

de las Comunidades a los miembros de sus gabinetes, realizando concursos que son fotocopias de los requisitos que reúnen las personas que quieren funcionar.

La Administración comunitaria es una Administración nueva que apenas sobrepasa los cuarenta años de existencia, y es una burocracia pequeña, si se la compara con la de la mayoría de los países miembros, y sin apenas historia, con un aspecto esencial: su carácter supranacional, en un proceso constante de crecimiento por el aumento de países miembros y por el aumento de competencias que ha tenido que asumir en los últimos años. Estos procesos van a influir en el mundo funcional del que estamos hablando de una manera decisiva.

El autor hace una descripción de esta Función Pública cerrada, que es estatutaria, en que los miembros quedan protegidos de la arbitrariedad y con independencia de presiones de sus gobiernos de origen, que les permite hacer una carrera en el servicio comunitario, sometidas las controversias a los Tribunales comunitarios. Este es el modelo que estudia el autor en su obra.

José Ignacio SARMIENTO LARRAURI

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *La ética en la Administración Pública*, 2.^a ed., Ed. Civitas, Madrid, 2000, 171 págs.

La quiebra de la ética como guía de las conductas y actuaciones humanas ha originado una grave decadencia moral en que se ven inmersas las sociedades occidentales actuales. Esta crisis de valores no ha supuesto el anquilosamiento de una moralidad tradicional, ni el traspaso del testigo de la moral de una generación por los de otra posterior, sino la práctica extinción de unos parámetros éticos de conducta. Inquietud general de la que se hace eco el Profesor GONZÁLEZ PÉREZ en su monografía, ilustrando su conocimiento de dicha discusión, haciendo mención a lo largo de sus páginas de los enunciados y proble-

mas recogidos en la Encíclica *Veritatis Splendor*, I Congreso Internacional de Ética Pública (Washington, 1994), Convención Americana contra la Corrupción (Caracas, 1996), Informe Nolan (elaborado por Gran Bretaña en 1995 como reacción frente a la conducta política y administrativa), Consejo de la OCDE (1998).

La unión entre ética y Derecho, ética y Administración, ética y servidores públicos, ética y políticos, ética y ciudadanos se ha visto igualmente afectada por este progresivo deterioro. Ello ha originado la lamentable situación en la que nos vemos atrapados, donde prosperan y se multiplican los casos de corrupción, en sus diferentes manifestaciones, cohecho, fraudes, malversación de fondos públicos, uso de información privilegiada. Actuaciones que han originado un torbellino de reformas legislativas, sucesivas y caóticas, encaminadas a disminuir los obstáculos establecidos por el Ordenamiento Jurídico. Este panorama presenta una coyuntura especial cuando hablamos de la Administración Pública, ya que ésta dispone de unas prerrogativas y unas potestades que le son concedidas por el ordenamiento para el cumplimiento de los fines previstos en las normas que les atribuyen dichos poderes, para la satisfacción del interés general. La Administración únicamente puede actuar a través de personas físicas, de tal forma que, en definitiva, son éstas, las personas físicas, quienes tienen en sus manos la forma de utilizar esas prerrogativas, esos poderes. El problema se produce cuando esas personas, carentes de ética, las utilizan de forma irregular, en su beneficio o en beneficio ajeno. Y aún más, la situación es insostenible cuando los corruptos y corruptores no se esconden, sino que alardean de sus prácticas, sin que prácticamente exista censura social, cuyos miembros, o bien se ven envueltos en sentimientos de imitación, o bien olvidan con excesiva celeridad. Pinceladas del momento que vivimos magníficamente denunciado por Alejandro NIETO, en su conocida obra *Corrupción en la España Democrática*.

Este tema tan brevemente perfilado constituye el eje de la monografía *La éti-*

ca en la Administración Pública, del Profesor GONZÁLEZ PÉREZ. Nos encontramos con una obra que, partiendo del estudio de la pérdida de los valores éticos en la Administración y en los servidores públicos, acaba realizando un brillante estudio de los problemas y perjuicios que la falta de moralidad está causando en las sociedades modernas, ya que la reiterada falta de ética es predicable por igual de los ciudadanos como de los servidores de la Administración.

No es la primera ocasión en la que el autor aborda esta problemática, pero desde la primera edición de la obra «*se han multiplicado las conferencias, reuniones y convenciones; se han modificado los Ordenamientos Jurídicos; se han prodigado los Códigos éticos para funcionarios, y la bibliografía es abrumadora*». Todo ello hace necesaria una segunda edición que recoja un análisis del fluir de los acontecimientos que han desembocado en la actual situación.

GONZÁLEZ PÉREZ comienza señalando que la falta de moralidad es apreciable a lo largo de nuestro devenir histórico; por lo tanto, no constituye un mal propio de la sociedad moderna. El problema al que nos enfrentamos actualmente reviste, sin embargo, una especial gravedad, puesto que la ausencia de ética ha aumentado su campo de acción, surgiendo lo que se ha denominado corrupción «sistemática». Frente a épocas en que la inmoralidad era política, contrastando con la rectitud de los ciudadanos, se asiste en la actualidad al espectáculo de falta de ética generalizada, a una crisis de valores que afecta tanto a la vida pública como a la vida privada. Opina el autor que la ética tiene que ser igual para todos, va unida a la idea del hombre, no tiene cabida diferenciar entre una ética pública y otra privada. Estas reflexiones, en mi opinión, nos abren una puerta a cuestiones opuestas pero estrechamente relacionadas. Por una parte, el subjetivismo de los valores, de la moral, de la ética, que son establecidos por un grupo determinado, sea éste religioso, político, económico (pueden existir tantos valores como grupos). Por otra parte, nos llevaría a otra cuestión: la ética es subjetiva, pero no es menos cierto que una sociedad necesita de cier-

ta Ética; de lo contrario, ¿podría ésta subsistir? ¿Sería posible un desarrollo social ordenado? ¿Podría sobrevivir una sociedad que no tuviese un denominador común sobre lo debido correcto y lo incorrecto? Si una sociedad no tiene cierta Ética mayoritariamente aceptada, ¿en qué acabaría?

A efectos de centrar el objeto de estudio, el autor insiste, acertadamente, en aclarar que la monografía se centra no en la corrupción, puesto que, a su juicio, ésta constituye tan sólo uno, aunque quizás el más grave, de los atentados a la ética en que puede incurrir el servicio público. Teniendo claro este punto de partida, el estudio de la falta de ética, procede a realizar una distinción muy interesante entre la ética en la Administración y la ética como fin de la Administración. A este segundo aspecto (ética como fin) el autor tiene dedicadas otras páginas, ocupándose el libro que nos ocupa del primero.

Tras haberse perfilado el objeto de la monografía, se reflexiona sobre tres grandes cuestiones. La primera engloba el estudio de las exigencias de la Ética en la Administración, esto es, la determinación de los deberes que deben presidir la actuación de los servidores públicos. El autor empieza por los sujetos, estimando que la ética pública englobaría tanto a los agentes públicos como a los profesionales que actúan en procedimientos ante los órganos públicos asistiendo a los administrados, y, dato importante, comprende también a los titulares de los órganos de gestión de las grandes empresas cuya productividad depende de las Administraciones Públicas (tan falto de ética está el que vende sus favores como el que pretende comprarlos). Todos ellos están obligados por unos deberes personales (ejemplaridad y honradez), por unos deberes en relación con los demás servidores públicos y en relación con los administrados. Se clarifica cuál es su objetivo, que debe ser el servicio a los intereses generales (servicio a la colectividad), trabajo bien hecho (la ética exige entrega al servicio, afán de perfeccionamiento), utilización de los bienes adscritos al servicio, el lugar (debe ser reflejo de austeridad), el tiempo (sin demora ni retrasos) y la for-

ma (el servidor público debe actuar con sobriedad, transparencia, generosidad, magnanimidad).

En este punto se denuncia que no todos los administrados son iguales, que la desigualdad es la norma y sobreviene de la propia regulación. Sorprende al autor el escaso interés que en la doctrina ha despertado la institución de la «ventanilla», que es el primer contacto con la Administración. Este fenómeno da origen a la división que establece GONZÁLEZ PÉREZ de los administrados (que siempre hay que tener presente que son los dueños de la Administración) en: *a*) público general (los que quedan constreñidos a la ventanilla, debiendo soportar las interminables colas); *b*) otros administrados, que acceden por la ventanilla o puerta próxima, no esperan turno e incluso respecto de los cuales el servidor público puede llegar a adoptar una posición de subordinación, y *c*) los que no forman parte del público, el administrado del teléfono, al cual le es suficiente pulsar un botón para lograr la hazaña tan deseada: la atención del servidor público. Ante esta clasificación pueden surgirnos múltiples preguntas: ¿Cuál es el «interés general» que mueve al servidor público a esa distinción entre administrados? ¿Qué requisitos son necesarios para poder ser un administrado de la ventanilla próxima? ¿Cuáles son los ingredientes de la receta del administrado telefónico?

Punto de especial interés reviste el debate doctrinal existente en torno a la idea de aplicar a la Administración una práctica muy extendida en otros ámbitos, necesidad de la elaboración de un código ético, que englobaría no sólo «medidas que no pueden limitarse a la prevención o reacción frente a la corrupción... sino que han de extenderse a garantizar la vigencia y realización de todos los valores éticos en el ámbito de la Administración Pública». No obstante, existen autores que no están conformes con la elaboración de una reglamentación ética para los servidores públicos, esgrimiendo para la defensa de sus posturas, entre otros, los siguientes argumentos: la vigencia de reglas disciplinarias que cumplen la función de esos códigos, los problemas examinados nunca podrían

ser solucionados por la existencia de estas normas, lo realmente decisivo es la autorresponsabilidad, el compromiso personal.

Este debate doctrinal da como fruto la apertura de nuevos interrogantes: ¿En base a qué ética o valores se crearía ese código? ¿Quién o qué poder determinaría cuáles son los valores a elegir? ¿Se puede luchar contra la falta de ética si no hay cierta moralidad en el servidor público? ¿En qué medida puede la moral imponerse por normas? ¿Se puede limitar la libertad del servidor público, constriéndole a adoptar cierta moralidad? A pesar de todo lo expuesto, GONZÁLEZ PÉREZ es consciente que la renovación de la Administración es inviable si no va acompañada de una profunda reforma de la sociedad, pero dada la pésima situación todo intento es válido. Actuación que debe ir encaminada no sólo a eliminar el recelo que la Administración produce en los ciudadanos, sino a crear una Administración que sea ejemplo para ellos.

La segunda parte se dedica a las medidas preventivas que tratan de garantizar el cumplimiento de los deberes éticos de los servidores públicos, o sea, el estudio de los controles tanto internos como externos. El Derecho Administrativo debe proteger y servir a los intereses generales, motivo por el que se establecen una serie de formalidades y de controles. Destaca GONZÁLEZ PÉREZ las obligaciones de los servidores públicos, estudiando primeramente las de acceso al cargo público; en este punto el Ordenamiento Jurídico no exige ninguna circunstancia personal específica (lo que no ha sido siempre así), pero sí respecto de las declaraciones de actividades y de bienes (que se recogerán en el Registro de Actividades de Altos Cargos), e igualmente es necesaria una declaración de bienes y derechos (Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales). Durante el ejercicio de la actividad existen unas incompatibilidades, un deber de abstención, y prohibición de ser propietario de empresas o tener participación en ellas, obligaciones que se hacen extensivas al cesar en el cargo.

La falta de ética del servidor público, en este contexto, da origen a dos proble-

mas de gran interés: la huida del Derecho Administrativo y la atenuación de las formalidades propias del mismo. Desde hace algún tiempo se aprecia una creciente tendencia a la utilización de fórmulas de Derecho privado, que permite una mayor libertad, al ser éste menos formalista, en el ejercicio de funciones consideradas tradicionalmente como administrativas. Ello viene determinado por la rigidez del Derecho Administrativo, la cual se establece para impedir desviaciones en los fines que la Administración tiene encomendados. Esta huida del Derecho Administrativo viene acompañada de una relajación en los controles y garantías que suponen las formas y los procedimientos. En este punto, señala el autor cómo este fenómeno está afectando al actual sistema de oposición, donde se da cabida a mecanismos ajenos al sistema tradicional, tales como dar preferencia a que se hable una lengua vernácula, a la realización de una entrevista.

A pesar de la existencia de unos deberes éticos y unas medidas encaminadas a la consecución de los mismos, puede suceder que éstos no sean respetados. Esta hipótesis, que la realidad se encarga reiteradamente de demostrar, nos enlaza con el último tema de estudio: las infracciones, las modalidades represivas; en definitiva, la reacción del Ordenamiento Jurídico frente a los actos contrarios a la ética. Primeramente, la Administración cuenta con medios para evitar llegar a estos excesos, siendo el eje de estas medidas administrativas el régimen disciplinario y la inspección. No obstante, existiendo estas cautelas, pueden llegar a realizarse conductas que, por su especial gravedad, dan un salto y son catalogadas como delitos. En estas últimas y en la regulación de los artículos 404 a 408, 419 a 421, 423, 428 a 436 del nuevo Código penal (23 de noviembre de 1995) centra el autor su atención, criticando los múltiples defectos que dejarán sin condena actuaciones corruptas.

En definitiva, nos encontramos ante una obra a la cual no se le ha escapado ninguno de los grandes y graves problemas que implican la crisis de los valores, la falta de ética de la Administra-

ción y de la sociedad. Obra que, presidida por la agudeza de ingenio y entretenida prosa (a la que nos tiene acostumbrados su autor) y por una brillante recopilación de la legislación vigente y de la jurisprudencia más actual, nos instruye con una reflexión sobre la ética, sin que se le escape ninguno de los problemas que ello implica, tales como la pérdida de la idea del ciudadano como dueño de la Administración, pérdida de la correlación entre derecho del administrado y deber del servidor público, huida del Derecho Administrativo, atenuación de las formalidades y controles, relaciones entre economía y Administración... Si bien es cierto que algunos aspectos son simplemente mencionados, el autor lo soluciona ya que reenvía a obras suyas donde son tratados.

Se trata, en definitiva, de una obra de imprescindible lectura no sólo para los estudiosos del Derecho Administrativo, sino también para aquellos cuyas inquietudes les conduzcan a buscar una reflexión profunda y meditada de la actualidad.

Almudena LÓPEZ BARRERO
Universidad Complutense de Madrid

LÓPEZ CALERA, N.: *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, Ed. Ariel Derecho, Barcelona, 2000, 168 págs.

La posibilidad de la existencia de los derechos colectivos es una vieja polémica en el mundo del Derecho, muy representativa, además, de la inevitable relación causal existente entre las concepciones jurídicas y las ideologías. LÓPEZ CALERA sabe que no se puede ni se debe caer en «entusiasmos colectivistas»; lejos de ello, afirma moverse por un simple interés de tipo pragmático. Los tiempos están mostrando, en nuestra realidad sociológica y jurídica, la creciente relevancia de grupos que plantean al Derecho desafíos a los que éste deberá hacer frente si no quiere dejar sin respuesta los conflictos que su existencia plantea.