían sencillamente en ningún otro, constatado el carácter tan marcadamente abierto y plural de una sociedad occidental contemporánea cual es la española. En nuestro país (...), el acatamiento y más aún el afecto por la Constitución opera como capital instrumento de vertebración para una gobernanza ética (y recuérdese por ejemplo que la mejor dogmática constitucional germana ha fundado en la idea de *Verfassungsgefühl* o sentimiento constitucional, el más genuino elemento de legitimidad y legitimación de un texto constitucional".

⁹⁸ Para un estudio más detallado de la teoría de ROHR, *vid.* BLAKE (1998), LILLA (1981) y ROHR (1989).

⁹⁹ Cfr. ROHR (2005): "*If we turn to Europe, we find in Spain a particularly clear example of the European tradition of the strong administrative state grounded in constitutional law. For example, the constitutional text signals a strong interventionist state when we read that the "public authorities ensure... legal protection of the family", "maintain a public Social Security system for all citizens guaranteeing adequate social assistance and benefits in situations of hardship". "They also encourage the proper use of leisure time" [Art. 39, 41 y 43 CE]. The enumeration of these duties of the state in a constitutional text contrasts sharply with the United States where such benefits, to the extent they exist at all, are found in statutes rather than in the constitution. As has often been noted, the constitutional rights of Americans are usually worded negatively ---"Congress shall make no law...;" "the right of the people to be secure in their persons, houses... shall not be violated;" "nor shall [any person] be compelled in any criminal case to be a witness against himself", etc. The modern administrative-welfare state is there for all to see in the Spanish constitution whereas the American counterpart gets there by the back door of the commerce clause and sympathetic judicial interpretations. The Spanish constitution also provides explicitly for a civil service and spells out the administrative procedures in*

Ahora bien, aunque consideremos que la legitimación ético-pública rohriana a través de los valores constitucionales es acertada, no significa que los códigos éticos españoles deban tener su razón de ser o deban compartir las mismas funciones que los estadounidenses. Por lo que refiere a los elementos constitutivos de los códigos deontológicos, aun partiendo del modelo español, y en consonancia con el planteamiento estadounidense rohriano, la forma más idónea de legitimación ético-pública se enraíza en nuestra Norma suprema¹⁰⁰. En este sentido, si bien podríamos llegar a la convergencia de unos mismos modos de legitimación y formulación de los códigos de conducta, su aplicación administrativa (esto es, su implantación institucional) debe contemplar parámetros distintos, en función de las diversas tradiciones éticas estadounidenses y españolas.

En conclusión, no debemos dejar de optar por una crítica constructiva a la tendencia sumamente descriptiva de nuestro país a la hora de desarrollar los aspectos ético-públicos, acogiéndonos a los parámetros anglosajones, sin ni si quiera puntualizar los riesgos de fracaso de un modelo de códigos de conducta anglosajones “a la española”. Así pues, ante una situación que refleja la imposibilidad de desarrollar plenamente una fundamentación clásica de la ética pública y de los códigos deontológicos, la realidad exige, como un mal menor, optar por el modelo rohriano, atendiendo a su carácter conciliador, que busca el *common ground* entre los cimientos éticos y los legales. Si bien el modelo de ROHR no es fruto de un pensamiento clásico, vinculado a la ética de las virtudes que presentamos en el tercer capítulo del presente trabajo, las connotaciones del diálogo rohriano tienden la mano a un método de resolución de conflictos próximo a los principios clásicos. Desde esta perspectiva, y partiendo de una

rulemaking and other forms of administrative action that are all handled by statute in the United States” (sic).

¹⁰⁰ Es sorprendente, tal y como apunta GARCÍA MEXÍA (2001), que existan juristas estadounidenses (como ROHR y COOPER) que lleguen a la conclusión de que existe la necesidad de establecer un diálogo entre las medidas jurídicas y las extrajurídicas (*law versus ethics*), mientras que juristas españoles como GONZÁLEZ PÉREZ (2006, 43) relativicen la idoneidad del Derecho positivo para incorporar parámetros éticos que a la vez sirvan de base para los códigos de conducta. Sin embargo, debemos matizar la postura de este último autor: si bien es cierto que cuestiona la efectividad del Derecho positivo como la vía adecuada para establecer los criterios esenciales de la ética pública, imputa la situación corruptiva a la quiebra de los valores éticos: “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 intimidad 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, (...) 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”. Así, podemos observar que GONZÁLEZ PÉREZ, aunque no prescinde absolutamente del factor ético, vincula la situación actual a la crisis de valores por considerar que la ética se ha refugiado en la privacidad, en una cuestión individual que no debe trascender a la sociedad.

ética pública española inevitablemente fundacional, el modelo rohriano no cierra las puertas a la propuesta de la Ciencia de la Administración, a saber, a establecer unos códigos de conducta que complementen al Derecho positivo. Así, mientras que asumimos la aproximación real e irreversible de la ética pública española a un modelo ético fundacional estadounidense, a su vez estamos acogiéndonos a una óptica que tiende la mano al diálogo.

If is true that the fusion of codified rules with private concepts of ethics does not completely bridge the gap between law and ethics. The general (law) and the particular (ethics) always will be different, by definition.(...) Yet, perhaps, the uneasy reconciliation of the two, in Aristotle's words, may be achieved through the exercise of practical wisdom. (...) Thus, whereas combining the particularity of ethics and the universality of law might complicate efforts to punish those public servants deemed to be unethical because the actions undertaken will depend in part on potentially unique circumstances, ultimately such a union allows for a broader concept of public service ethics than is possible in choosing one approach over another¹⁰¹.

4. Regime values y ética administrativa: confianza y lealtad en la Administración pública

Based on the multifaceted character of trust, a general concept of trust is defined (...) as the willingness of a trustor to be vulnerable based on the belief that the trustee will meet the expectations of the trustor, even in situations where the trustor cannot monitor or control the trustee. This general level of trust helps to explain how citizens form an institutional trust in government.

Seok-Eun Kim¹⁰²

La Constitución española fundamenta la legitimación del poder público en el servicio al interés general. El art. 103.1 CE comprende los principios de actuación de las Administraciones públicas y consagra cuatro principios esenciales: debe “servir los intereses generales”, pero no de cualquier modo, sino “con objetividad”. Sólo de este modo se conseguirá hacer realidad el principio de “eficacia”. Además, la Administración pública ha de actuar “con sometimiento pleno”, no sólo a “la ley”, sino también “al

¹⁰¹ MICHAEL MARTINEZ (1998, 713).

¹⁰² SEOK-EUN (2005, 621).

Derecho”¹⁰³. Merced a esto, nuestro ordenamiento proscribe aquellas actuaciones públicas exclusivamente orientadas a la satisfacción de los intereses particulares, mientras que en los EE.UU. existe una especial preocupación por regular los conflictos de intereses. En consonancia con todo ello, RODRÍGUEZ-ARANA resalta el valor del servicio como norte de la actuación de los poderes públicos, considerando el respeto a los derechos fundamentales como elemento esencial del concepto actual de interés público¹⁰⁴. Asimismo, GONZÁLEZ PÉREZ cifra en la dignidad humana la pauta básica de conducta ética en la Administración pública, en aras del verdadero centro del sistema administrativo, a saber, el ciudadano¹⁰⁵. Este autor considera que una de las causas de lo que él llama “corrupción generalizada” se centra en la “ausencia de espíritu de servicio público”. Así, mientras que durante los primeros años del siglo XX se había consolidado un modelo continental europeo de función pública, “que respondía a la idea de un funcionario permanente y profesionalizado, devoto del servicio público, orgulloso de servir a los intereses generales, y con mayores obligaciones y motivaciones de las que podrían resultar de una simple contratación sujeta a las leyes del mercado”, dicho modelo fue erosionándose “por el contagio al sector público del sindicalismo del sector primario”¹⁰⁶.

En este sentido, GARCÍA MEXÍA contempla la confianza, la legalidad, la justicia, la igualdad y la objetividad como principios que quedarían traicionados a consecuencia de una actuación pública tendente a satisfacer los intereses “de parte”¹⁰⁷. Los estándares o

¹⁰³ GARCÍA MEXÍA (2001, 134).

¹⁰⁴ RODRÍGUEZ-ARANA (2001, 265): “La Administración no es un fin en sí misma, sino, como señalara hace ya mucho tiempo SANTI ROMANO, una función de servicio a los ciudadanos” (*sic*).

¹⁰⁵ Cfr. GARCÍA MEXÍA (2001, 134).

¹⁰⁶ Buena prueba de ello es que en España se “toma posesión del cargo público”, lo que conlleva una patrimonialización de la plaza (terminología que conduce a ciertas connotaciones negativas), mientras que el modelo tradicional, especialmente el francés, viene informado por el principio del servicio público, articulado sobre unos cuerpos especiales que se ajustan a dichos servicios. En este modelo tradicional, afirma GONZÁLEZ PÉREZ (2006, 41-42), el contenido de la relación funcional “se nutre del principio según el cual los deberes del funcionario no tienen límites (...): el funcionario está obligado a cumplir con todas aquellas prestaciones que se precisan en los reglamentos del servicio”. Para un desarrollo más exhaustivo de estos aspectos, cfr. PETERS (1991).

Asimismo, alejándonos del modelo continental y en evidente contraste con el Estado español, el Derecho americano concibe las relaciones administrativas como unas relaciones de servicio (tanto en relación al público como al Departamento o Agencia para quien trabaja el empleado administrativo), en ningún caso en términos de relaciones de poder. Así, podemos observar cómo la misión del IRS (agencia independiente norteamericana que se responsabiliza del sistema tributario federal), da prueba de ello: “Provide America’s taxpayers top quality service by helping them understand and meet their tax responsibilities and by applying the tax law with integrity and fairness to all”.

¹⁰⁷ Aunque el punto central de todos los estándares reside en la confianza, (de ahí que este epígrafe esté especialmente dedicado a la confianza y a la lealtad en la Administración pública), creemos oportuno hacer referencia a otros preceptos constitucionales que, del mismo modo, se quebrantarían ante la primacía de los intereses particulares frente a los generales. Así, GARCÍA MEXÍA (2001, 135) expone que la confianza se encuadra fundamentalmente en España en la cláusula de Estado democrático (art. 1.1 CE), en el carácter soberano de nuestro pueblo (art. 1.2 CE), en la garantía de responsabilidad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), en el derecho fundamental a la participación en

principios ético-públicos giran en torno a la concepción de fe, de creencia, e involucran a aquellos en que se cree y a quienes se otorga una confianza. La buena fe se expresa en una dimensión objetiva en el sentido de que el empleado público debe responder a la cuestión planteada del modo preestablecido que le ha venido impuesto y, si se separa de ello, quebranta las pautas éticas de comportamiento incorporadas por el Derecho positivo. Junto a esta dimensión, el Derecho positivo acoge, de un lado, una exigencia jurídica que se cifra en la actuación del sujeto acorde con sus creencias supuestamente buenas, esto es, conforme a la buena fe entendida en una dimensión subjetiva. En este sentido, el requisito de buena fe hace referencia a una actitud personal con la que el sujeto debe encarar un acontecimiento, una determinada situación social o estrictamente jurídica. Con carácter genérico, el principio general de buena fe en el ámbito del Derecho administrativo contempla unos parámetros estrechamente vinculados entre sí: la confianza, la fidelidad y la lealtad¹⁰⁸.

No se trata de analizar la fe con la que los funcionarios actúan, sino de las consecuencias que se desprenden de esta actitud, esto es, de la fe que suscita en los sujetos que presencian esta actuación. Así pues, en el ámbito público la confianza se identifica con la fe que los ciudadanos depositan en el personal de la Administración pública, y toma especial relevancia por cuanto estos empleados no ejercen su propio derecho, sino que gestionan intereses o derechos ajenos: la confianza se sustantiva

los asuntos públicos (art. 23.1 CE), y en la naturaleza representativa de nuestro régimen político (art. 1.3, 66.1 CE...). La transgresión del principio de legalidad a su vez lesionaría la seguridad jurídica, resultado de la actuación pública respetuosa con el interés general (art. 9.3 CE); asimismo, las actuaciones públicas parciales, subjetivas o arbitrarias conllevarían la conculcación del valor de la justicia (art. 1.1 CE). Ello debe ponerse en conexión con el art. 106 CE, por cuanto faculta y obliga a los tribunales a controlar el sometimiento de la actuación administrativa "a los fines que la justifican", "inconstitucionalizando" (*sic*) implícitamente el vicio de la "desviación de poder". La conducta del empleado público que sólo beneficia su propio interés igualmente vulneraría el valor de la igualdad (art. 1.1, 14 y 9.2 CE) y el de la objetividad (art. 103.1 CE). Todos estos *regime values* recogidos en la Constitución española son plenamente homologables a los valores de los países que forman parte de la Organización para la COOPERACIÓN y el Desarrollo Económico (OCDE), organización que en los años recientes ha elaborado códigos de conducta para las Administraciones públicas.

¹⁰⁸ MORELL OCAÑA (2002, 169): "La *confianza* es, en ocasiones, un efecto y en otros una causa (...). Par nuestros efectos, ahora funciona como un auténtico principio jurídico general: *el principio de la confianza legítima*, que los particulares exigen a las Administraciones públicas, y las Administraciones públicas pueden exigirse entre sí y a los particulares. Junto a la confianza aparece (...) la lealtad. Es la cualidad de un comportamiento que el Derecho positivo exige, a veces, de un modo *recíproco*; y, en ocasiones, *unilateral*, pero como respuesta a una situación antecedente. Hay, así, una lealtad que es (...) *contrapartida* de una fidelidad o una confianza, que alguien otorga a aquél a quien se le puede exigir ser leal. Puede ser, igualmente, una exigencia que se funcionaliza como deber de *respeto a un orden* dispuesto para todos (...). Ahí la lealtad aparece en los contornos negativos en los que se pueda producir, por parte de alguien, un falseamiento de las reglas de juego o un engaño de alguien en relación con las pautas de comportamiento generalmente respetadas". Así, la conducta ejemplar que se exige a la Administración pública constituye una consecuencia de la regla objetiva de la buena fe. En este sentido, la STS de 2 de noviembre de 1981 (RJ 4718) pone de manifiesto que la Administración pública está "obligada a seguir una conducta de ejemplaridad y de buena fe". Asimismo, *vid.* las SS de 23 de diciembre de 1959 (RJ 4700), 13 de junio de 1960 (RJ2857), 16 de diciembre de 1963 (RJ 5190), 16 de octubre de 1965 (RJ 4539) y 11 de marzo de 1978 (RJ 1120).

hasta ser el fundamento de la relación entablada entre administradores y ciudadanos. Cuando se parte de la ajenidad del interés, la confianza se funcionaliza y toma como punto de apoyo la conducta esperada de una persona. Ante la ausencia de códigos de conducta u otros instrumentos con una función análoga, esto es, ante el predominio de una ética intrínseca¹⁰⁹, la exigencia jurídica de confianza en el comportamiento del otro cobra una dimensión jurídica propia por cuanto hace referencia a la actuación que se espera del tercero: la confianza sólo descansa en la fe. En este sentido, los códigos de conducta pueden constituir objetos de previsión de conducta, realizando una función paralela a un acuerdo previo entre acreedor y deudor de la confianza. Así, podemos afirmar que la lógica que ha presidido “la exigencia de elevados estándares de ejemplaridad en su conducta [la de quienes trabajan o han trabajado para las entidades públicas] no es otra sino la de preservar la confianza que el ciudadano merece tener en las mismas”. Así, el primer apartado de la propuesta de Código de conducta para la Administración tributaria, llevada a cabo por ROZAS VALDÉS, CASANELLAS CHUECOS y GARCÍA MEXÍA, vincula el servicio público y la confianza, estableciendo que “la plena percepción de la importancia del valor de servicio exige su complemento con (...) su correlato, cual es el de la confianza ciudadana”¹¹⁰. Esta relación pretende significar que el servicio otorgado por los empleados públicos a los ciudadanos debe conformar la respuesta “natural e inevitable” de aquéllos a la confianza depositada por éstos al conferirles sus potestades, ya sea a través de las elecciones democráticas, ya sea mediante la acreditación de su mérito y capacidad ante las autoridades competentes. “La confianza, al fin y al cabo, constituye el ingrediente esencial de la idea de

¹⁰⁹ Conforme al modelo de FRIEDRICH, hablamos indistintamente de ética intrínseca, ética privada o ética personal, de acuerdo con la ética de la responsabilidad de los administradores públicos, que a su vez parte de la autoconciencia, tal y como hemos tratado en diferentes momentos del presente capítulo.

¹¹⁰ ROZAS VALDÉS *et al.* (2006, 11). No es sorprendente que la Administración tributaria sea nuestro punto de mira para ejemplificar determinadas situaciones pues, por las funciones que tiene asignadas, esta Administración es una de las tendentes a utilizar ciertos métodos que, precisamente, no podrían ser calificados como éticos. De ahí la relevancia de la propuesta de código de conducta de la Administración tributaria española. A título ejemplificativo, nos parece interesante hacer referencia a una situación que merece especial protección jurídica: la recogida y tratamiento de datos sensibles por parte de la Administración Tributaria. La propuesta de código de conducta en el orden tributario, en su apartado decimotercero, hace referencia al secreto, confidencialidad y reserva profesional: “Sin perjuicio del Código Penal y de las obligaciones establecidas en la legislación sobre el personal al servicio de las Administraciones públicas, los empleados públicos al servicio de la Administración Tributaria del Estado preservarán el adecuado nivel de sigilo sobre las materias legalmente clasificadas en la legislación sobre secretos oficiales que por razón de su cargo hubieran conocido. Sobre cualesquiera otras materias y también sin perjuicio de las mencionadas obligaciones legales, los empleados públicos al servicio de la Administración Tributaria del Estado guardarán la discreción necesaria para garantizar la eficacia en el servicio, así como los derechos o intereses de terceros”. Una de las dimensiones del deber de confidencialidad es la que recoge el art. 95.3 Ley General Tributaria, esto es, el deber general de sigilo. Mientras que el Ordenamiento español dispone que la infracción del mismo constituye una falta disciplinaria muy grave, en los EE.UU. la misma ley tributaria prevé sanciones para dicha conducta, que contempla como delictiva. Para un conocimiento más exhaustivo del tratamiento de los datos sensibles por parte de la Administración tributaria, cfr. LÓPEZ MARTÍNEZ, J.: “La protección de los datos personales y la información en poder de la Hacienda Pública”.

representación política, a su vez base misma del funcionamiento de las modernas democracias, necesaria, inevitable y fundamentalmente representativas”.¹¹¹

Por todo ello, debemos considerar el papel de la lealtad en el ejercicio de la actividad del empleado público como un compromiso y como una respuesta a la confianza otorgada¹¹², es decir, un punto de apoyo requerido por las creencias de los individuos que tienen fe en la Administración pública. Así, en ocasiones, la jurisprudencia ha invocado la lealtad como un valor que protege el principio de buena fe, como una exigencia de la alteridad en las diversas instituciones jurídicas. La lealtad se afirma como una contrapartida de la confianza que los ciudadanos dan a los administradores públicos, como la conducta esperada de quien realiza “una expresión de credibilidad en el otro”¹¹³: la lealtad es una actitud adoptada en un contexto de reciprocidad, que se da incluso cuando la distancia ente los agentes que se relacionan se ha prolongado tanto que ninguno de los dos conoce al otro¹¹⁴. La credibilidad en el agente público está basada en una autoridad socialmente reconocida, de modo que el ciudadano interesado, a través de esta autoridad conferida para el caso que se contempla, vence la situación de incertidumbre. En este sentido, la realidad cotidiana viene compuesta de

¹¹¹ ROZAS VALDÉS *et al.* (2006, 46).

¹¹² El art. 3.1 LRJPAC preceptúa que las Administraciones públicas se rigen, en sus relaciones, por los principios de buena fe y de confianza legítima. A su vez, la jurisprudencia contencioso-administrativa señala los deberes de la Administración, de comportarse respetando la confianza legítimamente suscitada. La STS de 17 de diciembre de 1998 (RJ 10219) recoge la doctrina sentada: “[E]l principio de buena fe protege la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento. Lo que es tanto como decir que el principio de buena fe implica la exigencia de un deber de comportamiento. (...) [E]l principio de buena fe protege la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio. (...) [D]icho principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos, constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes...”.

¹¹³ *Vid.* MORELL OCAÑA (2002, 171-172), que hace referencia a dicha jurisprudencia. Como ejemplo, y en referencia al art. 11 LOPJ, que impone en el proceso las exigencias derivadas de la buena fe, la Sentencia de 15 de julio de 1999 de la Audiencia Provincial de Lleida establece: “[S]e crea una apariencia jurídica para contradecirla después en perjuicio de quien puso su confianza en ella, señalando también la doctrina científica que actúa contra la buena fe el que ejercita un derecho en contradicción con su anterior conducta en la que hizo confiar a otro –prohibición de ir contra los actos propios-, y especialmente infringe el mismo principio el que ejercita su derecho tan tardíamente que la otra parte pudo efectivamente pensar que no iba a actuarlo –retraso desleal-, vulnerando, tanto la contradicción con los actos propios como el retraso desleal, las normas éticas que deben informar el ejercicio del derecho, las que lejos de carecer de trascendencia, determinan el que el ejercicio del derecho se tome inadmisibles, con la consiguiente posibilidad de impugnarlo por antijurídico”.

¹¹⁴ MORELL OCAÑA (2002, 179-180): “La lealtad, como cualidad de la respuesta *esperada*, dependerá de una “estimación abierta”, porque depende de valores sociales admitidos en el tiempo y espacio en que los hechos discurren. (...) Esa estimación depende de patrones éticos, prejurídicos, pero, en sí misma considerada, no es una estimación ética, sino *jurídica*: la lealtad que se recaba es una *cualidad jurídica* de la conducta esperada. [Jurídicamente,] la conducta esperada constituye elemento integrante de una norma que se configura como un estándar ético o como una cláusula general”. La conducta que se espera es el comportamiento que corresponde al problema planteado, adecuado a la finalidad de la relación entre quien otorga la confianza y quien la recibe.

un “*continuum* de tipificaciones que se vuelven progresivamente anónimas; esto es, una situación social en la que “la estructura social es la suma total de estas tipificaciones y de las pautas recurrentes de interacción establecidas por medio de ellas”¹¹⁵.

La realidad cotidiana se ordena por tipos sociales que se distinguen por sus múltiples cometidos, a los que les es otorgada una legitimación por parte de la sociedad para que realice las actividades que se le han reconocido como propias en la realidad social. Como afirma MORELL OCAÑA, no se trata de situaciones marginales, sino de componentes de la realidad cotidiana, pues es ésta la que le otorga un “*significado y una simbología* que le hace capaz de expresar un hacer propio y asumir toda una realidad social”¹¹⁶. En este sentido, los empleados públicos simbolizan y representan a la Administración pública, y aparecen como sus portadores cuando los ciudadanos se les acercan para solicitarles una actuación profesional¹¹⁷. De ahí que el Derecho positivo exija la lealtad como respuesta a la confianza, especialmente en aquellas situaciones en que las relaciones profesional-ciudadano directas son esporádicas y carecen de un contenido característico (en la medida en que éste se supone)¹¹⁸. MORELL OCAÑA manifiesta que las actitudes que descansan sobre la confianza son actitudes de entrega sin contrapartida, que simplemente se apoyan en la seguridad psicológica que despiertan los profesionales o las instituciones. Por ello, afirma, en los encuentros entre ambos interlocutores existe una desigualdad *inter partes* que el Derecho positivo debe contemplar. En este sentido, la jurisprudencia y la legalidad han

¹¹⁵ MORELL OCAÑA (2002, 173), haciendo referencia a BERGER y LUCKMAN: *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, 1972, Amorrortu, pg. 51.

¹¹⁶ MORELL OCAÑA (2002, 173).

¹¹⁷ En este mismo sentido, ROZAS VALDÉS *et al.* (2006, 11) afirman que la confianza de los ciudadanos en la Administración pública es, en definitiva, “el modo de preservar la autoridad moral de las Instituciones y, en el caso específico de la Administración Tributaria, de asentar los cimientos sobre los que se construye su función: el espontáneo cumplimiento de sus obligaciones tributarias por la generalidad de los contribuyentes”. De hecho, el *Code of Ethics for Government Service* de 1958, de los EE.UU., aplicable a la totalidad de los poderes públicos de los EE.UU., concluye su decálogo haciendo referencia a ello: “*Uphold these principles, ever conscious that public office is a public trust*”.

¹¹⁸ ROZAS VALDÉS *et al.* (2006), en el apartado cuarto de la propuesta de código de conducta de la Administración tributaria, hace referencia a la “Lealtad a la institución y a los ciudadanos”. Tal y como comentan sus autores, los empleados públicos al servicio de la Administración Tributaria deben lealtad a la institución u órgano del que dependen (AEAT o Secretaría General de Hacienda). “Ello viene a suponer que su acción ordinaria, incluso por mor de otros principios recogidos en este Código (...) deben en todo caso supeditarse a las instrucciones recibidas de sus superiores, a su vez encuadradas en las líneas de actuación propias de la organización”. Igualmente, ROZAS VALDÉS *et al.* (2006, 11), haciendo referencia a los códigos de conducta en el orden tributario en los EE.UU., después de mantener que la formulación de estos códigos reside en la relación de confianza entre el ciudadano-empleado público, expone el contenido de dicha relación en tres bloques: a) “lo que razonablemente se puede esperar del comportamiento de alguien que ejerce una función pública”, b) *accountability*, esto es, a quién se da cuentas o, en otras palabras: a quién se sirve, c) los conflictos de intereses y d) la confidencialidad. En este sentido, podemos observar cómo la confianza entendida como el valor fundamental norteamericano se halla estrechamente vinculada con prácticamente todas las manifestaciones de los *regime values* de la ética pública. Para profundizar más en el tema de la confianza, en especial referencia al modelo estadounidense, *vid.* SEOK-EUN (2005).

ido proporcionando criterios para corregir los efectos nocivos de esta desigualdad. En los quehaceres profesionales, no se trata tan sólo de tener en cuenta el contenido de las actuaciones, sino también de las reglas que las rigen y del sentido de la respuesta que el profesional emita en cada caso¹¹⁹.

Por cuanto no resulta sencillo concretar el comportamiento esperado, es decir, la respuesta del que otorga la lealtad al otro, el Derecho positivo y la jurisprudencia obligan a anteponer los intereses ajenos a los propios como garantía de una actuación leal. La noción de conducta esperada responde a la *regla de previsibilidad* anglosajona¹²⁰; esto es, según el supuesto de hecho y la tipología de negocio jurídico se prevé una determinada respuesta, que a su vez actúa de acuerdo con las experiencias que ha generado la contraparte, en las que ha confiado el sujeto. Desde esta perspectiva, todo ciudadano, como acreedor de lealtad, tiene el derecho a esperar la actitud que corresponde a la apariencia o representación del empleado de la Administración pública¹²¹. Del mismo modo, el modelo anglosajón impone la necesidad de transparencia de la conducta esperada para aquellos que la esperan recibir. Dicha respuesta viene a ser “un arquetipo de conducta acorde con la apariencia o la calidad real de la persona o la institución requerida; es el que, de acuerdo con la carencia del que requiere, confía en obtener”¹²². Los ciudadanos dejan en manos de los servidores públicos un asunto que les es propio y, por ello, esperan una respuesta de acuerdo con el saber y la experiencia de un personal administrativo presuntamente competente. Es decir, los ciudadanos (requirentes) exigen una actuación que se acomode a los criterios de profesión de los funcionarios (requeridos), por cuanto aquéllos entienden que éstos se encuentran en la posesión de un núcleo de saberes integrados con los que puede articular la respuesta solicitada. El problema deviene, y desgraciadamente ello no constituye algo esporádico y puntual, cuando la conducta esperada no se identifica con

¹¹⁹ MORELL OCAÑA (2002, 175): “En las relaciones que proporciona cada una de las profesiones, el desequilibrio de situaciones lleva, con frecuencia, a aplicar el estándar de lealtad y, en ocasiones, deducir la conducta desleal, como consecuencia de un incumplimiento o cumplimiento defectuosos de determinados deberes”.

¹²⁰ Cabe destacar las diferencias existentes entre el modelo anglosajón (previsibilidad) y el continental (sanción). Cfr. varios artículos en BRUCE (2001). En este sentido, los códigos de conducta de los EE.UU. responden a un modelo de previsibilidad, sin perjuicio de las sanciones, igualmente relevantes, que se prevean en caso de incumplimiento.

¹²¹ Una muestra de la importancia de las apariencias en el sistema norteamericano es el expuesto por GARCÍA MEXÍA (2001, 143), en relación a los conflictos de intereses: “Ciertas disposiciones del ordenamiento estadounidense, expresamente respaldadas por la jurisprudencia, llegan incluso más allá, al exigir que el cargo o funcionario evite, no sólo situaciones de conflicto de intereses, sino también situaciones que simplemente *aparenten* serlo. La doctrina norteamericana ha bautizado la exigencia como “efecto de la esposa de César” (...), en una de sus expresivas denominaciones (Perkins: 1963, 1118).

¹²² MORELL OCAÑA (2002, 179).

la recibida¹²³. Así, puede suceder que un empleado público perfectamente conocedor de sus derechos y deberes, ante un dilema ético, muestre un comportamiento que dista de velar por los intereses generales y que, por lo tanto, puede considerarse engañoso para aquellos ciudadanos legos en la materia en cuestión. Igualmente, puede suceder que otro funcionario público, ante el mismo dilema ético, no actúe de acuerdo con las exigencias del interés público por desconocimiento de la conducta debida. Es especialmente en este segundo supuesto donde los códigos de conducta merecen especial atención. Partiendo de estas premisas, podríamos destacar la trascendencia de los códigos de conducta como nuevos instrumentos definidores de la actuación debida. Debemos hacer frente a los retos de nuestra sociedad con lo que el Derecho positivo recomienda, más que impone¹²⁴: “la prudencia con la que se ha de administrar, incluso el entorno de licitud que el propio Derecho positivo otorga a los titulares de funciones sociales sujetas a una evolución¹²⁵”. Una vez más, observamos la relevancia del modelo de previsibilidad anglosajón en consonancia con la que podríamos considerar la utilidad preferente de los códigos éticos, hecho que hace cuestionarnos la viabilidad de la implantación de estos instrumentos en un país donde la regla general no es la previsibilidad.

¹²³ En el contexto de una relación jurídica bilateral es lo que MORELL OCAÑA (2002) denomina *deceptio*, como el resultado de una conducta que conduce a la realización de actividades que pueden producirle una lesión. Dicho perjuicio puede ser consecuencia (principal o accidental) de las acciones engañosas o bien de la ignorancia sobre el saber o el Derecho aplicable.

¹²⁴ Anticipamos otra disyuntiva entre aquellos que se posicionan a favor y en contra de los códigos de conducta: ¿deben ser instrumentos de naturaleza imperativa o, contrariamente, deben actuar como una mera recomendación?

¹²⁵ MORELL OCAÑA (2002, 185).

III. LOS CÓDIGOS DE CONDUCTA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

El lenguaje no sólo posee la función de referencia más inequívoca posible a lo dado; pone algo de su parte, e introduce en la comunicación (...) su aportación propia... la formulación lingüística no se limita a apuntar a una constelación objetiva... en la manera de significar hace visible por sí misma una cierta constelación objetiva.

G.Gadmer¹²⁶

1. Ética pública y códigos de conducta

Conforme a lo manifestado en el capítulo anterior, resulta una obviedad que el Derecho positivo mantiene un rol contributivo en la regulación jurídica y protección de la integridad de las actuaciones y comportamientos éticos de los empleados públicos. Ahora bien, no por ello debemos dejar de mencionar la existencia de determinadas disciplinas científicas que han aportado estudios adicionales en este ámbito, como es el caso de la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración, y que han puesto de manifiesto las limitaciones de la labor del Derecho en estos ámbitos, especialmente en aquello concerniente al clima institucional¹²⁷. Así, de acuerdo con la tesis de ROHR, el Derecho sólo puede instrumentar soluciones para combatir *genéricamente* los comportamientos faltos de ética en los poderes públicos. Siguiendo la misma línea, GARCÍA MEXÍA, acercándose a VILLORIA MENDIETA, argumenta que no es necesario “enmarañar” el Derecho con normas excesivamente numerosas, “abrumadoramente casuísticas” e ineficaces en tanto “ignorantes de la realidad social a que han de aplicarse”. Así, constata la posibilidad de obtención de unos resultados notoriamente

¹²⁶ GADMER, H.G.: *Verdad y Método*, Salamanca, 1977, Sígueme, pg. 655. Citado por MORELL OCAÑA (2001, 356).

¹²⁷ GARCÍA MEXÍA (1995, 499) considera las limitaciones del Derecho en lo referente a la “consecución de un *clima* verdaderamente propicio al comportamiento éticamente digno que envuelva desde el último de los ciudadanos hasta el más alto de los gobernantes, y que impregne las conductas no sólo del sector público, sino también del sector privado”. En este mismo sentido, cfr. GONZÁLEZ PÉREZ (2006, 40): “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”.

más satisfactorios mediante la “simple interpretación éticamente sensible” de los preceptos jurídicos existentes, muy singularmente la de los constitucionales¹²⁸.

En base a estas premisas, y ante la evidencia de que la interpretación de los estándares éticos contenidos en nuestro Derecho positivo no ha sido suficiente para evitar ciertas conductas de los empleados públicos (que no pueden tildarse precisamente de éticas), la influencia anglosajona ha proporcionado una figura para *prevenir* determinadas actuaciones, a saber, los códigos de conducta¹²⁹. Como apuntamos en su momento, el propósito del presente trabajo no se ciñe en hallar un pronunciamiento favorable o contrario sobre unos instrumentos cuyos elementos constitutivos ni siquiera se presentan definidos de forma clara y unívoca, sino simplemente encuadrar su aplicación en un marco ético antifundacional, a pesar de sus orígenes irremediabilmente fundacionales.

Si bien hubo una época en la que cada país contaba con sus propias tradiciones morales y éticas, actualmente la influencia mediática muestra diariamente al público, entre los que se encuentran los empleados de la Administración pública, normas éticas muy dispares. Así, no es de extrañar que las organizaciones (no sólo las públicas) no puedan presumir de que su personal goce de pleno conocimiento y comprensión de la conducta que se espera de ellos sin que algún control extrínseco lo promueva: la realidad apunta a que no podemos fiarnos de nuestra autoconciencia. Ya no basta el sentido común y la naturaleza de las cosas para guiar nuestras acciones, de ahí la necesidad de establecer controles externos, como los códigos de conducta. Por ello, aunque la tesis de FRIEDRICH en su momento respondía a las exigencias reales de la sociedad norteamericana, aquella disyuntiva planteada en los mismos términos resulta obsoleta en nuestros días. En definitiva, el ciudadano no puede dar por sentado el comportamiento ético que teóricamente se presume del empleado público¹³⁰. Todo ello conduce a la convicción de instrumentar unos códigos deontológicos que, al servicio de la orientación de la conducta humana, ordenen aquello que podemos y no podemos hacer, recordándonos aspectos tan elementales como que no debe utilizarse el puesto

¹²⁸ GARCÍA MEXÍA (2001, 133-136). Cfr. los artículos de MORELL OCAÑA, a partir de los cuales hemos extraído abundante información para la elaboración del segundo capítulo. En ellos, dicho autor analiza, desde lo que podríamos considerar una *perspectiva ética institucional*, los valores constitucionales referidos a la Administración pública.

¹²⁹ De hecho, diversos estudios manifiestan la tendencia preventiva anglosajona frente a un carácter más represivo, propio de los sistemas continentales. En este sentido, *vid.* nota 120.

¹³⁰ GONZÁLEZ PÉREZ (2006, 44-46) pone de manifiesto que en nuestros días no son infrecuentes las películas en las que aparece como héroe “un inteligente pirata informático, un astuto estafador o hasta el más despiadado mafioso”, y en las que “el malo, en vez de acabar en la cárcel, lo hace en una paradisíaca isla del Caribe (...) frente a una botella de Don Perignon y una fuente de caviar rodeado de espléndidas mujeres”.

de trabajo en beneficio propio, hacer uso indebido de información privilegiada, recibir regalos, proporcionar tratos de favor¹³¹, etc.

Dando por sentadas estas cuestiones, sólo señalar que prescindiremos del análisis detallado de la infinitud de controversias que despiertan los códigos de conducta, sus múltiples razones de ser según la Ciencia administrativa¹³², su forma genérica o específica, su naturaleza orientativa o normativa, etc. No obstante, debemos reconocer el elevado grado de interés que estos aspectos suscitan en el ámbito ético-público, en la medida en que, en el fondo, son consecuencia directa de la fundamentación de los códigos de conducta de la Administración pública¹³³. Por ello, expondremos, aunque de forma breve y sucinta, el debate que a nuestros efectos consideramos más relevante: la disyuntiva en torno al valor normativo y disciplinario de los códigos de conducta frente a su valor meramente orientador.

Para decidir qué hacer en un país como España (...) lo conveniente es analizar, en primer lugar, el contenido de los códigos prohibitivos que existen en otros países. (...) Del análisis (...)

¹³¹ Resulta muy ilustrativo el caso real relatado por un Subsecretario de Hacienda, expuesto por GONZÁLEZ PÉREZ (2006, 47), en el que se comprobó que en una Agencia tributaria, cuyas funciones eran de información al contribuyente -y, por lo tanto, el teléfono debía utilizarse sólo para recibir llamadas-, las cuentas mensuales a Telefónica ascendían a millones de pesetas. A parte del gasto que ello suponía, las líneas estaban continuamente ocupadas por conversaciones privadas de los funcionarios, de modo que se obstaculizaba el acceso del ciudadano a este medio de información.

¹³² El desarrollo de este punto implicaría detenernos excesivamente en aspectos que, aunque realmente interesantes, se hallan fuera de los límites de este trabajo. Sin embargo, no nos resistiremos a mencionar el interesante análisis de GONZÁLEZ PÉREZ (2006, 45): a su modo de ver, ante la desaparición de los valores éticos vigentes en cada país y la necesidad de reinventarlos, los códigos de conducta constituyen una forma de expresión escrita de un *ethos* que forma parte de la cultura organizativa de la institución. Otras posturas se ciñen en mayor medida en el carácter utilitarista de los códigos, y ponen de manifiesto que su razón de ser se circunscribe a su funcionalidad, esto es, en proporcionar un marco de actuación y unos estándares para que los empleados públicos desarrollen sus responsabilidades. En este sentido, estas figuras devienen un mecanismo fundamental para *asegurar la profesionalidad* del personal de la Administración pública.

¹³³ A pesar de todo, hay algún punto en que prácticamente toda la doctrina administrativa, tanto la estadounidense como la española, está de acuerdo: el establecimiento y difusión de unos parámetros de actuación claros a fin de que sean conocidos y se hagan cumplir es del todo insuficiente; es necesario el complemento de una formación ética. Aunque entendemos que abordar la cuestión de la formación (que perfectamente podría suponer el desarrollo de un capítulo aparte) supera las pretensiones de este trabajo, no por ello debemos dejar de apuntar que gran parte de la doctrina estadounidense se ha centrado en el tema de la educación de los empleados públicos. En este pensamiento subyace la idea de que, más allá de la *formulación* de los códigos de conducta, lo que realmente tiene relevancia es la fase de *implementación* de los mismos. Una vez más, incluso haciendo referencia al ámbito educacional, la mentalidad estadounidense hace referencia al *managerialismo* y a la concepción estratégico-empresarial de los instrumentos públicos, que distingue entre la formulación y la implementación. De ahí que en los EE.UU. se estén produciendo continuamente tantos conflictos, a nivel doctrinal, a la hora de establecer el sistema educativo "adecuado" para los funcionarios de la Administración pública. Para profundizar más en este aspecto, remitimos a los comentarios que realizó el británico Lord Nolan a sus siete principios en el "Informe Nolan". Junto al aspecto formativo (VILLORIA MENDIETA, 2000, 181), existe consenso en que un buen código de conducta requiere un comité independiente que apoye su implantación efectiva. Igualmente, es imprescindible tener a disposición de los afectados la información actualizada adecuada, así como un buen sistema de apoyo y consejo personalizado, suficientemente dotado de personal competente, etc.

se observa que se refiere fundamentalmente a evitar los conflictos de interés y a controlar las actividades laborales fuera del empleo público y con posterioridad al mismo. (...) Visto lo cual, elaborar códigos de conducta con carácter normativo en España parece que sería redundante, pues ya tenemos todo un conjunto de normas que sancionan las conductas indebidas y prohíben actividades susceptibles de conflicto de intereses (...) por lo que no se estima preciso que los códigos de conducta introduzcan más complejidad e, incluso, inseguridad jurídica en este campo. En consecuencia, sería recomendable acudir a códigos orientativos, redactados en lenguaje sencillo, con tono positivo frente al prohibitivo y elaborados con la máxima participación posible¹³⁴.

En su misma línea, ROZAS VALDÉS, CASANELLAS CHUECOS y GARCÍA MEXÍA, después de destacar que los códigos de conducta no pueden considerarse más que un elenco de principios por cuanto su misma naturaleza los limita a la simple orientación, manifiestan que “un texto que pretendiera imponer, más que deberes abstractos al amparo de tales principios, obligaciones jurídicamente vinculantes, requeriría el recurso a fuentes normativas de incuestionable naturaleza jurídica”. Es decir, la naturaleza normativa de los códigos de conducta exigiría una norma con rango de ley, de acuerdo con la reserva de ley a favor del “estatuto de funcionarios públicos” y de su “sistema de incompatibilidades y garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”, prevista en el art. 103.3 CE¹³⁵.

A raíz de esta controversia estimamos conveniente aludir la distinción entre los fundamentos y la propia naturaleza de los códigos deontológicos. En el segundo capítulo hemos observado cómo el Derecho positivo, en la medida que incorpora estándares ético-institucionales, constituye, junto con las éticas fundacionales, la base para el desarrollo de los códigos de la Administración pública. Así pues, hemos concluido una fundamentación originariamente ética de los mismos y, por derivación, jurídica. Sin embargo, a pesar de los cimientos indirectamente jurídicos de los códigos de conducta de los administradores públicos, y aun considerando la entidad de normas de indiscutible naturaleza jurídica que (de forma paralela a los códigos) plasman los deberes éticos de los funcionarios, en ningún caso puede predicarse la existencia de unos códigos éticos de naturaleza normativa. Por otra parte, en la medida en que nos ceñamos a las características expuestas por el preámbulo de la “Propuesta de Código de buen gobierno de la Administración Tributaria del Estado”, no es posible conjugar la esencia de unos instrumentos cuya más genuina especificidad radica en su intención

¹³⁴ VILLORIA MENDIETA (2000, 180).

¹³⁵ ROZAS VALDÉS *et al.* (2006, 44).

*persuasiva e incentivadora*¹³⁶, con la naturaleza de las normas jurídico-positivas, caracterizadas por un grado de *disuasión* que se agudiza ante la presencia de alguna *sanción*. De hecho, el incumplimiento de los preceptos establecidos en el actual “Código de buen gobierno de los Miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado¹³⁷”, así como en la propuesta del de la Administración tributaria, no puede motivar *per se* la incoación de un procedimiento disciplinario, sino que la autoridad pertinente debe adoptar las medidas de corrección o prevención oportunas, con independencia del cauce disciplinario¹³⁸. Por ello, tomando la expresión de la doctrina jurídica-internacional, los códigos de conducta son considerados *soft law* en la medida en que presentan un carácter jurídicamente no vinculante y, no obstante, a pesar de la ausencia del elemento normativo, poseen cierta relevancia jurídica¹³⁹.

2. Ética de las virtudes: los códigos de conducta como instrumento al servicio de la vida buena

*La razón por virtud de la cual el contenido de
nuestros deberes tiene su fundamento general e inmediato
en nuestra naturaleza es la misma por la que la ética
de la libre afirmación de nuestro ser
se justifica en su totalidad.*

Antonio Millán-Puelles¹⁴⁰

¹³⁶ *Ibidem*. El preámbulo de la “Propuesta de Código de buen gobierno de la Administración Tributaria del Estado” señala la doble intención de los códigos éticos: por un lado, la persuasión (no disuasión) del empleado público “con vistas a convencerlo en su fuero interno acerca de la bondad intrínseca de los comportamientos que han de perseguirse”; por otro lado, el incentivo (no sanción), para que el cargo público “se afane al cumplimiento de sus deberes, no tanto por temor al castigo por infringirlos, cuanto por apego autónomo hacia los mismos”.

¹³⁷ Código de buen gobierno de los Miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 18 de febrero de 2005, y publicado en el BOE de 3 de marzo.

¹³⁸ Sin embargo, como el incumplimiento de dichos códigos de conducta puede asimismo suponer una infracción disciplinaria, debe tenerse en cuenta la posibilidad de iniciación de un procedimiento disciplinario por la autoridad competente (ROZAS VALDÉS *et al.*, 2006, 56).

¹³⁹ Para entender el alcance del *soft law*, cfr. MAZUELOS BELLIDO (2004).

¹⁴⁰ MILLÁN-PUELLES, A.: *La libre afirmación de nuestro ser. Una fundamentación de la ética realista*, Madrid, 1994, Rialp. Citado por RODRÍGUEZ LUÑO (2007, 16).

Como se apunta en la introducción, la *implementación* de los códigos de conducta en el planteamiento de una ética clásica (basada en las virtudes), ciertamente puede resultar un tanto paradójica, por no decir descabellada. Las divergencias entre las éticas fundacionales, especialmente las deontológicas, y la ética de las virtudes, constituyen una evidencia indiscutible. Por ello, en puridad, la propuesta que planteamos no tiene ningún sentido en la medida en que se parte inicialmente de una premisa *errónea* sobre la que fundamentar la formulación de los códigos de conducta de la Administración pública. Sin embargo, si retomamos el razonamiento inicial y lo analizamos de nuevo, llegaremos a la conclusión de que, pese a la irreversible fundamentación fundacional e individualista de los códigos de conducta, la idea que subyace en los mismos es la recta ordenación del comportamiento del empleado público en aras de promover un mejor servicio al ciudadano. Por esta razón, aunque las bases éticas que legitiman la existencia de esta figura en modo alguno sean acordes a la ética de las virtudes que proponemos reavivar, debemos reconocer que, en la medida en que las Administraciones públicas norteamericana y española comparten, en esencial, el mismo fin último de actuar al servicio de los intereses generales y, teniendo en cuenta que la Administración pública española ya dispone de códigos de conducta, debemos dejar en un segundo plano la fundamentación de dichos instrumentos para centrarnos en su funcionalidad ético-institucional¹⁴¹.

Así pues, siendo conscientes de la irreversibilidad fundacional de los códigos deontológicos, nuestra iniciativa no se circunscribe al rechazo de los mismos atendiendo a los motivos aludidos, ni siquiera se ciñe a su plena defensa como instrumento recopilador de deberes. Nuestro interés se limita en la adecuación de los códigos de conducta de la Administración pública a una *nueva* concepción ética¹⁴². De este modo, nos decantamos por unos códigos de conducta que no constituyan simples instrumentos compiladores de obligaciones, cuyo propósito sobrepase la mera orientación al cumplimiento de los deberes que en ellos se encomienda. Si dichos deberes devienen realidades morales primarias, de acuerdo con la concepción deontológica, el cumplimiento del *deber por el deber* (por el simple hecho de serlo) se

¹⁴¹ POPE (2005) manifestaba que, cuando comparamos la Europa Occidental y los EE.UU., parece que nos hallamos en dos entornos de mercado divergentes, pero que en realidad en muchos ámbitos compartimos las mismas desviaciones y por ello compartimos unos mismos valores éticos. En este sentido, afirmaba, el punto principal no se circunscribe a los estándares éticos en sí mismo considerados, sino en cómo los individuos pueden llegar a ser persuadidos a actuar éticamente: "*Some individuals feel themselves accountable to the bathroom mirror every morning –others, sadly, do not*".

¹⁴² Hablamos de una *nueva* concepción ética en la medida que parece que la sociedad de nuestros días prescinde de la ética clásica tradicional en la mayor parte de situaciones cotidianas, conduciendo a un continuo de consecuencias devastadoras. Desde esta perspectiva, para algunos tendría mucho más sentido referirse al *nacimiento* de la ética de las virtudes que al *renacimiento* de la misma.

equipara a un principio inalienable que se halla por encima de cualquier fin, desdeñando el auténtico significado de servir a los intereses generales de los ciudadanos. El criterio de moralidad no debería identificarse con la orientación de las acciones de los administradores conforme a lo establecido en los códigos de conducta, independientemente de que con ello se llegue a servir, por derivación, a los intereses generales y, por lo tanto, al bien común.

La comprensión del planteamiento que pretendemos exponer exige subrayar las diferencias entre la utilización de los códigos de conducta en un marco fundacional o su aplicación en un marco comunitarista antifundacional. En un contexto de aplicación estrictamente deontológico, el criterio de discernimiento se centra principalmente en la calificación de las acciones, distinguiendo aquellas éticamente correctas de las que no lo son; desde esta perspectiva, sólo podemos hablar de acciones buenas o malas, prescindiendo del sujeto que efectivamente las realice. Así, se entiende que los buenos administradores son aquellos que actúan de forma moralmente adecuada, conforme a los preceptos establecidas en los códigos, mientras que los que los incumplen no actúan éticamente. Por otro lado, la adaptación de unos códigos éticos en un planteamiento comunitarista antifundacional implica que el criterio de eticidad no se concrete en la acción misma, sino en la recta asimilación que los sujetos activos hagan de las orientaciones proporcionadas por los principios contenidos en dichos códigos¹⁴³. Así, un buen administrador recurre al contenido de los códigos deontológicos para, a través de la adquisición de virtudes, ensalzar su condición humana al servicio del bien de la colectividad. En resumen, mientras que la ética deontológica se apoya en las *acciones*, la ética de las virtudes se basa en los *sujetos activos* de las mismas.

De acuerdo con lo que hemos desarrollado en el segundo capítulo, el planteamiento fundacional obliga a realizar una distinción *material* entre la ética personal y la ética social-profesional¹⁴⁴ que nos parece forzada en la medida en que partimos del sentido

¹⁴³ Cuando hacemos referencia a la adecuada orientación de los principios contenidos en los códigos de conducta, en modo alguno estamos aludiendo al debate sobre la naturaleza jurídica orientativa o normativa de los mismos. En este contexto pretendemos señalar que, en la ética de las virtudes aristotélica, la importancia de la función de los códigos se circunscribe en dar una orientación a los empleados públicos (independientemente de si, posteriormente, en caso de incumplimiento, se prevén sanciones o no) para que estos, acogidos a esta guía, paulatinamente vayan adquiriendo aquellas virtudes morales que les perfeccionarán como seres humanos y que, a su vez, les proporcionarán el auténtico sentido de la libertad.

¹⁴⁴ Utilizamos el adjetivo *material* con el fin de aclarar posibles ambigüedades. Así, la clasificación material entre ética personal y ética social-institucional-profesional es la que se realiza atendiendo a las éticas fundacionales (la ramificación que hemos tratado en el presente trabajo). Ésta debe distinguirse de la clasificación *formal* entre ética personal-ética política que realiza parte de la doctrina, como RODRÍGUEZ LUÑO (2007), cuya perspectiva se halla en la ética de las virtudes y toma otros parámetros.

unitario de la vida humana. Desde nuestra óptica, trazar una frontera entre la ética privada y la ética institucional implica la afirmación de la existencia de una multiplicidad de éticas, lo que calificamos como una categorización absolutamente artificial, fruto de un “yo moderno fragmentado” y de la distinción weberiana entre vida privada y vida pública¹⁴⁵. En esta línea, CORTINA señala las irregularidades que el discernimiento entre “ética pública” y “moral o morales privadas” puede suponer, pues “por suerte o por desgracia, toda moral es pública, porque todas tienen vocación de publicidad, de hacerse públicas, de invitarse, de manifestarse”¹⁴⁶. El hombre virtuoso, en tanto ser unitario *a priori*, lo será en todos los ámbitos de su vida: “las virtudes y los vicios tienen que ver con nosotros como seres humanos, no como padres, consumidores o partícipes en la vida política”¹⁴⁷.

Para KANT, tal y como hemos observado en el primer capítulo, el estudio de la experiencia moral desempeña un importante papel en el proyecto de fundamentación de su ética formalista. Sin embargo, afirmar que el análisis de la experiencia moral tiene la función de sentar las bases “para entender con exactitud en qué sentido se afirma que nuestra naturaleza es el fundamento general e inmediato del contenido de nuestros deberes”¹⁴⁸ conlleva un alejamiento de la teoría kantiana.

El estudio de la experiencia moral permite entender que el fundamento de que se habla es de índole rigurosamente ontológica, y no una premisa de la que se deriva o deduce el conocimiento de algo. Ello se dice con claridad cuando se afirma que “el principio de la congruencia del deber con el ser propio del sujeto respectivo no es una norma metodológica que nos preste el servicio de descubrirnos la materia del deber. Esta materia está ya descubierta en la experiencia moral, donde la ley natural, dictada por la razón práctica, se

¹⁴⁵ MARTÍNEZ BARGUEÑO (1997, 20). Lo que pretendemos apuntar es que la distinción entre una o varias éticas no es acertada, ya que cuando se cuestiona la unicidad de la ética se está haciendo referencia a si cabe distinguir entre ética personal y ética social. Este es el sentido concerniente al carácter de unicidad de la ética. Todo ello debe entenderse sin perjuicio de que, con la aparición de las profesiones, se haya producido una fragmentación de la ética. Sin embargo, por muchas ramificaciones éticas que existan atendiendo a las distintas profesiones, materialmente seguirá existiendo una única ética para la vida privada y la pública. Por ello, consideramos que, en puridad, las clasificaciones que frecuentemente se realizan en torno a la existencia de una o varias éticas no son acertadas por cuanto mezclan distintos niveles de clasificación. Desde nuestra perspectiva, las ramificaciones éticas deberían recaer, por un lado, en la distinción formal (que no material) entre la ética personal y la ética política y, por otro lado, entre una ética de mínimos (general para todas las profesiones) y una ética de las profesiones (que se identifica con la deontológica, a través de la cual cada profesión tiene un código de conducta específico).

¹⁴⁶ Cfr. MARTÍNEZ BARGUEÑO (1997, 19). De ahí que algunos manifiesten las connotaciones absurdas que el hecho de cuestionarse sobre los límites entre las obligaciones privadas y los deberes públicos trae implícitas.

¹⁴⁷ MARTÍNEZ BARGUEÑO (1997, 20), haciendo referencia a MACINTYRE. A.: *Tras la virtud*, Barcelona, 1987, Crítica, pg. 80. Así, podemos observar que, incluso en una misma ética de las virtudes, existen disparidades: *vid.* nota al pie 144 y comparar la perspectiva de MACINTYRE con la de RODRÍGUEZ LUÑO (2007).

¹⁴⁸ RODRÍGUEZ LUÑO (2007, 16).

encuentra inmediatamente presente, como algo vivido, no teorizado, en sus determinaciones primordiales¹⁴⁹.

Por una parte, los principios de la ética filosófica se hallan en la experiencia moral, pero por otro lado, el análisis de la experiencia moral por parte del filósofo se ve condicionado por sus convicciones y actitudes. Desde la perspectiva de RODRÍGUEZ LUÑO, ello explica la existencia de una pluralidad de concepciones de la experiencia moral y de la ética filosófica. “Pero como el pluralismo no se opone a la comunicación”, no hay ningún motivo “para excluir que una comparación dialéctica de las diversas concepciones pueda dar resultados satisfactorios”¹⁵⁰. Si bien somos conscientes de que las cuestiones morales que atañen al autogobierno de la libertad en último término son personales, asimismo debemos reconocer la existencia de lo que RODRÍGUEZ LUÑO llama “una moral objetivada en instituciones”, que posee una consistencia y especificidad relativamente autónomas. Ahora bien, debemos tener presente que la objetivación de la experiencia moral exige una reflexión que, a su vez, implica cierto riesgo por cuanto, en lugar de limitarse a describir la experiencia moral, determinadas corrientes la han construido de acuerdo con sus propias creencias. En este sentido, pues, procederemos al estudio de la experiencia moral desde la óptica de la “ética de las virtudes” que nos proporciona RODRÍGUEZ LUÑO, con el propósito de proporcionar el marco de aplicación adecuado para los códigos de conducta de la Administración pública.

Para establecer el núcleo más íntimo de la experiencia moral, RODRÍGUEZ LUÑO expone la necesidad de distinguir analíticamente entre el ejercicio directo de la razón práctica y el ejercicio reflejo de la misma, dos dimensiones que en realidad siempre se presentan unidas. Así, el ejercicio directo de la razón práctica se identifica con el núcleo constitutivo de la vida moral, que a su vez comprende dos niveles: una reflexión de la razón práctica sobre ella misma (nivel común) y una reflexión de la razón práctica sobre elementos teóricos (nivel filosófico). En cualquier caso, la dirección moral de la conducta presupone, entre otros, unos conocimientos esenciales para la actividad directa y la lógica específica de la razón práctica, esto es, su fundamentación en bienes o fines, y no en juicios. A diferencia del modelo kantiano, podemos observar que la

¹⁴⁹ MILLÁN-PUELLES, A.: *La libre afirmación de nuestro ser. Una fundamentación de la ética realista*, Madrid, 1994, Rialp. Citado por RODRÍGUEZ LUÑO (2007, 16).

¹⁵⁰ RODRÍGUEZ LUÑO (2007, 17). Este autor pretende aclarar que el concepto que expone de experiencia moral debería ser completado con otros modos alternativos de entenderlo. En este sentido, remitimos al capítulo primero, concretamente al epígrafe que trata la ética deontológica kantiana. Igualmente, podemos observar cómo la comparación dialéctica de la que nos habla RODRÍGUEZ LUÑO es propia de la búsqueda del *common ground* entre distintas posturas. Para un estudio más profundo de cómo establecer un diálogo entre posturas dispares, cfr. MACINTYRE (2007).

razón práctica presupone la atracción de un fin sin el cual la ética filosófica es incapaz de explicar por qué la razón humana es práctica. No obstante, ello no conduce a afirmar que el valor objetivo de las exigencias morales y las normas “esté supeditado a una condición subjetiva”. Este es un problema que se resuelve mediante el “discernimiento objetivamente fundamentado entre el bien verdadero y el bien aparente, entre los fines que necesariamente integran el bien humano global y los que sólo parecen ser tales, sin serlo en realidad”¹⁵¹. La actividad directa de la razón práctica es una actividad racional, “consciente, cognoscible y, con mayor o menor claridad, siempre conocida por cada persona”, que consiste en proponerse fines y proyectar las acciones idóneas para realizarlos. Ahora bien, existe cierto riesgo de confusión entre el ejercicio directo y el nivel reflexivo en la medida en que éste último “es el más inmediatamente accesible”.

Junto al primer principio práctico, el ejercicio directo de la razón práctica posee otros principios fundamentales de la racionalidad moral, “conocidos por la inteligencia práctica y a la vez impresos en las tendencias”, que se concretan en unos criterios generales de regulación racional. Son lo que la filosofía clásica denominó virtudes morales, las cuales no sólo se identifican con los “hábitos que fijan los apetitos en ciertos fines”, sino también con los fines mismos “que determinan lo que en la actuación del apetito es bueno o malo”. Sin embargo, la regulación racional de los bienes en el ejercicio reflejo se expresa mediante preceptos o normas, “y su urgencia y valor incondicionado se experimenta y comunica bajo la forma de deber”¹⁵².

En este sentido, podemos constatar que el verdadero problema de aplicar los códigos de conducta en la Administración pública es el riesgo de invertir la relación entre el plano del ejercicio directo de la razón práctica y el de la reflexión sobre el mismo, siguiendo los mismos pasos que el modelo estadounidense¹⁵³. De ello seguiría la

¹⁵¹ RODRÍGUEZ LUÑO (2007, 33). “Para ello la ética trata de llevar al hombre hasta un nivel de reflexión que le permita elevarse por encima de las necesidades y circunstancias inmediatas, para indagar racionalmente acerca del bien de la vida humana vista en su conjunto. Una vez que se ha logrado distinguir entre lo que es el bien verdadero para la entera vida humana y lo que lo es sólo aparentemente, es posible saber lo que es preciso revisar o modificar para realizar día tras día una conducta buena”.

¹⁵² RODRÍGUEZ LUÑO (2007, 21-23): “[T]anto las normas como el deber son realidades derivadas, propias del saber moral que se constituye mediante la reflexión sobre la actividad directa de la razón práctica. Son conceptos absolutamente necesarios para la ética filosófica, pero no son realidades morales primarias ni directas. Tanto las normas cuanto el deber están en función de la vida según la virtud, y no viceversa”.

¹⁵³ Es importante recordar que no estamos haciendo una crítica al modelo estadounidense. Contrariamente, sólo estamos reconociendo que la implantación de los códigos de conducta en los EE.UU. de acuerdo con un modelo utilitarista y deontológico (que invierta la relación entre el ejercicio directo de la razón práctica y el reflejo) tiene cierta coherencia en este país en la medida en que es lógico que una fundamentación ético-fundacional en la *formulación* de los códigos conlleve una *implementación* igualmente ético-fundacional. Sin embargo, si nos trasladamos al caso español, en la medida en que ya contamos, de modo irreversible, con una fundamentación ético-fundacional

“primacía práctica de la constrictión” (de la obligación, del “No”) sobre la atracción (la finalidad, la virtud, del “Sí”). En este sentido, son muchos los códigos de conducta que, pudiendo optar por unos estándares éticos expresados en sentido positivo, prefieren acogerse a la formulación negativa de los mismos, característica del modelo anglosajón. No obstante, y aunque el “No” es muchas veces necesario, no puede ser “una realidad primera, sino derivada”, en tanto su fundamento se halla y se ordena hacia un “Sí”. “Lo primario es guiar la tendencia hacia su verdadero objeto, y sólo en función de ello hay que apartarla de lo que aparece como su objeto sin serlo realmente”¹⁵⁴.

Aquellos empleados públicos que concedan primacía a la constrictión centrarán su preocupación en el cumplimiento de los deberes establecidos en sus códigos éticos, así como en evitar lo prohibido en ellos, obviando que dichos estándares éticos se ordenan a la consecución del interés general y sólo en él toman su razón de ser. El funcionario público que, ateniéndose al contenido de los códigos de conducta, únicamente actúa por deber, entiende que la moral, por muy necesaria que sea, deviene un límite para su libertad. Ahora bien, debemos tener en cuenta que este razonamiento lleva implícito un concepto de libertad mal entendido¹⁵⁵ en la medida en que supone una clara divergencia respecto del concepto de moral que pretendemos promover, y que constituye “la dirección positiva e inseparable de toda vida libre”, esto es, “el autogobierno racional que es propio de la tendencia libre en cuanto tal”¹⁵⁶. La actuación del administrador público que actúa por deber puede que atienda, al menos a corto plazo y de modo derivativo o secundario, a los intereses generales. Sin embargo, en la medida en que la implantación ético-fundacional de los códigos de conducta no ha

anglosajona de dichos instrumentos, no consideramos conveniente trasladar también sus métodos de implantación en la Administración pública española. En otras palabras, la coherencia que predicamos del caso estadounidense no tiene el mismo reflejo en el caso español. Es por ello que en España optamos por la ruptura del vínculo ético-fundacional en el marco de aplicación de los códigos de conducta para los empleados públicos.

¹⁵⁴ RODRÍGUEZ LUÑO (2007, 24).

¹⁵⁵ En este sentido, PINCKAERS (2007, 96) expone qué se entiende por el auténtico sentido de la libertad (*freedom for excellence*), distinguiéndola del *freedom of indifference*: “... the freedom of indifference creates a radical opposition between nature and free will. In a certain sense, this causes the natural law to be expelled from freedom. While it had traditionally been considered as the first foundation of the moral life, the natural law is now placed in opposition to freedom, as an external limit imposed on it by the nature of things (...). This also generates the view that morality itself is something external to us: We are not inherently moral. We become moral under the pressure of a law dictated by God, by the Church, or by society and its customs. Morality becomes a necessary artefact of social life. One can personally internalize it, but it will vary according to the whims of different ages and cultures (...). The perspective of the freedom for excellence show us the path to follow to return to the intimate springs that water the human mind and heart. These are our natural inclinations or yearnings. (...) This rediscovery is fundamentally important. It enables us to understand how morality and the natural law have roots at the foundation of our freedom. It also enables us to grasp that the natural law does not primarily function by constraint, but by attraction. Lastly, it allows us see that the natural law is a vital law that governs the dynamism and development of our faculties of action, rendering them fruitful”.

¹⁵⁶ RODRÍGUEZ LUÑO (2007, 24).

supuesto una recta orientación hacia el fin último, el empleado no asimila satisfactoriamente el principio rector fundamental de la Administración pública y, en consecuencia, no adquiere un verdadero compromiso con la comunidad. Así, este modelo de administrador público, ya sea por unos controles laxos, ya sea atendiendo a su discrecionalidad¹⁵⁷, focalizará sus esfuerzos en hallar aquellas condiciones que le permitan desarrollar lo que considera su principal propósito, a saber, velar por sus propios intereses. Por todo ello, podemos afirmar que, lejos de su pretensión inicial, la *implementación* deficiente de los códigos de conducta, esto es, la promoción de unos principios ético-fundacionales, podría llegar a considerarse un incentivo a los comportamientos no-éticos y, en su extremo, incluso un incentivo a la actuación corrupta de la Administración pública. Los funcionarios, cegados por unos estándares preceptivos y prohibitivos, conciben los códigos deontológicos como una forma de control sobre su conducta, que los esclaviza entre un conjunto de deberes no asimilados hacia los que no han desarrollado un compromiso. En este sentido, los códigos de conducta no son más que el instrumento a través del cual se ha materializado la hipocresía.

Si el filósofo no advierte suficientemente el carácter derivado, y no constitutivo, de lo que antes hemos llamado ejercicio reflexivo de la razón práctica (...), la ética filosófica se (...) concentra sobre el bien y el mal de la acción singular y sobre la fundamentación de las normas que determinan su licitud o ilicitud. Tenemos así una ética de los actos o de las normas, que (...) se propone como finalidad última la búsqueda y fundamentación de las reglas necesarias para la convivencia y la colaboración social (contractualismo), o bien una ética que se autocomprende como un saber ordenado a la producción de una buena (o de la mejor) condición vital para el individuo o para la colectividad (utilitarismo). Si, por el contrario, se logra entender que la lógica constitutiva de la existencia moral es la del ejercicio directo de la razón práctica, la ética filosófica adopta la forma de una investigación acerca del tipo de vida que es mejor para el hombre. La atención (...) se concentra (...) en la determinación desde un punto de vista práctico del bien de la vida humana considerada en su totalidad o, con la terminología clásica, del bien supremo del hombre, concebido como un modo de vivir cuyos principios de índole cognoscitiva, afectivo-disposicional, electiva y ejecutiva son las virtudes, sobre las que se fundamentan después las normas que regulan las acciones¹⁵⁸.

En cambio, la puesta en práctica de un código de conducta para los empleados de la Administración pública en un marco adecuado conforme a los principios clásicos de la ética de las virtudes, pone en conocimiento del empleado público cuál es el comportamiento que se espera de él por cuanto, a través de su servicio a los

¹⁵⁷ De acuerdo con García de Enterría, los poderes discrecionales son el “Caballo de Troya” del derecho administrativo. Citado en CAPUTI (2000, 51).

¹⁵⁸ RODRÍGUEZ LUÑO (2007, 26).

ciudadanos, constituye una pieza importante para la sociedad. En la medida en que el administrador público vaya orientando sus acciones hacia la consecución del interés general a través del cumplimiento de unos estándares de conducta (que presuntamente se hallan correctamente plasmados en los códigos deontológicos), irá forjando libremente, atendiendo a sus propias convicciones, la perfección de su condición humana, construyendo el camino hacia lo que podríamos denominar *el administrador público virtuoso*, que algún día constituyó el sueño de algunos de los padres de la Constitución de los EE.UU.¹⁵⁹. Si bien existen razones suficientes para tachar este planteamiento de utópico¹⁶⁰, consideramos que su trasfondo facilita en gran medida la comprensión del ideal motor del propósito de este trabajo: los códigos de conducta, en lugar de establecer los deberes primarios de los empleados de la Administración pública, constituyen guías de reflexión hacia la vida buena. “Con esto queda claro que el concepto de deber cabe perfectamente en la ética de las virtudes, aunque en ella no pueda ser desde luego un concepto ético de carácter primario”¹⁶¹.

¹⁵⁹ Cfr. FABREGAT ROMERO & URANGA COGOLLOS (1991). Este artículo es una muestra de la adopción del *managerialismo* estadounidense en el ámbito educativo y de su influencia en la Administración pública española. A diferencia de los EE.UU., donde se vinculan los principios empresariales con los valores y la ética, esta misma corriente, trasladada a España, prescinde de los valores y se centra fundamentalmente en la eficacia y la eficiencia de la Administración pública. En otras palabras, incluso en los intentos de consecución del mito del administrador educado se observa claramente un trasfondo utilitarista.

¹⁶⁰ En ningún momento pretendemos apuntar que el planteamiento propuesto sea infalible. De hecho, el mismo RODRÍGUEZ LUÑO (2007) reconoce que a la ética de las virtudes también se le pueden dirigir, y de hecho se le dirigen, importantes objeciones. Sin embargo, consideramos que esta concepción ética es la que mejor se adecúa al funcionamiento de la razón práctica y a la lógica que inspira la existencia moral de la persona humana.

¹⁶¹ RODRÍGUEZ LUÑO (2007, 34).

Conclusión

A lo largo de los tres capítulos de *La fundamentación de los códigos de conducta de la Administración pública* se ha expuesto que los fundamentos de la ética pública y de los códigos éticos de los empleados públicos descansan sobre una ética fundacional, utilitarista y deontológica, tradicionalmente presente en los EE.UU. A partir de una disyuntiva arraigada en la clásica controversia Ética-Derecho, cuyas manifestaciones se han plasmado en el dualismo norteamericano y en sus implicaciones, se ha analizado la estrecha vinculación que subyace entre la figura de los códigos de conducta y la norma jurídica. En la medida en que el Derecho positivo español ha incorporado determinados estándares ético-institucionales acordes a los *regime values* constitucionales, no sólo se ha afirmado el papel del Derecho como cauce legitimador de la ética pública y, consiguientemente, de los códigos deontológicos, sino que a su vez se ha vigorizado la notoriedad de la función complementaria de los códigos éticos en la configuración de un marco adecuado para el desarrollo del comportamiento esperado de los administradores públicos.

La conjunción de la fundamentación directa e indirecta de los códigos de conducta conforme al modelo anglosajón conlleva, de suyo, las limitaciones de optar por un planteamiento exclusivamente ético o jurídico, reflejadas en las controversias sobre la necesidad de unos mecanismos de control internos o externos. El influjo de la sistemática estadounidense en la Administración pública española ha conllevado la incorporación de unos códigos de conducta que no son más que el reflejo de un convencionalismo forzado, rector de las relaciones entre administrador y *administrado*. En base a este planteamiento, se han sentado los cimientos para poner en entredicho la conveniencia de elaborar unos códigos que respondan a un modelo repleto de conflictos y dilemas, a raíz de la inexistencia de un consenso en la determinación de los elementos configuradores de los mismos. Por ello, el propósito de este estudio estriba en plantear una estructura sólida para los códigos deontológicos, especialmente en su fase de aplicación, que promueva el desarrollo de sus funciones en un entorno institucional adecuado, trascendiendo aquellas corrientes fundacionales que vacían su contenido ético. La instrumentalización de la figura de los códigos éticos al servicio de la ética de las virtudes supondría adoptar una concepción radicalmente opuesta a las ansias de control que se hallan implícitas en el formalismo propio de las vertientes fundacionales. Bajo la óptica ética moderna, no tiene ningún sentido suponer que el hombre, que en innumerables ocasiones ha manifestado su desinterés en alcanzar un acuerdo voluntario a través del diálogo, cegado por su afán individualista, será capaz de

acordar y dar cumplimiento a los parámetros rectores de los códigos de conducta. Sin embargo, en el marco de la ética de las virtudes, el empleado público ordena su comportamiento y cumple sus obligaciones con plena convicción en tanto que, actuando moralmente, obra perfeccionando su condición humana y la de toda la comunidad, deviniendo un individuo que deja de sentirse constreñido a obrar conforme a un conjunto de deberes. Ahora bien, la clave no reside en cuestionar la efectividad de los códigos de conducta por el mero hecho de tener en consideración su fundamentación ético-fundacional, inadecuada al sustrato cultural del Estado español. Conscientes de las raíces anglosajonas de estos instrumentos, e incluso llegando a asumir su coherencia, la formulación de los estándares ético-públicos, focalizada en la utilidad y en el deber, deja de considerarse el elemento determinante de su configuración para ceder el protagonismo de la fase de *formulación* a la de *implementación* de los mismos. En puridad, la esencia de los códigos de conducta del Estado español radica en procurar la aplicación y la asimilación de los estándares ético-públicos acorde con los principios ético-clásicos.

El empleado público podrá cumplir las obligaciones que se le exigen atendiendo al deber que implica su actuación, o bien a la eficiencia o utilidad de sí mismo o de la Administración pública; pero, por encima de todo, obrará recta y ordenadamente en la medida en que oriente su actuación al servicio del bien común. Sólo así la Administración pública española será capaz de integrar a unos administradores satisfechos de sus actuaciones. La aplicación de los códigos de conducta conforme a la ética de las virtudes supondrá, en última instancia, dar un paso más en la consecución de la felicidad del hombre en la tierra.

Bibliografía

AKSOY, S. *et al.*, *Comparative Bureaucratic Systems*, USA, 2003, Lexington Books.

ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: "Deontología del Inspector de los tributos", en *Ética de las profesiones jurídicas: estudios sobre deontología*, vol. II. Murcia, 2003, Universidad Católica San Antonio de Murcia, Cátedra de Ciencias Sociales, Morales y Políticas.

ANECHIARICO, F. & JACOBS, B. J.: "Visions of Corruption Control and the Evolution of American Public Administration", *Public Administration Review*, 1994, v. 54, no. 5, septiembre-octubre, pgs. 465-473.

ARISTÓTELES: *Ética a Nicómaco*. Barcelona, 1984, Orbis.

BECKER, M.: "Integrity; the importance of a conceptual analysis for understanding the morality of public servants", Ponencia presentada ante *The First Transatlantic Dialogue*. Leuven, 2-5 de junio de 2005.

BENEDICTO XVI: "Authentic Dialogue", en *The nature and Mission of Theology*, USA, 1995, Ignatius Press.

BERSOFF, N. D. & KOEPL, M. P.: "The Relation Between Ethical Codes and Moral Principles", *Ethics & Behavior* 3, 1993, pgs. 345-357.

BILHIM, J.: "New ethical challenges in a changing Public Administration", Ponencia presentada ante *The First Transatlantic Dialogue*. Leuven, 2-5 de junio de 2005.

BLAKE, R. *et al.*: "The Nature and Scope of State Government Ethic Codes", *Public Productivity & Management Review*, 1998, v. 21, no. 4, junio, pgs. 453-459.

BLUM, C. V.: "Moral Foundations of American Democracy", *Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy* 1, 1984-1985, pgs. 65-76.

BRADY, F. N. & HART, W. D.: "An Aesthetic Theory of Conflict in Administrative Ethics", *Administration & Society*, 2006, v. 38, no. 14, marzo, pgs. 113-134.

BRANDY, F. N. & WOLLER, M. G.: "Administration Ethics and Judgments of Utility: Reconciling the Competing Theories", *American Review of Public Administration*, 1996, v. 26, no. 3, septiembre, pgs. 309-323.

BRUCE, W. M.: "Public Administrator Attitudes about Spirituality. An Exploratory Study", *Administration & Society*, 2000, v. 30, no. 4, diciembre, pgs. 460-472.

—*Classics of Administrative Ethics*. USA, 2001, Westview Press.

BUELENS, M. & VAN DEN BROECK, H.: "An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations", *Public Administration Review*, 2007, v. 67, no. 1, enero-febrero, pgs. 65-74.

CAMARENA ADAME, M.E.: "El utilitarismo en la administración (sic)", *Revista Contaduría y Administración* 209, 2003, pgs. 57-63.

CAMPS, V.: *Historia de la ética*. Barcelona, 1992, Crítica.

CAPUTI, M. C.: *La Ética Pública*. Buenos Aires, 2000, Depalma.

CARRASCO PRADAS, D.A.: "Las agencias administrativas en Gran Bretaña, Estados Unidos y España: una aproximación comparativa", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 1992, v. 58, no. 2, pgs. 153- 172.

CHAPMAN, A.R., *Ethics in Public Service*. UK, 1993, Edinburg University Press.
—*Ethics in Public Service for the New Millennium*. UK, 2000, Ashgate.

COOPER, L. T.: "Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort", *Public Administration Review*, 2004, v.64, no. 4, Julio-agosto, pgs. 395-405.

CORAZÓN GONZÁLEZ, R.: *Kant y la Ilustración*. Madrid, 2004, RIALP.

COX, W. R. *et al.*: *Public Administration in theory and practice*. USA, 1994, Prentice-Hall.

DEFOREST MOLINA, A. & SPICER, W. M.: "Aristotelian Rhetoric, Pluralism and Public Administration", *Administration & Society*, 2004, v. 36, no. 3, julio, pgs. 282-305.

DELEON, L.: "As plain as 1, 2, 3 ... and 4. Ethics and Organization Structure", *Administration & Society*, 1993, v. 25, no.34, noviembre, pgs. 293-316.

DUBNICK, J. M. & JUSTICE, B. J.: "Accountability and the evil of Administrative Ethics", *Administration & Society*, 2006, v. 38, no. 2, mayo, pgs. 236-267.

EL PAÍS, "Los inspectores de Hacienda acusan a la Agencia Tributaria de investigar sin objetividad", 19 de julio de 2004.

FABREGAT ROMERO, P. & URANGA COGOLLOS, C.: "La selección de personal en la Administración Pública: El mito del Administrador Educado", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 1991, v. 57, no. 2, pgs. 119- 128.

FINNIS, J.: *Natural Law and Natural Rights*. USA, 2004, Oxford University Press.

FREDERICKSON, H. G.: "Confucius and the moral basis of Bureaucracy", *Administration & Society*, 2002, v. 33, no. 4, enero, pgs. 610-628.

FRIEDRICH, C.J.: "El Derecho como la voluntad de Dios", en *La filosofía del DERECHO (sic)*. México D.F., 2004, Fondo de Cultura Económica.

GARCÍA MEXÍA, P.: "Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética Pública. Manifestaciones jurídico-públicas", *RAP*, 1995, 136, enero-abril, pgs. 501 y ss.

—"La Ética Pública. Perspectivas Actuales", *Revista de Estudios Políticos* 114, 2001, pgs. 131-165.

GEE YUN, E.: "Sistema y cultura administrativos en Asia del Este, Europa y Estados Unidos: la transformación del sistema administrativo a través de la mezcla recíproca de culturas en Corea", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 2006, vol. 72, no. 4, pgs. 523-549.

GILMAN, C. S. & LEWIS, W. C.: "Public Service Ethics: A Global Dialogue", *Public Administration Review*, 1996, v. 56, no. 6, noviembre-diciembre, pgs. 517-524.

GILMAN, C.S.: "Ethic Codes and Codes of Conduct as tools for promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons", document preparado por el PREM y el Banco Mundial. Washington, DC, 2005. <http://www.oecd.org/dataoecd/17/33/35521418.pdf>

GLOR, E.: "Codes of conduct and generations of public servants", *International Review of Administrative Sciences* 67, 2001, pgs. 525-541.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Corrupción, ética y moral en las Administraciones públicas*. Navarra, 2006, Civitas.

GOODSELL, T. C.: "Conflating Forms of Separation in Administrative Ethics", *Administration & Society*, 2006, v. 38, no. 1, marzo, pgs. 135-141.

GRUNDSTEIN-AMADO, R.: "Bilateral Transformational Leadership. An Approach for Fostering Ethical Conduct in Public Service Organizations", *Administration & Society*, 1999, v. 31, no. 2, mayo, pgs. 247-260.

GUERRERO, O.: "El "management" de la interdependencia global. Un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización. La internacionalización de la Administración Pública" (*sic*), *Revista Digital Universitaria*, vol. 0, no. 1, 2000, pgs. 1-7. <http://www.revista.unam.mx/vol.0/art1/inter.html> (acceso octubre 14, 2007)

GUTIÉRREZ GARCÍA, J.L.: *Introducción a la Doctrina Social de la Iglesia*. Barcelona, 2001, Ariel.

HART, H.L.A.: *The Concept of Law*. USA, 1997, Oxford University Press.

HOERSTER, N.: "El imperativo categórico de Kant como "test" de nuestros deberes éticos", en *Problemas de Ética Normativa*, México D.F., 1992, Distribuciones Fontamara.

HOUSTON, J. D. & CARTWRIGHT, E. K.: "Spirituality and Public Service", *Public Administration Review*, 2007, v. 67, no. 1, enero-febrero, pgs. 88-99.

HOWE, E. L.: "Enchantment, weak ontologies, and Administrative Ethics", *Administration & Society*, 2006, v. 38, no. 4, septiembre, pgs. 422-446.

<http://elpais.com/articulo/economia/inspectores/Hacienda/acusan/Agencia/Tribu...> (acceso noviembre 24, 2007)

HUME, D.: *Tratado de la naturaleza humana*. Barcelona, 1984, Orbis.

IRS: "Your Rights as a Taxpayer", *Department of the Treasury*, 2005, Catalog Number 64731W, pg. 1. www.irs.gov/pub/irs-pdf/p1.pdf

JOHNSON, R. V.: "The Virtues and Limits of Codes in Legal Ethics", *Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy* 14, 2000, pgs. 25-47.

KANE, J. & P. H.: "In Search of Prudence: The Hidden Problem of Managerial Reform", *Public Administration Review*, 2006, v. 66, no. 54, septiembre-octubre, pgs. 711-724.

KANT, I.: *Fundamentos de una metafísica de las costumbres*, v. III. Madrid, 1881, Biblioteca Económica Filosófica. www.bibliojuridica.org/libreos/libro.htm?l=1332

—*Crítica de la razón práctica*. Madrid, 2000, Alianza.

KAUFMANN, F.X., et al., *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*. Berlín, 1985, Walter de Gruyter & Co.

KELLY, M. J.: "The Dilemma of the Unsatisfied Customer in a Market Model of Public Administration", *Public Administration Review*, 2005, v. 65, no. 1, enero-febrero, pgs. 76-82.

KING, M. S.: "Religion, Spirituality, and the Workplace: Challenges for Public Administration", *Public Administration Review*, 2007, v. 67, no. 1, enero-febrero, pgs. 103-112.

KORSGAARD, M. C.: *Las fuentes de la normatividad*. México D.F., 2000, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas.

LANE, M. L.: "Individualism, Civic Virtue, and Public Administration. The Implications of American Habits of the Heart", *Administration & Society*, 1988, v. 20, no. 1, mayo, pgs. 30-45.

LAPORTA, F.: "¿Legalizar la moral?", en *Entre el Derecho y la Moral*, México D.F., 1995, Distribuciones Fontamara.

—“Moralizar el derecho”, en *Entre el Derecho y la Moral*, México D.F., 1995, Distribuciones Fontamara.

LAWTON, A. & DOIG, A.: “Researching Ethics for Public Service Organizations”, *Public Integrity* 8 (Winter), 2006, pgs. 11-33.

LEWIS, W. C.: “In Pursuit of the Public Interest”, *Public Administration Review*, 2006, v. 66, no. 54, septiembre-octubre, pgs. 694-701.

LILLA, T. M.: “Ethos, “ethics,” and public service”, *Public Interest* 63 (Spring), 1981, pgs. 3-17.

LISSER, K.: *El concepto de derecho en Kant*. México D.F., 1959, Universidad Nacional Autónoma de México. Cuadernos del Centro de Estudios Filosóficos.

LÓPEZ MARTÍNEZ, J.: “La protección de los datos personales y la información en poder de la Hacienda Pública”.

<http://www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/pdf/protecdatos.pdf>

LOWERY, D.: “Self-Reflexivity: A Place for Religion and Spirituality in Public Administration”, *Public Administration Review*, 2005, v. 65, no. 3, mayo-junio, pgs.324-333.

MACAULAY, M. & LAWTON, A.: “From Virtue to Competence: Changing the Principles of Public Service”, *Public Administration Review*, 2006, v. 66, no. 54, septiembre-octubre, pgs. 702-709.

MACINTYRE, A.: “Moral Pluralism Without Moral Relativism”, en MCINERNEY, D., coord.: *Aristotle and Aquinas*. USA, 2007, University of Notre Dame.

MAGADÁN DÍAZ, M. & RIVAS GARCÍA, J.: “Análisis experimental de la corrupción fiscal en la Administración tributaria y sus efectos sobre las estrategias de inspección (1)”, *Hacienda Pública Española* 152, 2000, pgs. 95-111.

MAINZER, C. L.: “Vulgar Ethics for Public Administration”, *Administration & Society*, 1991, v. 23, no. 1, mayo, pgs. 3-28.

MALEC, L. K. *et al.*, *Ethics and Public Administration*. USA, 1993, M.E. Sharpe.

MALETZ, J. D. & HERBEL, J.: “Beyond Idealism. Democracy and Ethics Reform”, *American Review of Public Administration*, 2000, v. 30, no. 1, marzo, pgs. 19-45.

MARTÍNEZ BARGUEÑO, M.: “La ética, nuevo objetivo de la gestión pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 10, 1997, pgs. 19-32.

MARTÍNEZ MARÍN, A.: "La evolución de la teoría del servicio público en la doctrina española", en *Actualidad y perspectiva del derecho público a fines del siglo XX: homenaje al profesor Garrido Farra*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1992, pgs. 1377 a 1400.

MARTINEZ, J. M.: "Law versus Ethics. Reconciling Two Concepts of Public Service Ethics", *Administration & Society*, 1998, v. 29, no. 6, enero, pgs. 690-722.

MAZUELOS BELLIDO, Á.: "Soft law: ¿Mucho ruido y pocas nueces?", *Revista electrónica de Estudios Internacionales* 8, 2004, pgs. 2-40. http://www.reei.org/reei8/MazuelosBellido_reei8_pdf

MCINERNEY, D.: "How is it possible to resolve conflict?", *Aristotle and Aquinas (Phoenix Institute 2007 Summer Program)*, clase impartida en la Universidad de Notre Dame. Notre Dame, 3 de julio de 2007,

MC SWAIN, C. & WHITE, JR. F. O.: "The Case for lying, cheating, and stealing –personal development as ethical guidance for managers", *Administration & Society*, 1987, v. 18, no. 4, febrero, pgs. 411-432.

MENZEL C. D. & JURKIEWICZ L. C.: "Introduction to the Symposium on Ethics and Integrity in Governance. European Perspectives", *Public Integrity* 8 (Winter), 2006, pgs. 5-9.

MORELL OCAÑA, L.: "La objetividad de la Administración Pública y otros componentes de la ética de la institución", *Revista española de derecho administrativo* 111, 2001, pgs. 347-372.

— "La lealtad y otros componentes de la ética institucional de la Administración", *Revista española de derecho administrativo* 114, 2002, pgs. 165-194.

MORESCO, J.J.: *La teoría del derecho de Bentham*. Barcelona, 1992, PPU.

MORGAN, F. D.: "Varieties of Administrative Abuse. Some Reflections on Ethics and Discretion", *Administration & Society*, 1987, v. 19, no. 3, noviembre, pgs. 267-284.

NICGORSKI, W.: "The significance of the non-Lockean heritage of the Declaration of Independence", *The American Journal of Jurisprudence* 21, 1976, pgs. 156-177.

NIGRO, G. LL. & RICHARDSON, D. W.: "Self-Interest properly understood. The American Character and Public Administration", *Administration & Society*, 1987, v. 19, no. 2, agosto, pgs. 157-177.

— "The Constitution and Administrative Ethics in America", *Administration & Society*, 1991, v. 23, no. 3, noviembre, pgs. 275-287.

OJVIND, L., *Administration, Ethics and Democracy*. UK, 2000, Ashgate.

O'MALLEY, P.: "La responsabilidad de los administradores en los EE.UU.", Ponencia presentada en la Universitat Abat Oliba CEU. Barcelona, 17 de octubre de 2007.

PASQUERELLA, L. *et al.*: *Ethical Dilemmas in Public Administration*. USA, 1996, Greenwood Publishing Group.

PETERS, B. G.: "La moral en la función pública: estudio comparado. Simposio de función pública y reforma administrativa", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Madrid, 1991., pgs. 125-146.

PEVKUR, A.: "Global and local approaches in public service ethics", Ponencia presentada ante *The First Transatlantic Dialogue*. Leuven, 2-5 de junio de 2005.

PINCKAERS, S.: "Natural Law and Freedom", en MCINERNEY, D., coord.: *Aristotle and Aquinas*. USA, 2007, University de Notre Dame.

POPE, J.: "Observations concerning comparative Administrative Ethics in Europe and the US", Ponencia presentada ante *The First Transatlantic Dialogue*. Leuven, 2-5 de junio de 2005.

RAADSCHELDERS, C.N.J., *Government. A Public Administrative Perspective*. USA, 2003, M.E. Sharpe.

REALE, G. & ANTISERI, D.: *Historia del pensamiento filosófico y científico*, II: Del humanismo a Kant. Barcelona, 1988, Herder.

— *Historia del pensamiento filosófico y científico*, III: Del romanticismo hasta hoy. Barcelona, 1988, Herder.

RODRÍGUEZ LUÑO, Á.: *Cultura política y conciencia cristiana. Ensayos de ética política*. Madrid, 2007, RIALP.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: "Cuestiones deontológicas en torno al trabajo en la Administración Pública", en *Ética de las profesiones jurídicas: estudios sobre deontología*, vol. II. Murcia, 2003, Universidad Católica San Antonio de Murcia, Cátedra de Ciencias Sociales, Morales y Políticas.

— "Ética en la Administración pública", en *La Dimensión Ética*. Madrid, 2001, Dykinson.

— "Ética y gobernabilidad", *Actualidad Administrativa* 33, 1998, pgs. 697-706.

— "Sobre la ética en la Administración Pública", *Actualidad Administrativa* 21/22, 1995, pgs. 295-304.

— *Principios de ética pública*. Madrid, 1993, Montecorvo.

ROHR, A. J.: "Regime Values", en *Ethics for Bureaucrats. An essay on law and values*. USA, 1989, Marcel Dekker.

— "Comparative Observations Concerning Administrative Ethics in Europe and the United States: a Constitutional Perspective", Ponencia presentada ante *The First Transatlantic Dialogue*. Leuven, 2-5 de junio de 2005.

ROS, M & SCHWARTZ, H. S.: "Jerarquía de valores en países de la Europa Occidental: una comparación transcultural", *REIS* 69, 1995, pgs. 69-88.

ROSSITER, A. *et al.*: "Learning From Broken Rules: Individualism, Bureaucracy, and Ethics", *Ethics & Behavior* 6, 1996, pgs. 307-320.

ROWAT, C. D.: *Public Administration in Developed Democracies. A Comparative Study*. USA, 1988, Marcel Dekker.

ROZAS VALDÉS, J.A., *et al.*: "Códigos de conducta en el orden tributario", en *Documentos* 7. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2006, Instituto de Estudios Fiscales.

RUTGERS, R. M. & SCHREURS, P.: "The morality of value- and purpose-rationality. The Kantian Roots of Weber's Foundational Distinction", *Administration & Society*, 2006, v. 38, no. 4, septiembre, pgs. 403-421.

SAYLES, R. L.: "Organization size, effectiveness and human values", *Administration & Society*, 1987, v. 19, no.34, noviembre, pgs. 328-345.

SCOTT, E. F.: "On the Virtues of Athens and Philadelphia: Some Contemporary Reformulations of Premodern Ethics", *Public Performance & Management Review*, 2000, v. 24, no. 1, septiembre, pgs. 99-105.

SEOK-EUN, KIM: "The Role of Trust in the Modern Administrative State. An Integrative Model", *Administration & Society*, 2005, v. 37, no. 5, noviembre, pgs. 611-635.

SHAFRITZ, M. J. & HYDE, C.A.: *Classics of Public Administration*. USA, 1992, Brooks/Cole Publishing Company.

SHEERAN, J.P.: *Ethics in Public Administration. A philosophical approach*. USA, 1993, Greenwood Publishing Group.

SMITH, W. R.: "Enforcement or Ethical Capacity: Considering the Role of State Ethics Commissions at the Millennium", *Public Administration Review*, 2003, v.63, no. 3, mayo-junio, pgs. 283-294.

STEWART, W. D.: "Theoretical Foundations of Ethics in Public Administration", *Administration & Society*, 1991, v. 23, no. 3, noviembre, pgs. 357-373.

— "Corporate Ethics Officers and Government Ethics Administrators. Comparing Apples With Oranges or a Lesson to Be Learned?", *Administration & Society*, 2003, v. 34, no. 6, enero, pgs. 632-652.

STRAUSS, L.: "Classic Natural Right", en McINERNEY, D., coord.: *Aristotle and Aquinas*. USA, 2007, University de Notre Dame.

SVARA, H.J.: "The Implicit Ethic Codes of Public Administration Students: An Open-Ended Exploration", Ponencia presentada ante *The First Transatlantic Dialogue*. Leuven, 2-5 de junio de 2005.

TERMES ANGLÈS, F.: *El codi d'ètica*. Barcelona, 2005, Gestió 2000.

THOMPSON, F. D.: "Paradoxes of Government Ethics", *Public Administration Review*, 1992, v. 52, no. 3, mayo-junio, pgs. 254-259.

TOCQUEVILLE, A. de: *La Democracia en América*, I y II. Madrid, 1999, Alianza Editorial.

TRUYOL Y SERRA, A.: *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, II: *Del Renacimiento a Kant*. Madrid, 1988, Alianza Universidad.

VANDENABEELE, W.: "Values and motivation in public administration", Ponencia presentada ante *The First Transatlantic Dialogue*. Leuven, 2-5 de junio de 2005.

VENTRISS, C.: "Two Critical Issues of American Public Administration", *Administration & Society*, 1987, v. 19, no. 1, mayo, pgs. 25-47.

VILLORIA MENDIETA, M.: "El buen gobierno y la ética en la Administración", *Studia caranda: Revista de ciencias sociales y jurídicas* 2, 1998, pgs. 499-523.

— "La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 21, 2001, pgs. 1-21.

— *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid, 2000, Tecnos-Universitat Pompeu Fabra.

WEBER, M.: *La Ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Barcelona, 1999, Península.

WEBER, P. E.: "The Question of Accountability in Historical Perspective. From Jackson to Contemporary Grassroots Ecosystem Management", *Administration & Society*, 1999, v. 31, no. 4, septiembre, pgs. 451-494.

WRIGHT, E. B.: "Public Service and Motivation: Does Mission Matter?", *Public Administration Review*, 2007, v.67, no. 1, enero-febrero, pgs. 54-61.

ZIMMERMAN, J.: *Curbing Unethical Behavior in Government*. USA, 1994, Greenwood Press.